



Cuadernos de Estrategia 191

OTAN: presente y futuro

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuadernos de Estrategia 191

OTAN: presente y futuro

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2017

NIPO: 083-17-168-7 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-306-2

Depósito Legal: M-30270-2017

NIPO: 083-17-169-2 (edición libro-e)

Fecha de edición: diciembre 2017

Imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

	Página
Introducción	9
<i>Elena Gómez Castro</i>	
Capítulo primero	
La adaptación de la OTAN. 2014-2017	15
<i>Miguel Aguirre de Cárcer y García del Arenal</i>	
Introducción	17
2014: El punto de inflexión	18
La cumbre de Gales. 4-5 de septiembre de 2014	22
De Gales (septiembre de 2014) a Varsovia (julio de 2016)	27
<i>Las relaciones OTAN-Rusia</i>	28
<i>La ampliación de la OTAN y la adhesión de Montenegro</i>	30
<i>La adaptación militar, en particular ante las amenazas del Sur</i>	32
<i>El apoyo de la OTAN para la gestión de los flujos migratorios</i>	35
La cumbre de Varsovia (8-9 de julio de 2016)	36
La reunión de jefes de Estado y Gobierno de Bruselas (25 de mayo de 2017)	41
España y el futuro de la OTAN	44
Capítulo segundo	
La Estructura de Mando de la Alianza Atlántica (NCS)	51
<i>Francisco Javier García Arnáiz</i>	
Introducción	54
La Organización del Tratado del Atlántico Norte: una organización política con capacidad militar	54
El Concepto Estratégico	55
El Nivel de Ambición	58
Niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares	59
Características de la Estructura de Mando	61
El nivel Estratégico de conducción de las operaciones en la NCS	62

	Página
El nivel ¿Operacional? de conducción de las operaciones en la NCS.....	65
El nivel ¿Táctico? de conducción de las operaciones en la NCS.....	68
<i>De la NCS de 2003 a la NCS de 2011</i>	68
<i>El caso especial de los CAOC</i>	71
<i>Los cambios en el dominio marítimo</i>	73
<i>Los cambios en el nivel «Táctico» de ACT</i>	73
Las modificaciones del plan inicial para la NCS de 2011.....	74
Las plantillas y el «Flag to Post».....	77
Conclusiones sobre la actual Estructura de Mando de la OTAN.....	79
Las tendencias para el futuro.....	80
 Capítulo tercero	
Futuro de la transformación en la alianza.....	83
<i>Ignacio Horcada Rubio</i>	
Introducción.....	86
Evolución de la transformación en la alianza.....	91
El futuro y las decisiones actuales.....	94
Perspectiva estratégica 2017.....	96
Entre las tendencias identificadas más relevantes se pueden destacar:...	97
<i>Aspectos políticos</i>	97
<i>Aspectos humanos</i>	97
<i>Tecnología</i>	98
<i>Economía / Recursos</i>	98
<i>Medio ambiente</i>	99
Visión a largo plazo.....	100
<i>Mando y Control</i>	101
<i>Logística y Sostenibilidad</i>	102
<i>Desarrollo Capacitario</i>	102
<i>Partenariados</i>	102
<i>Capital Humano</i>	103
<i>Adiestramiento y Ejercicios</i>	104
Innovación.....	104
<i>Innovación en los aliados</i>	105
<i>La innovación en la Alianza</i>	105
<i>Papel del Mando de Transformación</i>	109
Un enfoque federado permanente en la organización.....	110
<i>Anticipación estratégica</i>	112
<i>Comunicaciones estratégicas</i>	112
<i>Ámbito cibernético</i>	113
<i>Mando y control en el ámbito aéreo</i>	113
<i>Logística y preparación del teatro</i>	113
<i>Educación, adiestramiento, ejercicios y evaluación</i>	114
Conclusión.....	115
 Capítulo cuarto	
La OTAN y la UNIÓN EUROPEA, ¿por fin una cooperación eficaz?....	119
<i>Enrique Mora Benavente</i>	
<i>Dos organizaciones muy diferentes</i>	123

	Página
Una relación en cuatro etapas	123
<i>Los 90</i>	124
<i>Buscando, y no terminando de encontrar, un marco común</i>	129
<i>Desencuentro y congelación</i>	137
<i>Acercamiento</i>	146
Un nuevo entendimiento	153
Conclusión	155
Bibliografía	156
 Capítulo quinto	
Las nuevas tensiones por el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades en la OTAN y la brecha de culturas estratégicas	159
<i>Andrés González Martín</i>	
Una vieja cuestión	161
Tiene Occidente voluntad de sobrevivir	171
Los tempos de los tres grandes de Europa	176
Una nueva relación con los aliados	190
La cuestión de la cultura estratégica	194
La brecha trasatlántica	200
Composición del grupo de trabajo	205
Cuadernos de Estrategia	207

Introducción

Elena Gómez Castro

«Nosotros, los jefes de estado y de gobierno de los países miembros de la Alianza del Atlántico Norte, nos hemos reunido en Madrid para perfilar la nueva OTAN mientras avanzamos hacia el siglo XXI. Se ha progresado sustancialmente en la adaptación interna de la Alianza. Como paso importante en el proceso evolutivo de la Alianza, hemos invitado a tres países a comenzar las negociaciones de adhesión. Hemos fortalecido sustancialmente nuestra relación con los socios mediante el nuevo Consejo de Asociación Euroatlántico y el refuerzo de la Asociación para la Paz. La firma el 27 de mayo del Acta Fundacional OTAN-Rusia y la Carta que firmaremos mañana con Ucrania muestran nuestro compromiso con una Europa sin divisiones. También estamos reforzando nuestro Diálogo Mediterráneo. Nuestro objetivo es fortalecer la paz y la estabilidad en el área Euro-Atlántica.

Una nueva Europa está emergiendo, una Europa de mayor integración y cooperación. Está evolucionando una arquitectura de seguridad europea inclusiva a la que estamos contribuyendo, junto con otras organizaciones europeas. Nuestra Alianza seguirá siendo una fuerza motriz de este proceso.

Estamos progresando en la materialización de nuestra visión de un orden justo y duradero de paz para Europa en su conjunto, basado en los derechos humanos, la libertad y la democracia».

Así comenzaba la Declaración de la Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en julio de 1997; y así comenzaba yo también mi andadura en la carrera diplomática, al ser asignada como oficial de enlace a una de las delegaciones que participaron en ella. Ya entonces trabajaba en cuestiones de seguridad en el Ministerio de Asuntos Exteriores y este evento me marcó profundamente.

Por eso, cuando el Instituto Español de Estudios Estratégicos me propuso coordinar este cuaderno no dudé en aceptar y agradezco especialmente que se me haya dado la oportunidad de elegir tanto los participantes, como las cuestiones que consideraba debían abordarse en el contexto actual.

Respecto a los primeros, a lo largo de mi carrera, he tenido el privilegio de trabajar con los mejores profesionales de la diplomacia y de las Fuerzas Armadas y algunos de ellos firman los artículos que están a punto de leer. A ellos les debo mi trayectoria profesional y mi afecto personal. Han compartido conmigo experiencias, conocimientos y gracias a ellos hoy puedo asumir las responsabilidades de mi cargo. Y de ellos nace un cuaderno único, pues en quienes lo han escrito confluyen competencia, memoria histórica, responsabilidad tanto en el diseño de la política española de seguridad y defensa, como en la toma de decisiones; y prestigio.

En lo que se refiere a los temas que se abordan, pensé que veinte años después de la Declaración de Madrid, cuando se dio el primer paso para que los países del Este regresaran a Europa, cuando se normalizaban las relaciones con Rusia, se consolidaba la cooperación con los socios y empezaba a vislumbrarse una arquitectura de seguridad europea, sería útil disponer: de un diagnóstico de lo ocurrido en los últimos años y su impacto en la Alianza Atlántica. Y que ese diagnóstico ayudase a comprender las distintas visiones que han surgido de las sucesivas etapas de la Alianza y que, en parte, se han reflejado en los Conceptos Estratégicos de 1999 y de 2010; el “esqueleto y músculos” que dotan a la Alianza de su capacidad de acción y su evolución; el funcionamiento del “cerebro” que debe velar porque la Organización se prepare para el futuro correcto (evitando la tentación de intentar cambiar el pasado); y, finalmente, la cohabitación con una Unión Europea que en el siglo XXI ha desarrollado una Política Común de Seguridad y Defensa con actuaciones y efectos notables, y que comparte con la Alianza teatros de operaciones, capacidades, valores y 22 de sus Estados Miembros.

El fin de la Guerra Fría abrió un debate sobre la utilidad de la OTAN. Pero pronto, las Guerras Balcánicas en los años 90 demostraron su utilidad y su valor añadido para la comunidad internacional. Las operaciones “fuera de área” de los Balcanes, primero, y de Afganistán, después, constituyeron, además, el banco de pruebas para adaptar el cerebro, el esqueleto y el músculo de la Alianza al incierto Siglo XXI.

La creación en 2003 del Mando de Transformación y el establecimiento ese mismo año de una nueva Estructura de Mandos marcaron los cambios que se producirían después. También el intercambio de cartas entre el secretario

general de la OTAN, Lord Robertson, y el alto representante de la Unión Europea, Javier Solana, que formalizó la relación entre las dos organizaciones, tanto institucional, como operativa y de desarrollo de capacidades (Mecanismos Berlín Plus), abren una nueva era en la que la UE da sus primeros pasos en la gestión civil y militar de crisis. No deja de ser curioso que en el ámbito militar y con sólo unos meses de diferencia, lance una operación haciendo uso de Berlín Plus (es decir, recurriendo a medios y capacidades de la OTAN) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Operación Concordia) y otra sólo con sus propios medios y capacidades en la República Democrática del Congo (Operación Artemis). Más tarde, la coincidencia de OTAN y UE en los mismos teatros de operaciones (con una operación militar y una misión civil en Afganistán y en Kosovo y con sendas operaciones militares en las aguas frente a las costas de Somalia), demostraría que las bases que tan difícil resultó establecer en 2003, serían pronto superadas.

En 2010, la adopción del Nuevo Concepto Estratégico y la Declaración de la Cumbre de Lisboa reflejan los cambios registrados y las tendencias de futuro: se asignan como tareas esenciales la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa; se prevé una nueva estructura de mandos más ágil, flexible, mejor preparada para operaciones, con menos cuarteles generales y con una reducción del 35% de los efectivos; también se perfila el fin de las grandes operaciones con el cierre de ISAF a finales de 2014 (que se sustituiría por una misión de formación, asesoramiento y asistencia mucho más reducida en 2015); se decide desarrollar capacidades nuevas como la de defensa de misiles balísticos y se incide en las ciber-amenazas; se subraya la importancia de los socios (especialmente por su contribución a las operaciones y por consolidar una red de seguridad en el entorno de la Alianza), y de la relación con la Unión Europea; respecto a Rusia, el texto plasma un nuevo espíritu de colaboración (la política de “reset” o de restablecimiento) en diversos ámbitos de interés común.

Y así se llega a 2014, el año que marcó un punto de inflexión en el contexto de la seguridad transatlántica. Como bien señala el Almirante Horcada, cuando a principios de año se comenzaba a preparar la Cumbre de Gales reinaba la “Pax Atlantica” y la Alianza buscaba cómo y en qué áreas debía marcarse nuevos objetivos y reforzar las dinámicas existentes. Por aquel entonces, las operaciones se habían reducido significativamente (especialmente en Afganistán, con el paso de ISAF a Resolute Support), la estructura de mandos se había comprimido para ahorrar esfuerzos manteniendo una OTAN flexible y desplegable y se buscaba mantener una cooperación sólida para asegurar la interoperabilidad lograda con muchos socios que participaron en las operaciones.

La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia al finalizar el primer trimestre y la declaración del Califato por el autodenominado Estado Islámico a comienzos de verano obligaron a una transformación acelerada y a la reconversión de la Alianza en la OTAN 3.0 que describe el Embajador Aguirre de

Cárcer. Es cierto que ya se habían producido movimientos sísmicos anteriores, como la guerra de Georgia, la irrupción de la piratería en las aguas frente a las costas de Somalia, o la crisis Libia con su efecto de desbordamiento hacia el África Subsahariana, y que poco a poco se iba consolidando un arco de inestabilidad, pero Crimea e Irak crearon una situación altamente dinámica que no se había previsto.

Como consecuencia de ello, la cooperación práctica con Rusia se ha suspendido –aunque la vía del diálogo se mantiene abierta y la Alianza sigue respetando los postulados y principios del Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997–; el mantra de “hacer más con menos” surgido de la crisis económica ha sido sustituido por el número mágico del 2% de gasto en Defensa; el ámbito de la disuasión y la defensa ha vuelto a centralizar los esfuerzos de la Alianza y se han articulado nuevas iniciativas, como el Plan de Preparación Aliada (RAP en sus siglas inglesas) y la proyección de estabilidad, enfocada prioritariamente (aunque no de forma exclusiva) al flanco sur y que englobaría la gestión de crisis y la seguridad cooperativa; y frente al miedo a una regionalización de la Alianza, se reafirman los principios de solidaridad, cohesión y un enfoque de 360°. Asimismo, cuestiones como la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal han centrado los trabajos de la Alianza.

Es cierto que la respuesta militar no solucionará el problema que plantean estos dos últimos fenómenos, pero no lo es menos que la OTAN dispone de unos medios y capacidades que revisten un claro valor añadido y que puestos a disposición de los esfuerzos más amplios de la comunidad internacional pueden contribuir a la solución. Así, en el caso del terrorismo, esta aportación se centra en tres grandes ejes: la inteligencia, la formación (tanto en el ámbito de contra-insurgencia, como de protección contra artefactos explosivos improvisados) y la gestión de crisis, si fuera necesario. En el caso de la migración ilegal, también la aportación de inteligencia constituye un elemento relevante, como lo han puesto de manifiesto la cooperación de la Agrupación Naval Permanente número 2 (SNMG 2) con el dispositivo FRONTEX de la UE, y la de la operación Sea Guardian con EUNAVFOR MED Sophia.

Porque otro mantra de este siglo es el del enfoque global, o de las tres Ds (diplomacia, defensa y desarrollo), según el cual para lograr soluciones duraderas a las crisis, es preciso combinar esfuerzos de distinta naturaleza y el ámbito de la defensa sigue siendo uno de los pilares de la respuesta. Muestra de ello es que ninguna de las crisis surgidas desde el año 2000 ha sido de naturaleza estrictamente militar, pero todas ellas (Afganistán, República Democrática del Congo, las aguas frente a las costas de Somalia, Mali, República Centroafricana, Irak, el Mediterráneo) han requerido intervenciones militares. Para garantizar entornos seguros y estables a las poblaciones, para permitir la distribución de ayuda humanitaria, para garantizar la libertad de los mares, para formar a las fuerzas locales, para proporcionar inteligencia o para salvar vidas. Conviene recordarlo.

Respecto a los “partenariados” o asociaciones con terceros países, los últimos años han marcado nuevos tipos de cooperación, que se alejan del tradicional enfoque regional. Así, aunque persisten el Diálogo Mediterráneo, la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) o la Asociación para la Paz (PfP), han ido diseñándose en otros modelos más enfocados a la cooperación operacional, como la Iniciativa de Fuerzas Conectadas (CFI), el Programa de Oportunidades Mejoradas (EOP), la Plataforma de Interoperabilidad, o centrados en el desarrollo de las capacidades locales, como el programa de Construcción de Capacidades de Defensa (DCB). Por otra parte, se ha ampliado el radio de acción de las asociaciones, gracias al nuevo concepto de “Socios Globales”, cuya última incorporación ha sido Colombia. Diálogo político, cooperación práctica y acción conjunta frente a las crisis sustentan una red de seguridad cada vez más amplia y más interdependiente bajo el liderazgo de la Alianza.

En cuanto a la relación con la Unión Europea, la Declaración Conjunta firmada en los márgenes de la cumbre de Varsovia por el presidente del consejo europeo, el presidente de la comisión europea y el secretario general de la OTAN ha creado, como apunta el director general Enrique Mora, “un nuevo entendimiento” basado en el pragmatismo y la cooperación práctica en ámbitos concretos y sin abordar cuestiones político-institucionales. Los siete ámbitos designados para profundizar la cooperación ya han sido concretados en más de cuarenta propuestas, cuya puesta en práctica ya ha comenzado. A finales de 2017 podrá evaluarse en ambas organizaciones el alcance y progreso de los compromisos.

Las relaciones transatlánticas y la cuestión del reparto de cargas han estado en el centro de muchos de los debates desde principio del Siglo XXI. Ya entonces en el Congreso de EEUU se multiplicaban las voces que consideraban que Europa no estaba haciendo lo suficiente en las guerras balcánicas. En 2006 la Alianza Atlántica se marcó el objetivo de un incremento de los presupuestos de defensa hasta alcanzar el 2%, pero la crisis económica que se produjo poco después no sólo dejó en suspenso esa ambición, sino que condujo a una reducción del gasto en este ámbito. Los eventos de 2014 reabrieron el debate y la cumbre de Gales planteó de nuevo la necesidad de revertir la tendencia negativa del gasto en defensa, trabajar por alcanzar el 2% en 2024, y emplear el 20% en equipamiento. Los aliados ya están demostrando la voluntad de cumplirlo, porque más allá de las cifras, existe una verdadera necesidad de invertir más para proteger a nuestras sociedades y es que el coste de la no seguridad no sería medible en cifras. Eso sí, habrá que garantizar que el incremento presupuestario se destina a adquirir las capacidades que son necesarias y que se estará dispuesto a utilizarlas cuando sea necesario (algo que no siempre ocurre). En definitiva, las tres Cs inglesas de “Cash, Capabilities, Commitments” (dinero, capacidades y compromiso) deben constituir un todo.

Las cumbres de Gales de septiembre de 2014 y de Varsovia de julio de 2016 sentaron las bases de esta evolución y del proceso de adaptación que hoy continúa.

En 2019 la OTAN cumplirá 70 años y en el mes de julio del año que viene se celebrará una nueva cumbre que servirá para preparar ese aniversario. Ya se reflexiona sobre si el esqueleto (la estructura de mandos) que se diseñó en 2011 es el adecuado para el nuevo contexto y cómo podría adaptarse para seguir cumpliendo los tres cometidos clave de la Alianza; y sobre cómo dotar de coherencia a todas las nuevas iniciativas que se han puesto en marcha desde 2014. Habrá que evaluar si sería necesario articular un nuevo marco para esa OTAN adaptada, un nuevo concepto estratégico que sirva de guía para los años siguientes. También será necesario analizar la relación entre la Alianza y la Unión Europea a la luz de los avances registrados tras la Declaración Conjunta de 2016, el previsible establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente de la UE y la salida de Reino Unido.

En la cumbre de Varsovia se evocó en varias ocasiones “el espíritu de Madrid”, recordando el entusiasmo que existía en 1997, la confianza en el futuro y la certeza de estar contribuyendo a un orden mejor. Ojalá es espíritu presida la preparación del 70 aniversario.

Estoy segura de que los artículos que van a leer no sólo les descubrirán aspectos desconocidos de la Alianza Atlántica, sino que contribuirán a demostrar el valor añadido de una organización que une las democracias occidentales, permite analizar conjuntamente los riesgos y amenazas comunes, diseñar estrategias para el futuro y que es, hoy, por hoy, la única que capaz de asegurar nuestra defensa colectiva. La OTAN nos permite estar preparados y, si fuera necesario, actuar dentro y fuera de nuestras fronteras para defender la libertad, la democracia y los derechos humanos, asegurar un futuro mejor a sociedades lejanas, y también el bienestar de las nuestras. A ambos lados del Atlántico.

Capítulo primero

La adaptación de la OTAN. 2014-2017

Miguel Aguirre de Cárcer y García del Arenal

Resumen

Los cambios en su entorno estratégico en 2014 determinaron un proceso de adaptación de la OTAN que ha originado una nueva postura de disuasión y defensa aliada y mayores esfuerzos para proyectar estabilidad más allá de sus fronteras y para profundizar en la cooperación con la UE. Este proceso no ha concluido todavía pero se pueden considerar ya algunas de las principales líneas de acción de la OTAN y cómo podrían afectar a España.

Palabras clave

OTAN, disuasión y defensa, Rusia, terrorismo, defensa europea, gastos de defensa.

Summary

The changes in its strategic environment in 2014 have produced an adaptation process of NATO that has brought about a new Allied defense and deterrence posture and greater efforts at projecting stability beyond its borders and at enhancing cooperation with the European Union. This process has not yet ended but some of the main lines of action of NATO, and how they might affect Spain, can already be examined.

Keywords

NATO, deterrence and defence, Russia, terrorism, European defence, defence spending.

Introducción

Es cada vez más frecuente¹ hacer referencia a tres periodos fundamentales en la evolución de la OTAN desde su creación en 1949 hasta hoy.

La OTAN 1.0 discurre desde abril de 1949 hasta la caída del Muro de Berlín y, poco después, la desaparición del Pacto de Varsovia, y coincide con la época histórica que denominamos de la Guerra Fría, en que la disuasión nuclear y la presencia de enormes cantidades de tropas a un lado y otro del Telón de Acero lograron que se evitase una nueva guerra global aunque Europa estuvo sometida al riesgo de una destrucción mutua asegurada.

La OTAN 2.0 transcurriría desde principios de 1990 hasta 2014 y se caracterizó por la búsqueda de un nuevo orden mundial en que el respeto del derecho internacional y de los principios de Helsinki de 1975 permitiría desarrollar unos esquemas de cooperación en cuestiones de seguridad entre todos los países desde Vancouver hasta Vladivostok, incluyendo a la Federación Rusa que adquiriría un estatus de socio estratégico de la OTAN tras la firma del Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y Rusia de 1997 y la creación del Consejo OTAN-Rusia en 2002. De este modo, en toda el área Euroatlántica, e incluso en sus vecindades del sur del Mediterráneo y de Asia Central, debía predominar la estabilidad y la seguridad. La OTAN dejó de atender primordialmente a la defensa territorial de sus miembros y se centró en la gestión de crisis, ya fuese en los Balcanes ante los conflictos y tensiones producidos por la desmembración de la antigua Yugoslavia o en Afganistán tras los atentados de septiembre de 2001. Al mismo tiempo, atendiendo a la voluntad expresada por muchos países de Europa central y oriental de integrarse en la Alianza Atlántica, se llevaron a cabo tres grandes oleadas de ampliaciones que llevaron a la OTAN a pasar de 16 miembros en 1991 hasta 28 miembros en 2009, creando así una amplia zona de estabilidad y seguridad en Europa, desde el mar Báltico y el mar Negro hasta el océano Atlántico.

Pero ese anhelo de una Europa en paz y libre, rodeada por una vecindad estable, se quebraría en 2014, dando pie a la actual OTAN 3.0 que ha debido adaptarse ante los graves desafíos de seguridad surgidos como consecuencia de la crisis en Ucrania y del agravamiento del arco de crisis que se extiende por Oriente Medio, el Norte de África y el Sahel, caracterizado en buena medida por el terrorismo de Dáesh y diversas tensiones regionales. Es esta OTAN 3.0, y su proceso de adaptación a los nuevos retos de seguridad, la que se va a considerar en mayor detenimiento tomando como referencias esenciales las decisiones que se adoptaron en la cumbre de la OTAN celebrada en Gales en septiembre de 2014 y en la cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia en julio de 2016, junto con la más reciente reunión de

¹ SIMÓN Luis. «“Back to basics” and “out of area” towards a multi-purpose NATO». *RUSI Journal*. June/July 2014; James Stavridis. «Five ways to reboot NATO». *Político*, 20.4.2015.

jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN celebrada en Bruselas el pasado 25 de mayo de 2017.

2014: El punto de inflexión

A mediados de 2013, la mayor preocupación en la sede de la OTAN en Bruselas y en el Cuartel General del Mando Aliado de Operaciones (SHAPE) era encontrar la forma de asegurar que, a partir de finales de 2014 cuando ya solo quedase una fuerza aliada residual en Afganistán conforme a los planes establecidos por el presidente Obama en 2011, se mantendrían los elevados niveles de interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas de los países Aliados, y de estas con las FF. AA. de los países socios, que se habían labrado a lo largo de numerosos años de combate juntos en Afganistán. La única otra operación de cierta envergadura de la OTAN en número de efectivos y países socios participantes, KFOR, no constituía ya un marco suficiente para lograr ese objetivo. Poco antes de finales de 2013, el primer ministro británico David Cameron confirmó su propuesta de albergar en Gales una nueva cumbre de la OTAN en septiembre de 2014 para principalmente considerar todas las implicaciones que tendría esa prevista transición en Afganistán.

Sin embargo, los temas principales de esa cumbre celebrada cerca de Newport y de Cardiff fueron bien distintos. Los acontecimientos en Ucrania que llevaron a la caída del presidente Yanukovich en febrero y a la ocupación y anexión de Crimea por Rusia en marzo de 2014 y el cuasi total colapso, en el verano de 2014, del ejército de Irak incapaz de contener los avances del nuevo ejército terrorista del Estado Islámico, o Dáesh según su acrónimo árabe, supusieron un cambio radical en el entorno de seguridad de Europa y enfrentaron a la OTAN con unos nuevos retos de seguridad que iban a marcar su proceso de adaptación que todavía hoy continúa.

La creciente inestabilidad en Ucrania en los últimos meses de 2013, en especial tras la decisión de última hora del presidente Yanukovich de rechazar la firma del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea, que se venía negociando desde 2007 y que se esperaba firmar en la cumbre de la Asociación Oriental de la UE que se celebraría en Vilnius el 29 de noviembre de 2013, suscitaba la lógica preocupación entre los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN. En su reunión del 3 de diciembre de 2013, los ministros aliados condenaron el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos en Kiev al tiempo que urgían al Gobierno y a la oposición a que entablaran un diálogo e iniciaran un proceso de reformas. Finalmente, el Gobierno y la oposición alcanzaron un principio de acuerdo el 21 de febrero de 2014, en presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania y Polonia. Sin embargo, el uso desproporcionado de la violencia de nuevo poco después contra los manifestantes causó gravísimos acontecimientos que llevaron al presidente Yanukovich a abandonar el país y posteriormente

ser sustituido por un Gobierno interino que convocó nuevas elecciones presidenciales a celebrar el 25 de mayo.

Fue en este nuevo contexto de transición de la autoridad política en Ucrania cuando grupos prorrusos asumieron el control efectivo de Crimea y decretaron la celebración, en un plazo de apenas 10 días, de un referéndum, ilegal de conformidad con la Constitución de Ucrania, para confirmar la incorporación de Crimea a la Federación Rusa. Mientras Rusia iniciaba inmediatamente un refuerzo de sus guarniciones militares en Crimea, también llevaba a cabo ejercicios y despliegues de importantes formaciones de sus Fuerzas Armadas en las zonas próximas a las fronteras orientales de Ucrania, en apoyo claro a las milicias separatistas armadas prorrusas que ya en abril proclamaron las nuevas República Popular de Donetsk y República Popular de Lugansk².

Por otro lado, desde principios de 2014, Dáesh comenzó a ocupar diversas ciudades de Irak, empezando por las zonas de preponderancia sunita entorno a Ramadi y Fallujah y llegando a tomar el control de las ciudades más norteñas de Tikrit y Mosul en junio de 2014. Además, aprovechando la dramática situación de seguridad en Siria a raíz del conflicto civil que asolaba a dicho país desde 2011, Dáesh también logró tomar el control de amplias zonas de Siria en el verano de 2014 en las provincias de Raqqa y Deir-Ezzor.

A finales de junio de 2014, desde la ciudad recientemente ocupada de Mosul, el Estado Islámico se autoproclamó como califato, con capital en Raqqa, y designó califa a Abu Bakr Al-Baghdadi, lo que atrajo a las zonas bajo su control a numerosos combatientes extranjeros tanto de países árabes como europeos y condujo progresivamente a una declaración de lealtad al nuevo Califato por parte de distintos grupos terroristas yihadistas en otros países islámicos.

Gracias a sus abundantes ingresos económicos obtenidos de los recursos petrolíferos y bancarios de los que se apropió en las zonas que pasó a dominar en Irak y Siria, y a su control sobre distintos tráfico ilícitos y nuevos impuestos exigidos a las poblaciones locales, Dáesh ha venido financiando y dando apoyo a numerosas actividades terroristas tanto en Oriente Medio, Norte de África y el Sahel como en distintos países occidentales, en los que la mayoría de las veces los responsables de cometer atentados terroristas se declaraban combatientes del Estado Islámico.

Estos grandes cambios a partir de 2014 en el entorno estratégico de la Alianza, tanto en su flanco oriental como en su flanco sur, han tenido numerosas implicaciones para la postura de disuasión y defensa aliada:

² Para considerar las implicaciones estratégicas de la crisis de Ucrania son muy recomendables los artículos de Sir Lawrence Freedman, de King's College London, en 2014: «Ukraine and the art of crisis management», *Survival*, vol. 56, número 3, 2014, y «Ukraine and the art of limited war», *Survival*, vol. 56, número 6, 2014-2015.

- Las tareas vinculadas a la defensa colectiva, en su expresión primordial de defensa territorial de los países aliados pero también de asegurar la libertad de navegación y la capacidad de refuerzo, han vuelto a tener la máxima prioridad ante las nuevas percepciones de riesgo que suscitan las posturas militares más asertivas por parte de Rusia.
- La cooperación práctica, política y militar, de la OTAN con Rusia se ha visto suspendida y aunque se quiere mantener activo el diálogo con Rusia, no resulta fácil lograrlo dada la falta de avances en el proceso de resolución política de la crisis en Ucrania y la desconfianza que ello genera.
- Se presta cada vez mayor atención a las tácticas de guerra híbrida (*hybrid warfare*) que permiten a los agresores actuar asimétricamente escondiendo su verdadera identidad en un conflicto, con el objetivo de dificultar o retrasar la adopción de decisiones en el ámbito de la Alianza para responder a un posible ataque, y que se pueden manifestar en ataques cibernéticos, contra redes de mando y control militares o redes e infraestructuras críticas civiles; en la manipulación de redes sociales con propósito de desinformación o reclutamiento de activistas; en la infiltración en colectividades religiosas o nacionales en países aliados para crear descontento o reclutar nuevos seguidores; etc.
- Se ha decidido reforzar la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) y mejorar sustancialmente la capacidad para desplegarla con gran rapidez en cualquier área de operaciones en que pueda ser necesario, lo que llevó a la creación de la nueva Unidad de muy alta disponibilidad de la NRF (VJTF: Very High Readiness Joint Task Force).
- Se ha buscado mejorar la capacidad de la OTAN para contribuir a la proyección de estabilidad en aquellos países frágiles o fallidos de su entorno que solicitan asesoramiento y asistencia para reforzar sus propias capacidades de seguridad y defensa o para mejorar su resiliencia.
- Se ha desarrollado un nuevo marco para la adaptación de la OTAN a los retos y amenazas provenientes del sur que por sus características propias, a menudo difíciles de predecir y provenientes de actores no estatales, exigen un tipo de respuesta militar distinta de las que tradicionalmente ha desarrollado la OTAN.
- En este contexto, se busca mejorar la contribución de la OTAN a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo, en el entendimiento de que como parte de una respuesta global a la amenaza terrorista, la aportación de la OTAN no será con frecuencia la más destacada sino que se centrará en aquellos ámbitos en que puede aportar un valor añadido específico.
- De igual modo que la crisis de Ucrania y de las relaciones entre Occidente y Rusia pusieron de manifiesto la complementariedad entre las sanciones económicas de la Unión Europea hacia ese país y el refuerzo

de la defensa colectiva de la OTAN, se ha avanzado considerablemente en la búsqueda de una más estrecha cooperación en temas de seguridad y defensa entre la OTAN y la UE.

Una consideración propia merecen los esfuerzos de la OTAN para detener la reducción en los presupuestos de defensa de los países aliados y el nuevo compromiso negociado en 2014, en vísperas de la cumbre de Gales, para tender a alcanzar el objetivo del 2 % del PIB en los presupuestos anuales de cada aliado en un plazo de 10 años. Aunque los cambios en el contexto estratégico que acabamos de describir han venido a reforzar la necesidad de ese nuevo compromiso de inversiones de defensa, en su origen se encuentra también la reclamación política de EE. UU., incluyendo la Administración Obama con la visita puesta ya en las elecciones presidenciales de finales de 2016, y el Congreso de EE. UU. para que los aliados europeos y Canadá pusieran fin a la gran desproporción en los gastos de defensa de EE. UU. y de la mayoría de los restantes aliados y así alcanzar un reparto de cargas (*burden-sharing*) más equitativo.

El conocido instituto sueco SIPRI publicó en abril de 2016 un breve documento sobre tendencias en los gastos militares mundiales en 2015³ que ponía de manifiesto que la reducción en los gastos de defensa en varios países aliados europeos en el periodo 2006-2015 había alcanzado elevadas proporciones: Eslovenia (-37 %), Grecia (-35 %), República Checa (-35 %), Hungría (-31 %), Italia (-30 %), Bulgaria (-27 %), España (-20 %), Eslovaquia (-19 %), Países Bajos (-16 %), Dinamarca (-14 %), Croacia (-14 %).

Según SIPRI, mientras que el gasto en defensa en los países de Europa Occidental y Central todavía en 2015 se redujo globalmente en un 1,5 % y alcanzaba en el periodo 2006-2015 una reducción acumulada del -8,5 %, el gasto en defensa de Rusia se incrementó en ese mismo periodo 2006-2015 en un 91 %, habiendo pasado su gasto anual de defensa en porcentaje del PIB de un 3,5 % en 2006 a un 5,4 % en 2015.

Mientras tanto, el gasto anual de defensa de EE. UU., como porcentaje del PIB, se había reducido de 2006 a 2015 en un 0,3 % pero todavía alcanzaba la importante cifra de un 3,3 % del PIB en 2015. En cambio, todos los mayores aliados europeos habían reducido sus gastos anuales en porcentaje del PIB de 2006 a 2015: el Reino Unido de un 2,2 % a un 2,0 %; Francia de un 2,3 % a un 2,1 %; Alemania de un 1,3 % a un 1,2 %; e Italia de un 1,7 % a un 1,3 %.

En definitiva, en 2014, la reclamación por EE. UU. de un reparto de cargas más equitativo entre los aliados, sin perjuicio de las salvedades que se pueden aducir con razón sobre el objetivo del 2 % del PIB, respondía a una realidad que se había agravado en los años anteriores como consecuencia de la crisis económica. La necesidad imperiosa de prestar más atención y recur-

³ PERLO-FREEMAN Sam, FLEURANT Aude, WEZEMAN Pieter and WEZEMAN Siemon. *Trends in world military expenditure*, 2015. SIPRI fact sheet. April 2016.

sos a la defensa a raíz de los acontecimientos de 2014 hizo que fuese más difícil para los aliados europeos y Canadá oponer su tradicional resistencia a comprometer mayores esfuerzos presupuestarios a estas tareas frente a las cada vez más insistentes demandas por parte de Estados Unidos.

La cumbre de Gales. 4-5 de septiembre de 2014

La cumbre de Gales dio comienzo con una emotiva ceremonia en recuerdo de todos los soldados fallecidos en Afganistán, señalando así la transición de ISAF, que terminaría en diciembre de 2014, a la nueva misión Apoyo Decidido (RSM: Rolute Support Mission), no ya de combate sino de entrenamiento, asistencia y asesoramiento a las FF. AA. de Afganistán que asumirían la responsabilidad principal de mantener la seguridad en el país.

La celebración de las elecciones presidenciales en la primavera de 2014, con unos altísimos índices de participación y un elevado nivel de seguridad proporcionado mayoritariamente por las fuerzas de seguridad afganas, alentaba cierto optimismo, al igual que el destacado desarrollo económico y social del país, que contaba ya con importantes nuevas infraestructuras y con unos niveles de asistencia sanitaria y escolarización, incluyendo de niñas, muy elevados. Es necesario hacer referencia a los todavía preocupantes índices de cultivo de opiáceos y a la presencia de grupos de talibanes que trataban de quebrar esa seguridad.

El acuerdo político que alcanzaron los dos candidatos presidenciales a finales de septiembre serviría para poder encarar el futuro de Afganistán sobre unas bases políticas sólidas. Una vez que el nuevo presidente Ghani firmó los necesarios acuerdos de seguridad con EE. UU. (BSA: Bilateral Security Agreement) y con todos los aliados y socios (SOFA: Statute of Forces Agreement), la OTAN confirmaba su intención de permanecer en 2015 en Afganistán para apoyar la consolidación del Gobierno de Afganistán con la nueva RSM, que contaría con unos efectivos máximos de 12.500 soldados. Más difícil de lograr sería sin embargo que sus potentes vecinos regionales, como Irán, Pakistán y la India, cuya influencia en el futuro del país es determinante, contribuyesen también al logro de un Afganistán estable y seguro, a pesar de que la falta de avances en la gobernabilidad y seguridad en Afganistán, como habría de ocurrir, no haría sino prolongar la crisis en toda la región.

Pero concluida esta primera sesión de trabajo, la cumbre de Gales se centró en la tarea urgente de comenzar a definir una respuesta global y coherente para hacer frente a las nuevas amenazas y retos de seguridad que se habían perfilado en el entorno estratégico de la OTAN. La respuesta vendría dada por un nuevo Plan de Acción de Preparación Aliada (RAP: Readiness Action Plan), que respondía, tal como se indica en el comunicado de la cumbre, tanto a los retos que plantea Rusia y sus implicaciones estratégicas como a los

riesgos y amenazas provenientes de la vecindad sur, en Oriente Medio y el Norte de África.

El RAP constaba de dos tipos de instrumentos: Medidas de Aseguramiento (*Assurance Measures*) en el flanco oriental y Medidas de Adaptación (*Adaptation Measures*) de la postura militar estratégica de la OTAN.

Las medidas de aseguramiento, iniciadas algunas ya a partir de abril de 2014, estaban destinadas a mostrar visiblemente la cohesión y solidaridad en la defensa colectiva de todos los aliados. Incluían vuelos de aviones de vigilancia AWACS, el refuerzo de la Policía Aérea sobre los países Bálticos, el incremento de los despliegues marítimos de los grupos navales aliados en el mar Báltico y mar Negro, la revisión de los planes de contingencia de defensa de las zonas orientales de la Alianza y el desarrollo de ejercicios militares más frecuentes en dichas zonas. En Gales se acordó que estas medidas continuarían durante 2015 mientras se juzgase necesario.

Las medidas de adaptación del RAP aprobadas en la cumbre de Gales buscaban asegurar que la OTAN estuviese en disposición de reaccionar con gran rapidez a cualquier amenaza a nuestra seguridad, incorporando un programa intensificado de ejercicios militares, el preposicionamiento de elementos de mando y control en algunos países aliados para facilitar el refuerzo (los denominados NFIU –NATO Force Integration Units– que se establecieron en primer lugar en Polonia, cada uno de los tres Estados Bálticos, Rumanía y Bulgaria y más tarde también en Hungría y Eslovaquia) y el desarrollo de una nueva Unidad de Muy Alta Disponibilidad (VJTF en sus siglas inglesas, Very high readiness Joint Task Force, y también conocida como la punta de lanza o «*spearhead force*» de la NRF), como fuerza principalmente terrestre y parte de una fuerza de respuesta reforzada de la OTAN (ENRF: Enhanced NATO Response Force).

La NRF reforzada pasaría a tener unos 30.000 efectivos y la nueva VJTF estaría preparada para desplegarse en cualquier escenario, tanto en el flanco oriental como en el sur, en menos de una semana. Para asegurar un reparto del esfuerzo y responsabilidades adicionales que conllevaba la nueva VJTF, se estableció un programa de rotación entre varias naciones aliadas que se ofrecieron a liderar dicha VJTF en calidad de nación marco. Alemania, que lideraba la NRF en 2015, asumió el liderazgo de la VJTF interina en dicho año, mientras que España, que lideraba la NRF en 2016, aceptó el reto de ser nación marco de la primera VJTF plenamente operativa en dicho año, incluyendo su despliegue efectivo por primera vez, en Polonia en mayo de 2016 en el marco del ejercicio Brilliant Jump 2016 de la OTAN y la participación subsiguiente, en junio, en el ejercicio nacional polaco Anaconda 2016 en el que tomaron parte más de 30.000 efectivos de varios países aliados.

La segunda decisión más importante que se aprobó en la cumbre de Gales fue el compromiso de inversiones de defensa (DIP: Defence Investment Pledge) que fijaba por primera vez al máximo nivel de los jefes de Estado y de

Gobierno de la OTAN el objetivo de dedicar al menos un 2 % del PIB a gastos anuales de defensa y de estos, al menos un 20 % para la adquisición de nuevos equipos, incluyendo investigación y desarrollo. Los términos concretos de este compromiso fueron negociados a lo largo del verano de 2014 en el marco de frecuentes y arduas reuniones, formales e informales, entre los embajadores aliados en Bruselas, sin que se terminase de aprobar su enunciado final hasta apenas un par de días antes del comienzo de la cumbre de Gales. Era indudable que todos los países eran conscientes de que la aprobación de este compromiso al máximo nivel político le otorgaría un valor muy destacado y en aras a preservar la credibilidad de la Alianza era imprescindible acertar en la forma en que quedaría expresado dicho compromiso.

El párrafo 14 de la Declaración de la cumbre de Gales recoge en detalle los términos del DIP:

- Los aliados que ya alcanzaban el objetivo del 2 % (que en esa fecha eran solo 4: EE. UU., Reino Unido, Grecia y Estonia) tenderían a mantener esos niveles en el futuro.
- Los demás aliados, detendrían cualquier reducción en sus gastos de defensa; tenderían a incrementar sus gastos de defensa en valores reales a medida que se incrementase su PIB; y tenderían a avanzar hacia el objetivo del 2 %, y del 20 %, en el plazo de una década (es decir, en 2024), con vistas a alcanzar los objetivos de capacidades de la OTAN.
- Los aliados también debían asegurar que sus fuerzas cumplirían con las directrices de la OTAN sobre despliegues en operaciones y sobre interoperabilidad.
- Se establecía, finalmente, un proceso de revisión anual del progreso alcanzado, en las futuras reuniones de ministros de Defensa y cumbres de jefes de Estado y Gobierno.

Dado que las leyes presupuestarias de la mayor parte de los aliados no permitían asumir compromisos plurianuales de gasto, máxime a 10 años vista, el DIP era necesariamente una obligación de carácter exclusivamente política, que debía ser refrendada, en su caso, anualmente cuando se aprobasen los presupuestos de cada nación, pero no cabe duda que todos los aliados le otorgaban una importancia política destacada, como reflejaba el hecho de que se adoptase al máximo nivel de jefes de Estado y Gobierno, lo que necesariamente pesaría en las decisiones que tuviesen que tomar los distintos Gobiernos que se sucediesen tras los habituales procesos electorales en cada país aliado.

Por otra parte, en el contexto del final de la operación ISAF en Afganistán, había una lógica preocupación por mantener unos niveles adecuados de cooperación e interoperabilidad con los países socios que habían participado en dicha operación. Por ello se aprobó una iniciativa específica de interoperabilidad que constaba, de entrada, con dos grupos de países

socios. Los 5 países socios (Australia, Finlandia, Georgia, Jordania y Suecia) que habían realizado contribuciones a operaciones OTAN de carácter especialmente significativas eran denominados «Enhanced Opportunities Partners», lo que les permitiría tener acceso a programas de cooperación reforzada con la OTAN, al tiempo que se creó una Plataforma de Interoperabilidad, que se reunió por primera vez durante la cumbre de Gales a nivel de ministros de Defensa, y a la que se invitó a 24 países socios de la OTAN, como foro de diálogo y para promover la cooperación práctica en cuestiones de interoperabilidad.

También en la cumbre de Gales se abordó por primera vez la necesidad de reforzar las capacidades de la OTAN para proyectar estabilidad en los países vecinos, tanto en el este como en el sur, para mejorar su resiliencia y su capacidad de asegurar por sí mismos la estabilidad y la seguridad en sus territorios. Sin necesidad de desplegar unidades de combate propias de la OTAN, a menudo en entornos no permisivos que incrementaban los costes y los riesgos, se quería mejorar la contribución de la OTAN a la seguridad y estabilidad internacionales y a la prevención de conflictos mediante programas de asistencia y entrenamiento a las Fuerzas Armadas de dichos países desarrollados por expertos militares aliados. Se acordó empezar dichos programas en tres países socios (Georgia, Moldova y Jordania), se designó al entonces vicesecretario general de la OTAN, embajador Alexander «Sandy» Vershbow, como coordinador especial de «Defence Capacity Building», y se decidió establecer un órgano en la estructura militar de la OTAN para poder aportar propuestas eficaces y coherentes teniendo en cuenta las necesidades y peticiones de los países socios.

El concepto de «proyección de estabilidad» por parte de la OTAN, incluyendo la contribución a los esfuerzos de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, adquiriría más adelante aún mayor protagonismo, situándose en las presentaciones públicas como el segundo vector principal de la adaptación de la OTAN al nuevo contexto estratégico, junto con la nueva postura de disuasión y defensa, aunque no ha alcanzado su plena potencialidad a pesar de los años transcurridos debido a distintas dificultades (modalidades para la generación de recursos humanos y financieros; coordinación con programas bilaterales de similares características y con la UE, la ONU y otras organizaciones; identificación de ámbitos en que la OTAN puede aportar valor añadido; etc.) que se fueron identificando a medida que se avanzaba en su concreción.

Finalmente, es importante reseñar que en los márgenes de la cumbre de Gales tuvieron lugar dos reuniones con una notable incidencia política en los dos ámbitos de conflicto que en ese momento centraban lógicamente la mayor atención de los líderes políticos: la situación del conflicto en la zona oriental de Ucrania y la situación en Irak y Siria tras la toma por Dáesh de importantes ciudades en Irak y en Siria.

En la reunión relativa a Ucrania, celebrada antes del comienzo formal de la cumbre de la OTAN, participaron los presidentes de EE. UU., Francia y Ucrania y los primeros ministros de Alemania, Reino Unido e Italia. Poco antes, en junio de 2014, se había creado un foro diplomático que se denominó «formato Normandía», que tomaba su nombre de la primera reunión celebrada con ocasión del centenario del desembarco aliado en Normandía en la que participaron los presidentes de Rusia, Ucrania y Francia y la canciller de Alemania. Este «formato Normandía» se consolidaría con el paso de los meses como el principal ámbito de impulso y supervisión política y diplomática para la búsqueda de una solución política al conflicto en el este de Ucrania.

Durante el mes de agosto, el conflicto se había recrudecido y cuando parecía que el Gobierno de Kiev iba logrando algunos destacados avances militares, los grupos separatistas de Donetsk y Lugansk lograron detener y revertir en parte esos avances, muy probablemente gracias a una ayuda militar sustancial rusa que llegaba a esos territorios en paralelo a unos convoyes de asistencia humanitaria por carretera que organizaba Moscú. Parecía imprescindible, por ello, establecer un alto el fuego y dar comienzo a un proceso de solución diplomática, lo que quedaría refrendado apenas un par de días más tarde cuando se concluyeron los denominados Acuerdos de Minsk, luego conocidos como Minsk-1 ya que su incumplimiento requirió una nueva ronda negociadora que dio lugar al acuerdo Minsk-2 firmado en febrero de 2015 al amparo político nuevamente de los cuatro líderes del «formato Normandía».

La elección de esta vía diplomática para la resolución del conflicto suponía reconocer también que la OTAN no aportaría armamento letal a Ucrania, como venían solicitando algunos sectores políticos en EE. UU., para hacer frente a la ofensiva separatista en la región ucraniana de Donbass que con toda seguridad se beneficiaba de la asistencia militar de Rusia. Ucrania era uno de los principales países socios de la OTAN, desde que en julio de 1997, en los márgenes de la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, se firmó un acuerdo de asociación y se creó la Comisión OTAN-Ucrania. Sin embargo, no era un país miembro de la Alianza Atlántica que pudiese solicitar la garantía de defensa colectiva que figuraba en el artículo 5 del Tratado de Washington. Pero algunos analistas consideraban que la ocupación y anexión de Crimea por Rusia, y su apoyo militar a los separatistas de Donetsk y Lugansk, suponía una violación por dicho país del Memorándum de Budapest de diciembre de 1994 firmado por Ucrania y Rusia, junto a EE. UU. y Reino Unido, que facilitó la transferencia definitiva a Rusia del armamento nuclear de la antigua Unión Soviética que se encontraba todavía en territorio ucraniano y que recogía un compromiso de respeto de la soberanía e integridad territorial de Ucrania, por lo que, a su entender, habría una base política suficiente para aportar a Ucrania la asistencia militar que venía solicitando a diversos países de la OTAN.

La segunda reunión acogió a los jefes de Estado y Gobierno de 10 países (EE. UU., Reino Unido, Francia, Australia, Canadá, Dinamarca, Turquía, Italia, Alemania y Polonia) que habían manifestado su disposición a contribuir a

las acciones aéreas que EE. UU. había empezado a desarrollar para atacar las posiciones de Dáesh en Irak y Siria y estaba destinada a dar un impulso político a este proceso para dejar de manifiesto que Occidente no dejaría sin respuesta las imágenes e informaciones contrastadas que habían llegado sobre la barbarie del grupo terrorista de Dáesh contra rehenes occidentales y contra minorías, cristianas o musulmanas, que no se plegaban a su doctrina política y religiosa cuando quedaban bajo su control a medida que Dáesh avanzaba militarmente. Por su parte, el secretario de Estado de EE. UU., John Kerry, había comenzado con anterioridad las necesarias gestiones diplomáticas para crear una «coalición global» contra el Estado Islámico, que coordinaría las operaciones militares desde el Cuartel General del Mando Central de EE. UU. (CENTCOM) en Tampa (Florida) y que debía englobar tanto a países occidentales como a países islámicos de Oriente Medio y África del Norte, para trabajar con el Gobierno de Irak para poner en práctica la estrategia de «degradar y finalmente vencer» a Dáesh.

Es necesario también destacar que si bien la coalición militar contra Dáesh en Irak y Siria estaría liderada y coordinada por EE. UU., es indudable que la razón principal de que esta diversidad tan elevada de países que forman parte de la coalición global hayan podido desde un primer momento trabajar conjuntamente con gran eficacia es que están todos entrenados y ejercitados en la utilización de estándares militares de la OTAN, adquiridos o bien mediante su participación anterior en operaciones de la OTAN o bien mediante su formación y entrenamiento con países de la Alianza. Por ello, si bien por razones políticas se consideró que la OTAN no debía asumir el liderazgo en esta operación, la importancia de esta interoperabilidad militar desarrollada al amparo de la OTAN resultó esencial.

De Gales (septiembre de 2014) a Varsovia (julio de 2016)

Los acontecimientos de la primavera y verano de 2014 habían obligado a la OTAN a adaptarse rápidamente al nuevo contexto de seguridad que se estaba definiendo. Sus autoridades militares, todavía volcadas en gran medida en las operaciones tradicionales de gestión de crisis, debían ahora volver a dedicar sus esfuerzos con carácter prioritario a las tareas algo descuidadas de la defensa territorial de los aliados y de las tácticas terroristas asimétricas.

Por ello, una buena parte de las decisiones e iniciativas aprobadas por los jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Gales eran propuestas conceptuales que ahora debían detallarse y desarrollarse. Era por lo tanto mucha la tarea que quedaba pendiente al terminar dicha cumbre y las reuniones ministeriales de la OTAN, de Asuntos Exteriores y de Defensa que se celebraban regularmente varias veces al año, serían las encargadas de aportar las directrices adicionales que fuesen necesarias y de endosar las políticas ya más elaboradas que surgiesen de las consultas entre los aliados en Bruselas.

Las relaciones OTAN-Rusia

En el plano político, permanecía la incertidumbre sobre los verdaderos objetivos de Rusia en relación con el futuro de Ucrania, más allá de la anexión de Crimea a la Federación Rusa que Moscú presentaba como una cuestión zanjada que no requería ya solución alguna, y respecto a la estrategia que debía adoptar la OTAN en consecuencia para sus relaciones futuras con un país como Rusia que claramente había violado normas esenciales del derecho internacional y los principios fijados en Helsinki en 1975 pero que no podía ser condenado al ostracismo ni al aislamiento ya que desempeñaba un papel crucial, no en poca medida por su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para la resolución de algunos de los principales conflictos que todavía amenazaban la paz y seguridad internacionales.

En su reunión del 1 de abril de 2014, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN⁴ recordaron que habían venido trabajando con constancia para establecer mayor cooperación y confianza con Rusia pero que esa confianza se había visto gravemente quebrada, por lo que habían decidido suspender toda la cooperación civil y militar entre la OTAN y Rusia, mientras que se mantendría el diálogo político a nivel de embajadores para permitir, ante todo, intercambiar posiciones sobre la crisis de Ucrania. Conforme a esta decisión, algunas de las actividades de cooperación entre la OTAN y Rusia que en esos momentos se estaban desarrollando, muy particularmente la actuación conjunta por encargo de ONU y la OPAQ para el transporte y destrucción de los precursores químicos que todavía poseía el régimen sirio, quedaron interrumpidas y su realización se llevó a cabo, en su caso, únicamente por los países de la OTAN.

Antes de la cumbre de Gales, se celebró una reunión del Consejo OTAN-Rusia en junio de 2014, dedicada a la crisis de Ucrania, que puso de manifiesto la dificultad para entablar un diálogo sereno en dicho foro, dadas las recriminaciones mutuas que se expresaron sobre los orígenes de la crisis en Ucrania, que pudiese contribuir a promover una solución política, que pronto quedó delegada en el denominado «formato Normandía».

Por otra parte, la OTAN se encontraba todavía afectada por la forma en que se resolvió el conflicto de Georgia en agosto de 2008, cuando se pudo alcanzar un cese el fuego en muy poco tiempo merced a la mediación del presidente Sarkozy de Francia, pero al mismo tiempo Rusia consiguió consolidar su influencia y control sobre las regiones georgianas de Osetia del Sur y Abjasia y, sin embargo, las relaciones OTAN-Rusia pronto volvieron a la normalidad. El temor a que en esta nueva crisis con Rusia ocurriese algo similar, y se retornase al cabo de no mucho tiempo al «*business as usual*» en las

⁴ Declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN. 1 de abril de 2014. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm.

relaciones OTAN-Rusia, a pesar de la anexión rusa de Crimea y su apoyo a las denominadas Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk, hizo que un buen número de aliados se opusiesen a cualquier iniciativa que pudiese hacer creer a Rusia que ya podía dar por superada esta nueva crisis en sus relaciones con la OTAN.

De hecho, el Consejo OTAN-Rusia no volvió a reunirse hasta el 20 de abril de 2016, casi dos años más tarde y en vísperas de la cumbre de Varsovia de julio de 2016, tras haberse puesto de manifiesto que la política aliada de doble-enfoque con Rusia, suspensión de toda cooperación práctica y continuación del diálogo político, se estaba incumpliendo al no convocarse reuniones del Consejo OTAN-Rusia, sin perjuicio de que el secretario general de la OTAN había mantenido alguna reunión con el ministro ruso de Asuntos Exteriores en los márgenes de la Asamblea General de Naciones Unidas o de la Conferencia de Seguridad de Munich. Esta nueva reunión del Consejo OTAN-Rusia en abril de 2016 se celebró ya con tres temas en su orden del día, que se repetirían en todas las reuniones subsiguientes: la crisis en Ucrania; la transparencia y reducción de riesgos militares; y la situación en Afganistán. El diálogo entre los países aliados y Rusia siguió siendo difícil en estas reuniones pero al menos se puso fin al largo *impasse* y se retomó la senda de un diálogo que resultaba indispensable en cuestiones de seguridad en las que se compartían intereses aunque todavía no se compartía la confianza.

Otra circunstancia que incidió en las relaciones entre Rusia y la OTAN fue el comienzo de las acciones aéreas de combate por parte de Rusia en Siria, en septiembre de 2015, en teoría para atacar las posiciones de Dáesh pero en realidad para apuntalar al régimen sirio de Assad y obtener así mayores facilidades para un despliegue militar ruso en el puerto sirio de Tartus y en bases aéreas sirias cerca de Latakia. Dejando al margen el grave incidente, en noviembre de 2015, del derribo de un avión de combate ruso por la Fuerza Aérea de Turquía tras haber violado su espacio aéreo, que pudo superarse por la decidida voluntad de ambos países de evitar que pudiese deteriorar irremediabilmente los numerosos proyectos económicos que comparten, la nueva presencia militar de Rusia en el Mediterráneo Oriental no solo complicaba la actuación de la coalición global contra Dáesh que lideraba EE. UU. y a la que contribuían todos los aliados sino que además venía a demostrar que Rusia disponía de unas Fuerzas Armadas que se habían visto considerablemente reforzadas en los últimos años y que eran ya capaces de desplegarse en teatros de operaciones alejados y actuar con cierta eficacia. Frente a una Rusia que la OTAN estimaba tendría en su frontera occidental europea y en el mar Báltico y mar Negro sus frentes principales de atención y actuación, se observaba cada vez más que era también capaz de llegar hasta el mar Mediterráneo, tanto con sus agrupaciones navales, como la del portaviones Almirante Kuznetsov que navegó desde su base de Murmansk hasta las costas sirias, como con sus aviones bombarderos de largo alcance TU-160

Blackjack y TU-95 Bear. Unido al lanzamiento de misiles de crucero contra posiciones en territorio bajo control de Dáesh en Siria desde buques situados en el mar Caspio, aparentemente con bastante precisión, todas estas demostraciones de fuerza por parte de Rusia no dejaban de producir cierta inquietud en las autoridades militares de la OTAN que ya habían identificado, además, las tácticas de guerra híbrida como las utilizadas por Rusia para lograr la anexión de Crimea y enmascarar su apoyo a las milicias separatistas del Donbass y las nuevas capacidades rusas de denegación de acceso y despliegue (A2/AD: anti-access and area denial) como algunos de los grandes retos que podría plantear Rusia para la nueva postura de disuasión y defensa de la OTAN.

La ampliación de la OTAN y la adhesión de Montenegro

Para el acceso de un nuevo miembro a la Alianza Atlántica se requiere una invitación al efecto por parte de la OTAN, conforme al artículo 10 del Tratado de Washington, una vez que se ha comprobado que dicho país desea adherirse a la OTAN y está «en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte». Por lo tanto, a diferencia de la Unión Europea, no existe un largo proceso negociador con el país candidato sino que se establece un Plan de Acción para la Adhesión (MAP: Membership Action Plan) que promueve las reformas necesarias para poder, en principio, alcanzar el acuerdo unánime de los aliados para extender una invitación. Dicha invitación, como se desprende del artículo 10 antes mencionado, es el resultado de la apreciación política, en el marco de las consultas entre los aliados, sobre la capacidad del país en cuestión para «contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte».

Este tipo de valoración, en gran medida política en consecuencia sin perjuicio de la necesidad por parte de los países aspirantes de adherir a los principios y valores que inspiran a la OTAN, es la que estuvo en la base de las tres grandes oleadas de ampliación que llevó a cabo la OTAN entre 1997 y 2009: en 1997, en la cumbre de Madrid, se invitó a Polonia, República Checa y Hungría; en 2002, en la cumbre de Praga, se invitó a Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Bulgaria; en 2008, en la cumbre de Bucarest, se invitó a Croacia y Albania. De este modo, entre 1997 y 2009, la OTAN pasó de 16 a 28 miembros.

Hay diversos estudios sobre las implicaciones que haya podido tener este proceso de ampliación de la OTAN en la estabilidad y seguridad en Europa o incluso si supuso una violación de entendimientos alcanzados entre dirigentes de EE. UU. y de Rusia tras la caída del muro de Berlín. Es indudable que ese proceso tuvo lugar en un momento de debilidad política y económica en Rusia pero también parece que no debería suscitar dudas que dicha ampliación de la OTAN resultó crucial para asegurar la estabilidad política y de

seguridad de esa amplia zona geográfica que se encontraba a partir de 1991 entre la OTAN y la Federación Rusa, permitiendo así que se consolidase un amplio entorno de prosperidad en la vecindad de la OTAN y de Rusia, que resultaba esencial para poder promover el crecimiento económico de prácticamente todos los países europeos. También es necesario recordar que este proceso tuvo lugar en un clima de consulta con Rusia, y no de enfrentamiento, tal como reflejan el Acta Fundacional entre la OTAN y Rusia de 1997 y la cumbre OTAN-Rusia de mayo de 2002.

Pero en la cumbre de Gales no se quiso adoptar una nueva decisión para invitar a otros países aspirantes. De entre estos, Bosnia-Herzegovina seguía incumpliendo los criterios que se habían establecido por los ministros de Asuntos Exteriores en su reunión de Tallin de abril de 2010 para la activación de su Plan de Acción para la Adhesión; la antigua República Yugoslava de Macedonia no había resuelto el diferendo con Grecia sobre la denominación del país que era considerado condición previa para recibir una invitación; y Ucrania estaba sumida en una grave crisis de seguridad tanto respecto a Crimea como a la región del Donbass que hacía de todo punto imposible considerar su eventual proceso de adhesión a la OTAN.

Por lo que se refiere a Georgia, tras el conflicto del verano de 2008, se veía lastrada por su falta de control efectivo, que *de facto* ejercía Rusia, sobre 20 % de su territorio, por lo que la OTAN no podía en esas condiciones comprometer la garantía de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington. A cambio, se acordó desarrollar un paquete sustancial de medidas de cooperación que mejorarían su interoperabilidad con la OTAN y de ese modo favorecerían también su futuro proceso de integración.

Finalmente, Montenegro suscitaba un apoyo de principio bastante amplio entre los aliados para recibir una invitación para la adhesión aunque quedaban algunas pocas áreas en las que resultaba necesario culminar los procesos de reforma. Por ello, en la cumbre de Gales se acordó que no más tarde de finales de 2015, por tanto sin necesidad de esperar a la siguiente cumbre bienal de la OTAN, los ministros de Asuntos Exteriores volverían a considerar la aprobación de una invitación a Montenegro. Efectivamente, tras constatar los avances realizados por dicho país, los ministros decidieron, en su reunión de diciembre de 2015, extender una invitación a Montenegro y en su siguiente reunión, el 19 de mayo de 2016, los ministros de Asuntos Exteriores de los 28 aliados y de Montenegro firmaron el Protocolo de Adhesión de Montenegro a la OTAN que, tras culminarse todo el proceso de ratificaciones parlamentarias de ese Protocolo, permitió a Montenegro convertirse en el vigésimo noveno país aliado el pasado 5 de junio de 2017.

A pesar de su escasa extensión de algo menos de 14.000 km² y población de unos 644.000 habitantes (similares a los de la provincia de Jaén), Montenegro ya había suscitado el interés de Rusia que le había propuesto concluir un acuerdo que permitiese a su marina militar utilizar las faci-

lidades del puerto montenegrino de Bar que hubiese podido representar un apoyo útil para sus despliegues en el Mediterráneo. Pero las autoridades de Montenegro, que había consagrado su independencia de Serbia tras un referéndum celebrado en 2006 de común acuerdo con Belgrado y con todas las garantías internacionales, mantenían una dirección estratégica clara de integración euroatlántica y decidieron no atender la propuesta rusa. Más importante aún había sido su decidida voluntad de establecer un régimen constitucional que permitiese una efectiva integración política y social de las distintas minorías del país y de resolver todos los diferendos fronterizos que permanecían desde la desmembración de la antigua Yugoslavia de tal modo que le permitiese desarrollar unas buenas relaciones con todos sus vecinos sobre bases firmes. Por lo tanto, Montenegro era el alumno aventajado en unos todavía convulsos Balcanes Occidentales, que había puesto de manifiesto que, si había una voluntad política decidida, se podían resolver con éxito todos estos desafíos que caracterizaban a la práctica totalidad de los países de la región. Invitar a Montenegro a adherirse a la OTAN no significaba tan solo reconocer sus esfuerzos por alcanzar los estándares requeridos por la OTAN sino mostrar también a otros países aspirantes, especialmente en los Balcanes Occidentales, que era posible recibir una invitación para integrarse en la OTAN si se llevaban a efecto las reformas y las políticas, interior y exterior, adecuadas.

La adaptación militar, en particular ante las amenazas del Sur

Las medidas de adaptación militar de la Alianza aprobadas en la cumbre de Gales, muy especialmente el Plan de Acción de Preparación o RAP, enuncian claramente la necesidad de llevar a cabo una adaptación militar para responder a los cambios en el entorno estratégico de la OTAN y subrayaban que dichas medidas de adaptación respondían tanto a los retos suscitados por Rusia como a los riesgos y amenazas provenientes del sur, Oriente Medio y Norte de África. Por ello, el RAP debía contribuir a que la OTAN dispusiese de todas las capacidades necesarias para hacer frente a los retos y amenazas, presentes y futuros, a la seguridad de nuestras poblaciones, cualquiera que fuese el lugar de donde surgiesen. Se indicaba así de forma categórica que la nueva postura de disuasión y defensa de la OTAN debía mantener un enfoque de 360 grados, y no únicamente atendiendo al flanco oriental de la OTAN, tanto si se traducía en acciones de defensa colectiva como en operaciones de gestión de crisis o actividades de seguridad cooperativa, las tres tareas esenciales de la OTAN tal como habían sido establecidas en el vigente Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica aprobado en la cumbre de Lisboa de 2010.

Ahora bien, las decisiones adoptadas en la cumbre de Gales con respecto al RAP señalaban esencialmente una serie de directrices para mejorar la

preparación de la Alianza ante estas amenazas al tiempo que encargaba a las autoridades militares de la OTAN que desarrollasen a continuación lo necesario para su puesta en práctica efectiva, incluyendo todo lo relativo a la nueva VJTF, con disponibilidad para ser movilizada en plazos muy breves de unos pocos días como parte de la NRF reforzada, unos nuevos elementos de mando y control y otras posibles capacidades en el territorio de aliados más próximos al flanco oriental para estar mejor preparados para acoger a la fuerza que lleguen para un refuerzo, la definición de un programa de ejercicios aliados más exigente y acorde a los nuevos retos, etc. Todas estas cuestiones fueron desarrollándose de acuerdo con las directrices que aportaban los ministros de Defensa aliados en las reuniones que celebraron con regularidad tras la cumbre de Gales. Sin embargo, pronto se pudieron constatar dos ámbitos que exigirían un mayor nivel de adaptación para asegurar una respuesta eficaz de los aliados.

En primer lugar, los nuevos conceptos de VJTF y NFIU que se iban a crear resultarían de utilidad para demostrar la solidaridad y cohesión de los 28 aliados en caso de una amenaza a la seguridad de uno solo de ellos pero, teniendo en cuenta las numerosas capacidades militares de Rusia estacionadas en proximidad del flanco oriental de la OTAN, incluyendo también las crecientes capacidades que estaba desplegando en el enclave de Kaliningrado, y las tácticas de guerra híbrida que había demostrado ser capaz de utilizar con eficacia, había dudas de que se pudiese llevar a cabo un despliegue a tiempo de unidades militares de refuerzo aliadas que sirviesen para detener un ataque localizado contra el territorio de dicho aliado. A pesar de que la VJTF quedaría diseñada para poder llegar al teatro de operaciones en menos de una semana, ese plazo podía ser insuficiente si para cuando se realizase dicho despliegue Rusia ya estuviese ejerciendo un control efectivo en alguna parte del territorio Aliado y, en realidad, lo que se necesitase en ese caso sería una fuerza capaz de desalojar a la fuerza ocupante, lo que con toda probabilidad no podría realizar por sí sola la VJTF con apenas unos 5.000 efectivos. Se comenzó a comprender que el concepto de refuerzo seguía siendo útil, y además era políticamente acorde al tipo de compromisos asumidos por la OTAN cuando firmó con Rusia en 1997 el Acta Fundacional del NRC, pero para tener un efecto verdaderamente disuasorio sería necesario que algunas unidades de la OTAN se encontrasen ya, de forma persistente, en el territorio de los aliados más expuestos. Solo de este modo se aseguraría que un ataque contra el territorio de un aliado, aunque fuese localizado y limitado, no solo activaría la garantía de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington sino que permitiría que otros aliados prestasen asistencia militar inmediata al aliado atacado. En definitiva, comenzaba a surgir un nuevo concepto adicional para la adaptación militar de la OTAN, que adquiriría carta de naturaleza en la siguiente cumbre de la OTAN de Varsovia de julio de 2016, que se denominaría la Presencia Avanzada Reforzada (eFP: enhanced Forward Presence).

En segundo lugar, se tomó conciencia de que la mera constatación o declaración de que la NRF reforzada, incluyendo la VJTF, podía ser utilizada igualmente en un escenario de operaciones que respondiese a una amenaza de seguridad en el flanco sur de la Alianza era asimismo insuficiente para asegurar una eficaz disuasión y defensa frente a dichas amenazas. Los retos de seguridad que se vislumbraban en el flanco sur y en el flanco oriental de la OTAN eran en buena medida diferentes. Mientras que en el flanco oriental provienen esencialmente de una gran potencia estatal como es Rusia y son en consecuencia más «convencionales» y predecibles, los retos y amenazas del flanco sur provienen principalmente de actores no estatales que actúan en un contexto de Estados frágiles o fallidos y son más asimétricos y mucho menos predecibles. Si bien en la declaración de la cumbre de Gales se había subrayado que ambos tipos de amenazas conciernen y afectan a todos los aliados, siendo la seguridad en la OTAN indivisible, se percibía que los retos y amenazas del sur exigirían una respuesta adaptada y específica, lo que llevó a empezar a diseñar un marco para la adaptación de la OTAN ante los crecientes retos del Sur que, en primer lugar, pondría énfasis en la necesidad de disponer de capacidades para un mejor conocimiento de la situación de seguridad en la vecindad sur de la OTAN.

Otra cuestión vinculada a las amenazas provenientes del sur que se comenzaba a considerar en la OTAN era el papel que puede realizar esta organización para contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo. Los atentados terroristas reivindicados por seguidores de Dáesh que con cada vez mayor frecuencia se perpetraban en los países de la OTAN, como el ataque contra el museo judío de Bruselas en mayo de 2014, contra la sede del semanario *Charlie Hebdo* en enero de 2015 o contra la sala Bataclan en noviembre de 2015 en París, suscitaban la necesidad de examinar si la OTAN no debería también reforzar sus capacidades para luchar contra el terrorismo. Algunos aliados, como Francia y Bélgica, habían optado por utilizar efectivos de sus Fuerzas Armadas para patrullar en sus ciudades con fines de lucha contra el terrorismo pero seguía prevaleciendo la idea de que la lucha contra el terrorismo requería sobre todo el uso eficaz y coordinado de otros instrumentos más ligados a las funciones que corresponden a los cuerpos y fuerzas de seguridad, a los servicios de inteligencia, al ámbito judicial, a la cooperación internacional por parte de estos órganos nacionales, etc. Se quería en consecuencia identificar cual podía ser el valor añadido que pudiese aportar la OTAN a esta lucha contra el terrorismo.

En algunos casos, ya se podían identificar operaciones y actividades de la OTAN que contribuían a la lucha contra el terrorismo. Los largos años de despliegue de la OTAN en Afganistán surgieron como consecuencia de la necesidad de evitar que Al Qaeda volviese a utilizar el territorio de dicho país con fines de entrenamiento y planeamiento de atentados terroristas. Del mismo modo, varios programas de entrenamiento y formación de la OTAN

en países socios, como Jordania o Túnez, buscaban reforzar sus capacidades para luchar contra el terrorismo. Pero a medida que se incrementaban los atentados terroristas en los países aliados había una creciente reclamación para que la OTAN, que tan eficaz había resultado para defender a sus miembros en otros ámbitos y momentos históricos, fuese capaz también de aportar una contribución sustancial frente a esta nueva amenaza terrorista.

El apoyo de la OTAN para la gestión de los flujos migratorios

Durante el año 2015 se habían incrementado de forma muy significativa los flujos migratorios, en especial de refugiados provenientes de Siria, que trataban de llegar a Europa a través de Turquía y las islas griegas del mar Egeo. Según cifras de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), en 2015 llegaron 850.000 migrantes a Grecia y en el mes de enero de 2016 las llegadas de migrantes a esas islas del mar Egeo alcanzaban una media de 2.000 personas por día, siendo además dicho mes, debido a las condiciones climatológicas, el que registró mayor número de ahogados, por encima de las 250 personas. Todavía pervivía la dramática imagen del niño sirio Aylan Kurdi boca abajo en una playa turca cercana a Bodrum tras ahogarse a principios de septiembre de 2015 en un intento de llegar a la isla griega de Kos.

La Unión Europea venía tratando de alcanzar entendimientos con Turquía para gestionar ese flujo de migrantes que se dirigían a Europa pero a pesar de los acuerdos de principio alcanzados en la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de Turquía, celebrada el 29 de noviembre de 2015, para activar un plan de acción conjunto, la realidad era que, como demostraban las cifras de enero de 2016 antes mencionadas, no se estaban logrando los objetivos deseados.

En ese contexto, en el transcurso de la reunión de ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016, Alemania tomó la iniciativa para promover un acuerdo, que concernía muy especialmente a Grecia y Turquía, para iniciar un despliegue naval de la OTAN en el mar Egeo, que tuviese como objetivo dar apoyo a los guardacostas de Grecia y Turquía y a la agencia europea de fronteras FRONTEX, facilitándoles información en tiempo real sobre avistamientos de lanchas y barcos susceptibles de estar transportando migrantes. Correspondería luego a las autoridades de Grecia, Turquía y FRONTEX adoptar las medidas necesarias para identificar e interceptar esos barcos y gestionar la acogida o retorno de los migrantes. El despliegue naval de la OTAN se inició en apenas unos días y al poco tiempo se puso de manifiesto que tendría un efecto determinante para reducir de forma drástica esta ruta que utilizaban las redes de tráfico ilegal de migrantes. La actuación naval de la OTAN en el mar Egeo se convirtió así en una importante contribución para la implementación efectiva del acuerdo global que alcanzaron la UE y Turquía el 18 de marzo de 2016 sobre la migración ilegal desde Turquía a la UE, que incluía una asistencia financiera europea

para los millones de refugiados sirios presentes en Turquía. El elemento determinante para el éxito de este despliegue naval de la OTAN, que había presentido con razón Alemania, era que, siendo Turquía y Grecia miembros de la OTAN, ambos podían participar en igualdad de condiciones, a diferencia de una operación de la UE, en la que Turquía no dispondría de ese derecho. Para Turquía, disponer de una información y control plenos sobre cualquier decisión concerniente a esta actividad, incluso teóricamente su continuación o terminación, le daba la seguridad de saber que podría en todo momento ejercer su autoridad política sobre las modalidades para la ejecución de la operación.

Aunque lógicamente la actividad de la OTAN en el mar Egeo es solo una parte de la solución que se arbitró para la gestión de los flujos migratorios desde Turquía a los países de la Unión Europea, las cifras de la OIM de 2017 ponen de manifiesto la eficacia de las medidas adoptadas puesto que en el primer semestre de este año tan solo usaron esa ruta 9.723 migrantes, habiendo fallecido 37 personas.

La cumbre de Varsovia (8-9 de julio de 2016)

La propuesta del Gobierno de Polonia de albergar la cumbre de la OTAN de 2016 en Varsovia, ciudad que dio nombre al pacto militar que ligaba a la Unión Soviética y a los países comunistas de Europa Central y Oriental a partir de 1955, la mayoría de los cuales hoy pertenecen a la OTAN, no estaba exenta de un cierto simbolismo, cuando esos mismos países ahora dejaban constancia firme de su percepción de amenaza ante una Rusia militarmente más asertiva y que se había dotado de un creciente poderío militar. De hecho, la cena de los jefes de Estado y Gobierno de la OTAN celebrada el día 8 de julio de 2016 se celebró en el mismo Palacio Belvedere, sede histórica de la Presidencia de la República Polaca, en que se firmó el Pacto de Varsovia el día 14 de mayo de 1955.

Pero la cumbre de Varsovia no podía centrarse exclusivamente en las nuevas amenazas en el flanco oriental de la OTAN, cuando otros retos y amenazas de seguridad, muy especialmente el terrorismo yihadista y los Estados débiles y fallidos en el flanco sur, podían considerarse incluso más graves y apremiantes. De hecho, desde la cumbre de Gales se venía tratando de evitar una regionalización de la seguridad aliada, sin renunciar a un cierto enfoque regional dada las distintas características de las amenazas en uno y otro flanco, mediante el denominado enfoque de 360 grados frente a las amenazas y riesgos, cualquiera que fuese su lugar de origen.

Por ello, ya antes de la cumbre de Varsovia se habían definido dos líneas de acción estratégicas de la OTAN que permitiesen preservar el enfoque de 360 grados aunque cada uno era percibido como principalmente enfocado a uno u otro flanco en concreto:

- El *refuerzo de la disuasión y defensa*, buscaba ir más allá de lo acordado mediante el RAP en Gales para garantizar la defensa colectiva de los aliados y aunque las medidas más importantes adoptadas en Varsovia fueron sin duda la nueva Presencia Avanzada Reforzada en Polonia y los tres Estados bálticos, también englobaba el nuevo Marco para la adaptación de la OTAN ante las amenazas del sur.
- La *proyección de estabilidad*⁵, partía del convencimiento de que «si nuestros vecinos son más estables, nosotros seremos más seguros»⁶, por lo que se prestaría más asistencia a los países socios que lo solicitasen para reforzar su seguridad, defenderse contra el terrorismo y fortalecer su resiliencia. Los esfuerzos se centrarían prioritariamente en los países de Oriente Medio y Norte de África pero también podrían beneficiar a Ucrania, Georgia o Moldova.

Finalmente, una tercera línea de acción se pudo incorporar a los resultados más relevantes de la cumbre de Varsovia al firmarse, antes del comienzo formal de la cumbre y en un lugar de Varsovia distinto del Estadio Nacional que albergaba las reuniones oficiales de la OTAN para no provocar susceptibilidades entre los Estados miembros de la UE que no pertenecían a ambas organizaciones, una declaración común del presidente del Consejo Europeo, del presidente de la Comisión Europea y del secretario general de la OTAN para dar un nuevo impulso y nuevos contenidos a la «asociación estratégica entre la OTAN y la UE». Ante los nuevos retos de seguridad compartidos por ambas organizaciones en el este y en el sur cobraba aún mayor fuerza el principio esencial de que la OTAN y la Unión Europea deben reforzarse mutuamente y, en consecuencia, definir un mayor nivel de ambición para su cooperación.

En relación con el refuerzo de la disuasión y defensa, en la cumbre de Varsovia se pudo constatar que gran parte de las decisiones tomadas en Gales en el marco del RAP estaban ya en vigor o en una fase muy avanzada de puesta en práctica. La Fuerza de Respuesta reforzada, eNRF, estaba ya definida. Su VJTF había sido certificada y desplegada por primera vez bajo el liderazgo de España. Siete aliados europeos (Alemania, España, Reino Unido, Italia, Francia, Polonia y Turquía) habían aceptado liderar la VJTF por turnos anuales hasta 2021. Se estaban estableciendo ya las primeras Unidades de Integración de la Fuerza (NFIU) en 6 países de Europa del este (Polonia, los

⁵ DÍAZ-PLAJA, Rubén funcionario español del Secretariado Internacional de la OTAN, ha elaborado un acertado análisis de la realidad actual y retos de futuro para la proyección de estabilidad por la OTAN en el *ARI 40/2107* del Real Instituto Elcano, de fecha 18 de mayo de 2017. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari40-2017-diazplaja-what-nato-need-project-stability-neighbourhood.

⁶ Declaración de Varsovia sobre Seguridad Transatlántica. 9 de julio de 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm.

tres Estados Bálticos, Rumania y Bulgaria) y posteriormente se establecerían dos adicionales (Hungría y Eslovaquia). Se había reforzado el Cuartel General Multinacional de Cuerpo de Ejército del Noreste (MNC-NE HQ) en Szczecin (Polonia) y se había comenzado el establecimiento de un Cuartel General Multinacional de División del Sudeste (MND-SE HQ) en Bucarest (Rumania). Se había comenzado a diseñar un programa de ejercicios más ambiciosos y exigentes y el ejercicio de alta visibilidad Trident Juncture 2015, que tuvo lugar en octubre-noviembre de 2015 en España, Portugal e Italia, había sido el mayor y más complejo ejercicio realizado por la OTAN en más de una década. Se había comenzado el proceso de revisión de los planes permanentes de defensa aliados y el planeamiento de nuevos planes más flexibles de respuesta gradual. Finalmente, en la reunión de ministros de Defensa de febrero de 2016, se había acordado el establecimiento de un nuevo marco para la adaptación de la OTAN en respuesta a los crecientes retos y amenazas del sur.

Pero todas estas medidas no se consideraban suficientes ante los cambios en el entorno estratégico percibidos en los dos años transcurridos desde la cumbre de Gales, por lo que la cumbre de Varsovia tomó una serie de decisiones para reforzar la postura de disuasión y defensa de la OTAN, reafirmando que al hacerlo se quería disponer de una OTAN más flexible y capaz de responder ante cualquier amenaza de cualquier lugar que surgiese y subrayando que disponer de una disuasión y defensa fuertes era la mejor forma de prevenir los conflictos y la guerra.

En consecuencia, se estableció una presencia avanzada reforzada⁷, Enhanced Forward Presence (EFP), consistente en el despliegue «persistente» (evitando así el uso del vocablo «permanente» que era políticamente más sensible) de cuatro batallones multinacionales en Polonia y en cada uno de los tres Estados bálticos, de algo más de unos 1.000 efectivos cada uno y liderados como nación marco por EE. UU. (en Polonia), Alemania (en Lituania), Canadá (en Letonia y con una contribución sustancial de España) y Reino Unido (en Estonia). Como ya se ha indicado, la presencia «persistente» de estas tropas aliadas, a diferencia de la VJTF que debería desplegarse únicamente en el marco de ejercicios o ante el surgimiento de una crisis, aseguraba que la garantía de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington se vería activada y ejercida de forma efectiva por los aliados con toda probabilidad ante cualquier ataque contra la integridad territorial de uno de los países aliados concernidos aunque fuese localizado y limitado. Para Rumanía y Bulgaria se optó por una presencia avanzada ajustada, tailored Forward Presence (tFP), consistente en la creación del ya mencionado MND-SE HQ y algunas propuestas de refuerzo, principalmente en el ámbito

⁷ Se puede encontrar una presentación detallada de la eFP y de la contribución de España a la eFP en LENOIR-GRAND PONS, Ricardo. «Enhanced Forward Presence, la respuesta disuasoria de la OTAN ante la amenaza rusa». *Documento de Opinión*. IEEE 6 de julio de 2017.

naval en el mar Negro pendientes de acordar entre las tres naciones aliadas más directamente concernidas (Rumanía, Bulgaria y Turquía).

En cuanto a la amenazas del sur, se reafirmó la importancia del nuevo marco para la adaptación de la OTAN a las amenazas del sur, cuya finalidad era, en primer lugar, mejorar el conocimiento de la región por la OTAN, en lo que jugaría un papel esencial el nuevo centro regional (*regional hub*) para el sur que los ministros de Defensa decidieron en su reunión de febrero de 2017 que se establecería en el Cuartel General de la OTAN en Nápoles (JFC HQ Naples); mejorar las capacidades para operaciones expedicionarias; y reforzar los mecanismos de proyección de estabilidad mediante programas de asesoramiento y asistencia a países socios del sur.

Además, se decidió llevar a cabo una evaluación funcional de la Estructura de Mandos de la OTAN (NCS: NATO Command Structure) ante el creciente convencimiento de que, en especial tras la anterior revisión de 2011 que definió una NCS más flexible pero también más reducida, podría no ser adecuada para hacer frente al nivel de ambición requerido y que venía determinado por las nuevas amenazas y retos surgidos a partir de 2014, lo que efectivamente quedó posteriormente confirmado y llevó a los ministros de Defensa en su reunión de febrero de 2017 a comenzar formalmente un proceso de análisis sobre las opciones para mejorar la NCS.

La cumbre de Varsovia también decidió la creación de una nueva División de Inteligencia y Seguridad en el Secretariado Internacional, dirigida por un nuevo secretario general adjunto (tercer nivel) de Inteligencia y Seguridad, cuya tarea principal debía ser reforzar las actividades de inteligencia entre los aliados y en particular asegurar una mejor coordinación entre todos los mecanismos, civiles y militares, de obtención y análisis conjunto de inteligencia, dado que en el nuevo contexto de tácticas de guerra híbrida y amenazas asimétricas, tanto por parte de actores estatales como por actores no-estatales, la inteligencia cobraba cada vez mayor importancia para una adecuada planificación, ejecución operacional y adopción de decisiones. Asimismo, se decidió declarar que el ciberespacio debía ser considerado un nuevo dominio de operaciones, similar a los dominios terrestre, marítimo o aéreo, en el que los aliados debían poder defenderse y para ello deberían disponer de las necesarias capacidades de ciberdefensa, lo que quedó recogido en un documento específico denominado *Compromiso de Ciberdefensa* (*Cyber Defence Pledge*) destinado a mejorar con carácter prioritario las ciberdefensas de las redes nacionales e infraestructuras críticas.

En cuanto a la proyección de estabilidad, se reafirmó la voluntad de continuar y reforzar los programas de asistencia (DCB: Defence Capacity Building) ya acordados en la cumbre de Gales para países socios como Jordania, Irak, Georgia y Moldova, encargándose un estudio sobre la forma de asegu-

rar que dichos esfuerzos fuesen más sostenibles y más eficientes. Además, se recordaba la contribución que operaciones y actividades de la OTAN como RSM en Afganistán, KFOR en Kosovo o el despliegue naval en el mar Egeo realizaban para proyectar estabilidad en dichas zonas.

Pero también se acordaron en Varsovia nuevas actuaciones en este ámbito, como la disponibilidad de la OTAN para apoyar a la operación Sophia de la UE en el Mediterráneo Central, que se concretaría posteriormente al culminar la transformación de la Operación Active Endeavour (establecida como operación naval en el Mediterráneo de carácter antiterrorista al amparo del artículo 5 del Tratado de Washington tras los atentados de septiembre de 2001) en la nueva Operación Sea Guardian, en noviembre de 2016, de seguridad marítima no artículo 5 y tras recibir una petición concreta de la UE centrada en la mejora del conocimiento del entorno marítimo y apoyo logístico.

Se decidió además iniciar programas de asesoramiento y entrenamiento a las Fuerzas Armadas de Irak en el propio territorio de dicho país, trasladando allí por lo tanto varios de los programas de asistencia que ya se venían realizando para Irak pero en instalaciones situadas en Jordania, lo que permitiría incrementar el número de efectivos iraquíes que se podrían beneficiar de esta formación y reducir considerablemente las exigencias burocráticas para su realización. También se acordó reforzar las actividades de apoyo a la coalición global contra Dáesh que ya se venían realizando mediante los aviones AWACS de vigilancia y control aéreo. Además, se reiteró la disponibilidad de la OTAN, ya anunciada en la cumbre de Gales, para prestar asistencia a Libia, de forma complementaria y coordinada con otros esfuerzos internacionales, en especial de Naciones Unidas y la Unión Europea, una vez que las condiciones políticas y de seguridad en el país lo permitiesen.

Finalmente, por lo que se refiere a la asociación estratégica OTAN-UE, la nueva declaración conjunta de los presidentes Tusk y Juncker y del secretario general Stoltenberg identificaba siete áreas de cooperación prioritaria (amenazas híbridas; cooperación operacional; ciberseguridad y ciberdefensa; capacidades de defensa; industria de defensa; ejercicios; y resiliencia de los países socios) y encargaba a los secretariados de ambas organizaciones que elaborasen antes de finales de 2016 propuestas concretas para su puesta en práctica, lo que se tradujo en la aprobación, el 6 de diciembre de 2016, por los respectivos Consejos de la OTAN y de la UE de una lista común con 42 propuestas de medidas prácticas con este fin.

Igualmente importante resultaba que en el comunicado de la cumbre de Varsovia se dejase constancia de que la OTAN acogía positivamente los esfuerzos de la UE para reforzar su dimensión de defensa, reconociendo la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, que redundaría en una OTAN más fuerte, reforzaría la seguridad de todos los aliados y promovería un reparto más equitativo de las cargas, beneficios y responsabilidades entre los miembros de la OTAN, señalando por otra parte también la

ya tradicional reivindicación, en especial por parte de Turquía, de que era esencial la más plena implicación de los aliados no pertenecientes a la UE en estos esfuerzos.

La reunión de jefes de Estado y Gobierno de Bruselas (25 de mayo de 2017)

Sin que constituya una regla no escrita propiamente dicha, existían algunos precedentes que indicaban una práctica de celebrar una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN poco tiempo después de la ceremonia de inauguración de un nuevo presidente de los Estados Unidos para facilitar un primer encuentro con todos sus homólogos aliados. Así ocurrió el 13 de junio de 2001 cuando el presidente George W. Bush, tras haberse reunido la víspera en Quintos de Mora y celebrado una conferencia de prensa conjunta en el Palacio de la Moncloa con el presidente Aznar, se trasladó a Bruselas para asistir a una reunión especial de los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN. Igualmente, el nuevo presidente Barack Obama, tras la inauguración de su Administración en enero de 2009, aprovechó la ya prevista cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kiel del 3-4 de abril de 2009, coincidiendo con el 60 aniversario de la firma del Tratado de Washington, para posibilitar su primer encuentro con los aliados. Por lo tanto, era lógico prever que, tras la elección del nuevo presidente Donald Trump y la ceremonia de inauguración de su mandato presidencial el 20 de enero de 2017, sería oportuno organizar una nueva reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN.

Ahora bien, en este caso, había otras dos razones de peso que aconsejaban su celebración y lo antes posible. En primer lugar, el presidente Trump, siendo candidato a la Presidencia pero en algún caso también tras su elección, había declarado que los demás aliados no estaban contribuyendo suficientemente a las tareas de la OTAN, y sobre todo, no estaban invirtiendo lo que les correspondía en gastos de defensa, lo que podría conllevar, había dado a entender, que EE. UU. no se considerase plenamente comprometida por la garantía de defensa colectiva del artículo 5. Este «enfoque de transacción» aplicado a la Alianza Atlántica, como la definió el ex vice secretario general de la OTAN⁸, suscitaba una lógica preocupación entre todos los aliados, que consideraban que el vínculo transatlántico que encarna la OTAN seguía siendo indispensable para la seguridad en Europa, y muy particularmente, entre los aliados en el flanco oriental que tenían la convicción de que solo el compromiso incondicional de EE. UU. para su defensa en caso de ser atacados podía disuadir a Rusia de cualquier veleidad al respecto. En segundo lugar, también había expresado el candidato, y luego presidente, Trump su

⁸ VERSHBOW, Alexander. «A new deal for NATO?». *Atlantic Council*. 14 de febrero de 2017. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/a-new-deal-for-nato-making-the-alliance-indispensible-in-the-trump-era>.

voluntad de explorar las posibilidades de reducir el riesgo de un conflicto, rebajar las tensiones y buscar áreas de cooperación mutuamente beneficiosa con Rusia, lo que nuevamente suscitaba un temor a que este proceso de acercamiento a Rusia pudiese tener lugar antes del primer encuentro del presidente Trump con los aliados de la OTAN y, en consecuencia, sin que se hubiese reafirmado con nitidez un enfoque político claro y firme de todos los aliados respecto a sus relaciones con Rusia.

Pero si los aliados deseaban obtener esa reafirmación incondicional del vínculo transatlántico por parte del presidente Trump tendrían que asumir las dos grandes prioridades que este había fijado para la OTAN: un incremento en los gastos de defensa de todos los aliados y una mayor contribución por parte de la OTAN a la lucha contra el terrorismo internacional. El secretario general de la OTAN, en su habitual intervención en la conferencia de seguridad de Munich⁹, en febrero de 2017, tras recordar que la única vez que se había invocado el artículo 5 del Tratado de Washington fue tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, lo que llevó a muchos años de combate en Afganistán por parte de los aliados europeos y Canadá, y de pérdida de un millar de vidas humanas de sus soldados, reconocía que esos aliados no podían pedir a EE. UU. que se comprometiese con la defensa de Europa si ellos no estaban dispuestos a asumir también mayores compromisos, en particular incrementando sus gastos de defensa.

Finalmente, se pudo acordar una fecha para la primera reunión del presidente Trump con los demás jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, el 25 de mayo de 2017, víspera de la reunión que celebrarían los líderes del G-7 en Taormina (Italia) y se puso de manifiesto que no sería conveniente negociar una declaración o comunicado, a semejanza de lo que ocurre en las cumbres de la OTAN, ya que se preveía que hubiese una única sesión de trabajo, y las posibles decisiones que se adoptasen podrían formalizarse en reuniones ministeriales posteriores del Consejo Atlántico o incluso reunido a nivel de embajadores, de conformidad con la práctica habitual en la OTAN.

Antes de la sesión de trabajo propiamente dicha, hubo una serie de ceremonias vinculadas al nuevo edificio de la sede de la OTAN en Bruselas, que se estaba terminando de construir enfrente de la sede «provisional» que se había establecido con urgencia en 1967 tras la decisión del general de Gaulle en junio de 1966 de abandonar la estructura militar integrada de la OTAN y de reclamar que las fuerzas militares de la OTAN abandonasen las sedes que ocupaban en Francia, lo que llevó a los demás aliados a decidir trasladar también la sede de la OTAN a Bruselas. Una de esas ceremonias consistía en el descubrimiento de sendos monumentos con restos del muro de Berlín y de las Torres Gemelas de Nueva York, en la que estaban previstas breves intervenciones del secretario general de la OTAN, de la canciller Merkel y del presidente Trump. El presidente de EE. UU. aprovechó ya esa primera

⁹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm.

ocasión pública para dejar constancia, sin miramientos ni doble discurso, que la OTAN del futuro debe estar más centrada en la lucha contra el terrorismo, «una amenaza común para toda la humanidad», y que «los miembros de la OTAN deben finalmente contribuir la parte que les corresponde y cumplir con sus obligaciones financieras, dado que 23 de los 28 naciones miembros todavía no están pagando lo que deberían pagar y lo que se supone deberían pagar para su defensa»¹⁰. Para Félix Arteaga, del Real Instituto Elcano, esta declaración del presidente Trump supuso decir públicamente lo que ya anteriores Administraciones venían apuntando en el sentido de que Europa dejaba de ser, en términos de seguridad, «la consentida de Estados Unidos» y la Alianza Atlántica se fundamentaría cada vez más «en criterios de contabilidad»¹¹.

Ese día, el presidente Trump no llegó a expresar el deseado compromiso claro de EE. UU. con la garantía de defensa colectiva de la OTAN por lo que hubo que esperar a su siguiente viaje a Europa para que lo hiciese, en un discurso en la Plaza Krasinski de Varsovia¹², ante el monumento al Levantamiento de Varsovia de 1944, y en uno de los cinco países de la OTAN que dedica ya al menos un 2 % de su PIB a gastos anuales de defensa. En ese discurso, aprovechando probablemente las declaraciones en Múnich del secretario general Stoltenberg¹³ dando cuenta del cambio de tendencia en los gastos de defensa en los países aliados europeos y Canadá que se habían incrementado en 2016 en un 3,8 % en valores reales, equivalentes a 10.000 millones de dólares, el presidente Trump afirmó que por la insistencia de su Administración «miles de millones de dólares habían comenzado a fluir a la OTAN».

En la reunión de los jefes de Estado y Gobierno del 25 de mayo, por otra parte, se pudo finalmente alcanzar un consenso sobre dos medidas destacadas que posteriormente serían endosadas por los ministros de Defensa en su reunión del pasado 29 de junio. En primer lugar, se aceptó que la OTAN pasase a formar parte de la coalición global contra Dáesh, de la que hasta entonces era únicamente observador a diferencia de otras organizaciones como la Unión Europea, Interpol o la Liga de Estados Árabes. Esta decisión había requerido bastante debate y consultas entre los aliados ya que era difícil discernir las implicaciones que podría tener, más allá del valor político que podría suponer este apoyo público por parte de la OTAN al principal foro multilateral para coordinar la lucha contra el terrorismo de Dáesh, máxime cuando se estaba cada vez más cerca de la liberación total del territorio de Irak de las manos de Dáesh. En segundo lugar, se acordó que, antes de fi-

¹⁰ www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall.

¹¹ www.blog.rielcano.org/trump-no-nos-quiere.

¹² www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/07/06/remarks-president-trump-people-poland-july-6-2017.

¹³ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm.

nales de 2017, cada aliado daría a conocer a la OTAN sus planes nacionales para poder cumplir el compromiso de inversiones de defensa aprobado en la cumbre de Gales. Los ministros de Defensa quedaron encargados de desarrollar posteriormente esta decisión para perfilar qué ámbitos sustanciales y eventuales criterios debían guiar estos informes nacionales, que a su vez debían permitir a la OTAN preparar un informe consolidado sobre la evolución en el cumplimiento del compromiso de Gales.

En definitiva, la breve reunión del 25 de mayo había facilitado el importante gesto político de que el presidente Trump, a pesar de sus declaraciones anteriores sobre el carácter obsoleto de la OTAN, se reuniese con todos los líderes de los países aliados, incluso antes de un posible encuentro con el presidente de Rusia, y el logro de sendos avances en las dos cuestiones que más había reclamado: el incremento en los gastos de defensa por parte de todos los aliados y una mayor contribución de la OTAN a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo. La trascendencia para la comunidad transatlántica de esta breve reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los países aliados no se puede todavía valorar, más allá de esos gestos que al menos contribuyeron a disipar los temores de una desavenencia grave entre el nuevo presidente de EE. UU. y algunos de los principales líderes europeos de la OTAN.

España y el futuro de la OTAN

Han pasado ya algo más de tres años desde que comenzó el proceso de adaptación de la OTAN como consecuencia de los profundos cambios en su entorno estratégico en la primavera-verano de 2014. Frente a las decisiones adoptadas en la cumbre de Gales de septiembre de 2014, en muchos casos en forma de propuestas o iniciativas que debían desarrollarse e implementarse con posterioridad, la cumbre de Varsovia de 2016 sirvió para perfeccionar y robustecer buena parte de las líneas de acción que se habían esbozado. Este proceso de adaptación continúa hoy y ya se vislumbran algunas áreas en que será previsible que pueda haber nuevas medidas, como el proceso de adaptación de la Estructura de Mandos (NCS) que ya ha comenzado.

En todo caso, se pueden percibir algunos ámbitos de decisión que están configurando en buena medida la OTAN del futuro y que exigirán a España fijar una posición que le permita la mejor defensa de nuestros intereses nacionales de seguridad en esta organización en la que hemos logrado demostrar nuestra capacidad política y militar para realizar contribuciones sustanciales y de destacado valor cuando así lo han exigido las nuevas amenazas y retos de seguridad que hoy debemos afrontar para asegurar la seguridad de nuestros ciudadanos y territorios y la estabilidad de nuestro continente.

En primer lugar, la OTAN ha venido definiendo una nueva postura de disuasión y defensa. Es una postura con un enfoque de 360 grados para hacer

frente a las amenazas y retos de cualquier lugar de donde vengan. Es una postura de disuasión y defensa que vuelve a atender con mayor intensidad las tareas de defensa colectiva, sin por ello relegar a las otras dos tareas esenciales de la OTAN, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, que se fijaron en el vigente Concepto Estratégico de 2010.

Es indudable que la mayoría de las medidas ya adoptadas para reforzar la defensa colectiva de los aliados tienen su origen en la nueva política más agresiva en el plano político y militar de Rusia desde 2014. La crisis de Georgia del verano de 2008 ya había puesto de manifiesto una Rusia más asertiva pero su lejanía geográfica de Europa central y su rápida reconducción tras la mediación de Francia llevaron a pensar que se podría tratar de un caso aislado sin mayores implicaciones para la propia seguridad de Europa. Pero la ocupación rusa de Crimea en marzo de 2014, la eficaz utilización por las fuerzas armadas rusas de tácticas de guerra híbrida, los amplios despliegues de unidades militares rusas en su frontera occidental, y el apoyo ruso a las milicias separatistas armadas de la región ucraniana del Donbass, hicieron que cambiase de forma drástica la percepción de la amenaza en los países de la OTAN más próximos a Rusia pues se trataba claramente de una violación del derecho internacional y de los principios del Acta de Helsinki de 1975 respecto de un país como Ucrania que era socio de la OTAN desde hacía 20 años. No todos los aliados quedaron inmediatamente convencidos de que Rusia había violentando gravemente los principios y normas que regían las relaciones entre los Estados en Europa que habían prevalecido desde el final de la Guerra Fría pero, con el paso del tiempo, la falta de voluntad por parte de Rusia para contribuir de forma decidida a la resolución pacífica del conflicto en el este de Ucrania terminó por quebrar los pocos rescoldos de confianza que todavía podían tener respecto a las verdaderas intenciones de Rusia. Todo indica que la ruptura entre la Rusia del presidente Putin y los países de la OTAN y de la UE es profunda y se mantendrá así al menos hasta el medio plazo puesto que el problema «va más allá del conflicto en Ucrania. Lo que está en juego es el modelo de seguridad europeo y qué reglas se fijan en el continente. Parece un tema abstracto pero es una cuestión clave para garantizar la paz y la estabilidad en Europa»¹⁴.

Por lo tanto, es previsible que las medidas ya adoptadas por la OTAN en relación con el flanco oriental perduren en el tiempo e incluso que algunas medidas en fase de estudio, como la revisión de la NCS, se vean condicionadas en buena parte por la evaluación de la amenaza en ese flanco. Para España deberían ser determinantes dos cuestiones: (1) recalcar que la OTAN debe seguir manteniendo como hasta ahora el enfoque de 360 grados y la plena

¹⁴ DE PEDRO, Nicolás ha publicado un certero análisis centrado en la relación UE-Rusia pero igualmente válido en su gran mayoría para la relación OTAN-Rusia. También es interesante su entrevista en el diario *Expansión* de 11.7.2017 www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_170/sin_reset_a_la_vista_el_conflicto_ue_rusia_en_la_era_trump. www.cidob.org/es/prensa/rusia_quiere_generar_confusion_y_ruido.

solidaridad del conjunto de los aliados frente a todos los retos y amenazas, evitando que la disuasión y defensa aliada venga determinada exclusivamente por la percepción de la amenaza en el flanco oriental; y (2) asegurar que España siga siendo un Aliado con la voluntad política y las capacidades militares adecuadas para realizar una contribución sustancial a la disuasión y defensa aliada. La OTAN es una organización en la que las decisiones se toman por unanimidad pero la capacidad de un aliado para influir en el diseño final de esas decisiones depende en gran medida del nivel de sus contribuciones, políticas y militares, a los fines y propósitos aliados, es decir, a la seguridad común. Un análisis cuidadoso de nuestra participación en la OTAN pondría de manifiesto que las muchas aportaciones realizadas por nuestro país a la Alianza Atlántica desde mayo de 1982 han redundado, en igual o mayor medida, en beneficios para nuestra defensa y para nuestros intereses de seguridad.

En segundo lugar, la OTAN continúa mejorando su comprensión y sus mecanismos para contribuir a una gestión eficaz ante las amenazas y retos de seguridad del Sur, en especial la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo. Es cierto, como ha reiterado en distintas ocasiones el secretario general Stoltenberg, que la OTAN lleva ya bastantes años atendiendo a esas amenazas, ya sea en el marco de la intervención de la OTAN en Afganistán, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, o en la actualidad mediante otras actividades como los vuelos de aviones AWACS sobre Turquía y el Mediterráneo Oriental, la formación de unidades de las FF. AA. iraquíes, el apoyo a los esfuerzos de la UE en el mar Egeo y Mediterráneo Central, los programas de «Defence Capacity Building» para países socios, etc. También hay que valorar positivamente que desde 1994, gracias en buena medida a una iniciativa española, la OTAN haya venido desarrollando el denominado Diálogo Mediterráneo como foro de consultas y cooperación en cuestiones de seguridad con 7 países¹⁵ de la ribera sur del mar Mediterráneo, cuyo planteamiento se replicó posteriormente, en 2004, en la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) con 4 países del Golfo¹⁶, aunque las disputas y tensiones regionales, en ambos casos, han dificultado un mayor aprovechamiento de estos dos foros.

La OTAN reconoce que sus tres tareas esenciales (defensa colectiva, gestión de crisis, seguridad cooperativa) son igualmente apropiadas ante las amenazas y retos del Sur pero viene prestando especial energía a tratar de avanzar en los mecanismos de seguridad cooperativa para lograr una mayor proyección de estabilidad en esa región. Ciertamente, no resulta fácil identificar la defensa colectiva, normalmente asociada a la defensa territorial de un aliado, con el tipo de amenazas que caracterizan en la actualidad al flanco sur de la Alianza. En cambio, no cabe descartar que la OTAN pueda ser llamada a

¹⁵ Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania e Israel.

¹⁶ Emiratos Árabes Unidos, Catar, Kuwait y Baréin.

realizar nuevamente una operación de gestión de crisis en el sur atendiendo a una petición del gobierno legítimo de uno de los países concernidos o en aplicación de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este sentido, tras las cumbres de Gales y Varsovia quedó patente que la Fuerza de Respuesta Reforzada de la OTAN (ENRF) y su nueva unidad de alta disponibilidad VJTF también estaría en disposición de ser utilizada en el sur. Conviene asimismo recordar que el ejercicio Trident Juncture 2015 estaba basado en un escenario de una operación de gestión de crisis, no de defensa colectiva en virtud del artículo 5, que se le encomendaba a la OTAN. Además, se analizan las capacidades más necesarias para este tipo de escenarios y se diseña un programa de ejercicios, sin descartar que se llegue a definir también algún tipo de planeamiento avanzado, acorde a las características de las amenazas del sur. El centro regional (*regional hub*) para el sur creado en el CG de Nápoles está llamado a promover y coordinar muchas de estas acciones. Aunque en sus comienzos la prioridad del «hub» será la recogida y análisis de información para mejorar el conocimiento de la región para así anticipar la respuesta a posibles amenazas, y la coordinación de las actividades de la OTAN en el Sur, en particular para el refuerzo de las capacidades de defensa de los países socios del Norte de África y Oriente Medio, con posterioridad debe además contribuir a la puesta en práctica del conjunto de medidas que se inscriben en el Marco para la adaptación de la OTAN a las amenazas y retos del Sur, en ámbitos como las capacidades, ejercicios o planeamientos requeridos para aumentar la contribución de la OTAN a la defensa y estabilidad en ese área de su vecindad.

Ahora bien, las tareas de defensa colectiva, por su propia naturaleza, y las de gestión de crisis, particularmente si tienen lugar en un entorno no permisivo, exigen asumir siempre mayores costes, tanto financieros como en riesgos para las unidades desplegadas, por lo que existe una lógica renuencia a designarlas como mecanismos de recurso preferente. En cambio, la proyección de estabilidad, entendida principalmente como tareas de seguridad cooperativa tendentes a prestar asesoramiento y entrenamiento a las fuerzas armadas de un país socio que lo solicita para poder así asegurar mejor por sí mismo su propia seguridad, son en gran medida acciones de prevención y disuasión y resultan mucho menos costosas y arriesgadas para los aliados. Pero para que la OTAN pueda realizar con eficiencia esa proyección de estabilidad resulta imprescindible superar las actuales limitaciones políticas que imponen unos procedimientos *ad hoc* y sin utilización apenas de recursos comunes para la generación de las fuerzas y recursos financieros necesarios, por escasos que realmente sean estos en comparación con otras operaciones y actividades de la OTAN. En este debate subyace en cierta medida una renuencia política de varios aliados de encargar a la OTAN el liderazgo, o incluso una aportación demasiado prominente, en tareas que podrían incidir en los espacios tradicionales de acción de la Unión Europea o incluso de algunos países europeos. Además, existe también un más amplio entendimiento de que las capacidades militares que mejor caracterizan a

la OTAN, es decir, las operaciones militares de combate de alta intensidad, no son normalmente a las que se debe recurrir con vistas a luchar contra el terrorismo internacional salvo en situaciones como las de Afganistán en los meses posteriores a octubre de 2001 o Irak en a partir de agosto de 2014 (aunque en este último caso se prefirió, por razones políticas, establecer una coalición global que facilitase una más amplia participación de Estados de la región de Oriente Medio) cuando las redes terroristas han adquirido el control efectivo de un amplio territorio.

Aunque la OTAN, como ya se ha indicado, ha asumido plenamente la importancia de atender con igual intensidad los retos y amenazas del sur, corresponde principalmente a España y los demás aliados del sur que mejor conocen dichas amenazas actuar como proponentes e impulsores de iniciativas y actividades de la OTAN que contribuyan a mejorar estas capacidades de la OTAN. Los ministros de Defensa de Francia, España, Italia y Portugal han celebrado ya tres reuniones (Venecia, agosto de 2014; Toulon, mayo de 2016; y Oporto, febrero de 2017) para concertarse antes de importantes reuniones de la OTAN y así poder presentar unas posiciones y propuestas consensuadas de estos cuatro aliados, normalmente en forma de una carta conjunta de los cuatro ministros al secretario general de la OTAN y a sus homólogos aliados. Estos documentos con las directrices políticas de los cuatro ministros resultan posteriormente de enorme utilidad para a su vez continuar la labor de impulso e iniciativa en la OTAN a todos los niveles, muy especialmente, en las reuniones de jefes de Estado Mayor de la Defensa, en las reuniones informales de directores de Política de Defensa y en las constantes reuniones del Consejo Atlántico a nivel de embajadores o de sus consejeros de Defensa en el Comité de Planeamiento y Políticas de Defensa (DPPC). En la siguiente ocasión correspondería a la ministra de Defensa de España convocar a sus homólogas de Francia, Italia y al ministro de Defensa de Portugal, para asegurar la imprescindible continuidad de estos esfuerzos que tan importantes resultan.

Finalmente, en tercer lugar, la OTAN mantiene, y con toda probabilidad mantendrá, un firme compromiso de incrementar los gastos anuales de defensa para que cada aliado alcance no más tarde de 2024 un 2 % de su PIB. Este compromiso de inversiones de defensa (DIP) fue endosado en la cumbre de Gales de septiembre de 2014 por los jefes de Estado y Gobierno aliados y tras la elección del presidente Trump en noviembre de 2016 ha adquirido incluso mayor exigencia política.

Pero no es un objetivo fácil de alcanzar. «No es realista suponer que dicho objetivo será alcanzado alguna vez por todos los 28 aliados, y sin embargo la métrica del 2 % persiste y ha asumido una transcendencia mayor que su valor nominal. Se trata de hacer frente al creciente vacío de seguridad de Europa y de definir quién estará al cargo de la seguridad europea»¹⁷.

¹⁷ TECHAU, Jan. «The politics of 2 percent: NATO and the security vacuum in Europe». *Carnegie Europe*. 2 de septiembre de 2015. Además de este análisis muy completo sobre

Hay dos realidades incontestables: por un lado, un buen número de países europeos de la OTAN y Canadá tendieron a reducir de forma significativa sus presupuestos anuales de defensa en porcentaje del PIB desde principios del siglo XXI, en un contexto de una decreciente necesidad de asignar mayores recursos presupuestarios a las capacidades de defensa como consecuencia de la reducción en las amenazas directas a la seguridad transatlántica y de una crisis económica que políticamente reclamaba priorizar dichos recursos presupuestarios para las políticas económicas y sociales que sostienen el Estado del bienestar¹⁸; por otro lado, el punto de inflexión que supusieron los cambios en el entorno de seguridad a partir de mediados de 2014, tanto en el flanco oriental como en el flanco sur de la OTAN, hacen necesario que se detenga ese proceso de decrecimiento y se retome una senda para incrementar los gastos de defensa de tal modo que los aliados puedan dotarse de las capacidades necesarias para hacer frente con eficacia a esos nuevos retos y amenazas a la seguridad de sus ciudadanos y territorios.

Por lo tanto, para España y para la gran mayoría de los demás aliados, la clave estará en cómo reconciliar ambas realidades, con realismo político pero sin «cortoplacismo», y requerirá muy previsiblemente el logro de un amplio consenso político parlamentario, apoyado en unos considerables esfuerzos de cultura de la defensa que promuevan una mejor comprensión y un mayor apoyo de las opiniones públicas a estos esfuerzos presupuestarios para que resulten realmente sostenibles. El DIP adoptado en la cumbre de Gales de la OTAN es esencialmente un compromiso político y una referencia más que un objetivo impuesto e ineludible¹⁹ pero es necesario que todos los aliados logren transmitir a sus opiniones públicas que la defensa de una nación no puede dejarse en manos de otros y que la seguridad es un prerrequisito para disfrutar de una verdadera libertad y prosperidad. Solo así se logrará no tanto alcanzar el objetivo del 2 por ciento en 2024 sino garantizar que podremos seguir disfrutando de la libertad y de la paz que anhelamos para nosotros y para todo el mundo.

el DIP, se pueden consultar diversas aportaciones sobre el tema (Claudia Major; John Deni; Malcolm Chalmers; Camille Grand) recogidas por Judy Dempsey en su sección «Strategic Europe» de *Carnegie Europe* en la primavera de 2015, además de unas más breves aportaciones de otros analistas compiladas por Judy Dempsey en «Judy asks: Is NATO's 2 percent spending call realistic?». *Carnegie Europe*. 25 de febrero de 2015.

¹⁸ www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf.

¹⁹ La muy reciente nueva *Política de Defensa de Canadá* establece que el gasto total de defensa previsto en porcentaje del PIB alcanzará 1,40 % en 2024-25. Strong, Secure, Engaged. *Canada's Defence Policy*. 7 June 2017. <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/index.asp>.

Capítulo segundo

La Estructura de Mando de la Alianza Atlántica (NCS)

Francisco Javier García Arnáiz

Resumen

El relativo clima de desescalada, la creación de múltiples foros de diálogo internacionales y la entrada de nuevos socios en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), muchos de ellos procedentes del antiguo «Pacto de Varsovia», hizo que a finales de la primera década del siglo XXI se extendiese una sensación de «estabilidad» en el área euroatlántica combinada con un entorno de tremenda inestabilidad en áreas alejadas cuyo paradigma fue el conflicto de Afganistán. La OTAN participó en el conflicto de Afganistán a petición de las Naciones Unidas, pero pronto se hizo evidente que no estaba preparada para operar en teatros de operaciones tan alejados y en crisis tan duraderas. La «Defensa Colectiva» había primado sobre las operaciones «Fuera de Área» en los años precedentes y la «desplegabilidad» había sido descuidada.

Estos factores, junto con el deseo de reducir el esfuerzo logístico de las naciones en la Estructura de Mando de la OTAN, manteniendo al mismo tiempo su Nivel de Ambición, hizo que en 2011 se aprobase un nuevo diseño de la misma, más reducido, menos costoso en personal y con líneas de mando más directas, poniendo gran énfasis en la Estructura de Fuerzas. Esta reducción llevó consigo el desequilibrio en los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares y la incomodidad de los nuevos socios respecto a la distribución geográfica de los cuarteles generales.

El entorno estratégico ha evolucionado a enorme velocidad desde entonces, haciendo pensar a algunos que tal vez el movimiento pendular fue excesivo y las operaciones de «Defensa Colectiva» quedaron descuidadas en la reorganización de 2011. Por otro lado, muchos piensan que la Alianza debe conservar su carácter multidireccional e incidir de forma proporcional en las tareas básicas marcadas en el *Concepto Estratégico de noviembre de 2010*, pero al mismo tiempo se debe encontrar el adecuado equilibrio en la asignación de recursos. Por ello, se ha abierto un proceso para determinar si la Estructura de Mando de la OTAN de 2011 debe ser «adaptada» a los nuevos tiempos y si así es, cómo.

Palabras Clave

Alianza Atlántica, adaptación, Aproximación o Enfoque Global, Centro de Operaciones Aéreas Combinadas, Concepto Estratégico, consenso, crisis, defensa, Defensa Colectiva, despleabilidad, dominio, Estructura de Fuerzas, Estructura de Mando, financiación común, Fuera de Área, huella geográfica, huella logística, Mando Componente, mando y control, Nivel de Ambición, nivel Estratégico, nivel Operacional, nivel Táctico, operaciones, operaciones conjuntas, seguridad, transformación, Vínculo Trasatlántico.

Abstract

The relative de-escalation climate, the creation of multiple dialogue fora and the accession of new members to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), most of them previously part of the extinct «Warsaw Pact» made that, at the end of the first decade of the XXI Century, an «stability» sensation spread all along the Euro Atlantic area combined with a very unstable environment in distant areas, situation whose paradigm was the Afghan Conflict. NATO took part in the Conflict of Afghanistan under the request of the United Nations, but it was soon evident that it was not fit to operate in Theatres of Operation so far away from NATO territory and for so extended periods of time. «Collective Defense» had taken strong precedence over operations «out of area» in the years before and «deployability» had been overseen.

These factors, together with the will to reduce the logistic burden of the nations to maintain the NATO Command Structure, but conserving at the same time the Level of Ambition, made that a new design for it were approved in 2011. This design called for a structure which was reduced, less personnel intensive and with leaner lines of command, stressing the emphasis on the NATO Forces Structure. This reduction implied some imbalance among the Planning and Conduct Levels for military operations and some discomfort of the new members about the geographical footprint of the different Headquarters.

The strategic environment has evolved at an enormous rate from then, and it has made some observers think that maybe the pendular movement of the new design was excessive and the «Collective Defense» operations overseen in 2011. In the other hand, it is still thought that the Alliance must keep its multi-directional character and give due balance to the basic tasks delineated at the November 2010 Strategic Concept, without requesting an unaffordable amount of resources. That is why NATO has opened a process to determine if its Command Structure has to be «adapted» to the new environment, and if so, how?

Keywords

Atlantic Alliance, Adaptation, Collective Defense, Command Structure, Command and Control, Combined Air Operations Center, Common Funding, Component Command, Consensus, Crisis, Defense, Deployability, Domain, Forces Structure, Geographical Footprint, Global Approach, Joint Operations, Level of Ambition, Logistic Footprint, Operational Level, Operations, Out of Area, Security, Strategic Concept, Strategic Level, Tactical Level, Transatlantic Link, Transformation.

Introducción

La Estructura de Mando de la OTAN (NATO Command Structure, NCS) representa su capacidad ejecutiva y es el gran elemento diferenciador respecto a otras organizaciones internacionales del campo de la seguridad. Todas estas organizaciones, incluida la OTAN, se abastecen de fuerzas de los países que las integran, pero la OTAN va más allá, dispone en permanencia de la forma de integrarlas, e incluso dispone de algunas fuerzas propias.

La NCS tiene dos ramas principales, una rama que se dedica a las operaciones militares y otra rama que se dedica a que la organización esté continuamente capacitada para operar, es la rama que se ocupa de «la Transformación».

A pesar de todo, recientemente se ha puesto en duda la adecuación de la actual Estructura de Mando de la Alianza Atlántica y por ello se está procediendo a un estudio para su adaptación a los nuevos requisitos estratégicos que requiere la cambiante situación internacional. ¿A qué se deben estas dudas? ¿Es que la estructura actual se diseñó incorrectamente? ¿Qué movió a definir la estructura actual? ¿En qué consiste esta estructura?

Espero que en los otros ensayos del presente Cuaderno de Estrategia se pueda dar respuesta a la primera de las preguntas planteadas. Intentaremos en éste dar respuesta a las otras.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte: una organización política con capacidad militar

Para comprender la situación, se debe tener en cuenta que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una organización muy activa que tiene organismos permanentes que trabajan continuamente, no solo en la ejecución de tareas, sino también en el estudio de su adecuación a la realidad geopolítica de cada momento.

La OTAN es fundamentalmente una organización política dedicada a la seguridad, dotada de una capacidad ejecutiva militar y en la que las decisiones se toman por consenso entre todas las naciones que la componen. Este último aspecto es de la mayor importancia, pues consenso significa prácticamente unanimidad y aunque el tamaño o incluso relevancia en el orden internacional de todas las naciones que forman parte de la OTAN es muy diversa, basta que una nación, sea cual sea, se oponga a una proposición, documento o postura de la Alianza, para que ésta no se haga efectiva.

Lógicamente, el consenso y las negociaciones que lleva implícito ese procedimiento, hacen que las decisiones se tomen de una forma a veces excesivamente lenta para un observador externo, pero por otro lado tienen la gran ventaja de que son muy firmes y consistentes. Sin embargo, también tienen otro inconveniente, y es que deben ser formuladas y adaptadas a los

intereses y sensibilidades de todas la naciones miembro, lo que hace que en ocasiones no sean todo lo perfectas y concretas que podrían ser.

El Concepto Estratégico

El documento base que da lugar a todo un ciclo de renovación de la normativa y referencias de la OTAN, es su «Concepto Estratégico». Este «Concepto Estratégico» se ha ido renovando con los años desde el inicial de enero de 1950. Así, se emitió otro en 1952, otro en 1957, también en 1968, 1991, 1999 y finalmente 2010. Estos «Conceptos Estratégicos» responden a la evolución del escenario internacional de seguridad y antes de su emisión dan lugar a numerosos estudios e informes. Normalmente estaban clasificados, pero a partir del de 1991, incluido éste, se trató de documentos abiertos. Los «Conceptos Estratégicos» anteriores se desclasificaron con posterioridad, a petición de numerosos historiadores e investigadores.

CONCEPTO ESTRATÉGICO Nº	NOMBRE	FECHA	MOTOR DEL DOCUMENTO
1	"The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area".	6 Enero 1950	Disuasión frente a la URSS
2	"The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area".	3 Diciembre 1952	Guerra de Corea Generación Fuerzas
3	"Overall Strategic Concept for the Defense of the NATO Area".	23 Mayo 1957	Respuesta Masiva
4	"Overall Strategic Concept for the Defense of the NATO Area".	16 Enero 1968	Respuesta Flexible
5	"The Alliance's Strategic Concept"	Noviembre 1991	Fin Guerra Fría
6	"The Alliance's Strategic Concept".	Abril 1999	Ampliación y Cooperación
7	"Strategic Concept for the Defense and Security of the members of NATO. Active Engagement, Modern Defense".	19 Noviembre 2010.	Guerra Afganistán y nuevas amenazas

Figura 1. Evolución del Concepto Estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

Los estudios para el desarrollo de un nuevo Concepto Estratégico empiezan siempre varios años antes de su aprobación y, de la misma forma, se empieza a estudiar la modificación de los documentos derivados de forma que siguiendo una metodología de desarrollo «casi en paralelo», se gane tiempo en la preparación y la emisión de esos documentos tras la aprobación formal del «Concepto Estratégico».

El «Concepto Estratégico»¹ en vigor fue aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro el 19 de noviembre de 2010 en la Cumbre de Lisboa y tenía el sobrenombre de «Compromiso activo, defensa moderna».

¹ Emitido con Documento OTAN PO(2010)0169.

En este documento la Alianza definió sus tres tareas básicas:

- La Defensa Colectiva: Los miembros de la Alianza se ayudarán mutuamente en caso de ataque a uno de ellos.
- La Gestión de Crisis: Empleo de herramientas civiles y militares para gestionar las crisis que puedan afectar a la seguridad de los miembros de la Alianza antes de se conviertan en conflictos y detener estos si es que ya se han desarrollado.
- La Seguridad Cooperativa: Compromiso y apoyo a otras organizaciones internacionales de seguridad y otros países, mediante la asociación y acercamiento, de forma que se contribuya a la estabilidad mediante el control de armamentos, la no proliferación o el desarme.
- La combinación de la Gestión de Crisis y la Seguridad Cooperativa, es lo que se ha dado en llamar «Proyección de la Estabilidad».
- Aunque el «Concepto Estratégico» en vigor se aprobó en la fecha citada (2010), los acontecimientos y tendencias que llevaron a ese documento llevaban varios años influyendo en la seguridad internacional:
- Inclusión del terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y las organizaciones violentas no vinculadas a ningún Estado concreto como amenazas a la «seguridad».
- Ampliación de las actividades de la Alianza desde las más limitadas que caen exclusivamente en el área de la «defensa» a las más amplias que abarcan el área de la «seguridad».
- Implicación de múltiples actores en la resolución de las crisis y conflictos, tanto estatales como no estatales, que llevó a acuñar el término «Aproximación Global»² (*Global Approach*) a las crisis.
- Estabilidad en el territorio de los países de la OTAN y gran inestabilidad en otros lugares alejados de ese territorio.
- Aparición de Organizaciones Violentas Extremistas³, cuyo paradigma era Al Qaeda.
- Reconocimiento de que para gestionar crisis alejadas del territorio de la Alianza, hay que contar con países de la zona y abrir las operaciones y el planeamiento de las mismas a países con intereses similares a los de la OTAN, aunque no sean miembros de ella.
- Deseo de las naciones miembro de la OTAN de aprovecharse de la «estabilidad europea» y sus dividendos para reducir el consumo de recursos

² También se puede utilizar en español el término «enfoque global».

³ Violent Extremist Organizations (VEO).

humanos y financieros de la estructura de la organización, convirtiéndola en más ligera y directa.

- «Síndrome de Afganistán»: Preparar a la Alianza para enfrentarse a crisis en lugares alejados, dotados de muy pocas infraestructuras y que requieren acciones en múltiples campos, no solo «seguridad» y durante periodos prolongados en el tiempo.

La implicación de la Alianza en la crisis de Afganistán, llevó a ésta a requerir una importante contribución en recursos humanos y materiales a sus miembros, pero el problema no era solo la cantidad de recursos a aportar, sino que la situación se extendía en el tiempo, y si bien algunos podían hacer un esfuerzo potente y puntual, casi nadie lo podía hacer de forma tan continuada.

En el plano militar, las operaciones de Afganistán hicieron constatar a las naciones que no estaban preparadas para gestionar crisis lejanas y prolongadas, y si las naciones no estaban preparadas, tampoco lo estaba la Alianza. La OTAN no era desplegable y no había conciencia de dotarse de la necesaria «desplegabilidad». Se había estado tantos años con un enfoque exclusivo de Defensa Colectiva estática para disuadir y rechazar un ataque del «Pacto de Varsovia», que cuando desapareció esa amenaza y se identificaron otras lejanas y asimétricas, la Estructura de Mando de la OTAN no estaba preparada para esas misiones, estaba demasiado ligada a su localización geográfica, no gozaba de capacidad de despliegue y tampoco de capacidad de permanencia en conflictos alejados.

Eso debía corregirse preparándose para la «Proyección de la Estabilidad», dotándose de capacidad de despliegue, aceptar a otras naciones no miembro de la Alianza en las operaciones, y ser muy «incluyente» para integrar a actores muy diversos en el concepto de «Aproximación Global».

Con este «paisaje» en cuanto a los deseos de las naciones y sus sensibilidades, se comenzó un estudio que diese lugar a una Alianza reorganizada para cumplir estos requisitos:

Menor consumo de recursos humanos. Las estructuras no podían estar dotadas en cuanto a personal con los porcentajes de cobertura de puestos existentes en ese momento. Eso eran estructuras huecas. Era mucho mejor tener plantillas reducidas pero cubiertas, que más amplias y vacías.

- Menor huella logística.
- Huella geográfica equilibrada, equitativa y visible.
- Estructuras desplegables.
- Más barata.

- Líneas de mando más directas y procesos más simples.
- Eliminación de duplicidades.

Estas líneas llevan directamente a lo que se ha llamado «hacer más con menos», conseguir la misma o superior eficacia y una eficiencia mucho mayor.

El Nivel de Ambición

La OTAN, además, decidió no reducir su Nivel de Ambición (Level of Ambition, LOA), que es la definición de sus objetivos militares para poder comenzar todos sus planeamientos en cuanto a estructuras, medios y recursos, ya sean de la propia organización o a aportar por las naciones de forma individual.

El Nivel de Ambición se fijó en que la Alianza debía de ser capaz de mantener la defensa colectiva y, al mismo tiempo, operar con éxito y vencer simultáneamente en:

- 2 operaciones de carácter conjunto de gran envergadura fuera del territorio de los países de la OTAN: 2 MJO⁴.
- 6 operaciones de carácter conjunto más reducidas fuera del territorio de los países de la OTAN: 6 SJO⁵, de las cuales una tendría carácter eminentemente marítimo, otra carácter eminentemente aéreo y estas dos últimas tendrían lugar en el territorio adyacente al de la OTAN.

Es decir, hacía falta una estructura que asegurase la integridad de los países de la OTAN y que además fuese capaz de operar con éxito fuera de este territorio proyectando su capacidad militar en caso de verse amenazada su seguridad en lugares alejados.

Para ello se contaba con la Estructura de Mando (NCS) y con la Estructura de Fuerzas (NFS) de la Alianza.

La Estructura de Fuerzas no es objeto de este documento, pero básicamente consiste en todos aquellos cuarteles generales, fuerzas y centros que naciones o grupos de naciones ponen a disposición de la Alianza para su empleo en operaciones. Estos cuarteles generales y fuerzas tienen diversos grados de disponibilidad y preparación, pueden emplearse de forma inmediata o más graduada y deben estar certificados por la Estructura de Mando de la OTAN (NCS) para ofrecer suficientes garantías. Su capacidad de mando y control, que no sus fuerzas, pues son las mismas que las que emplearía la Estructura de Mando, está pensada principalmente para ser empleada en crisis «Fuera de Área», reservando la capacidad de mando y control de la Estructura de

⁴ Major Joint Operation. Operación Conjunta Mayor.

⁵ Smaller Joint Operation. Operación Conjunta Menor.

Mando para las misiones permanentes directamente relacionadas con la «Defensa Colectiva».

En términos económicos la gran diferencia que existe entre la Estructura de Mando y la Estructura de Fuerzas de la Alianza, es que la primera (NCS) se financia entre todos sus miembros en la proporción establecida en los procedimientos de financiación común, mientras que la segunda (NFS) se financia por las naciones o grupos de naciones que aportan sus cuarteles generales y fuerzas, pues en la NFS existen multitud de organismos y entidades multinacionales. Hay que entender, que esta es la idea básica, pues en ocasiones algunos componentes o proyectos puntuales de la NFS han sido dotados de financiación común, sobre todo en el campo de las infraestructuras.

Niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares

Antes de adentrarnos en la actual Estructura de Mando de la Alianza, conviene antes repasar cuáles son los que se consideran niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares. Estos niveles son los mismos que se utilizan para sistematizar la actividad empresarial en el mundo económico, pues gran parte de los sistemas organizativos y de trabajo en este mundo tienen su origen en la organización militar.

Si imaginásemos una pirámide, el nivel más alto de planeamiento y conducción militar es el nivel Estratégico, este nivel es militar y está por debajo de otros niveles que no lo son y que se han venido en denominar Político y Político Militar, según el tipo de organización en cada Estado u organismo.

El nivel Estratégico es en el que se establecen los objetivos militares, se definen y asignan las capacidades necesarias, se establecen limitaciones y se coordinan actividades militares con otras no militares que tienen el mismo fin⁶. Como se ve, es el nivel militar más elevado y es el encargado de fijar los planes que lleven al final deseado definido en otros niveles superiores, que normalmente es la victoria, aunque esta puede estar graduada y modulada de muchas formas por el nivel político. En España ese nivel de planeamiento y conducción corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa, JEMAD, para lo que se ve apoyado por el Estado Mayor Conjunto (EMACON) y otros organismos del Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

Inmediatamente subordinado al nivel Estratégico se encuentra el nivel Operacional. En este nivel se planea, conduce y sostiene la campaña. En este nivel se articulan las acciones tácticas de forma que su combinación, coordinada y sincronizada, permita alcanzar los objetivos estra-

⁶ Doctrina para la Acción Conjunta de la Fuerzas Armadas.

tégicos⁷. En ocasiones este nivel es difícil de definir y entender, lo que da lugar a multitud de equívocos, problemas y errores en la conducción de las operaciones. En el nivel Operacional se tratan de enlazar y sincronizar acciones del nivel inferior para que toda la actividad militar se convierta en un todo que lleve al cumplimiento de los objetivos del nivel Estratégico. Es el nivel en el que se habla de campañas y teatros de operaciones y es el nivel conjunto por excelencia. Se trata de que lo que se haga en cada uno de los dominios⁸ esté relacionado y sincronizado con las actividades en el resto de los mismos y todo tenga una finalidad común. En España, en este nivel se encuentra el Mando de Operaciones (MOPS) del EMAD, que tiene su propio Estado Mayor y también se ve apoyado en sus actividades por otros organismos del EMAD. De forma puntual, también se pueden crear otros mandos de nivel Operacional para teatros o campañas concretas, pero el único permanente que existe en nuestro país es el MOPS.

En la base de la pirámide imaginaria que hemos mencionado anteriormente, se encuentra el nivel Táctico. En este nivel se desarrollan las batallas, combates y actividades que permiten alcanzar los objetivos operacionales⁹. Se puede decir que es el nivel más comprensible para el no experto en las actividades militares, en el que ocurre lo que el imaginario popular entiende por operaciones militares, en el que los objetivos son más tangibles y en el que lo específico de cada dominio tiene preponderancia. Aquí se habla de operaciones concretas, batallas, enfrentamientos y combates. En España, en este nivel están los denominados Mandos Componentes, que corresponden a los dominios tradicionales. Estos mandos pueden ser preexistentes o creados *ad hoc*, y suelen ser específicos¹⁰, procedentes de un solo Ejército (Tierra o Aire), de la Armada, o de todos ellos a la vez. En España el nivel Táctico corresponde a los Mandos Componentes, los que existen de carácter permanente y los que se creen *ad hoc*. Se pueden citar el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas, el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima, el Mando Conjunto de Operaciones Especiales o el Mando Conjunto de Ciberdefensa.

⁷ Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.

⁸ Se entiende por dominio el entorno en el que se desarrollan las operaciones militares. Tradicionalmente se ha hablado de los tres entornos físicos: el terrestre, el marítimo y el aéreo o aeroespacial. Hoy día se consideran además otros dominios, unos físicos y otros virtuales, como el espacio, el ciberespacio, la comunicación estratégica, o el espectro electromagnético.

⁹ Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.

¹⁰ En esta ocasión se entiende por «específico» el hecho de que principalmente está especializado en operar en un dominio concreto. Normalmente en el dominio aéreo y espacial tiene preponderancia el Ejército del Aire, en el dominio marítimo la Armada y en el dominio terrestre el Ejército de Tierra, pero otros dominios requieren que participe personal de todos ellos, como puede ser el ciberespacio, las operaciones especiales, el espectro electromagnético o la comunicación e influencia.

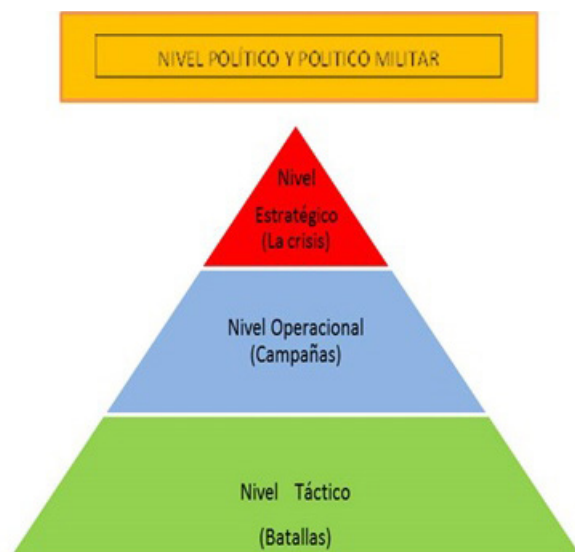


Figura 2. Niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares

Como es lógico, la correcta aplicación de los niveles de planeamiento y conducción de operaciones, es difícil y controvertida. A pesar de que existe una idea general sobre qué se hace en cada nivel, sus fronteras no están totalmente claras, y de la misma forma que entre el blanco y el negro hay muchas tonalidades de gris, existen niveles intermedios e incluso niveles «Subtácticos». Además, hay acciones del nivel Táctico que tienen efectos estratégicos o fuerzas capaces de aplicar sus efectos en los tres niveles con gran flexibilidad y velocidad de movimiento entre los mismos. Este concepto que puede ser sencillo de explicar, es uno de los más complicados y controvertidos de las operaciones militares.

Características de la Estructura de Mando

La Estructura de Mando de la OTAN es su esqueleto y sustento como organización. Se trata de la estructura permanente encargada de llevar a cabo las operaciones y conseguir la continua transformación de la Alianza para ser efectiva. También es la estructura que va a emplear las fuerzas y sus elementos próximos de mando y control que proporcionen los países y que son englobados en la Estructura de Fuerzas de la Alianza (NFS).

Conceptualmente, el elemento más característico de la NCS es que es una estructura OTAN, independientemente del lugar en que esté basado el elemento de mando y control y con dependencias de mando únicas dentro de la cadena OTAN. El jefe o director de una entidad de la NCS es un jefe de la OTAN en una entidad de la OTAN. Sin que importe la nacionalidad de cada individuo que ocupe un puesto en la NCS, trabaja y realiza su esfuerzo para

la OTAN. Esto es muy diferente de la NFS, cuyos elementos podrán estar al servicio de la OTAN, pero se trata de elementos nacionales o procedentes de un grupo de naciones proporcionados de forma temporal o geográfica. Las entidades NFS siguen siendo nacionales aunque trabajen para la Alianza, sin embargo las entidades NCS son de todos, «son la OTAN».

La NCS debe ser capaz de planear y conducir operaciones, incluyendo los ejercicios y el entrenamiento multinacional de las fuerzas, debe ser capaz de llevar a cabo las actividades de apoyo necesarias para las operaciones. También debe ser capaz de desarrollar sus actividades de desarrollo y transformación y de hacer efectiva la «Proyección de la Estabilidad» mediante actividades de colaboración y enlace.

Para ello, la Estructura de Mando cuenta con cuarteles generales y entidades que trabajan en varios niveles del planeamiento y conducción de las operaciones militares, situándose en diversas zonas de «la pirámide» que se ha visto en párrafos anteriores.

El nivel Estratégico de conducción de las operaciones en la NCS

Hasta su última reorganización, iniciada en 2011 y culminada en 2013, la Alianza Atlántica se limitaba a proporcionar en la NCS entidades que se movían en los Niveles Estratégico, Operacional y parte el Nivel Táctico dejando para la NFS otra parte del citado Nivel Táctico y el Nivel Subtáctico. Sin embargo en la reorganización de junio de 2011, comenzó a disponer de entidades por debajo del nivel Táctico, sobre todo en el dominio aéreo.

La NCS tiene dos ramas fundamentales, la rama que se encarga de la transformación de la misma, y la rama que se encarga de emplear las fuerzas.

Hemos visto anteriormente la citada «pirámide» de los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares y el nivel más alto puramente militar está el nivel Estratégico, pues bien, en ese nivel, a cada rama de las citadas se le asigna un comandante y una estructura determinada.

Para la rama de las operaciones, su nivel Estratégico tiene un jefe o comandante, el Comandante Supremo Aliado en Europa o Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), que es un nombre heredado, pues en realidad su mando se denomina «Mando Aliado de Operaciones o Allied Command Operations». La tradición ha denominado SACEUR a este comandante y Cuartel General Superior de las Potencias Aliadas en Europa o Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) a su cuartel general y a pesar de la reorganización de la NCS, sus nombres han sido conservados. Tiene su sede en Mons (Bélgica).

Para la rama de la Transformación su jefe o comandante se denomina Comandante Supremo Aliado de Transformación o Supreme Allied Commander Transformation (SACT) y tiene por misión asegurar la relevancia de la Alian-

za Atlántica en un entorno de seguridad rápidamente cambiante mediante el estudio continuo y la emisión de recomendaciones en las áreas del desarrollo de las capacidades militares y la Transformación. Su cuartel general se denomina HQ ACT (Headquarters Allied Command Transformation) y tiene su sede en Norfolk en los Estados Unidos de América.

SACEUR es responsable de planear y conducir las operaciones necesarias para garantizar la seguridad e integridad territorial de los países de la OTAN. También debe planear y conducir las operaciones de crisis que le sean asignadas. Para ello, puede solicitar fuerzas a los países que integran la Alianza y emplear aquellas que pertenecen a la propia organización. También debe colaborar con el otro Comandante Estratégico, SACT, en fomentar y sincronizar los esfuerzos de Transformación en las operaciones y debe fomentar el acercamiento, conversaciones y ejercicios con otras entidades y países interesados, de forma que se fomente la estabilidad en el área Euroatlántica. Para garantizar que es capaz de cumplir con esos cometidos, debe organizar suficientes ejercicios que sirvan para entrenar a los sistemas de mando y control y a las fuerzas y además permitan comprobar y certificar su grado de preparación.

SACT es el encargado en el nivel Estratégico de la Transformación permanente de la Alianza de forma que su efectividad militar se vea continuamente incrementada. Para ello debe analizar la aparición y evolución de las amenazas, identificándolas a tiempo y recomendando medidas para que la OTAN pueda enfrentarse a ellas con éxito. La aplicación de tales medidas debe hacerse en plena cooperación y sincronización con SACEUR. También debe liderar el desarrollo de los conceptos y doctrina en la Alianza y debe apoyar los procesos de adquisición de capacidades de los países, el desarrollo de la tecnología y emitir instrucciones que fomenten la interoperabilidad entre aliados. Por otro lado, debe formar y entrenar a las entidades e individuos de la NCS y de la NFS para que sean capaces de cumplir con los requisitos operativos y ser empleados con garantías de éxito por parte de SACEUR. Dentro de este proceso de análisis y formación está incluido el de «Lecciones Aprendidas». En cuanto a las actividades que se enmarcan en lo conocido como «Proyección de la Estabilidad», debe apoyar los esfuerzos en el campo de la Transformación de las organizaciones y países que se acerquen a la OTAN para colaborar con ella y debe guiar los procesos de integración de aquellas naciones que soliciten la pertenencia e ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Como se ve, los Comandantes Estratégicos tienen las máximas responsabilidades en las actividades militares de la OTAN. Están dirigidos por el Consejo del Atlántico Norte (North Atlantic Council, NAC), que pertenece al nivel Político, a través del Comité Militar (Military Committee, MC), nivel Político Militar.

Uno de los comandantes se dedica al presente y al futuro inmediato, SACEUR, mientras que el otro se dedica al futuro y la adecuación de la Alianza a ese futuro (SACT).

También hay importantes mensajes políticos y militares en la localización de los cuarteles generales de cada uno de ellos y la nacionalidad a la que están asignados.

SACEUR tiene su Cuartel General en Mons (Bélgica), pues el territorio europeo es donde más probablemente tendrían lugar las actividades de «Defensa Colectiva» y donde tradicionalmente se ha situado su Cuartel General, denominado como hemos visto, SHAPE. La nacionalidad de SACEUR es estadounidense, pues es la nación que más recursos humanos y financieros aporta a la Alianza y porque así se asegura que un comandante estadounidense manda sobre las fuerzas proporcionadas por ese país a las operaciones. De hecho, SACEUR es además el comandante de las fuerzas estadounidenses en Europa.

SACT tiene su Cuartel General en Norfolk, Estado de Virginia en Estados Unidos. HQ SACT podría haberse localizado en territorio europeo por razones económicas o logísticas, pero eso no habría sido bueno para el mantenimiento de la relación y «Vínculo Transatlántico», lo que se ha denominado en inglés «Transatlantic Link», ni para acercar la OTAN al territorio americano, ya que allí no hay ninguna otra entidad de la misma. Por otro lado, ACT lleva aparejada una importante actividad en el terreno de las ideas y académico y es de todos conocida la proliferación de «centros de pensamiento» o «Think Tanks» en Estados Unidos, por lo que establecer lazos con ellos se facilita sustantivamente. Norfolk era históricamente la sede del Cuartel General del Mando Aliado del Atlántico (SACLANT). Este Mando manejaba fuerzas en caso de que fuese necesario, y asignaba misiones y tareas a esas fuerzas. Cuando se diseñó la huella geográfica de la nueva NCS se era consciente de que ello ya no continuaba siendo así, pues SACLANT había desaparecido anteriormente, pero se juzgó del máximo interés que la OTAN siguiese contando con un mando de primer orden en territorio americano. Norfolk era el lugar ideal, había instalaciones y no había que hacer más que pequeñas inversiones. Por otro lado, el Mando Estadounidense de Transformación, el US Joint Forces Command, USJFC, en ese momento se encontraba ubicado en Norfolk, aunque más tarde fue disuelto. En cuanto al comandante, hubo una gran novedad. Ya no había fuerzas que mandar, y se podían evitar las tradicionales suspicacias estadounidenses respecto a tener sus fuerzas bajo el mando de un comandante que no fuese de esa nacionalidad. El Mando de ACT fue asignado a un país europeo, Francia, con lo que se reforzaba el «Vínculo Transatlántico», se enviaba un importante mensaje mutuo entre Europa y Estados Unidos y se hacía honor a la muy reciente incorporación de ese país a la Estructura Militar integrada de la OTAN (2009), que fue abandonada por Francia en 1966¹¹. Hasta ahora se ha designado sucesivamente para ese

¹¹ Debido a importantes diferencias respecto al empleo del armamento nuclear con el resto de los aliados, Francia decidió en 1966 abandonar su participación en la estructura militar de la Alianza. Siguió participando en el resto de las entidades OTAN y aportando

puesto a un general de cuatro estrellas del Ejército del Aire francés (Armée de l'Air), pero ello no supone en absoluto que en el futuro vaya a continuar de ese modo respecto al oficial general seleccionado por Francia como SACT.

El nivel ¿Operacional? de conducción de las operaciones en la NCS

Ya se ha citado cuáles son las funciones y actividades que el nivel Operacional debe llevar a cabo en el planeamiento y conducción de las operaciones. También se ha insistido en que se trata del nivel conjunto por definición y el que asigna tareas al nivel Táctico. Hasta la reorganización de junio de 2011, existían tres cuarteles generales de ese nivel en la OTAN. Dos de ellos tenían responsabilidades regionales respecto a la defensa colectiva y el nivel estratégico podía asignar la conducción de una o más crisis «Fuera de Área» a cualquiera de los tres, basándose en la situación, preparación y adecuación de cada cuartel general en concreto.

En cuanto a Defensa Colectiva, la Región Sur de Europa fue asignada al «Joint Forces Command Naples, JFCNP» situado en la ciudad italiana de Nápoles. Su foco era el Mediterráneo y el continente europeo en su parte sur. En su momento también le fue asignada la conducción de las operaciones en las diversas crisis de los Balcanes (Bosnia, Kosovo, Adriático...) y más tarde, la crisis de Libia. Estas crisis las logró gestionar desde su propio cuartel general, sin necesidad de desplegar más que pequeños elementos, puesto que se trataban de crisis «adyacentes» al territorio de la OTAN. De JFCNP dependían tres Mandos Componentes de nivel Táctico, correspondientes a los dominios físicos tradicionales y que veremos más adelante.

Del mismo modo y con las mismas responsabilidades, en la Región Norte de Europa había otro cuartel general denominado «Joint Forces Command Brunssum, JFCBS» situado en la ciudad del mismo nombre en los Países Bajos. Su foco era el Báltico, el mar del Norte, y el continente europeo en su parte norte, lo que incluye importantes fronteras con Rusia. En cuanto a crisis «Fuera de Área», debido a que JFCNP estaba ocupado en mayor o menor intensidad en las operaciones Balcánicas, le fue asignado Afganistán. Pero Afganistán no era «adyacente» al territorio de la OTAN, había que desplegar y era un escenario con multitud de actores. Al principio se hizo algún intento, pero la prolongación de la crisis en aquel alejado país, hacía imposible que se pudiese simultanear la conducción directa de la misma y la «Defensa Colectiva» en Europa. Pronto hubo que empezar a crear estruc-

fuerzas en las crisis en las que se participaba, pero ni se podían establecer cuarteles generales de la OTAN en territorio francés, ni su personal militar participar en su estructura de ese tipo. Ello obligó a que saliesen de Francia importantes entidades de la OTAN, como su Cuartel General, que se trasladó a Bruselas o el Colegio de Defensa de la OTAN, que se trasladó a Roma. En 2009, y ante los avanzados estudios de una nueva reorganización de la estructura militar, Francia decidió reincorporarse a ella.

turas de mando específicas para aquella crisis, proporcionadas por parte de la NCS del momento y de la NFS, creando un sistema rotatorio de cuarteles generales «composite» bastante complicado en su articulación y generación. Además JFCBS tenía que enfrentarse al hecho de que al comienzo, las responsabilidades de la OTAN en Afganistán eran bastante limitadas y tenían que convivir con una operación puramente antiterrorista de la coalición liderada por Estados Unidos. En poco tiempo se hizo evidente que era difícil la convivencia de las operaciones de la OTAN y de la Coalición, y que unas estuviesen mandadas por un comandante europeo y la otra por un comandante estadounidense. En ocasiones, las mismas fuerzas estaban bajo mando del comandante OTAN y en otras ocasiones bajo mando de la Coalición. Se puede decir que la crisis de Afganistán hizo evidentes muchos de los problemas que tenía la OATN para hacerse cargo de la conducción de operaciones en crisis situadas en territorios muy alejados del de la OTAN y que se prolongasen en el tiempo. Por otro lado, de JFCBS, y al igual que de JFCNP, también dependían tres Mandos Componentes de nivel Táctico, correspondientes a los dominios físicos tradicionales y sobre los que también trataremos más adelante.

El tercer JFC de la estructura anterior a la de 2011, no se denominaba en sí JFC, sino «Joint Command Lisbonne, JCLB», que como indica su nombre se encontraba asentado en Lisboa, en nuestra vecina Portugal. No tenía asignada ninguna región concreta del territorio de los países de la OTAN y se enfocó en el conocimiento de lo que ocurriese en el continente africano y en los procesos de «Proyección de Estabilidad» y de preparación para el ingreso de los países que se convirtieron en miembros de la OTAN en esos años. Tampoco tenía asignado ningún cuartel general de nivel Táctico y no llevó la conducción de ninguna crisis concreta. Sus actividades eran muy transversales respecto a las regiones Norte y Sur y se enfocaba en los países asociados a la OTAN, no miembros de ella y las diversas estructuras que los agrupaban¹². Por supuesto eso no quiere decir que no se le asignase la elaboración de numerosos planes operativos por parte del nivel Estratégico.

La reforma de la Estructura de Mando de la OTAN de 2011, tuvo importantes consecuencias para estos Mandos. Uno de los objetivos era llegar a líneas de mando más directas y menos complicadas. Otro de los objetivos era la reducción de plantillas. Con estas premisas y las que hemos señalado en un punto anterior, la desaparición del Joint Command Lisbonne era más que

¹² Existían diversas iniciativas de países que compartían intereses con la OTAN y con los que se crearon algunos foros y actividades, muchos de los cuales todavía están vigentes con mayor o menos actividad. Estas iniciativas están enmarcadas dentro de la «proyección de la estabilidad» por parte de la OTAN, y entre ellas se puede citar la «Asociación para la Paz (PfP)», el Consejo de la Asociación Euroatlántica (EAPC), el «Dialogo Mediterráneo (MD)», el «Consejo OTAN-Rusia (NRC)», el «Consejo OTAN-Ucrania (NUC)» o el «Consejo OTAN-Georgia (NGC)».

previsible, como así ocurrió, quedando tan solo dos cuarteles generales de nivel Operacional, el de Brunssum y el de Nápoles.

Sin embargo, ni JFCBS ni JFCNP tenían ahora una región asignada, y además ambos cuarteles generales debían ser desplegables. Dentro del Nivel de Ambición de la Alianza, que ya hemos visto, cada JFC debía ser capaz de planear las operaciones y conducirlas en una crisis del tipo «mayor» (Major Joint Operation). El nivel Estratégico decidiría qué JFC se encargaría de la crisis concreta y además, debía ser capaz de mantener su capacidad en «Defensa Colectiva».

Para complicar las cosas, ninguno de los JFC tendría a partir de ese momento Mandos Componentes asignados, pues en caso de desarrollarse una crisis, el nivel Estratégico decidiría de dónde saldría ese Mando Componente. Podría salir de la NCS, o incluso salir de la NFS.

¿Qué ocurre ahora si cada JFC, JFC Brunsum y JFC Nápoles está cada uno empeñado en su respectiva Major Joint Operation y surge una crisis «menor» (Small Joint Operation, SJO)? No queda otro remedio que asignar el planeamiento y la conducción de las operaciones de la SJO a una entidad de nivel operacional de la NFS, y hay que reconocer que de esas, hay pocas. En este caso se necesitan cuatro cuarteles de nivel operacional de la NFS, pues las SJO Aérea y Marítima tendrían un tratamiento especial. A este respecto conviene recordar que el Cuartel General del Nato Rapid Deployment Corps Spain (NRDC-SP) establecido en Bétera, Valencia, entidad de nivel táctico de la NFS cuya «Nación Marco» es España, ha logrado demostrar que, con los apoyos necesarios, puede convertirse en una de esas entidades de nivel Operacional de la NFS capaces de enfrentarse a una SJO de carácter terrestre, y lo ha certificado.

Por lo tanto, en la actualidad y en el «Mando Aliado de Operaciones, ACO» solo quedan dos entidades de nivel Operacional en la NCS, sin una zona geográfica asignada para la defensa colectiva y sin Mandos Componentes subordinados de forma permanente. Además, deben ser desplegables para hacerse cargo de una crisis «mayor» fuera del territorio de la OTAN.

Con respecto al Mando Aliado de Transformación, ACT, al no dedicarse a las operaciones no tiene *per se* un nivel Operacional, sino que hay varios centros que dependen directamente de SACT y proporcionan conocimiento a la OTAN y a sus componentes.

El «Joint Analysis and Lessons Learned Center (JALLC)¹³», está localizado en el parque de Monsanto en Lisboa, Portugal y continua allí desde la reorganización anterior. Está encargado de analizar las operaciones, ejercicios, entrenamiento y actividades experimentales de las Fuerzas de la OTAN para ambos Comandantes Estratégicos. También debe potenciar los procesos de

¹³ Centro Conjunto de Análisis y Lecciones Aprendidas.

«Lecciones Aprendidas» en toda la organización y desarrollar las capacidades en ese área de forma que se refuerce la continua transformación y modernización de la Alianza. Aunque trabaja para ambos Comandantes Estratégicos, el JALLC depende directamente de SACT.

El Joint Warfare Center (JWC)¹⁴, localizado en Stavanger, Noruega también existía y estaba allí previamente. Se trata de un centro de enseñanza, entrenamiento e investigación que proporciona preparación colectiva a los diversos Estados Mayores de las entidades de la NCS y de la NFS a través de la formación académica, la práctica y la simulación en operaciones de tipo conjunto. Tiene una gran capacidad de desarrollo de escenarios a través de la simulación. Depende directamente de SACT.

El Joint Force Training Center (JFTC)¹⁵, localizado en Bydgoszcz, Polonia, es un centro de formación encargado de la preparación de los individuos y las unidades de la NCS y de la NFS antes de un despliegue. Prepara a los mandos y a las fuerzas para teatros de operaciones concretos y desarrolla su actividad para ambos Comandantes Estratégicos, aunque el JFTC depende directamente de SACT.

Todas estas entidades pertenecen a la Estructura de Mando de la OTAN y dependen directamente de uno de los Comandantes Estratégicos. Como se puede ver, la última reorganización no afectó excesivamente a los centros que dependían del «Mando Aliado de Transformación, ACT», pero modificó fundamentalmente las funciones y la forma de operar de los JFC de «Mando Aliado de Operaciones, ACO».

El nivel ¿Táctico? de conducción de las operaciones en la NCS

De la NCS de 2003 a la NCS de 2011

Ya hemos visto en su momento las responsabilidades y funciones básicas del nivel Táctico de planeamiento y conducción de las operaciones, por lo que no insistiremos en ellas, pero tiene la importante característica de dirigir directamente las fuerzas empeñadas en combate. Normalmente este nivel se considera específico pues, hablando en modo amplio, se encarga de las operaciones en un dominio para el que está especializado, siendo los dominios físicos tradicionales el aeroespacial, el marítimo y el terrestre.

Antes de la reorganización de junio de 2011, cada JFC tenía un cuartel general de nivel Táctico para cada dominio y región que dependía de él.

En la Región norte, JFC Brunssum disponía para el dominio aeroespacial del «Air Component Command Ramstein, ACC Ramstein», situado en la Base de

¹⁴ Centro Conjunto de Conducción de la Guerra.

¹⁵ Centro Conjunto de Entrenamiento de la Fuerza.

Ramstein en Alemania, para el dominio marítimo del «Maritime Component Command Northwood, MCC Northwood» localizado en la ciudad del mismo nombre del Reino Unido y para el dominio terrestre del «Land Component Command Heilderberg, LCC Heilderberg» en esa ciudad de Alemania. Todos estos cuarteles generales dependían directamente de JFC Brunssum y se dedicaban al norte de Europa.

De forma paralela, en la Región sur, JFC Nápoles disponía para el dominio aeroespacial del «Air Component Command¹⁶ Izmir, ACC Izmir», situado en la ciudad de Esmirna en Turquía, para el dominio marítimo del «Maritime Component Command¹⁷ Naples, MCC Naples» localizado en Nápoles en Italia y para el dominio terrestre del «Land Component Command¹⁸ Madrid, LCC Madrid» en el cuartel de Retamares a las afueras de Madrid en España. Igual que en el norte respecto a Brunssum, todos estos cuarteles generales dependían directamente de JFC Nápoles y se dedicaban al sur de Europa.

Por debajo de ese nivel Táctico, no había más entidades de la Estructura de Mando de la Alianza, todo lo existente declarado y susceptible de ser empleado por la OTAN pertenecía a su Estructura de Fuerzas, NFS, ya fuese proporcionado por una sola nación, una Nación Marco apoyada por otras o por un acuerdo de varias naciones.

Dentro de ese tipo de entidades señaladas en el párrafo anterior, merecería la pena mencionar a los CAOC, pues algunos de ellos pasaron posteriormente a formar parte de la NCS. CAOC significa «Combined Air Operations Center» y es un «punto focal» de las operaciones aéreas de todo tipo que se desarrollan en un área determinada. De forma básica, siguiendo las directrices del Mando Componente Aéreo, regula y organiza el espacio aéreo, planea con detalle cada misión, asigna esa misión a las unidades de fuerzas aéreas que decida de entre las que tiene asignadas, sincronizando su ejecución, efectúa el seguimiento de cada una de ellas, recibe los informes posteriores, analiza sus resultados, informa al Mando Componente Aéreo y repite el ciclo. El concepto de CAOC se desarrolló durante la Primera Guerra del Golfo¹⁹ y también se empleó durante las operaciones de los Balcanes resultando de gran utilidad pues centralizaba el mando y control de la operación aérea y descentralizaba su ejecución, explotando al máximo la iniciativa y flexibilidad de las unidades aéreas.

¹⁶ Mando Componente Aéreo.

¹⁷ Mando Componente Marítimo.

¹⁸ Mando Componente Terrestre.

¹⁹ Por Primera Guerra del Golfo se entiende la que se desencadenó a raíz de la invasión de Kuwait por parte de Iraq y que dio lugar a una coalición de países liderada por Estados Unidos (1990-1991). Algunos analistas consideran que en realidad era la Segunda Guerra del Golfo, denominando Primera Guerra del Golfo a la que enfrentó a Irán e Iraq entre 1980 y 1988.

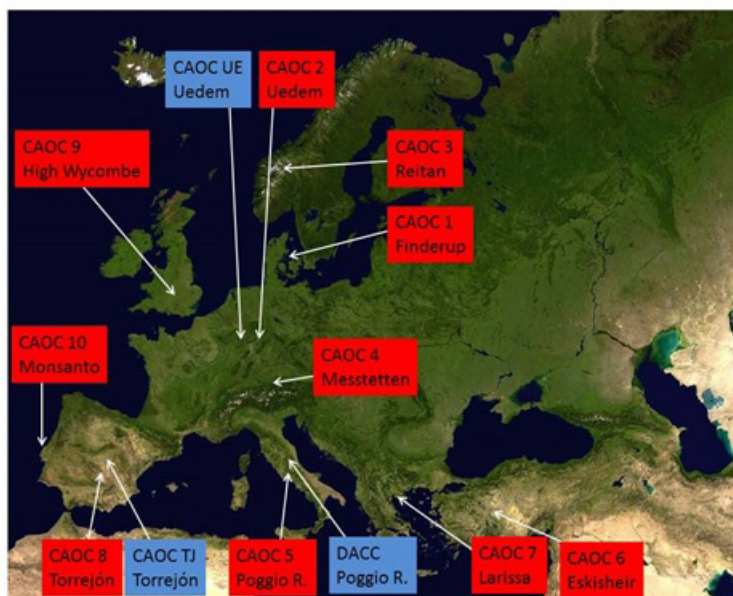


Figura 3. Los antiguos y los nuevos CAOCs de la OTAN

En la OTAN había hasta diez CAOC de la NFS, de los cuales cinco estaban en la Región sur. Moviéndonos de oeste a este, eran el CAOC-10 de Monsanto en Portugal, el CAOC-8 de Torrejón en España, el CAOC-5 de Poggio Renatico en Italia, el CAOC-7 de Larissa en Grecia y el CAOC-6 de Eskişehir en Turquía. Cada CAOC era multinacional, y se ocupaba de un espacio aéreo coincidente con el de la nación en la que estaba localizado y un área de interés próxima de espacio aéreo internacional.

Siguiendo las directrices de reorganización, la estructura debía ser reducida, y ya que el nivel Operacional, los JFC, habían quedado en dos y habían perdido sus responsabilidades regionales, lo mismo iba a ocurrir con las entidades que hasta entonces dependían de ellos.

La experiencia de Afganistán hizo pensar que los JFC debían ser entidades de carácter eminentemente terrestre para enfrentarse a crisis MJO y SJO siguiendo el modelo afgano, que las SJO eminentemente aérea o marítima adyacentes al territorio de la OTAN, podían ser manejadas por entidades aéreas de nivel Táctico reforzadas, y que el nivel Táctico terrestre podía entonces ser suministrado sin problemas por la NFS. El pensamiento estaba enfocado en las operaciones «Fuera de Área» y la «Defensa Colectiva» se daba por garantizada.

Con ese planteamiento de reducción de personal y de huella logística, se planteó evitar la duplicación, de forma que tan solo hubiese un cuartel general especializado en el dominio aeroespacial y un cuartel general espe-

cializado en el dominio marítimo. La especialización en el dominio terrestre estaría incluida directamente en los JFC de Brunssum y de Nápoles.

Pero lo importante no era la reducción de personal o huella logística, sino que con ello, las entidades remanentes perdían su foco regional y sobre todo, su encuadramiento en el nivel Táctico y dependencia de un JFC.

Las nuevas entidades pasaban a denominarse «Single Service Command²⁰, SSC» para marcar su carácter específico y dependerían directamente del Mando de Nivel Estratégico encargado de las operaciones, «Allied Command Operations²¹, ACO». En caso de conflicto de «Defensa Colectiva», ACO decidiría qué JFC se encargaría del mismo y se convertirían en Mando Componente Aéreo y Marítimo de ese JFC. En caso de conflicto «Fuera de Área», ocurriría lo mismo, incluso para un JFC de la NFS, aunque en ese caso se emplearían preferentemente los Mandos Componentes preparados, también de la NFS. Aun así, existía una posibilidad que iba más allá, las «Smaller Joint Operations» de carácter eminentemente aéreo o marítimo en áreas adyacentes al territorio de la OTAN. En ese caso, tanto el SSC Aéreo como el SSC Marítimo podían tener asignado el nivel Operacional de la crisis, recibiendo los apoyos de personal que fuesen necesarios y dependiendo directamente del nivel Estratégico, es decir de ACO.

El caso especial de los CAOC

En el dominio aeroespacial se progresó más, pues existía la misión permanente de Vigilancia y Control del Espacio Aéreo y esta se implementaba a través de las misiones de Policía Aérea, que podían pasar, en caso de necesidad a ser de Defensa Aérea. La defensa aérea del territorio de la OTAN estaba integrada en un sistema denominado «NATO Integrated Air Defence System²², (NATINADS)» y se ejercía de forma continua por parte de los diversos CAOC existentes. Este sistema estaba dotado de sensores, sistemas de comunicaciones, centros de mando y control y sistemas de armas, tanto en forma de aeronaves como de misiles, empleando además para ello gran cantidad de personal. No se trataba de una misión «de contingencia» sino permanente y se ejercía las 24 horas del día, todos los días de la semana. Hasta ese momento, la misión se ejercía desde los diversos CAOC de la Alianza, que como hemos visto llegaron a ser 10 y eran de la «Estructura de Fuerzas, NFS», es decir pertenecían a las naciones.

El hecho de que hubiese tantos CAOC, no solo era una cuestión de soberanía, pues normalmente los países son muy celosos de la vigilancia y las actividades militares en sus espacios soberanos, no cediendo con facilidad

²⁰ Mando de «un servicio sólo» o Mando Específico.

²¹ Mando Aliado de Operaciones.

²² Sistema Integrado de Defensa Aérea de la OTAN.

sus datos, sino también técnica. Debido a que cada país había desarrollado en su momento su Sistema de Defensa Aérea Nacional, la transferencia de datos de uno a otro no era todo lo rápida que se requería para integrarlos totalmente, pues algunos sistemas eran totalmente incompatibles y otros perdían gran cantidad de datos en la transferencia. Incluso las transferencias entre sistemas compatibles no eran suficientemente rápidas para ser empleadas en defensa aérea.

Sin embargo, el desarrollo de la tecnología y de los sistemas de comunicaciones, además del avanzado estado del sistema único de Mando y Control Aéreo de la OTAN denominado ACCS (Air Command and Control System)²³ que se estaba implantando, permitía la integración de todo el sistema en menos centros de mando y control aéreo.

Con ello era posible reducir el número de CAOC a dos, manteniendo la especialización regional, norte y sur, de forma que todos los CAOC de la Región norte se concentrasen en uno solo y todos los de la Región sur en otro, todo ello para la «Defensa Colectiva». Además, hacía falta una entidad de carácter desplegable, más reducido, que pudiese ser el núcleo sobre el que se pudiese montar un Mando Componente Aéreo desplegado (JFAC, Joint Forces Air Commander)²⁴, en una MJO o una SJO alejada del territorio de la OTAN. Esos centros de mando y control aéreo serían en realidad extensiones del SSC aéreo y por lo tanto pertenecerían ahora a la Estructura de Mando de la OTAN, NCS y no quedaba claro si se situaban en el nivel Táctico o en el Subtáctico, ahora que los SSC habían perdido su característica de pertenecer al nivel Táctico.

Con todas estas premisas, se decidió que el SSC aéreo se estableciese en Ramstein, Alemania, en el mismo lugar que estaba localizado el antiguo «Air Component Command», pero que como ya no era «Componente» de nada, se denominó simplemente «Air Command» o más sintéticamente AIRCOM. Esto suponía el cierre del ACC de Izmir en Turquía. AIRCOM tendría dos CAOC y un centro de mando desplegable, los dos CAOC aprovecharían las instalaciones del antiguo CAOC-8 de Torrejón en Madrid, denominándose CAOC-TJ y las del antiguo CAOC-2 de Uedem en Alemania, denominándose CAOC-UE. Torrejón se encargaría de la Región Sur y Uedem de la Región Norte. El centro de mando desplegable sería más reducido, y se situó en el antiguo CAOC-5 de Poggio Renatico en Italia, denominándose DACC (Deployable Air Command Center)²⁵.

²³ Sistema de Mando y Control Aéreo.

²⁴ En cualquier operación, del mando de carácter operacional dependen los mandos componentes especializados que sean necesarios. En el caso aéreo se denomina ACC, Air Component Command, pero si se trata de una operación en la que esos centros de mando y control despliegan, el ACC toma el nombre de JFAC, Joint Forces Air Component (Componente Aéreo de la Fuerzas Conjuntas). Por analogía, hoy día ese término se utiliza también incluso si no hay necesidad de despliegue, y se pone en marcha una operación.

²⁵ Centro Desplegable de Mando Aéreo.

Los cambios en el dominio marítimo

Respecto al SSC Marítimo, también aprovechó las instalaciones de un MCC de los existentes, el de Northwood en el Reino Unido, cerrándose las de Nápoles en Italia. La denominación, siguiendo el mismo sistema que se empleó para AIRCOM fue simplemente Maritime Command o MARCOM. Dentro de la NATO Command Structure (NCS), no existían más entidades dependientes de MARCOM, siendo el integrador de las capacidades marítimas de la NFS, bien de las naciones, de grupos de naciones o incluso de fuerzas OTAN establecidas de forma permanente por grupos de naciones.

Los cambios en el nivel «Táctico» de ACT

Con respecto al nivel Táctico correspondiente a la otra rama de la OTAN, la de la Transformación, «Allied Command Transformation, ACT» vimos que en realidad no se puede hablar de niveles de planeamiento y conducción de operaciones, ya que no se dedica a ellas, y más bien de centros dependientes directamente de ACT. Ya vimos que estos eran el JALLC²⁶, el JWC²⁷ y el JFTC²⁸. Por debajo de ellos no existe ninguna entidad de la Estructura de Mando de la Alianza (NCS) y todas las existentes se integran en la NFS, principalmente bajo el concepto de «Centro de Excelencia»²⁹, CoE.

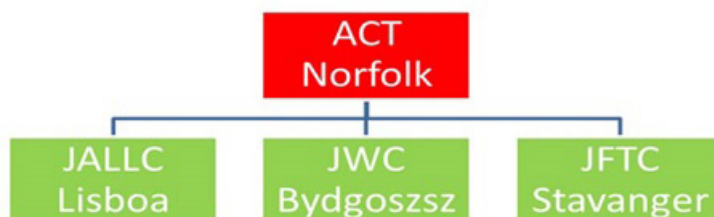


Figura 4. Entidades de la NCS encuadradas en ACT

Un «Centro de Excelencia» es una organización militar internacional que está especializada en un determinado campo de la actividad de defensa y seguridad y que progresa en el conocimiento y entrena y forma tanto a los mandos como a los especialistas de las naciones de la OTAN y de los paí-

²⁶ Joint Analysis and Lessons Learned Center.

²⁷ Joint Warfare Center.

²⁸ Joint Forces Training Center.

²⁹ Center of Excellence.

ses asociados, en ese campo de actividad. Desarrollan doctrina, identifican «Lecciones Aprendidas», mejoran la interoperabilidad y las capacidades y comprueban y validan conceptos a través de la experimentación. Los CoEs son promovidos por una «Nación Marco», que busca la colaboración de otras naciones, para su financiación y personal. Dependen de ACT y este mando controla su establecimiento, certificación y mantenimiento de la misma. Hasta ahora hay 24 centros de excelencia acreditados, que cubren multitud de áreas del conocimiento y la doctrina de seguridad y defensa. En España está basado el «Centro de Excelencia contra Explosivos Improvisados, C-IED CoE» localizado en Hoyo de Manzanares en la provincia de Madrid.

Las modificaciones del plan inicial para la NCS de 2011

Ya hemos citado al principio que la OTAN es una organización que se rige por la norma del consenso. Todos sus miembros tienen que estar de acuerdo, ya sea mediante el apoyo explícito, o mediante la no oposición. Si algún país miembro se opone a una medida por no contemplarse sus expectativas, o por cualquier otra razón, esta no se aprueba.

Si nos damos cuenta, las entidades de la NCS que desaparecían eran el JC Lisboa, el ACC Izmir, el MCC Nápoles, el LCC Heilderberg y el LCC Madrid. Por otro lado aparecían el CAOC Torrejón, el CAOC Uedem y el DACC Poggio. Portugal ya tenía el JALLC y consiguió que una de las principales fuerzas marítimas de la OTAN, el «NATO Striking and Support Forces, STRIKEFORNATO», de la Estructura de Fuerzas de la OTAN (NFS), desplazase su cuartel general desde Nápoles a las antiguas instalaciones de JC Lisboa en Oeiras. Italia perdía MCC Nápoles y STRIKEFORNATO (NFS), pero conservaba JFC Nápoles y recibía el DACC Poggio. Alemania perdía LCC Heilderberg, pero conservaba AIRCOM en Ramstein y el CAOC de Uedem, y España perdía LCC Madrid, pero lograba transformar su CAOC-8 de la NFS de Torrejón en el CAOC-TJ de la NCS. El único país que perdía una instalación, y lo que es peor, perdía toda presencia de la Estructura de Mando de la OTAN (NCS) en su territorio era Turquía. Para un país que posee, al menos en tamaño, las segundas fuerzas armadas de la OTAN, que se encuentra rodeado por casi todas las crisis de seguridad que existen en las proximidades del territorio de la OTAN, y en un área de una gran inestabilidad, eso era difícilmente aceptable. Comenzaron las correspondientes negociaciones y el problema se solucionó finalmente mediante la creación de un tercer «Single Service Command, SSC», el del dominio que se había eliminado para incluir sus funciones en los JFC. Nos referimos al Mando Terrestre o «Land Command, LANDCOM», que se situó en las antiguas instalaciones de ACC Izmir.

El SSC Terrestre o LANDCOM no tenía ninguna entidad de la NCS directamente dependiente de él, de la misma forma que le ocurría a MARCOM, pero debía ser capaz de integrar y relacionarse con la multitud de entidades del

dominio terrestre que hay en la Estructura de Fuerzas, NFS, una importante y demandante labor.

Otro factor que haría modificar los planes que hasta ese momento estaban casi finalizados respecto a la nueva NCS, fue la crisis de Libia. A finales de 2010, como un paso más de lo que se ha denominado Primavera Árabe, la situación interna de Libia era cada vez más difícil y estaba dando lugar al posible desarrollo de una importante crisis humanitaria. Ante el rumbo de los acontecimientos y las resoluciones que se adoptaron por parte de las Naciones Unidas³⁰ algunas naciones decidieron intervenir y aunque al principio no quedó claro cómo se iba a establecer el mando y control de las operaciones militares, al final la OTAN se hizo cargo de ellas en marzo de 2011, utilizando la Estructura de Mando existente³¹. Bajo la dirección política del Cuartel General de la OTAN en Bruselas, el planeamiento y conducción de las operaciones en su nivel Estratégico correspondió al «Allied Command Operations³², ACO» que lo hizo desde su Cuartel General SHA-PE³³ en Mons, Bélgica y asignó el planeamiento y conducción de nivel Operacional a su mando conjunto responsable de la zona mediterránea que era «Joint Forces Command, JFC Nápoles». Como la Resolución de Naciones Unidas establecía un embargo de armas por mar y por aire, una «Zona de No Vuelos» y la protección de civiles, JFC Nápoles encargó el planeamiento y conducción de las operaciones en su nivel Táctico a sus Mandos Componentes Aéreo y Marítimo, ACC Izmir y MCC Nápoles. ACC Izmir, de forma subsiguiente, encargó al CAOC-5 de Poggio Renatico la gestión cercana de las operaciones aéreas. Podríamos decir que todo se hacía según las previsiones existentes para una crisis «Fuera de Área» en una zona adyacente al territorio de la OTAN que no requería el despliegue de ningún centro de mando y control.

Sin embargo, la intensidad de las operaciones aéreas que llevaba el mantenimiento de la «Zona de no Vuelos» y la «protección de los civiles», que debía ser compaginada con el mantenimiento de las operaciones de Policía y Defensa Aérea hizo que muy pronto se hiciese evidente que el CAOC-5 en su diseño para «Defensa Colectiva» no tenía el tamaño suficiente para hacerse cargo de las operaciones aéreas de una crisis como la de Libia, además ACC

³⁰ La Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobada el 17 de marzo de 2011, se sumaba a la 1970 y autorizó a «tomar todas las medidas necesarias» en Libia para «proteger a los civiles y a las áreas pobladas bajo amenaza de ataques», incluyendo la creación de una zona de exclusión aérea sobre el país. La resolución excluyó explícitamente la intervención terrestre en cualquier parte de Libia.

³¹ España participó en la «Operación Unified Protector» con cuatro cazas F18 y 2 aviones de reabastecimiento en vuelo, todo para misiones de defensa aérea en la zona de no vuelos, y para contribuir al embargo de armas desde el mar, una fragata, un submarino y un avión de vigilancia marítima.

³² Mando Aliado de Operaciones.

³³ Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

Izmir no disponía de un CAOC propio con el que hacerse cargo de una crisis «Fuera de Área». Poggio Renático fue reforzado por el propio ACC y el resto de naciones OTAN, conservando sus misiones de Defensa Colectiva, e incluso se trasladaron allí parte de las capacidades del ACC, entre las que estaba su propio comandante.

La «Lección Aprendida» tras el final de las operaciones fue que un ACC necesitaba un centro de operaciones no ligado a ningún área concreta, sino a una crisis, en caso de que esta se desarrollase, que ese centro de operaciones consumía gran cantidad de personal experto debido al ritmo de batalla de las operaciones aéreas modernas y que el estado de la tecnología del momento permitía que no desplegase al teatro de operaciones, sino que podía tener una localización estable.

Pero el problema ahora era que el nuevo SSC de Ramstein no era de nivel Táctico, sino que se había colocado en una nebulosa entre el nivel Operacional y Táctico, y si disponía de un centro de operaciones permanente, necesitaría de gran cantidad de personal esperando a entrar en acción en el caso de que se desarrollase una crisis. El nivel Táctico ahora estaba ocupado por los dos CAOC, y AIRCOM no los desplazaría al nivel Subtáctico hasta que se constituyese como componente aéreo o JFAC de un JFC, es decir si se desarrollaba una crisis. En ese momento debería dotarse de un centro de operaciones a toda velocidad. ¿Cómo encontrar una solución de compromiso?

La solución se encontró diseñando los CAOC con dos partes. Una que se denominó «estática» que se encargaría de las misiones de Defensa Colectiva en su parte de Policía y Defensa aérea, y otra que se denominó «desplegable» que participaba también de la parte estática, pero cuyo personal estaba continuamente entrenándose en un puesto de trabajo similar al que ocuparía en el Centro de Operaciones de AIRCOM en el caso de que se necesitase activar. Si este se activase, en un plazo muy corto la parte desplegable de Torrejón y Uedem se desplazaría a Ramstein, junto con el personal del DACC Poggio Renático, que no disponía de parte «estática». En Ramstein quedaría el embrión de un CAOC preparado para recibir el personal de los CAOC y de otras fuentes, que debía llegar allí perfectamente entrenado para su puesto, entrenamiento que debían conseguir en cada CAOC y el DACC.

Con ello, se podía dar por cerrada la distribución geográfica de la Estructura de Mando de la OTAN. Se habían definido los cuarteles generales, sus funciones y su localización. Casi todas las naciones veían satisfechas sus expectativas o al menos, estaban conformes con la situación, por lo que a continuación había que proceder a la definición de la plantilla de cada una de esas entidades y la distribución de los puestos entre los diversos países, comenzando por el reparto de los puestos de responsabilidad, los puestos de

oficial general, en un proceso denominado «Flag to Post³⁴», que siempre es complicado e implica importantes negociaciones multilaterales y bilaterales.

Se cita que «casi» todos los países habían visto colmadas sus aspiraciones, porque un grupo de ellas, a pesar de que aceptaban la distribución geográfica, no estaban totalmente satisfechas. Se trataba del grupo de naciones que se habían incorporado a la Alianza en las últimas fases de sus ampliaciones, en las que no se establecía ningún cuartel general «operativo» de la Alianza, y en las que tan solo había un Centro de Formación dependiente del Mando de Transformación (el JFTC de Bydgoszcz, Polonia) y un Batallón de comunicaciones de la NCS en la misma localización. Estos países habían sido parte de la principal organización rival de la Alianza en la Guerra Fría, el «Pacto de Varsovia», o incluso habían sido parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sabían que mucho había cambiado desde aquellos tiempos y que incluso existía un «Consejo OTAN-Rusia³⁵» que se reunía regularmente, pero sentían la proximidad de Rusia y no se sentían cómodos con el crecimiento de las capacidades militares rusas que empezaba a vislumbrarse.

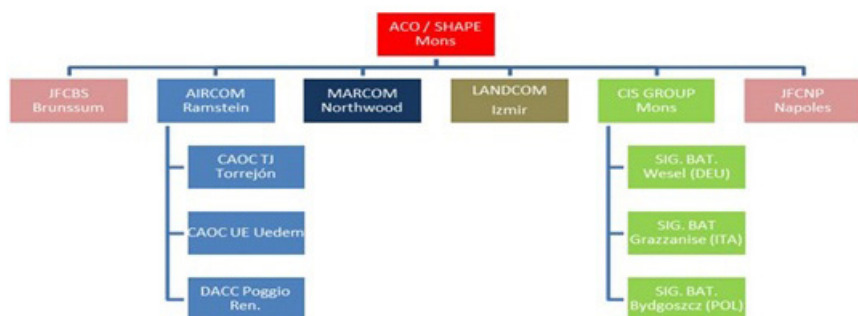


Figura 5. Entidades de la NCS encuadradas en ACOFigura: La NCS de junio de 2011

Las plantillas y el «Flag to Post»

Hemos insistido en que uno de los objetivos de la reorganización de 2011, comenzada a planear al menos tres años antes, era la reducción de la huella logística de la NCS, disminuyendo cuarteles generales y recortando la plantilla global. Esa plantilla, para las actividades en tiempo de paz, se denomina en terminología OTAN «Peace Establishment, PE». El «Peace

³⁴ En la terminología estadounidense «Flag Officer» corresponde al empleo o empleos de general, independientemente del nombre que reciban en cada rama de los ejércitos o país, general, almirante, comodoro, etc. Esa terminología ha sido adoptada por la OTAN, y en su tabla de equivalencia de empleos, son «Flag Officers» los empleos OF-6 y superiores.

³⁵ NRC. NATO-Russia Council.

Establishment» de la NCS antes de la reorganización era de casi 13.000 puestos, pero adolecía de un importante defecto, tan solo estaba cubierta más o menos al 70 %, lo que resultaba en que los países habían enviado personal para aproximadamente 9.000 puestos. En cada cuartel general se hizo un importante estudio, y aquellos puestos que estaban vacantes de forma sistemática se eliminaron, se refinaron las necesidades de personal en cada uno de ellos, y se llegó a un «Peace Establishment» para la nueva NCS de 8.800 puestos, eso sí, se necesitaba el compromiso de las naciones de que esa plantilla se cubriría al 100 %, acordándose además que ninguna entidad sería declarada «Preparada para las Operaciones»³⁶ si no cubría su plantilla al menos en un 90 %, entre otras condiciones. En la actualidad el objetivo del 100 % no se ha logrado, y la cobertura estándar es de alrededor del 90 %.

El proceso de asignación de cada puesto de «general» en la nueva estructura, lo que se denomina proceso «Flag to Post» fue muy complicado como cualquiera puede imaginar, pues todas las naciones pretenden tener el máximo de influencia posible. El procedimiento que se llevó a cabo tuvo en cuenta qué países ocupaban hasta ese momento los puestos que permanecían, qué países ocupaban los puestos que habían desaparecido, cuáles eran los puestos de nueva creación y la cuota de contribución de cada país a la financiación de la Alianza, cifra que se obtiene partiendo del Producto Interior Bruto de cada miembro de la Alianza.

Los puestos podían ser para oficiales generales³⁷ de cuatro, tres, dos y una estrella, y se determinó que se necesitaban siete puestos de cuatro estrellas, 13 puestos de tres estrellas, 50 puestos de 2 estrellas y 53 puestos de una estrella. En total se trataba de distribuir entre las naciones 123 puestos de oficial general, que implicaban 170 estrellas. A diferencia de la NCS anterior en la que había más flexibilidad, cada puesto podía ser compartido en forma de rotaciones por un máximo de dos naciones, y cada rotación tendría una duración de tres años. Teniendo en cuenta que la plantilla total de la NCS se había fijado en 8.800 puestos, aritméticamente se deducía que por cada «estrella» que fuese asignada a una nación, esa nación debía cubrir aproximadamente 50 puestos de la NCS.

En esos momentos España era el sexto contribuyente de los 28³⁸ miembros de la OTAN, y le correspondieron nueve puestos, de los cuales cinco eran compartidos con otro país. Esos nueve puestos, suponían para España un total de once estrellas.

³⁶ FOC, Full Operational Capability.

³⁷ Oficiales generales o almirantes.

³⁸ En la actualidad la OTAN cuenta con 29 miembros, tras la adhesión de Montenegro en junio de 2017.

La Estructura de Mando de la Alianza Atlántica (NCS)

ESTRELLAS Y EMPLEO	CUARTEL GENERAL	PUESTO	ROTACION CON OTRO PAÍS	ESTRELLAS A CONTAR
3 TG/ALTE	JFCBS Brussum	Deputy Commander	SI	1,5
2 GD/VA	SHAPE Mons	DCOS Resources	NO	2
2 GD/VA	MARCOM Northwood	Chief of Staff	SI	1
2 GD/VA	ACT NATO HQ Bruselas	SACTREPEUR	SI	1
2 GD/VA	ACT Norfolk	DCOS Joint Force Trainer	SI	1
2 GD/VA	CAOT TJ Torrejón	Commander	NO	2
1 GB/CA	JFCNP Nápoles	ACOS Plans & Policy	NO	1
1 GB/CA	MARCOM Northwood	DCOS Support	SI	0,5
1 GB/CA	LANDCOM Izmir	DCOS Plans	NO	1
TOTAL				11

Figura 6. Puestos de general / almirante asignados a España en la NCS aprobada en 2011

A continuación comenzó la ardua tarea de distribuir el resto de las posiciones y de que las naciones enviasen a ellas el personal al que se habían comprometido.

El proceso de implementación de la estructura aprobada de forma definitiva en junio 2011, ha sido largo, de hecho hay entidades que han conseguido su «Full Operational Capability» muy recientemente, y el principal problema para ello ha sido la cobertura de sus plantillas.

Conclusiones sobre la actual Estructura de Mando de la OTAN

Es de esperar que las líneas anteriores hayan podido responder a las preguntas que nos hacíamos al principio sobre las razones que llevaron a establecer esta estructura. En el diseño de la misma influyó mucho la experiencia de las operaciones en Afganistán, que fue un teatro de operaciones muy especial, pues estaba muy alejado del territorio de la OTAN, no tenía salida directa al mar, la infraestructura aérea era muy escasa, la marítima inexistente y la asimetría de los actores muy intensa. También influyó el deseo de todas las naciones de empeñar menos recursos financieros y de personal en la estructura, lo que hizo reducir el número de cuarteles generales y los puestos de su plantilla. Incluso así, hay entidades de esa Estructura de Mando que no logran en la actualidad llegar al 90 % de cobertura de su plan-

tilla. El peso ha pasado de la NCS a la NFS, que también pagan las naciones, pero no de una forma común, sino siguiendo las pautas de los acuerdos que establecen las naciones participantes en cada entidad de la NFS. Otro factor que llevó a ese diseño fue que las relaciones con Rusia eran bastante estables una vez superada la crisis de Georgia, y los escenarios más probables serían «Fuera de Área» y en entornos asimétricos.

Sin embargo, al poco tiempo de la finalización de la implementación de la nueva estructura, surgió la crisis de Ucrania y el ascenso del ISIS en Siria e Iraq, que se incorporó a una cruenta guerra civil en el primer país, en el que la intervención rusa, también está siendo decisiva. Estas dos crisis han enrarecido las relaciones de la OTAN con Rusia, han mostrado el ascenso de sus capacidades militares y sobre todo han hecho evidente que las actividades de «Defensa Colectiva» para hacer frente a rivales con capacidades similares a las de la OTAN no pueden ser dejadas de lado, pero sin descuidar tampoco las posibles operaciones «Fuera de Área» en entornos asimétricos. Hoy día, más que nunca, las amenazas pueden venir de cualquier dirección y abarcan tanto rivales con capacidades militares equivalentes, como rivales que se valen del terrorismo y de la asimetría para amenazar a los países de la OTAN. ¿Está la OTAN y su Estructura de Mando preparada para hacer frente a esas amenazas? ¿Son necesarias adaptaciones de la Estructura de Mando para enfrentarse a la rápida evolución del escenario estratégico moderno? ¿Es la NCS demasiado pequeña en su demanda de recursos en el nuevo escenario internacional? Precisamente la Alianza se encuentra en estos momentos haciéndose las mismas preguntas y ha comenzado un estudio para determinar si esa adaptación es necesaria y si requiere un incremento de los recursos aportados por las naciones.

Las tendencias para el futuro

Ya hemos visto en el párrafo anterior que es previsible una adaptación de la OTAN para los próximos años. Por las mismas razones que se han expuesto a lo largo del presente ensayo, intentar predecir cuál será esa adaptación es complicado, pues los estudios que se finalicen por parte de las autoridades militares de la OTAN, se verán moduladas de forma que las aspiraciones y sensibilidades de todas las naciones se vean contempladas. Es seguro que no todas las naciones quedarán plenamente satisfechas con la decisión final, pero quedará claro que todas ellas podrán «vivir con ella».

También es cierto que los recursos serán un asunto clave, pues tanto los recursos de personal como los económicos son escasos en casi todos los aliados, como se ha demostrado con la cobertura de la plantilla actual de la Estructura de Mando. Normalmente el personal requerido debe ser experto, reunir grandes cualidades y de alto nivel. Precisamente el mismo perfil que cada uno de los aliados requiere para su propia estructura nacional y que es muy demandado. Con respecto a los recursos económicos, en estos momen-

tos en los que se vislumbra el comienzo de una recuperación de la última crisis económica, se puede hacer algún incremento de los presupuestos de defensa de los diversos países y se ha expresado la voluntad de hacerlo en diversos foros, pero eso se hará de forma gradual pues cada nación tiene numerosos proyectos en muchos ámbitos, no solo en defensa y seguridad.

Por otro lado, los conflictos modernos tienen un ritmo de aparición y crecimiento que no permiten tampoco la generación gradual de capacidades, estructuras y fuerzas para hacerles frente, por lo que estas deben estar pre-dispuestas y disponibles. Entonces surge el eterno problema del empleo y mantenimiento de las capacidades: deben tener el tamaño adecuado para llevar a cabo sus actividades en tiempo de paz, en el día a día y en las fases iniciales de un conflicto, pero mientras tanto no pueden tener el tamaño necesario para enfrentarse a una crisis desarrollada, menor o mayor, pues consumirían gran cantidad de recursos «en vacío». Se trata de encontrar el equilibrio adecuado.

Además, los conflictos que se prevén para el entorno estratégico venidero pueden tener un carácter simétrico de alta intensidad y en el espectro más demandante de las operaciones militares o bien ser asimétricos, de menores intensidades pero igualmente peligrosos.

Pero no se trata exclusivamente de las características de los posibles conflictos futuros, sino también de su procedencia para los países de la OTAN. Hemos visto que algunos de los aliados se encuentran muy preocupados por el regreso de Rusia al escenario estratégico internacional de una forma muy asertiva y empleando tanto capacidades tradicionales como otras más sutiles y difíciles de identificar como son las híbridas. Unos están preocupados por la libertad de movimiento de sus fuerzas tanto en los espacios marítimos como aéreos y otros están también preocupados por los flujos migratorios ilegales, los conflictos interculturales y el terrorismo. Todas estas amenazas se encuentran muy cerca de los límites de los territorios de los países de la OTAN, pero tampoco hay que descartar tener que enfrentarse a ellas en escenarios alejados para evitar que se acerquen o se desplacen a los países aliados.

Ante este panorama se necesita una Alianza que sea capaz de mantener sus capacidades en todas las direcciones, es decir que sea capaz de tener un enfoque geográfico de 360 grados, no solo en una o dos de ellas, que tenga una estructura permanente que le permita llevar a cabo las operaciones del día a día de vigilancia, presencia y seguridad, que también tenga suficiente capacidad de anticipación a las variaciones del entorno identificando a tiempo las amenazas, y pueda emplear sus capacidades de forma rápida para contrarrestarlas antes de que puedan crecer y convertirse en peligrosas.

La OTAN dispone de numerosas capacidades, pero también carece de muchas de ellas. Algunas de las mismas, sí que se encuentran en algunas naciones, otras sin embargo no existen en ninguna de ellas.

Por lo tanto parece previsible que la tendencia será a modificar las estructuras de forma que se mantenga una Estructura de Mando (NCS), o estructura permanente, similar a la existente o ligeramente superior, revisando funciones de las mismas, buscando ahora no solo la eficiencia de la anterior reorganización, sino sobre todo la eficacia.

Se tenderá también a incrementar la Estructura de Fuerzas (NFS) solicitando a las naciones que disponen de capacidades difíciles de generar, que estén disponibles para la Alianza, de una forma fiable segura y rápida. Para ello, las capacidades de la NFS, que ya hemos citado que son nacionales, deberán establecer relaciones permanentes con la NCS, y no solo de forma circunstancial o cíclica para ejercicios, fijando la forma de integración en la estructura en caso de ser necesario su empleo. Se tenderá a que las entidades de la NFS se puedan integrar en la NCS de la forma «Plug and Play» y operar con ella de forma inmediata. Esa integración estará preparada y entrenada.

Con respecto a las capacidades no existentes ni en la Alianza ni en las naciones, se buscará su generación asociando países y con el apoyo de la misma Alianza. Generar esas capacidades llevará tiempo, no solo por su diseño, sino también porque requerirán la aportación de recursos de personal y financieros.

Por último y creo que llevando al límite la prospectiva, la adaptación de la OTAN tenderá a que la organización esté presente en el mayor número posible de Aliados, que sea visible en todos ellos y en aquellos en los que no se radique una entidad permanente de la NCS, se establezcan rotaciones de presencia de fuerzas y cuarteles generales de forma que la relación de las de la NFS que existan en esa área geográfica con la Estructura de Mando sea muy visible y constante. Todo ello para potenciar «sentido de pertenencia» y seguridad mutua de todos los aliados.

Capítulo tercero

Futuro de la transformación en la alianza

Ignacio Horcada Rubio

Resumen

El proceso en marcha de revisión y adaptación de la Estructura de Mando de la OTAN ha reabierto la cuestión de la utilidad de dedicar parte de los limitados recursos disponibles a estructuras enfocadas a la «transformación», un concepto éste algo difuso y quizá más aplicable a nivel nacional que colectivo.

El esquema que está siguiendo el Mando de Transformación para cumplir su misión empieza por desarrollar trabajos prospectivos y de futuro que señalen las tendencias en áreas clave de seguridad susceptibles de producir cambios estratégicos; a partir de ellos se establece una visión que se declina a continuación en una serie de ámbitos clave; su consecución se lleva a cabo con una campaña estratégica y su plan de implementación.

Un breve repaso al progreso realizado en el área prospectiva desde el establecimiento del Mando de Transformación muestra una clara mejora en sus productos, ejemplarizados en los documentos Análisis Prospectivo Estratégico («Strategic Foresight Analysis», SFA) y el Marco de las Operaciones Aliadas Futuras («Framework for Future Allied Operations», FFAO); su utilidad para la Alianza se busca más por la excelencia de su contenido y la amplia participación de los aliados en su elaboración, que por la aprobación formal en comité.

Resulta extremadamente difícil el gobierno y gestión de una organización compleja sin una visión a largo plazo que oriente las decisiones a corto y me-

dio plazo. El comandante supremo de Transformación aboga por una visión de la Alianza, declinada en seis ámbitos principales –que por el momento es solamente la visión de los mandos estratégicos– que sirva como la estrella polar en la guía de la transformación y adaptación a largo plazo. La complejidad de la tarea exige adoptar una campaña estratégica para su implementación.

Dos herramientas clave para la Transformación en los próximos años, una orgánica y otra conceptual, ayudarán a implementar las decisiones adoptadas: el Enfoque Federado Permanente, y la innovación. El Enfoque Federado Permanente, aplicado a aquellas estructuras y situaciones que así se determine, permitirá una mayor capacidad de reacción, un aplanamiento de las estructuras y un mejor aprovechamiento de las capacidades residentes en los aliados. La innovación es una mentalidad que reconoce que las nuevas amenazas precisan de nuevos métodos para enfrentarse a ellas. Es el resultado de un pensamiento crítico y creativo, la instauración de nuevos conceptos y la utilización de los existentes de un nuevo modo. La innovación implica el cuestionamiento del *statu quo* a través de la contemplación de lo que ya existe bajo una nueva luz y la consideración de las ventajas que presentan las nuevas tecnologías.

El debate sobre la utilidad de un Mando de Transformación puede darse por zanjado al menos en el actual proceso de revisión. La existencia de una estructura dedicada a la transformación de la capacidad militar aliada en su amplio espectro, contribuyente relevante en la adaptación permanente político-militar de la Alianza, y facilitadora y proveedora de apoyo a la estructura de operaciones en el cumplimiento de su misión no se encuentra en cuestión. Sin embargo, su utilidad futura dependerá de su capacidad para dar respuesta a su más importante reto: conseguir que el elemento militar de la Alianza siga siendo válido en el futuro y sea capaz de dar respuesta a los retos predecibles y sea suficientemente flexible para responder a las sorpresas.

Palabras clave

Transformación, Estructura de Mando, prospectiva, perspectiva estratégica, campaña estratégica, visión a largo plazo, ámbitos clave, Enfoque Federado Permanente, innovación.

Abstract

The ongoing review and adaptation process of the NATO Command Structure has reopened the question of the usefulness of devoting limited resources to structures dedicated to Transformation, a concept which is diffuse and perhaps more applicable at national level than to the collective one.

The scheme being followed by the Transformation Command to fulfil its mission starts by carrying out future and prospective work to identify trends in key areas susceptible to produce strategic changes; taking them as a basis, a Vision is

then established, further broken down later in six Focus Areas; to achieve that Vision, a Strategic Campaign and its Implementation Plan have been developed.

A brief review of the progress achieved in the prospective area since the establishment of the Transformation Command shows a clear improvement in its products, exemplified in the Strategic Foresight Analysis and in the Framework of Future Allied Operations; their usefulness is sought more through the excellence of their content and the broader participation of the allies in its elaboration, than by their formal approval in committee.

It becomes extremely difficult to govern and manage a complex organization without a long-term vision to guide decisions in the short and medium term. The Supreme Commander of Transformation advocates for a Vision of the Alliance, declined in six Focus Areas - which for the time being is just the Vision of Strategic Commands - to serve as the Polar Star guiding Transformation and long-term adaptation. The complexity of the task calls for adopting a Strategic Campaign for its implementation.

Two key tools for Transformation in the coming years, one organizational and one conceptual, will help to implement decisions taken: the Permanent Federated Approach, and Innovation. The Permanent Federated Approach, applied to those structures and situations to where it is relevant, will allow for a greater capacity for reaction, a flattening of the structures and a better use of the capacities resident in the allies. Innovation is a state of mind which recognizes that new threats require new methods to broach them. It is the result of critical and creative thinking, of the introduction of new concepts and of the use of existing ones in a new way. Innovation involves questioning the status quo through the contemplation of what already exists under a new light and the consideration of the advantages of new technologies.

The debate on the usefulness of a Transformation Command is settled, at least for the current revision process. The existence of a structure dedicated to the transformation of allied military capacity in broad spectrum, being a relevant contributor in the permanent political-military adaptation of the Alliance, and facilitating and providing support to the Operations structure in the fulfilment of its mission is not in question anymore. However, its future usefulness will depend on its ability to respond to its most important challenge: to ensure that the military element of the Alliance remains valid in the future and is capable of responding to predictable challenges and flexible enough to respond to strategic surprises.

Keywords

Transformation, Command Structure, Prospective, Strategic Perspective, Strategic Campaign, Long Term Vision, Focus Areas, Permanent Federated Approach, Innovation.

Introducción

Desde el mismo momento del establecimiento en 2003 del Mando Aliado de Transformación en la Cumbre de Praga de 2002, la definición de «transformación» ha constituido un elemento elusivo que no proporciona una idea intuitiva de cuáles son las responsabilidades que le pueden corresponder a su comandante, ni de las actividades necesarias para desarrollarla, lo que en cierto modo ha dificultado su implementación, cuando no la plena aceptación de la necesidad de esta función a nivel OTAN y de su estructura. Pero por otra parte, esa cierta indefinición y ambigüedad conceptual de origen han permitido al Mando de Transformación adaptarse sin dificultades a las continuas variaciones del entorno de seguridad y avances tecnológicos de acuerdo con las necesidades del momento, sin por ello tener que llevar a cabo adaptaciones orgánicas de calado o revisiones funcionales en profundidad.

A los efectos de este trabajo, y en un análisis conceptual somero sobre lo que puede entenderse como «transformación», una mirada a los diccionarios principales de mayor prestigio en algunos de los países más relevantes de nuestro entorno nos permite ver que en ellos se define transformar como:

- Hacer cambiar la forma – transmutar algo en otra cosa (RAE).
- Cambiar de forma completa o importante (Diccionario de Oxford).
- Cambiar o alterar, especialmente de forma radical (Diccionario Collins).
- Hacer que algo sea diferente, cambiarlo de forma, modificar sus características generales (Larousse).

Al tiempo que parece darse una concordancia generalizada en que transformación significa cambio, se transmite también la idea de que ésta consiste en algo más que una simple modificación del *status quo*, en algo más profundo que un cambio lento y de naturaleza evolucionaria, más bien en un cambio de naturaleza o en uno de carácter radical. Este punto tiene su relevancia para el mundo militar que es normalmente más bien conservador en su evolución.

Esta relevancia viene realzada por el hecho de que en el pasado los gobiernos han contado con una mayor facilidad para asignar recursos al gasto de defensa; de que el ritmo de cambio ha sido relativamente lento en comparación con la dinámica situación actual; y de que las amenazas a la seguridad en el pasado parecían más fáciles de anticipar, comprender y afrontar. Sin embargo, en un escenario como el actual, caracterizado por un declive de muchos años en los gastos de defensa que tardará aún algún tiempo en recuperarse incluso contando con el Compromiso de Inversiones en Defensa («Defence Investment Pledge», DIP) contraído por los aliados, y por una situación de seguridad más inestable, peligrosa y omnidireccional que en el pasado, existe una necesidad imperiosa de

utilizar esos escasos recursos de forma más efectiva y eficiente, lo que hace necesaria la transformación de conceptos, procesos y estructuras, en el sentido de radicalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos refinar algo más la definición de transformación, especialmente la transformación militar, para hacerla más útil y comprensible para nuestras organizaciones en la situación actual. En esencia, la transformación representaría un proceso continuo y proactivo, uno en el que su finalidad no es alcanzar una situación final concreta y específica, sino la de guiar el planeamiento, proceso por el cual las fuerzas y capacidades son capaces de adaptarse a un escenario sometido a un rápido cambio, garantizando así su capacidad para afrontar los retos actuales y futuros con el equipamiento y preparación necesario a un coste aceptable. Dicho de otro modo, la principal responsabilidad de la transformación sería el que la capacidad militar –bien a nivel nacional o multinacional– permaneciera relevante para cumplir el nivel de ambición político a corto y medio plazo, proporcionando asimismo orientaciones para el largo término. Todo ello implica el mantener una ventaja militar suficiente sobre los posibles adversarios en un proceso que asegure que los cambios de la situación actual no creen déficits en capacidad en el futuro, y que las soluciones adoptadas cuenten con la suficiente flexibilidad para absorber sorpresas estratégicas, que por definición son impredecibles.

Este esfuerzo de transformación así definido no es desdeñable, requiriendo una atención constante para identificar dónde se necesita un cambio sustancial, así como una voluntad para aceptar y gestionar riesgos cuando sea preciso. Exige una aproximación equilibrada al planeamiento de corto, medio y largo plazo, algo no siempre evidente cuando otras necesidades más visibles y urgentes del día a día condicionan una inclinación a comprometer recursos en el presente en perjuicio de aquellos necesarios para el futuro, creando así carencias futuras virtuales que se pueden materializar en momentos en los que exista poca capacidad para solventarlas.

Llegados a este punto –y aceptando como válida la decisión de los jefes de Estado y Gobierno en 2003 de dotar a la Alianza de una estructura de transformación para facilitar la transición a un entorno de seguridad muy diferente al que existía en la Guerra Fría y su inmediata posguerra– durante el actual proceso de adaptación de la Estructura de Mando integrada de la OTAN han surgido una serie de cuestiones e interrogantes que no deberían quedar como el proverbial «elefante en el cuarto» del que no se desea hablar, sino que merecen al menos un somero análisis. Sin ser exhaustivo en este análisis, las que a continuación se relacionan son aquellas que más frecuentemente han surgido en los diferentes comités, juntas, grupos de trabajo y talleres en los que se ha estado trabajando en los últimos meses a nivel institucional:

- ¿Es todavía necesaria una estructura dedicada a la transformación en la Alianza, o bien debería ser esta una función desarrollada esencialmente a nivel nacional?
- ¿Debería esta estructura dedicada a la transformación continuar tomando la forma de un Mando Estratégico en la Estructura de Mando Integrada?
- ¿No sería más eficiente que el Mando de Transformación se situara en Europa, más cerca de las estructuras más necesitadas de adaptación y con mayor consciencia de los condicionantes políticos?
- ¿No debería la Estructura de Mando volver a tener una orientación puramente militar operativa?
- ¿Ha llegado el momento de reinstaurar el antiguo Mando Supremo del Atlántico para dar a los aspectos marítimos la atención que requiere la nueva situación estratégica y especialmente la seguridad del refuerzo transatlántico?

Estas son cuestiones que podrían parecer ociosas, pues el análisis funcional de la Estructura de Mando elaborado por los Mandos Estratégicos, apoyado por el Comité Militar y aprobado por el Consejo Atlántico, identifica la función de transformación constante como esencial para la Alianza. Y como no podía ser menos, tanto el modelo esquemático recientemente propuesto para una posible nueva Estructura de Mando como las opciones de su implementación práctica proponen estructuras para el desarrollo de esta función de transformación a nivel de la Alianza. Cabe poca duda por tanto de que el resultado final aprobado por las naciones no se separará de modo significativo de la propuesta presentada por las autoridades militares de la OTAN, y que se continuará contando con un Mando Aliado dedicado a las cuestiones de mejora constante de la organización.

Por tanto, la primera cuestión podría darse por obviada para focalizarse en cómo potencialmente desarrollar más efectiva y eficazmente esta función, y en cómo poder estructurarla orgánicamente. Sin embargo, no todas las razones y deliberaciones de los dos comandantes supremos aliados y sus estados mayores para apoyar sus propuestas a las naciones han sido recogidas o divulgadas en sus informes finales, y por tanto no son ampliamente conocidas por aquellos que no han participado directamente en los procesos y deliberaciones. El resultado es que ideas más o menos válidas pero descartadas siguen surgiendo en discusiones de barra de cafetería e incluso en reuniones de carácter más o menos oficial en comités, juntas y grupos de trabajo. Por tanto, una somera digresión sobre las cuestiones antes mencionadas puede contribuir a focalizar mejor la discusión sobre cómo «transformar la Transformación» y lo que ha sido descartado.

Por ello, la respuesta a la primera cuestión que justifica todas las siguientes versa sobre si en estos momentos, en la situación de seguridad en que se

encuentra la Alianza, la existencia de un importante elemento en su estructura permanente dedicada al análisis, la prospectiva y la adaptación continua de sus estructuras y procedimientos tiene todavía sentido y si ello es practicable en el escenario económico previsto a corto y medio plazo.

Anticipando un desarrollo más extenso en el siguiente apartado se puede decir que la decisión de 2013 –casi intuitiva en su momento– de la creación del Mando de Transformación, avalada por el establecimiento previo de estructuras semejantes en el principal aliado, y muy apoyada por razones políticas, sigue siendo válida. Los motivos originales siguen siendo tan o más útiles en el momento actual: la necesidad de contar con un asesoramiento prospectivo colectivo en el proceso de las decisiones actuales libre de condicionantes nacionales, así como de un análisis del futuro de esas decisiones; el contar con una distinción más clara entre los asuntos que son importantes y aquellos que son urgentes; el conseguir a través de una división del trabajo con una mejor focalización en las competencias clave de operaciones y las de apoyo y preparación; y el no tener que ser juez y parte en la conducción de actividades, misiones y operaciones y en su análisis y enseñanzas posteriores. A todo ello podemos incluir hoy en día la oportunidad de implementar un nuevo paradigma orgánico en aquellas funciones y estructuras que así se establezca, un paradigma que incorporando los conceptos ya adoptados por grandes corporaciones logre una mejor contribución de las diferentes capacidades de la Alianza y los aliados. No es de extrañar por tanto que al menos durante el corto o medio plazo sea previsible que se continúe contando con la función y estructuras de transformación permanente.

Pero estas razones, evidentes en buena parte, no derivan necesariamente a que esa estructura de transformación deba situarse forzosamente en la Estructura de Mando integrada, y es por ello que no han faltado voces sugiriendo que una verdadera transformación requiere una especial sensibilización y voluntad política, y que por tanto un mando militar se encontraría por principio en desventaja para formular y desarrollar en su caso el espectro completo de las propuestas que serían deseables para alcanzar una verdadera transformación en profundidad. Por tanto, una estructura independiente de carácter civil o cívico-militar, como podría ser un órgano conjunto dependiente del Secretariado y del Estado Mayor Internacional, o una Agencia Aliada de Transformación, podrían llevar a cabo también aquellas funciones más directamente relacionadas con la transformación, especialmente en asuntos político-militares. Un tal organismo tendría la ventaja de una mayor experiencia y permanencia de su personal, lo que podría redundar en una mejor integración en otros procesos militares y civiles en el campo de la transformación e innovación. Los argumentos citados como ejemplo y otros existentes no son desdeñables, y como en orgánica no existe una solución única a un problema dado, podrían haber ser sido considerados en la elaboración de la propuesta de una Estructura de Mando adaptada de no haber mediado otros condicionantes de carácter eminentemente político al

análisis y a las posibles propuestas, entre ellos el de mantener el despliegue territorial existente. Finalmente, el fondo de la cuestión no radica tanto en dónde se sitúan las estructuras que posibiliten la transformación, sino en los procesos de trabajo que las dinamicen, y en ese sentido la tendencia de los últimos años es de una mucha mayor inclusividad en los trabajos del Mando de Transformación de todas las instituciones aliadas, civiles y militares, así como otros de otros actores implicados o interesados, gubernamentales o privados.

Razones de eficiencia o de economía de recursos no deberían prevalecer sobre los preceptos y principios que han hecho que la Alianza haya sobrevivido a grandes cambios de época en materia de seguridad. La preservación del vínculo transatlántico proporciona ese seguro contra sorpresas estratégicas de las que quizá todavía no tenemos ni indicios, los famosos «desconocidos desconocidos» del antiguo secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld¹. Siendo el elemento militar de la Alianza esencial en su ADN, la existencia de un cuartel general de entidad estratégica en territorio continental de los Estados Unidos, con un comandante preferentemente europeo es un componente indispensable en el mantenimiento de ese vínculo.

Para cumplir eficazmente su cometido en cuanto al vínculo transatlántico, este Mando Aliado debe tener la relevancia y nivel adecuados para asegurar la interlocución y la coordinación con las más altas instancias políticas y militares norteamericanas de la Defensa. Un Mando Estratégico de la Estructura de Mando de la OTAN, ejercido por un oficial general de cuatro estrellas, asegura la adecuada interacción con el Pentágono y los mandos combatientes apropiados, lo que uno de un nivel inferior no alcanzaría o lo haría menos efectivo en su misión.

Aun admitiendo la utilidad de un Mando Estratégico aliado en el territorio de los Estados Unidos, en los últimos meses se han dejado oír voces —principalmente nacionales de entre los aliados de las regiones más septentrionales de la Alianza— que abogan por una posible vuelta a la antigua división de funciones estratégicas operacionales (defensa del teatro europeo; garantía del refuerzo transatlántico) como medio de reequilibrar el nuevo peso que el escenario del Atlántico Norte y su región más boreal (el Alto Norte o «High North») han cobrado con el resurgimiento de las amenazas en esas áreas. Sin desdeñar la necesidad de ese reenfoque hacia el entorno marítimo, la situación es radicalmente distinta de la que llevó a crear durante la Guerra Fría esa separación de funciones, por no mencionar el que la evolución doctrinal hacia estructuras conjuntas desaconsejaría la creación de mandos estratégicos especializados con ese propósito. Otras soluciones mejor adaptadas a la situación actual y menos onerosas en recursos podrían llevar a

¹ As we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns—the ones we don't know we don't know.

cabo esa reorientación estratégica sin necesidad de volver al pasado. En ese sentido, está claro que en la situación actual resulta más eficiente y efectivo dotarse con una Estructura de Mando escalable y flexible, adaptada en cada momento a la situación (operaciones permanentes en tiempo de paz, crisis o conflicto), y que tenga previstas las estructuras de mando y control y los mecanismos de transición entre unas y otras, a tener una estructura rígida que no es eficiente ni eficaz en ninguna de ellas y que precisa de lentos y difíciles procesos políticos para su revisión cuando empieza a quedar obsoleta. Esta nueva concepción orgánica de la Estructura de Mando está pensada para optimizar en cada momento los recursos, de modo que si una determinada situación fuera necesaria la participación de una estructura de nivel estratégico para el teatro atlántico esta podría establecerse a través de mecanismos previstos y probados partiendo del crecimiento de otras de menor nivel ya existentes, o de la transferencia a la Alianza de aquellas nacionales capacitadas para ello.

Evolución de la transformación en la alianza

Es suficientemente conocido que la decisión de la Cumbre de Praga de 2002 sobre una nueva Estructura de Mando de la OTAN –que concentró todas las responsabilidades operativas en un Mando Estratégico de Operaciones con Cuartel General en Mons (Bélgica), y atribuyó las de Transformación a un nuevo Mando de Transformación cuyo Cuartel General reemplazaría en Norfolk (Virginia, EE. UU.) al preexistente Mando Aliado Supremo del Atlántico, ACLANT– estuvo fuertemente influenciada por la decisión anterior de los EE. UU. en 1999 de renombrar el Mando Norteamericano del Atlántico (cuyo comandante ejercía también con doble gorra como SACLANT) y de darle una nueva misión: la transformación del establecimiento militar norteamericano a través de la experimentación y la educación, así como la generación de fuerzas conjuntas. El establecimiento de este nuevo Mando Norteamericano de las Fuerzas Conjuntas («US Joint Forces Command» - USJFC) creó una situación de muy difícil encaje en la Alianza, ya que el radicalmente diferente papel de SACLANT y el de USJFC hacían inviable el mantenimiento de un mando norteamericano común con *doble gorra* para ambas organizaciones.

Si bien las autoridades norteamericanas llegaron incluso a sugerir que para ellos la OTAN podría prescindir completamente de un mando estratégico aliado, fue sobre todo por la insistencia de los países europeos, entre ellos muy decididamente de Alemania y de España, por lo que se estudió y finalmente decidió crear también un Mando Aliado de Transformación en la Alianza, ocupando su Cuartel General el existente de SACLANT para una mejor preservación del vínculo transatlántico y para aprovechar el tirón que la Revolución en Asuntos Militares norteamericana y de las estructuras para la transformación de sus fuerzas armadas se esperaba tuvieran en las fuerzas europeas.

Este nuevo mando aliado tuvo un comienzo de puesta en funcionamiento nada fácil, a pesar de haber contado desde el principio con brillantísimos oficiales generales a su cabeza, inicialmente norteamericanos y con posterioridad a 2009 franceses, tras la reincorporación de ese país a la Estructura de Mando. Entre esas dificultades cabe citar: la indefinición del concepto de transformación antes mencionada, y sobre todo la inclusión de este término en la denominación del Mando que habría de ejercerla²; la inherente dificultad de transformar una organización que está dirigida por una estructura de comités en los que las decisiones de gobernanza y de gestión se encuentran a menudo mezcladas y se toman por consenso de todos los miembros a casi todos los niveles; la excesiva dependencia inicial del nuevo Mando de Transformación de la estructura del «Joint Forces Command» norteamericano, y de la traslación casi mimética de muchas de sus soluciones conceptuales a la OTAN, ideas que si bien podían ser idóneas en unas fuerzas armadas homogéneas en medios y cultura como son las de los Estados Unidos, encontraron grandes dificultades con la cultura orgánica y medios técnicos tan variados de los aliados; la adopción de una estructura interna de tipo matricial demasiado innovativa para su tiempo; el empleo de unos recursos humanos con formación, conocimientos y experiencia no optimizados a las nuevas responsabilidades; y finalmente, una no muy clara y a veces solapada o competitiva división de responsabilidades con el Mando de Operaciones.

La desaparición en 2011 del «Joint Forces Command» por motivos presupuestarios norteamericanos supuso en su momento una dificultad añadida no desdeñable en el funcionamiento de Mando Aliado de Transformación, pero pasado el impacto inicial devino en un mejor enfoque hacia soluciones pragmáticas mejor adaptadas a la cultura y modo de trabajo de los aliados europeos. Desde ese momento, y hasta 2014, se llevó a cabo un esfuerzo notable para el reenfoque del Mando de Transformación con objeto de hacerlo más cercano y capaz de proporcionar soluciones específicas para la Alianza, especialmente en el nuevo escenario que se percibía tras Afganistán, con una OTAN «lista y preparada» en sus cuarteles, en lugar de desplegada. En ese sentido, las tres grandes áreas de trabajo de ACT produjeron avances notables: la de análisis de futuros consiguió un proceso y unos productos, el Análisis Prospectivo Estratégico («Strategic Foresight Analysis», SFA) y el Marco de las Operaciones Aliadas Futuras («Framework for Future Allied Operations», FFAO) que han sido formalmente aceptados como referentes en el Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa («NATO Defence Planning Process», NDDP); la de educación, ejercicios, adiestramiento y educación culminó la elaboración de un nuevo y completo cuerpo doctrinal para el establecimiento de la *Iniciativa de Fuerzas Conectadas* («Connected Forces Initiative», CFI) con el objetivo de mantener el nivel de interoperabilidad en

² Esta dificultad persiste todavía hoy en día, por lo que bien podría considerarse su red denominación para hacerla más intuitivamente comprensible en su verdadera competencia clave, que no es otra que la del desarrollo de la capacidad militar de la Alianza.

operaciones de respuesta de crisis, de reconstrucción y de estabilización logrado tras más de diez años de operaciones en Afganistán; la de Desarrollo de Capacidades mejoró notablemente su contribución al Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa y su coordinación con el Secretariado Internacional, especialmente en la definición de las capacidades necesarias para alcanzar el nivel de ambición de la Alianza.

Es en esta situación de «Pax Atlantica» –en la que a comienzos de 2014, a seis meses de la cumbre del País de Gales, todavía se estaban buscando objetivos para ésta– cuando la anexión de Crimea por la Federación Rusa, la crisis subsecuente en Ucrania, y la ocupación de un amplio territorio en Irak y Siria por el autoproclamado Estado Islámico sorprendieron a la OTAN en general y al Mando de Transformación en particular. En resumen, ni una ni la otra se encontraban dotadas y preparadas para una situación altamente dinámica como la que se vivió en los meses siguientes. En el caso concreto del Mando de Transformación, los procesos de trabajo y las estructuras existentes estaban orientadas principalmente hacia una evolución constante pero incremental, tal como demandaba la etapa estratégica inmediatamente precedente. Y en contraste con las estructuras operacionales y las político-militares, más cercanas a la acción militar y a las decisiones políticas respectivamente, la diferencia en tiempo y distancia de Norfolk y Bruselas constituyeron una dificultad añadida inicial para el seguimiento de la situación y para apoyar las acciones a tomar ante el nuevo escenario.

Este formidable reto evidenció la necesidad de adoptar otros modelos de trabajo que facilitaran las tareas simultáneas de la mejora de la capacidad militar de la Alianza para afrontar los riesgos y amenazas de la situación de seguridad actual, de contribuir a conformar la situación futura y de enlazar ambas. Para tal proyecto, que incluye actividades de muy amplio espectro con horizontes temporales a corto, medio y largo plazo, con decisiones que trascienden generalmente al mundo militar, el liderato del Mando de Transformación optó por una aproximación tipo campaña estratégica, con su correspondiente plan de implementación y mecanismo de coordinación. Como tal, en los dos últimos años se ha llevado a cabo un notable esfuerzo en el Cuartel General del Mando de Transformación para conseguir: la definición de los parámetros de esta campaña, centrados en la identificación de aquello que necesita transformación más allá de un mero cambio, mediante la definición y el propósito de tal transformación; de la elaboración de una perspectiva estratégica, que partiendo de un análisis de la situación de seguridad actual señale las tendencias más notables susceptibles de causar un vuelco estratégico y su impacto en los factores militares; de la introducción de una visión a largo plazo, que sirva para guiar los procesos de decisión y de obtención de capacidades; y finalmente, del establecimiento de áreas focales («Focus Areas»), que iluminen el camino a seguir en aquellos aspectos clave de la capacidad militar.

Los siguientes apartados, sin pretender ser exhaustivos, entre otros motivos para preservar aquellos aspectos de seguridad que así lo requieren, buscan informar sobre la orientación y áreas de trabajo que el Mando de Transformación tiene la intención de llevar a cabo en los próximos años. Finalmente, se describen brevemente dos importantes herramientas facilitadoras de la transformación y para la implementación de sus decisiones y procesos: la implantación de la innovación como una nueva mentalidad de la organización, especialmente de su liderazgo, y la introducción de una aproximación orgánica diferente, el Enfoque Federado Permanente («Persistent Federated Approach»), como medio de un más efectivo y eficiente empleo de la capacidad aliada en su conjunto.

El futuro y las decisiones actuales

Mucho se ha especulado sobre el papel y la capacidad del Mando de Transformación para llevar a cabo estudios prospectivos fiables en aquellas materias sobre las que tiene responsabilidad y competencia –especialmente la evolución de la situación de seguridad, los posibles escenarios futuros y las capacidades para hacerles frente– dado que los resultados iniciales no fueron suficientemente satisfactorios o utilizables a efectos prácticos por la Alianza o las naciones individualmente. Hasta hace relativamente poco tiempo la OTAN no ha llegado a incorporar esos estudios al elenco de documentos de referencia en los diferentes sistemas de planeamiento aliado. Conviene, por tanto, analizar con más profundidad las causas de esta aparente dificultad, cómo se ha superado y hacia dónde se dirigen en la actualidad los estudios y análisis en este campo.

La primera consideración es que, por definición, el futuro no se puede predecir con exactitud cuándo se trata de escenarios complejos o complicados en los que influyen un gran número de factores, y especialmente cuando el factor tiempo excede el corto o muy corto plazo. Pero lo que es aún más difícil con respecto al futuro es determinarlo o cambiarlo, lo que no implica en modo alguno que se vaya desechar planear para afrontar los retos que se pueden entrever. Es quizá por ello que en ciertos ambientes políticos se opte a veces como más sencillo el cambiar el pasado en lugar de intentar condicionar el posible futuro.

Es en cierto modo un tropiezo inicial de los primeros años de funcionamiento del Mando de Transformación que en el área de futuros, y con objeto de probar cuanto antes la utilidad de la creación de esta organización, que se hayan llevado a cabo estudios prospectivos o visiones de la situación de seguridad demasiado nítidos y categóricos, llevados a cabo entusiásticamente por brillantes oficiales, pero más propiamente estudios de estado mayor utilizando los recursos disponibles en las estructuras internas que sólidos análisis contrastados con diversas fuentes. No es de extrañar por tanto que su recepción en el ambiente altamente politizado de las estructuras de Bruselas estos trabajos fueran recibidos con cierta

frialdad y ninguno de ellos llegara a integrarse en el acervo de documentos del planeamiento aliado.

Pasada esta fase de establecimiento y asentamiento del Mando de Transformación y superados los dolores de crecimiento de la organización, se intentó una aproximación más madura y rigurosa a la necesidad de generar estudios prospectivos con aplicación práctica directa a los niveles político y estratégico militar. Este fue el caso del excelente proyecto titulado Futuros Múltiples³, propuesto en 2009 al Comité Militar de la OTAN por el entonces comandante supremo de Transformación, general del Cuerpo de Infantería de Marina norteamericano Mattis, hoy secretario de Defensa en la administración Trump, y que recomiendo vivamente a todo el que esté interesado en una metodología para estudios prospectivos.

Fue este un trabajo serio y riguroso, llevado a cabo con una metodología probada en otros ambientes, al que contribuyeron a través de encuestas numerosos actores de alto nivel en el panorama internacional de seguridad y en la Alianza, contando con el apoyo de las naciones aliadas, socios y organizaciones de seguridad. Este estudio se fundamentó en identificar los factores conductores del cambio en los siguientes 20 años y su posible combinación en cuatro escenarios más probables, que a su vez derivaron en 40 situaciones de riesgo. Una serie de recomendaciones fueron propuestas al Comité Militar de la Alianza para mitigar los riesgos identificados.

Desafortunadamente, este gran proyecto prospectivo encalló a su llegada a Bruselas, no por falta de calidad, sino por exceso de ambición. El pecado original del trabajo fue precisamente el de ser la propuesta prospectiva de un Mando Estratégico con la intención de ser aprobado por las estructuras político-militares de la OTAN, esto es, el Comité Militar y el Consejo Atlántico. Si por definición el futuro no se puede prever, mucho menos se puede aprobar en comités de alto nivel en el que las naciones están representadas y tienen intereses no siempre convergentes. Si se intenta, bien el proyecto es enmendado por los comentarios nacionales hasta que pierde toda su mordiente, o bien encalla en discusiones sin fin. Utilizando un símil, el esfuerzo sería tan vano como el de aprobar en comité la predicción meteorológica del mes siguiente.

El tercer intento culminó esta vez con éxito a partir de 2013 con la elaboración y circulación del Análisis Estratégico Prospectivo de 2013⁴, de su actualización de 2015⁵ y del Marco de las Futuras Operaciones Aliadas⁶ de ese mismo año,

³ http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/20090503_MFP_finalrep.pdf.

⁴ Strategic Foresight Analysis – 2013 Report http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/sfa_security_implications.pdf.

⁵ 2015 Interim Update to the 2013 Strategic Foresight Analysis <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>.

⁶ Framework for Future Allied Operations – August 2016 <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/ffao-2015.pdf>.

en un nuevo proceso que se cimentó en las enseñanzas de los dos anteriores. En primer lugar, se trabajó en algo más alcanzable a través del uso de constataciones estadísticas, como es la identificación de aquellas tendencias más marcadas en aspectos susceptibles de crear discontinuidades o sorpresas estratégicas –lo que en idioma inglés se denomina «game changers»– evitando la presentación de escenarios en los que siempre es difícil de seleccionar los factores que los caracterizan, y que por tanto no se prestan fácilmente a una aplicación práctica a casos concretos. La segunda enseñanza fue la de conseguir una mayor implicación de las naciones en los trabajos preparatorios, de manera que el producto final lograra una suficiente aceptación general. Y la tercera, y quizá más determinante, fue la de no buscar la aprobación formal del documento en la estructura de comités, sino la de que este sea reconocido como algo incluido en las atribuciones del comandante de Transformación en su función de asesor militar, y que por tanto únicamente requiere la anotación por las estructuras políticos militares y su consideración como referencia en el Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa.

Un nuevo ciclo de este conjunto de documentos se encuentra ya muy adelantado, con un nuevo Análisis Prospectivo Estratégico 2017⁷ recientemente publicado de modo que se encuentre disponible por las estructuras político-militares de Bruselas antes de la elaboración del documento incitador del siguiente ciclo de Planeamiento de la Defensa: la Guía Política de 2019, anticipándose en el siguiente apartado algunas de sus conclusiones más relevantes.

Perspectiva estratégica 2017

Este informe parte de la versión del año 2013 y su actualización de 2015, proporcionando una estimación del futuro entorno estratégico. El documento describe la situación que se estima pueda desarrollarse hasta el año 2035 y más allá, apuntada por las tendencias sociales, tecnológicas, económicas, medio ambientales y políticas que se verán más influenciadas por la rapidez y complejidad de los cambios. En aquellos casos en que las tendencias pudieran moverse en direcciones divergentes se ofrecen visiones alternativas con objeto de mantener la objetividad del estudio.

La fase inicial del nuevo Análisis Prospectivo Estratégico sigue siendo los esfuerzos sobre la transformación militar de largo recorrido que se lleva a cabo sistemáticamente en el Mando de Transformación, y constituirá la base para el consiguiente informe sobre el Marco de las Futuras Operaciones Aliadas. Tomados en su conjunto, ambos documentos servirán de referencia e inspiración a los procesos de planeamiento aliado, especialmente al próximo ciclo del Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa, y a los procesos nacionales.

⁷ Strategic Foresight Analysis – 2017 Report [http:// www.act.nato.int/images/stories/ media/clibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/media/clibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf).

La confluencia de diferentes tendencias políticas, sociales, tecnológicas y medioambientales está redefiniendo constantemente el contexto de seguridad global. Esta confluencia ha dado lugar a complejidad, desorden e incertidumbre que algunos denominan «la nueva situación normal» («The new normal»). Los países del entorno occidental y sus instituciones tales como la OTAN y la UE podrán beneficiarse de la información suministrada en este documento en el desarrollo de estrategias coordinadas en respuesta a los riesgos potenciales y también para aprovechar las oportunidades que proporciona esta nueva situación.

Entre las tendencias identificadas más relevantes se pueden destacar

Aspectos políticos

Los importantes cambios en el entorno de seguridad internacional motivados por el desplazamiento del centro de gravedad del poder político hacia el Este y por una mayor difusión global de este poder desde los gobiernos hacia actores no gubernamentales seguirán creando ondas de choque con el resultado de un incremento de la inestabilidad en el orden resultante del fin de la Guerra Fría.

Estos movimientos del poder de hecho, unidos a un declive relativo del mundo occidental resultarán en un reto constante y creciente para la OTAN, que encontrará cada vez más contestación como actor de estabilización por parte de los poderes emergentes o resurgentes. A su vez, los actores no estatales, tanto de naturaleza bienintencionada como no, aumentarán su influencia sobre los gobiernos aliados e instituciones y organizaciones como la OTAN. La posibilidad de un conflicto convencional, incluso si se trata de uno de carácter limitado en tiempo o intensidad podría aumentar de mantenerse las políticas de poder («Power Politics») y competencia entre las potencias más relevantes. Es probable que nuevas estructuras de gobernanza global promovidas por esas potencias emergentes o resurgentes desafíen las organizaciones internacionales existentes en su búsqueda de una voz decisoria en el orden mundial. El nivel de descontento público y de desconfianza entre determinados grupos sociales y los gobiernos e instituciones gubernamentales continuará aumentando.

Aspectos humanos

Las tendencias sociales que van a conformar con mayor intensidad el futuro son los cambios demográficos asimétricos, el incremento rápido de la urbanización y el aumento de la polarización en las sociedades.

En aquellas sociedades con poblaciones envejecidas la demanda de recursos para cuidados médicos y seguridad social aumentará, dificultando la posibilidad de los gobiernos para destinar partidas presupuestarias a seguridad y defensa. El creciente desempleo e insuficiente educación de una juventud sin perspectivas en buen número de países emergentes será el caldo de cultivo de una mayor inestabilidad social. El rápido movimiento de las poblaciones hacia grandes urbes y megalópolis constituirá un reto a una redistribución equitativa de los recursos. En resumen, las sociedades fracturadas y polarizadas, interconectadas por las nuevas tecnologías probablemente presentarán retos sin precedentes en las próximas dos décadas.

Tecnología

Al igual que en el ciclo precedente, la tecnología continuará conformando el tejido social, cultural y económico de nuestras sociedades a todos los niveles. Las tecnologías nuevas y emergentes ofrecen impresionantes oportunidades, pero también crean vulnerabilidades y retos en esta transición a un mundo digitalizado e interconectado.

El ritmo acelerado de avance tecnológico supondrá un desafío a los marcos social, legal y ético de las sociedades, así como a los procesos de adquisición por parte de las instituciones gubernamentales. Algunos actores no estatales o individuos gozarán de mayores oportunidades para explotar de un modo innovador y potencialmente muy desestabilizador aquellas tecnologías fácilmente accesibles. La escala y velocidad de las redes globales permitirá a los individuos y grupos sociales un acceso muy alto a la información y el conocimiento, pero también facilitará la desinformación y el establecimiento un falso escenario de conocimiento común. La supremacía de la innovación comercial sobre la tradicionalmente generada por la defensa, unida al declive o estancamiento de los presupuestos y la desinversión en defensa conducirá a una dependencia excesiva del mundo comercial creando riesgos que será necesario gestionar adecuadamente. Finalmente, la efectividad operacional puede tener una dependencia excesiva en tecnologías avanzadas civiles sin la suficiente redundancia.

Economía / Recursos

La globalización ha abierto nuevos mercados e intensificado la integración económica al tiempo que ha incrementado la influencia de los países en desarrollo y producido tensión en el acceso a los recursos naturales. La integración de los mercados emergentes ha producido una transferencia de puestos de trabajo hacia regiones y países con menores costes laborales y por tanto ha erosionado la base de las clases media y trabajadora del entorno occidental, generando desigualdad social.

Un sistema financiero global cada vez más interconectado será más vulnerable a ataques por actores estatales y no estatales; por medio de la explotación de redes descentralizadas el terrorismo y el crimen organizado buscarán hacerse más invisibles y sus transacciones menos detectables. El acceso y control sobre los recursos naturales jugará un papel cada vez más preponderante en las políticas del poder; la demanda de recursos naturales aumentará exponencialmente con el aumento de la población y el crecimiento económico en los países en desarrollo. La desigualdad global es el catalizador para la emigración interior dentro de los países y hacia zonas más favorables, y tiene el potencial de fracturar las sociedades y crear conflicto, extremismo violento, populismo, nacionalismo, aislamiento y proteccionismo. El peso de los recursos en las economías nacionales aumentará debido a la competencia en su acceso; una federación de los esfuerzos multinacionales podría mitigar sus efectos adversos.

Medio ambiente

Los asuntos medioambientales estarán marcados por el cambio climático y su impacto; este cambio podría conducir a un aumento de catástrofes naturales o al agravamiento de sus consecuencias.

El cambio climático impondrá tensión en el modo de vida actual, en la capacidad individual para subsistir y en la capacidad de los gobiernos para mantener la estabilidad y cubrir las necesidades de las poblaciones. El impacto de los desastres naturales en la situación de seguridad aumentará, especialmente en aquellas áreas no acostumbrados a sufrirlos con regularidad. Las instituciones internacionales y los gobiernos sufrirán una mayor presión y frecuencia para proporcionar asistencia humanitaria, poniendo tensión en recursos dedicados a la seguridad y defensa en sentido tradicional.

En este trabajo sobre futuros elaborado por el Mando de Transformación se destacan una serie de enseñanzas sobre cómo conducir la transformación en ambiente aliado. La primera es que aunque este sea un mando de la Estructura Militar integrada, su modo de funcionamiento, lo que podríamos llamar su «modelo de negocio» no tiene por qué seguir necesariamente los pasos o procedimientos de aquellos procesos de carácter operativo que generalmente requieren documentos preceptivos que precisan discusión y endoso en el Comité Militar y aprobación por el Consejo Atlántico. Por el contrario, los documentos prospectivos deben derivar su validez, no de un proceso de aprobación que se ha demostrado contraproducente en este caso, sino de su excelencia y de la amplia y rigurosa participación de los centros y organizaciones modélicas en ese campo. Su fuerza estará pues en su amplia difusión por toda la organización y su empleo como referencia por los estados mayores y Secretariado internacional, y otros planificadores en general en sus trabajos internos, al modo como se emplean los trabajos de los más prestigiosos centros de pensamiento y academia.

Visión a largo plazo

Resulta extremadamente difícil el gobierno y gestión de una organización compleja sin una estrategia de largo recorrido que oriente las decisiones a corto y medio plazo. No deja por ello de sorprender el que la Alianza Atlántica no cuente actualmente con esa estrategia, ya que los sucesivos Conceptos Estratégicos desde el de 1991 no han constituido esa estrategia sino que son más bien documentos cercanos a las declaraciones programáticas o de políticas. En ellos los aliados acuerdan las acciones y actividades que debe emprender la Alianza en respuesta a la situación de seguridad existente y a su posible evolución. Estas decisiones pueden apuntar a amplias áreas, como la de reforzar la disuasión y defensa, pero en general no se señala una priorización a los diferentes nuevos cometidos, y la OTAN carece por el momento de un mecanismo adecuado para la evaluación de estos y el establecimiento de su relativa importancia comparada con los ya existentes o de la posible necesidad de reducir o cesar completamente algunos ya obsoletos.

Por otra parte, los mecanismos para la renovación de los sucesivos conceptos estratégicos han sido largos y complejos e influidos tanto o más por el ciclo político en los aliados clave que por las variaciones significativas de la situación de seguridad, con el resultado de que existe una cierta resistencia a siquiera señalar la necesidad de una revisión. Con objeto de mantener vigente la normativa de Alianza al máximo nivel, por debajo del Tratado de Washington, diferentes documentos de carácter político, normalmente adoptados en las cumbres de jefes de Estado y Gobierno, han venido supliendo esa paulatina falta de vigencia del concepto estratégico. Por ello el verdadero hilo conductor de la Alianza lo han constituido por una parte el ciclo de las cumbres, cada dos años aproximadamente, y el de las reuniones ministeriales de ministros de asuntos exteriores y las de ministros de defensa, espaciadas unos cuatro meses en cada categoría.

Este modo peculiar de dirigir la organización produce una cierta incoherencia en la normativa, resulta en una falta de metas y objetivos claros y en una cierta indefinición de los medios y modos para alcanzarlos; en un liderazgo insuficientemente robusto que proporcione la dirección necesaria a las instituciones; en un compromiso tibio por las naciones; en un análisis de riesgos poco riguroso y realista; y en una ineficiente asignación de recursos para las capacidades comunes.

Esta aproximación, en general cortoplacista, del futuro de la Alianza y la necesidad de mejorar la coherencia normativa han sido señaladas en repetidas ocasiones por los sucesivos comandantes aliados de Transformación como extremadamente dificultadora para llevar a cabo un planeamiento conceptual, doctrinal y de capacidades más allá del corto/medio plazo. En ese sentido, estando entre la misión del Mando Supremo de Transformación la garantía de que la Alianza continúe siendo efectiva en el presente y en el futuro en la consecución de su nivel de ambición, este ha emprendido la elaboración de

una Visión a Largo Plazo de la Alianza, con vocación de servir de guía general para todos aquellos que tienen que tomar decisiones en la organización. A diferencia del Análisis Perspectivo Estratégico, que analiza como el entorno puede evolucionar, la Visión describe como la OTAN deberá haber evolucionado para hacer frente a los cambios. Esta Visión, que introduciría un propósito militar, supondría en la práctica una regla de medida para las decisiones de corto y medio plazo, que permitiría analizar si estas nos acercan en mayor o menor medida a esa visión. Por supuesto esa Visión sería un objetivo móvil, al modo que los puntos cardinales o de la estrella polar, que nunca se llegan a alcanzar, siendo actualizada con las variaciones de la situación, los sucesivos Conceptos Estratégicos de la Alianza y otras decisiones políticas emanantes de las cumbres.

Para su uso práctico –por el momento solamente en el ámbito del Mando de Transformación– esta Visión se ha descompuesto en seis ámbitos principales de interés («Focus Areas»), cada uno de ellos a su vez enmarcado por un documento marco. Estas áreas son: Mando y Control; Logística y Sostenibilidad; Partenariados; Desarrollo Capacitario; Capital Humano; Ejercicios y Adiestramiento. A continuación se esbozan las visiones parciales en cada una de ellos.

Mando y Control

Mando y Control, entendido en un sentido amplio, es decir, abarcando consultas, mando y control propiamente dicho, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, constituye la espina dorsal de la capacidad militar de la Alianza, y está apoyada por una serie de redes y sistemas. Proporciona una capacidad continua de multiplicación de la fuerza a través de una Red de Misión Federada permanente. Permite alcanzar un conocimiento común de la situación, especialmente útil para la toma de decisiones y creación de efectos deseados en tiempo útil; posibilita los niveles de alerta que requieren las misiones permanentes y en tiempo de paz, incluyendo una mayor flexibilidad en el control operativo de las fuerzas.

Con un ámbito más amplio que el de las actividades normalmente relacionadas con mando y control, esta arquitectura saca partido de los avances en comunicaciones digitales, sensores avanzados, procesos de datos más rápidos e inteligencia artificial en un modelo que fusiona información disponible en abierto y la inteligencia tradicional. El enlace federado en red es el modelo normal para alcanzar el conocimiento de la situación, al tiempo que se preserva la agilidad operacional y la flexibilidad. Este enlace cubre no solo las estructuras propiamente de la OTAN, como las Estructuras de Mando y de Fuerzas y el Cuartel General político-militar, sino también otras organizaciones de carácter internacional como las Naciones Unidas y la Unión Europea, instituciones académicas e industria.

Logística y Sostenibilidad

Con el fin de proyectar y sostener fuerzas conjuntas la Alianza cuenta con una red de sistemas de apoyo operativo permanentes, escalables y resilientes. Las responsabilidades logísticas funcionan en modo compartido entre las naciones y la OTAN, lográndose una unidad de esfuerzo, mejora en la eficiencia y maximización del apoyo. La OTAN se apoya decididamente en el ámbito global e infraestructura de la empresa, para lo cual ha sido clave el reconocimiento de las interdependencias mutuas y la relación directa entre resiliencia y preparación civil como medio de apoyo a las operaciones. Elementos esenciales son el concepto de gestión de la cadena de operaciones logísticas, y el establecimiento de Grupos («Clusters») Logísticos Federados entre NATO y otras organizaciones y agencias.

Desarrollo Capacitario

Superado el enfoque basado en plataformas, el Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa ha perfeccionado su orientación hacia las capacidades basado en un análisis funcional de los requisitos futuros como línea conductora del proceso. Los tiempos de obtención de las nuevas capacidades comunes se han reducido a través de una nueva gobernanza y gestión de los procesos, y las previamente existentes se emplean de acuerdo con conceptos innovativos que maximizan su utilidad más allá del ámbito en el que fueron concebidas.

El sector industrial supone un elemento dinamizador de la innovación, tanto la tradicional en el sector de la defensa como fuera de él, incluyendo aquella proveniente de la pequeña y mediana industria. Esto ha permitido la introducción de nuevos métodos de experimentación, simulación y modelización, así como el facilitar el empleo de capacidades heredadas por medio de conceptos novedosos. Esencial para dinamizar el proceso de planeamiento es la participación de la industria y la comunidad científica en los pasos iniciales del proceso a través de posibles propuestas innovativas para solventar problemas operativos en lugar de presentar soluciones a requerimientos fijos.

La dirección general de avance de los aliados en capacidades clave a largo plazo, especialmente de aquellos más capaces, está disponible a todos y orienta tanto el Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa como el de las naciones. Esto es especialmente útil a los aliados de medio y pequeño tamaño para la orientación de sus planeamientos nacionales más allá del plazo cubierto por el planeamiento OTAN.

Partenariados

La OTAN ha profundizado y dinamizado sus partenariados como respuesta a la complejidad, diversidad e interconexión entre los retos de seguridad exis-

tentes y emergentes, para asegurar una interoperabilidad suficiente desde el primer día de una operación o misión.

Los programas, iniciativas y planes individuales con los socios claves son coherentes entre sí y están más adaptados a las necesidades de estos, de la Alianza y a los recursos disponibles. Clave son las «hojas de ruta individualizadas» («Individual Tailored Roadmaps») que incrementan el conocimiento compartido de la situación, la cooperación y la confianza entre la OTAN y los socios tomados individualmente.

Estas hojas de ruta han consolidado diferentes procesos de asociación, al permitir el mejor uso de los recursos existentes y mejorar la claridad tanto para los aliados como para los socios. Esto conlleva un enfoque más general que abarca todos los tipos de actividad política y militar en un solo plan. Se enfatizan los principios organizativos de simplificación, optimización y sincronización para el desarrollo y ejecución de las hojas de ruta. Todas las partes implicadas tienen la responsabilidad de promover estos principios en todas las etapas de una hoja de ruta.

Se ha simplificado en la mayor medida posible la planificación y ejecución de la cooperación militar a través de la disminución de la complejidad asociada, de una gestión más sencilla de los esfuerzos y de la delegación de la toma de decisiones al nivel más bajo posible. Se ha optimizado el uso de las herramientas existentes para la cooperación militar en la búsqueda de objetivos compartidos entre la Alianza y sus socios. Finalmente, se han sincronizado las actividades de asociación militar para el beneficio mutuo de la OTAN y los socios por igual. Todas las actividades contenidas dentro de un hoja de ruta están ligadas a la orientación militar.

Capital Humano

Los aliados y la OTAN han aprovechado con éxito las oportunidades de innovación que presenta la incorporación de la generación del milenio («millennials») a los procesos de decisión y planeamiento, adaptando los conceptos, procesos y estructuras a la nueva mentalidad de los «nativos digitales» en lugar de constreñirlos a un ambiente de trabajo ya superado para ellos.

En su consecución, no solo se han adaptado los procesos de educación, formación y adiestramiento a las nuevas herramientas de decisión como los que proporcionan el aprovechamiento de los megadatos («Big Data») y la inteligencia artificial, por poner solamente dos ejemplos, sino que en todo proceso de transformación se ha siempre considerado la «visión del *millennial*» en el análisis y estudio de soluciones innovativas.

Adiestramiento y Ejercicios

Los Mandos Estratégicos con el Mando de Transformación en la dirección, han llevado a cabo una revisión general del marco de ejercicios de la OTAN para incorporar la creciente demanda de adiestramiento y ejercicios que deriva de las cumbres, dentro de un escenario de recurso sostenible. Se ha llevado a cabo una revisión de la programación plurianual de los ejercicios.

Innovación

El entorno de seguridad en constante y rápido cambio en el que nos encontramos demuestra que estar en vanguardia de las capacidades militares es una cuestión capital, y que para lograrlo es imprescindible buscar permanentemente la innovación técnica y conceptual y no simplemente proceder a reemplazar plataformas y sistemas por otros de última generación.

La Alianza se enfrenta al reto de completar las carencias existentes en capacidades, a las amenazas a su futura supremacía militar y a un creciente espectro de amenazas a su seguridad. Este reto se encuentra exacerbado por el aumento de la facilidad para el acceso a las tecnologías de doble uso y aquellas de carácter civil, tanto por parte de actores estatales como no estatales.

La innovación puede jugar un papel clave para abordar estos retos. Innovación en el ámbito de la seguridad es ante todo una actitud mental que reconoce que las nuevas amenazas precisan de nuevos métodos para enfrentarse a ellas. La innovación explora el arte de lo posible, presentando diferentes soluciones, contemplando la posible implementación de cambios favorables que marcan un antes y un después (los conocidos como «game-changers» en inglés). La innovación llega como el resultado de un pensamiento crítico y creativo, de la adopción de nuevos conceptos y de la aplicación de los medios existentes de un modo novedoso que proporciona capacidades nuevas o mejoradas. En breve, por innovación se entiende el cuestionamiento del *statu quo* a través de la mirada de lo que ya existe bajo una nueva luz y la consideración de las ventajas que presentan las nuevas tecnologías.

Existen numerosos ejemplos de innovación utilizados con éxito en el pasado para abordar retos en seguridad y defensa. Recientemente, el creciente uso de los vehículos aéreos no tripulados para reducir el riesgo a la vida humana, el ataque a las redes de apoyo como aproximación a contrarrestar los ingenios explosivos improvisados (IEDs), y la reducción de los daños colaterales por el empleo de municiones guiadas de precisión no son sino unos pocos ejemplos en donde la innovación ha jugado un papel relevante en la mejora de las capacidades militares. Estos ejemplos son representativos del pensamiento creativo conducente a nuevas aproximaciones a los problemas,

en buena medida explorando posibles soluciones fuera de los límites generalmente establecidos.

La cuestión general que el Mando de Transformación se ha planteado ha sido hasta qué punto la innovación, tomada como una actitud general es responsabilidad de la Alianza que debe impulsar la de los aliados, o bien la innovación aliada consistiría en la envolvente de los esfuerzos individuales del conjunto de los aliados. Se trata por el momento de una cuestión sin respuesta clara a nivel político-militar, pero los siguientes párrafos que resumen la posición de ACT pueden contribuir a aclarar el debate.

Innovación en los aliados

Tomados individualmente, un buen número de aliados están firmemente comprometidos con la inversión en nuevas tecnologías y en la búsqueda de modos innovativos para el mantenimiento de una supremacía militar efectiva y creíble. Como ejemplo significativo está el anuncio del secretario de Defensa de los EE. UU. de una tercera estrategia para compensar asimétricamente las desventajas militares existentes en estos momentos («Third Offset Strategy») dotada con un presupuesto de 71 millardos de dólares solamente para el año en curso. El gobierno francés viene acordando cantidades anuales por encima del millardo de euros con la misma finalidad, y el secretario de Defensa del Reino Unido ha anunciado la intención de dedicar 800 millones de libras esterlinas para dar un empuje a la innovación en los próximos diez años.

Aun siendo a menudo la ciencia y la tecnología el motor clave para las iniciativas mencionadas, la innovación consiste en algo bastante más amplio que simplemente adquirir «nuevos artefactos». Consiste asimismo en la proyección de una mirada crítica a través de nuevos conceptos al modo en que se conducen las operaciones, a la doctrina, procedimientos, estructuras, adiestramiento y normas, además de contemplar el uso de las tecnologías de un modo diferente. Todas estas actividades están íntimamente relacionadas con las competencias clave del Mando de Transformación, por lo que su comandante tiene la intención de implicarse profundamente en su impulso. Ejemplos de áreas necesitando una nueva aproximación pueden ser el cómo incrementar el binomio hombre-máquina, cómo obtener inteligencia accionable de los grandes volúmenes de datos («Big data») y nuevos conceptos y tácticas para superar los sistemas de denegación de acceso y operación en determinadas áreas geográficas.

La innovación en la Alianza

Además de los aliados implicados, la Alianza también necesitaría poner la innovación en su agenda para demostrar de un modo palpable su compro-

miso en el mantenimiento de la supremacía militar. Este compromiso, con un adecuado plan para la adaptación, podría contribuir a la disuasión de posibles adversarios a través de la demostración de la determinación colectiva de mantener esta ventaja.

Si bien algunos programas, estrategias y estructuras actuales promueven la innovación en ambiente OTAN, la realidad es que la vasta mayoría tiene lugar en los aliados, y la Alianza no cuenta por el momento con un esfuerzo deliberado y colectivo en la innovación, a pesar de que su importancia ha sido presentada a los más altos comités de la organización, incluyendo el Consejo Atlántico, por el comandante supremo de Transformación.

En todo caso, reconociendo que la innovación ya tiene lugar internamente en los aliados, la innovación colectiva de la Alianza podría complementar los esfuerzos nacionales, buscando incrementar el alcance, profundidad, consciencia y acceso a soluciones innovativas. De este modo se contribuiría a mejor informar los procesos de decisión nacionales y al mismo tiempo promover la interoperabilidad desde el diseño y la disminución los riesgos inherentes a la innovación a través de la colaboración multinacional. En ese sentido, se estima que el foco principal podría estar en aquellas áreas de preocupación común, en particular las capacidades comunes de la Alianza tales como Mando y Control, la Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento Conjuntos (JISR) y el conocimiento compartido de la situación («Situational Awareness») en proyectos como la Futura Capacidad Aliada de Vigilancia (AFSC).

Esa innovación aliada debería ser considerada desde dos perspectivas diferentes pero intrínsecamente relacionadas: las aproximaciones innovativas que tratan capacidades esenciales o urgentes, tales como los retos que presenta la denegación de acceso, y las que se ocupan de la introducción y explotación y aplicación de las tecnologías nuevas o ya existentes, como es la explotación de los conceptos de inteligencia artificial. Con esta aproximación la Alianza podría atender de un modo proactivo los retos en capacidades al tiempo que identificaría nuevos conceptos y tecnologías.

Los efectos individuales en la cohesión de los aliados de una aproximación común de la Alianza en innovación serían considerables. Un enfoque deliberado del conjunto de la Alianza podría ayudar a aquellos aliados con un acceso limitado a los medios para la innovación a través de una plataforma para compartir ideas, actividades, medios e instalaciones. Ello redundaría en una mayor eficiencia de los esfuerzos existentes en recursos y en planes que ahora se encuentran dispersos y poco o nada coordinados entre sí. La consecuencia sería que las aportaciones de todos los aliados, por modestas que pudieran ser, contribuirían a la consecución de una innovación aliada.

Por contra, si individual o colectivamente se continúa haciendo las cosas como si nada hubiera cambiado, se incurrirá en el riesgo de continuar erosionado las ventajas de las que todavía goza la Alianza y acelerar el mo-

mento en que estas acaben siendo neutralizadas por nuestros potenciales oponentes.

Cómo la Transformación puede contribuir a la innovación a nivel de la Alianza

Los esfuerzos de la OTAN deberían focalizarse en la identificación, análisis e implementación de ideas y mejoras en las áreas clave. Si bien las preocupaciones de las naciones más avanzadas en innovación deben ser tenidas en cuenta para que una innovación colectiva no suponga un lastre para la individual, existe suficiente campo también para perseguir la primera. En ese sentido, el informe previsto sobre la dirección general de avance de los aliados en capacidades clave a ser incluido en la futura mejora del Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa podría también incluir un apartado sobre innovación.

La identificación de oportunidades practicables podría llevarse a cabo por un cuestionamiento de los paradigmas en vigor, buscando ideas y soluciones fuera de la comunidad más tradicional de defensa y seguridad si fuera necesario, explorando aproximaciones cooperativas poco convencionales o no tradicionales, incluyendo potenciales cambios a las políticas aparentemente más sólidas. Podría incluir la identificación de amenazas, retos y oportunidades para avanzar a través de la innovación.

El Mando de Transformación está privilegiadamente situado en la organización de la Alianza para llevar a cabo actividades para el desarrollo de capacidades con todos aquellos con intereses en juego. La participación de instituciones académicas y de la industria en general (relacionada con la defensa o no) es esencial para salir de los procesos tradicionales que tienden a sustituir plataformas por otras más avanzadas en lugar de buscar soluciones a problemas. Con respecto a este último grupo, es de destacar el esfuerzo conjunto llevado a cabo por el Mando de Transformación con el Secretariado Internacional de la OTAN (División de Inversión en la Defensa) para elevar la cooperación de la Alianza con la industria, como evidencia la última edición del Foro OTAN-Industria que tuvo lugar en Bruselas el pasado año presidido por el secretario general con asistencia de los directores ejecutivos de las principales empresas multinacionales relacionadas con la defensa. El objetivo es lograr una colaboración efectiva en los dos sentidos, identificando lo antes posible ideas prometedoras y enfocando los limitados recursos disponibles por ambos en aquellos aspectos de mayor beneficio mutuo.

En todo caso, una valoración aliada de los posibles candidatos a la innovación es esencial: esta debe señalar claramente el potencial de mejora, gestionar el riesgo y evitar el uso innecesario de recursos. La valoración crea las condiciones para explorar el potencial innovativo y para la solución de problemas prácticos que son difíciles de identificar a través del análisis o estudio solamente. La valoración incluiría la comprobación de los conceptos y la experimentación de oportunidades para la innovación que podrían

llevarse a cabo en actividades colaborativas apoyadas por instalaciones y ejercicios de la OTAN y Centros de Excelencia. En todos los casos, ACT estaría llamado a jugar un papel relevante con su estructura subordinada y centros dependientes. Un ejemplo de valoración podría ser la evaluación de nuevos conceptos sobre el modo de contrarrestar ataques de enjambres de vehículos no tripulados. Actividades de esta naturaleza promoverían la interoperabilidad durante las fases iniciales del desarrollo de las capacidades, reduciendo el riesgo individual a las naciones. Finalmente, la implementación efectiva de soluciones innovativas por los aliados y la OTAN sería el elemento clave de la innovación. La Alianza podría tener un papel primordial a través de un análisis crítico de la puesta en servicio de las capacidades OTAN por medio de, por ejemplo, una junta de valoración en áreas como la Ciberdefensa.

En la actualidad, el Mando de Transformación mantiene una estrecha colaboración para la innovación con las estructuras relevantes de la Alianza, en especial con la División de Inversiones en Defensa del Secretariado Internacional, la Conferencia de Directores de Armamento y su estructura subordinada y la Organización para la Ciencia y la Tecnología. Asimismo, mantiene estrechos contactos con otras organizaciones gubernamentales de países aliados, en especial de los EE. UU. aprovechando su posición única en territorio norteamericano. En relación con las instituciones académicas, el Cuartel General de ACT ha establecido en los últimos años un Centro de Innovación («Innovation Hub») en las instalaciones y en colaboración con la Universidad «Old Dominion» de Norfolk para que los expertos puedan colaborar y diseñar soluciones para hacer frente a los retos de la Alianza. Reuniendo personas con diferentes experiencias y perspectivas, este centro genera una mejor comprensión de los problemas y fomenta la innovación. Aún con ello, se necesita expandir su campo de actuación y sus enlaces para hacerlo participar más efectivamente en aquellos procesos clave para la Alianza.

Los productos del Centro de Innovación de ACT están disponibles para todos los aliados, e incluyen el acceso a una amplia comunidad de expertos de dentro y fuera de la OTAN; una plataforma colaborativa para interaccionar con la comunidad de innovación; acceso a una base de datos sobre aspectos en estudio; acceso a documentos conceptuales sobre innovación en la aproximación a los retos futuros de la Alianza y los aliados; y la oportunidad de dirigir cuestiones y problemas a la comunidad de innovación.

Entre los potenciales usuarios del Centro están: como usuarios finales, las estructuras militares de OTAN y las naciones, así como los socios, que pueden allí presentar sus necesidades operacionales; expertos de la industria, comunidad de ciencia y tecnología, y de las instituciones académicas que presentan contribuciones innovativas; y finalmente, los diseñadores de las capacidades en la OTAN y los aliados que traducen las contribuciones en soluciones que cubren las necesidades de los usuarios finales.

Las siguientes áreas presentan en estos momentos las mayores oportunidades para llevar a cabo un esfuerzo colectivo en el sector militar y en el civil: en el área militar estarían mando y control, logística, comunicaciones y JISR; en el sector civil, ciberseguridad, telemedicina, megadatos, inteligencia artificial e internet de las cosas.

La situación de seguridad actual aconseja que la Alianza profundice en sus esfuerzos de adaptación y transformación. Una manera de hacerlo es dando pasos para incrementar un enfoque innovativo de la OTAN y de los aliados con objeto de mantener las ventajas militares y así mantenerse por delante de sus potenciales adversarios. La inacción en este importante aspecto pondría riesgos difícilmente aceptables.

Un enfoque concertado podría reunir los esfuerzos de la OTAN y acceder a aquellos de carácter nacional para beneficio general de la Alianza. Para todo ello es esencial que exista el necesario compromiso político, algo que todavía no existe en suficiente grado. El Mando de Transformación, en voz de su comandante supremo, aboga por la adopción al más alto nivel político de un marco aliado para la innovación que fomentaría y estructuraría el proceso de innovación colectivo y al mismo tiempo lo sincronizaría con el de los aliados. Este marco comprendería componentes militares, civiles y tecnológicos en apoyo de la adaptación a largo plazo buscada por el secretario general. A nivel político sería necesaria una adaptación de las políticas actuales para fomentar la implementación sin demora de ideas innovativas; a nivel militar sería deseable desarrollar una cultura orgánica proclive a la innovación; a nivel tecnológico se fomentaría la cooperación con industria y el sector científico y tecnológico para la introducción de tecnologías innovativas que puedan ser evaluadas en ejercicios y experimentos.

Papel del Mando de Transformación

Las siguientes medidas serían de aplicación a los fines anteriormente citados:

- Desarrollar un modelo más dinámico de relaciones con instituciones académicas, centros de pensamiento, centros de excelencia e industria. Estas nuevas relaciones abrirían la posibilidad de nuevos conceptos e ideas capitalizándolos en eventos y partenariados ya existentes. Se buscaría el incrementar la presencia del sector privado, ya que es allí donde reside en la actualidad el liderazgo en innovación, especialmente cuando se consideran los recursos invertidos en investigación y desarrollo.
- Mejorar el intercambio de nuevas ideas con el fin de determinar la dirección general de avance en los aliados. Se definirían y adoptarían objetivos a largo plazo para las capacidades militares, compartiéndolos con otros actores interesados como las Naciones Unidas y la Unión Europea. Para su consecución se procedería a la evolución del actual Proce-

so OTAN de Planeamiento de la Defensa para lograr un mejor análisis y atención en los requisitos a medio y largo plazo, incluyendo en ellos soluciones innovativas.

- Desde la estructura de ACT se facilitarían las oportunidades para explorar ideas innovativas en todos los eventos bajo su responsabilidad, especialmente en los ejercicios. Por tanto, y sin descuidar otros objetivos de los ejercicios, se aumentarían el tiempo y recursos dedicados a la experimentación y se exploraría el uso de las posibilidades que presentan los ejercicios nacionales abiertos a otros aliados.
- Fomentar el cambio de una cultura que es resistente al cambio a otra que considera y gestiona el riesgo, aceptando las ocasiones fallidas que puedan darse.
- Desarrollar nuevas aproximaciones y estrategias para la implementación de las ideas prometedoras que contemplen su financiación, especialmente cuando presentan potencial para un uso dual civil y militar. En ese sentido sería esencial involucrar el sector privado que puede introducir esas ideas innovadoras en la parte inicial de nuestros procesos de planeamiento.

Un enfoque federado permanente en la organización

Como respuesta a algunos de los retos más exigentes de la situación de seguridad actual, el general Mercier, mando supremo aliado de Transformación, apoyado por SACEUR, proponen una herramienta orgánica novedosa para la OTAN denominada el Enfoque Federado Permanente, cuya aplicación sería considerada en aquellos organismos y situaciones específicas en las que se requiera una mayor capacidad de reacción, un aplanamiento de las estructuras o un mejor aprovechamiento de las capacidades residentes en los aliados.

Antes de describir más en detalle lo que los mandos estratégicos de la Alianza proponen, merece la pena detenerse en los tres términos que definen esta herramienta:

Se trata, por tanto, de un «enfoque» orgánico, y no de un concepto, una política o un precepto doctrinal. En ese sentido, es una herramienta pensada más bien para aquellos que diseñan los elementos de consulta, mando y control, gobernanza o gestión de los numerosos procesos de inteligencia, conocimiento de la situación, planeamiento de la defensa y de recursos, desarrollo de capacidades financiadas con fondos comunes, y planeamiento operativo.

Sus preceptos y principios derivan en buena medida del «ecosistema empresarial» desarrollado por James F. Moore en la década de los 90 del pa-

sado siglo⁸. Esta teoría orgánica, inicialmente utilizada por las empresas multinacionales líder en el área de las nuevas tecnologías, facilita una mejor comunicación y cooperación entre las estructuras del núcleo empresarial más avanzado en un determinado sector, las estructuras de apoyo de las empresas auxiliares y las de los clientes de ese sector, que intercambian y se facilitan entre ellos información, recursos y servicios. Hoy en día es una teoría ampliamente empleada por otros sectores complejos y dinámicos que necesitan un tipo de organización mejor adaptada a las tecnologías de la información y a la globalización.

La teoría empieza a penetrar sectores mucho más tradicionales y estancos a grandes cambios orgánicos, como es el de la defensa. En ese sentido cabe destacar un papel líder del Ministerio de Defensa de los Países Bajos, que ha dedicado al tema en 2017 su conferencia anual sobre el futuro de la fuerza, con asistencia de las principales organizaciones empresariales e internacionales que emplean esta teoría⁹.

En el ámbito de la Alianza, este enfoque supondría considerar a las estructuras de la OTAN como el núcleo avanzado indicado anteriormente, que se relacionaría de un modo «federado» con las estructuras de otras entidades que contribuyen a alcanzar el nivel de ambición, tales como las académicas o los centros de excelencia, y con aquellas de los clientes que se integran, es decir, los aliados y en su caso los miembros asociados. Un enfoque federado significa que las entidades incluidas retienen parte de su soberanía en mayor o menor medida, conforme a los acuerdos particulares que en su momento pudieran establecerse.

Es este punto el que ha despertado mayores recelos en parte de los aliados, especialmente aquellos con una cultura y tradición orgánica más rígida. Ha faltado hasta el momento quizá una buena narrativa pedagógica sobre la propuesta, que ayudara a facilitar su comprensión, incluyendo ejemplos de sectores en los que ya *de facto* la Alianza funciona parcialmente bajo un enfoque federado, y de otras áreas y circunstancias en las que este enfoque produciría un valor añadido a los actuales procesos. En breve, en la mayoría de los casos no se trataría tanto de introducir algo completamente novedoso sino de formalizar y codificar aquellas mejores prácticas que están produciendo resultados excelentes.

El tercer elemento de esta idea es el de «continuidad o persistencia» que constituye la mayor novedad con respecto a las prácticas corrientemente en uso, y que resulta esencial para producir ese nuevo valor añadido. Sin

⁸ Moore, James F. «Predators and Prey: A New Ecology of Competition». 1993 *Harvard Business Review*.

⁹ Future Forces Conference Final Report – La Haya 9/10 Febrero. http://futureforce-conference.com/wp-content/uploads/2017/04/Web_FFC-rapportage.pdf.

una conexión en red, técnica y doctrinal, con las entidades federadas es muy difícil que el esfuerzo alcance el nivel deseado.

Como ilustración de casos en los que una cierta forma de federación existe *de facto* podrían citarse el de la Estructura de Fuerzas y el de los Centros de Excelencia. Ambos grupos funcionan de modo federado con la Estructura de Mando, y en el segundo caso también con otras estructuras políticas y político-militares de la Alianza. Sin embargo, la falta en muchos casos de acuerdos claros sobre el nivel de autoridad de la Alianza sobre esas estructuras, y la débil y discontinua interconexión técnica y doctrinal hace que su utilización sea en casos poco eficiente, cuando no muy poco reactiva para hacer frente a la situación de seguridad actual.

Las áreas que los mandos estratégicos han identificado como susceptibles de una aplicación de este enfoque son las de anticipación estratégica; comunicaciones estratégicas; ciberdefensa; mando y control en el ámbito aéreo; logística y preparación del teatro («enabling»); educación, adiestramiento, ejercicios y evaluación.

Anticipación estratégica

Una estructura basada en un enfoque federado permanente facilitaría el intercambio de información entre aliados y con los socios, al permitir constituir un conocimiento de la situación común propiedad de la Alianza en su conjunto, construido a través de una recogida general y permanente de elementos de información y datos provenientes de múltiples fuentes de las entidades federadas, de carácter clasificado y de libre acceso, contribuyendo de este modo a una mejor anticipación ante crisis emergentes.

Comunicaciones estratégicas

Las contribuciones para la anticipación estratégica se solapan en cierto modo con aquellas necesarias para una efectiva comunicación estratégica, por lo que los principios aplicables a aquella lo son asimismo a esta. Si tomamos, por ejemplo, la comunicación estratégica en la presencia avanzada reforzada de la Alianza («enhanced Forward Presence», eFP) esta solo es posible con el apoyo de las naciones, por lo que se están ya estableciendo las estructuras y procesos necesarios para su funcionamiento. Sin un enfoque federado permanente a la comunicación estratégica de la presencia avanzada reforzada, a menudo aquella no estaría disponible para la Estructura de Mando y de Fuerzas, como tampoco lo estarían directamente los medios y competencias nacionales comprometidos. Ello dificultaría, cuando no crearía incoherencias, en la comunicación estratégica aliada, especialmente en su contribución a una disuasión creíble y efectiva.

Ámbito cibernético

La implementación del ciberespacio como un nuevo ámbito de carácter operacional pasa por su alineación y enlace con los otros ámbitos ya existentes para coordinación de esfuerzos, por un refuerzo de la interoperabilidad, así como por una mejora del conocimiento de la situación en general y en ese dominio en particular. La federación permanente de aquellas entidades aliadas que contribuyen al conocimiento de la situación cibernética, con las de otras organizaciones internacionales y del ámbito privado sería la manera de lograr una unidad de esfuerzo en una esfera que excede el mundo de las operaciones y misiones militares.

Mando y control en el ámbito aéreo

Las actividades relacionadas con la vigilancia aérea y la misión de policía aérea son un buen ejemplo *de facto* de enfoque federado permanente sobre el territorio europeo de la Alianza en tiempo de paz. La actividad general está dirigida por la Estructura de Mando y su ejecución la llevan a cabo las naciones aliadas. Partiendo de los principios, procedimientos y costumbres que los mandos estratégicos han establecido para su efectivo funcionamiento con las entidades OTAN y nacionales federadas es posible diseñar un nuevo concepto de mando y control aéreo de carácter escalable, que contemplando en su conjunto las capacidades nacionales y de la OTAN asegure una transición desde el tiempo de paz, a través de crisis emergente, llegando hasta una situación de conflicto de alta intensidad. Tal concepto detallaría las relaciones entre las entidades federadas y sus responsabilidades en cada una de las situaciones así como los procedimientos de transición; aseguraría el acceso a los recursos materiales y humanos necesarios para ejecutar los planes de operaciones y llevar a cabo ejercicios y adiestramiento; y finalmente pondría a disposición de la Alianza los cimientos necesarios para la explotación de las políticas de inteligencia, vigilancia, reconocimiento conjuntos.

Logística y preparación del teatro

Los aliados se han comprometido a extender la responsabilidad logística al ámbito colectivo, reconociendo la dificultad general de las naciones consideradas individualmente para asumir todas las competencias. Sin embargo, la implementación práctica de ese compromiso es todavía tímida. La federación de capacidades es todavía insuficiente, con el resultado de una duplicación de esfuerzos, gastos innecesarios y otras ineficiencias. Un enfoque federado permanente en el planeamiento, coordinación y sincronización proporcionaría un apoyo real a las actividades de apoyo de la OTAN, facilitando la transición entre actividades preparatorias en tiempo de paz y las de apoyo en crisis y

conflicto, así como la transición entre unas y otras. En el campo del transporte estratégico para el despliegue ya existe un cierto grado de federación *de facto*, que bien podría extenderse también al campo del sostenimiento. Un componente básico y una buena oportunidad para constituir ese punto de inicio para la federación en sostenimiento lo proporcionan las actividades que se están llevando a cabo por las naciones en coordinación con la Estructura de Mando para la preparación del teatro en la presencia avanzada reforzada.

Educación, adiestramiento, ejercicios y evaluación

En el campo de la educación, adiestramiento, ejercicios y evaluación, dos áreas obtendrían grandes beneficios de una aproximación federada persistente. La primera, la implementación de la Directiva para Programación Global, dirige ya *de facto* una estructura y proceso permanente para utilizar al máximo la capacidad aliada, multinacional y nacional que proporcionan los centros aliados y asociados así como los centros de excelencia. Esta aproximación federada es la que mejor desarrolla el Programa de Adiestramiento y Ejercicios Militares (MTEP) al permitir una máxima visibilidad de los ejercicios y actividades OTAN y nacionales. Esta directiva constituye un sólido cimiento para la aplicación de un enfoque federado permanente que sincronice y optimice todas las actividades para lograr los efectos deseados, que incluyen un incremento en la interoperabilidad, de la integración y eficiencia a costes potencialmente reducidos; una mejora en la capacidad y oportunidades para el adiestramiento colectivo; y una mejora en la coordinación y coherencia de la comunicación estratégica, mensajes y actividades de disuasión en la Alianza y los aliados.

La segunda de las áreas es el desarrollo de una nueva aproximación conceptual a la programación plurianual de ejercicios, mejor adaptada y más realista en las necesidades de la situación de seguridad y a los recursos disponibles respectivamente. La mayor dependencia de los ejercicios y actividades nacionales para lograr un espectro completo que cubra tanto los aspectos de defensa colectiva como los de respuesta a crisis hacen el enfoque federado permanente la herramienta más adecuada para su éxito y evitan que se pueda producir un traspaso inasumible de responsabilidades hacia estructuras nacionales.

Este nuevo programa proporciona mayor flexibilidad a los Mandos Estratégicos para acomodar nuevos requerimientos adecuadamente priorizados. Los ejercicios continuarán siendo un elemento esencial de la política de seguridad, pero en el corto plazo el foco se desplazará más hacia la disuasión, defensa y la confianza. No se busca un aumento de recursos comunes dedicados a este campo sino una utilización más eficiente, priorizada y focalizada. Sin alterarse el principio general por el que el adiestramiento del nivel táctico es una responsabilidad nacional, se da mayor responsabilidad a los mandos de la Estructura de Mando y de Fuerzas en la superación de lagunas que puedan existir, en coordinación con mandos nacionales.

Debido al cambio de situación y las diferentes directrices emanadas de las últimas cumbres y de la guía política, el nuevo énfasis del futuro programa de adiestramiento y ejercicios se focalizará en el espectro alto de las operaciones. Más concretamente, se concentrará en el combate de alta intensidad en situaciones de defensa colectiva, en detrimento de otras situaciones para las cuales se llevará una adecuada gestión del riesgo asociado con su menor frecuencia en el programa. Esto implica una mayor asunción de responsabilidades por otras estructuras naciones y multinacionales participando en el ciclo de ejercicios OTAN, en un nuevo modelo de relación.

Los elementos centrales de la programación son: un ejercicio de alta visibilidad (HVE) de carácter trienal; los ejercicios conjuntos principales (MJX), que en un ciclo continuo de dos años de duración, empleando tres ejercicios de puesto de mando (CPX) y utilizando el mismo escenario y plan de operaciones, cubrirán los elementos de las Estructuras de Mando y Fuerzas y la NRF; un ejercicio reducido de alta visibilidad (HVE-) de carácter anual que reunirá todos los ejercicios con fuerzas reales (LIVEXs) anuales en una sola actividad basada en un ejercicio nacional; y finalmente, seminarios y ensayos en el marco de las operaciones actuales.

Esta nueva aproximación conceptual de las necesidades, más realista, más enfocada en la situación de seguridad actual, y mejor informada en cuanto a los recursos que las naciones están dispuestos a dedicar, necesitará seguramente cambios importantes en los ciclos actuales de participación de las fuerzas nacionales, tal como el *Plan de rotación de largo plazo*, y la asunción por parte de las naciones de una mayor responsabilidad en el adiestramiento conjunto de las fuerzas OTAN, manifestado en su papel en la organización y conducción de los ejercicios con fuerzas reales. Si bien en una primera presentación a las naciones a nivel militar no se han producido reacciones negativas, está todavía por ver su aceptabilidad a nivel político.

Conclusión

La existencia en la Estructura de Mando de la OTAN de una organización al más alto nivel dedicada a la transformación de la capacidad militar aliada en su amplio espectro, contribuyente relevante en la adaptación permanente político-militar de la Alianza, y facilitadora y proveedora de apoyo a la estructura de operaciones en el cumplimiento de su misión, no se encuentra en cuestión, al menos en el corto-medio plazo. Su continuidad más allá de este plazo dependerá de la capacidad de esas estructuras de Transformación para dar respuesta a la necesidad de mantener una capacidad militar en la Alianza optimizada para las necesidades del momento, que mantenga una ventaja tecnológica y conceptual sobre sus posibles adversarios, que sea capaz de afrontar los retos futuros previsibles y suficientemente flexible para aquellos imprevistos.

La existencia de un elemento de la Estructura de Mando de nivel estratégico en los Estados Unidos tampoco parece en cuestión en la adaptación en curso ni a medio plazo por ser un componente esencial del vínculo transatlántico sobre el que se basa el éxito de la Alianza Atlántica y su capacidad para adaptarse a los cambios sorpresivos en la situación de seguridad.

El esquema que sigue en estos momentos el Mando de Transformación para dar esas respuestas parece adecuada en términos generales para cumplir su misión: desarrollar una serie de trabajos prospectivos y de futuro que señalen las tendencias en áreas clave susceptibles de producir cambios estratégicos; a partir de ellos, establecer una visión que sea ampliamente apoyada por la organización; declinar esta visión en una serie de ámbitos clave para la Alianza y los aliados, que en estos momentos son los de mando y control, logística y sostenibilidad, desarrollo capacitario, capital humano y adiestramiento y ejercicios, y trabajar en su consecución a través de una campaña estratégica y un plan de implementación.

Para dar esas respuestas, las estructuras de Transformación también necesitan de una transformación interna, sin la cual se encontrarían con serias dificultades. Entre ellas serían de destacar las siguientes áreas de interés:

- En primer lugar, la capacidad de mantener el progreso en la calidad de sus productos en el área de prospectiva y futuro. El objetivo debería ser alcanzar un nivel de excelencia similar al de los centros de pensamiento en seguridad y defensa más prestigiosos, de modo que sus recomendaciones constituyan una referencia en sí mismos para todos aquellos que tienen que trabajar en los procesos de planeamiento de la OTAN y de los aliados y países asociados; esto es preferible a buscar una aprobación o endoso por la estructura de comités, aprobación siempre problemática de obtener en una alianza basada en el consenso, y que de lograrse, normalmente elimina gran parte de las aristas de los estudios. La tendencia existente es muy prometedora en la actualidad. La primera iteración del Análisis Perspectivo Estratégico es ya un elemento de referencia formal del proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa. El Análisis Perspectivo Estratégico es ya un elemento de referencia formal del Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa. La edición de 2017, recientemente editada para influir en la elaboración de la próxima Guía Política, cuenta con una contribución mucho más amplia de los aliados y otros actores interesados en su elaboración.
- En segundo lugar, sería deseable que la visión a largo plazo que sirve de guía para los planeamientos de la Alianza (como el Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa) que normalmente tienen un ciclo corto o medio, consiga el máximo apoyo de las instituciones de la Alianza, incorporando la dirección general de avance de los aliados en áreas y capacidades clave, de modo que esta dirección general sirva de guía a los aliados de tamaño pequeño y medio en sus procesos de decisión inter-

nos. Actualmente la visión a largo plazo no pasa de ser la visión de los mandos estratégicos, especialmente del comandante supremo de Transformación. El siguiente paso está siendo su presentación y socialización en diferentes juntas y grupos de trabajo de carácter institucional interno de la Alianza para lograr su perfeccionamiento y asunción. Una vez conseguido, el siguiente paso debería ser su anotación por los comités relevantes como herramienta de guía para la OTAN y de referencia para los aliados.

- En tercer lugar, el modelo de trabajo de la estructura de Transformación debería adaptarse tanto como sea posible y aceptable al modelo de enfoque federado permanente con el fin de aprovechar mejor las capacidades residentes en los aliados, tanto si están comprometidas a la OTAN permanentemente como si no, así como las de otros actores interesados, especialmente las organizaciones internacionales y los diferentes países incluidos en los partenariados de la Alianza. Un ejemplo de un área en el que se pueden conseguir importantes réditos a corto plazo es el de los centros de excelencia, cuya posible contribución a la educación y adiestramiento, doctrina, y enseñanzas se incrementaría exponencialmente con la adopción de esa aproximación. Las implicaciones prácticas para su implementación supondrían una mayor coherencia y homogeneización de su compromiso con la Alianza a través de un nuevo acuerdo marco general para la revisión de los arreglos técnicos, que a su vez incrementa el compromiso de ésta última en el enlace permanente, acceso a la información y al conocimiento de la situación con los centros federados.
- En cuarto lugar, se impone una revisión de la aproximación a los recursos humanos de las estructuras de transformación, dotándolas en sus puestos clave de personal con experiencia previa en estructuras OTAN, de ser posible en la misma área en la que vayan a trabajar, pues es harto difícil transformar algo sobre lo que no se tiene un conocimiento profundo de su funcionamiento. Asimismo, y dada la tendencia creciente a utilizar las estructuras de transformación para la gestión y coordinación del conocimiento, experiencias y capacidades OTAN, más que para elaborar estudios internos propios, es necesario incorporar personal con conocimiento de gestión de proyectos internacionales en las plantillas. El proceso de adaptación de la Estructura de Mando en curso constituye una oportunidad en ese sentido.
- En quinto y último lugar, y dentro de las competencias del comandante supremo de Transformación, es necesario introducir una mentalidad de innovación en procesos y conceptos, que incorpore las mejores prácticas de las organizaciones militares y civiles más avanzadas. El Centro de Innovación que ACT mantiene en colaboración con la Universidad «Old Dominion» en Norfolk (Virginia, EE. UU.) necesita expandir su campo de actuación y sus enlaces para hacerlo participar más efectivamente en aquellos procesos clave para la Alianza.

Capítulo cuarto

La OTAN y la UNIÓN EUROPEA, ¿por fin una cooperación eficaz?

Enrique Mora Benavente

Resumen

La OTAN y la Unión Europea han tenido una relación difícil, en ocasiones conflictiva, desde que la segunda empezó a dotarse de una política de seguridad y defensa.

En 1998, la declaración de Saint Malo, acordada entre Francia y el Reino Unido, postuló: «La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles». La respuesta norteamericana fue inmediata: prevalencia del modelo «OTAN primero» –la Alianza decide antes si va o no a implicarse– y cualquier construcción europea debe hacerse en el marco de la «Iniciativa Europea de Defensa» de la OTAN. Poner esas condiciones a una Unión Europea en pleno ascenso como proyecto político era una invitación al conflicto. Durará tres lustros.

Podemos distinguir cuatro etapas en las relaciones. La última de ellas, iniciada por el radical cambio de escenario estratégico, parece estar sentando las bases, finalmente, de un entendimiento. Se han adoptado así un conjunto de decisiones que apuntan el camino correcto: cooperación en campos concretos, de utilidad práctica, que se traduce en beneficios inmediatos para las dos organizaciones y que son acumulativos.

Este nuevo espíritu fructificará solo si se cumplen dos condiciones:

- los Estados Unidos incorporan a su política exterior, como un activo, una política de seguridad y defensa europea, sólida y capaz de cumplir el nivel de ambición definido;
- un número suficiente de miembros de la Unión llegan al convencimiento de que, así, su seguridad aumentará. El conflicto en Siria estuvo a punto de hacer saltar a la UE. Ni Estados Unidos ni la OTAN actuarán para prevenir algo así. Solo una PCSD extraordinariamente robusta podrá hacerlo. Y solo con esa política a disposición de la Unión podrá haber una relación sana y fluida con la Alianza Atlántica.

Abstract

NATO and the European Union have had a difficult relationship, even conflictual sometimes, since the second began building a security and defence policy.

1998 Saint Malo Declaration, signed by France and the UK, said «the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces». That met a quick American response, based on the «NATO first» model – the Alliance has the right to decide first whether it wishes to be involved or not in a conflict – as well as the condition that any European effort has to be part of the «European Defence Initiative» within NATO. Those conditions were perceived by a rising EU as an invitation for conflict. It will last 15 years.

Four periods can be distinguished in the relationship. The last one, initiated by a radical change in the geostrategic environment, seems to be finally laying the ground for a lasting understanding. A set of decisions has been adopted that point to the right direction: cooperation in well defined, practical fields, with quick benefits for both organisations and useful to feed new cooperation.

The new spirit will only yield results if:

- *The US adds to its foreign policy, as an asset, a European security and defence policy able to meet its predefined level of ambition;*
- *Enough EU Member States feel more secure because of that policy. The Syrian conflict put the EU in existential danger. Neither the US nor NATO will act to prevent that from happening. Only a robust CDSP will. Only by having such a policy will the EU be able to have a healthy, sound relationship with NATO.*

La noche del 9 de noviembre de 1989, Oliver Karsitz, un joven de 19 años, corría hacia el puente de la Bornholmer Strasse, uno de los puntos de control entre las dos Alemanias. Dos años antes había logrado escapar de Berlín oriental, dejando allí a su padre. En ese tiempo se había preparado para convertirse en cámara de la TV alemana y había conocido a una chica con la que vivía y que, esa misma tarde, le había dicho que estaba embarazada. Para él, la caída del muro era, antes que nada, un suceso personal, la posibilidad de ver de nuevo a su padre, contarle cómo estaba cambiando su vida, algo a lo que casi había renunciado. Cogiendo de la mano a su novia cruzó el control, un milagro súbitamente hecho realidad, y siguió corriendo en las peor iluminadas calles del otro Berlín. Se cruzaba con mucha gente, corrían como él, pero en sentido contrario. Le gritaban, reían, no lograba entenderles. Al fin una chica le paró: «Al Oeste se va por allí» le gritó señalándole la dirección contraria. Asintió, sonrió y siguió corriendo. Su padre le esperaba en su antigua casa.

Al Oeste se va por allí. Lo que para los habitantes de Berlín oriental era un ejercicio de geografía urbana, para docenas de millones de ciudadanos de Europa central y oriental era el camino hacia una deseada forma de vivir, que implicaba un cambio radical de marco político y de relaciones sociales. Para los Estados en los que vivían significaba un nuevo marco institucional. Para ellos, el «Oeste» era la OTAN y era la Unión Europea. Dos caras de la misma moneda. Pronto descubrirían, y todos con ellos, que las cosas no eran tan sencillas.

La caída del muro de Berlín plantea, casi de forma inmediata, tres cuestiones:

- La incorporación a una arquitectura, ahora paneuropea, de los países del centro y el este. La disolución del Pacto de Varsovia y del COMECON deja a estos países sin un marco de referencia institucional. No lo lamentan, al contrario. Los nuevos dirigentes de estos países ansían, por razones ideológicas, formar parte de las organizaciones presentadas como enemigas por el régimen anterior. Y esas organizaciones son la OTAN y la entonces Comunidad Europea.
- Pone de nuevo sobre la mesa la llamada «cuestión alemana». Margaret Thatcher fue quizá la que expresó mejor el sentimiento que albergaban la mayor parte de los europeos: una Alemania reunificada «is simply too powerful, too big»¹. La respuesta, genial, del Canciller Kohl fue proponer una «Alemania europea». Se plasmó en la rápida culminación de unas negociaciones que se arrastraban en el tiempo sobre la Unión Económica y Monetaria.
- Una reconfiguración brusca y profunda de la situación geoestratégica del continente europeo. De teatro de guerra potencial entre las dos superpotencias, de mero objeto en definitiva de las relaciones internacionales,

¹ THATCHER, Margaret. *The Downing Street Years*. Harper Collins 1993, p. 791.

Europa pasa súbitamente a ser un sujeto de estas. Esa subjetividad se encarna de forma casi natural en la Comunidad Europea. El problema es por tanto dotar a la Comunidad de una voz propia en las relaciones internacionales. La Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, y su apéndice, la Política Europea de Seguridad y Defensa PESD, se presentarán como la respuesta a esta necesidad.

La futura Unión Europea disfruta así de uno de sus momentos históricos de mayor gloria. Parece ofrecer una solución, política e institucional, a todas las cuestiones planteadas por un terremoto de la magnitud del colapso de la Unión Soviética y del modelo de Estado y de sociedad que la sustentaba. En la primera de las cuestiones planteadas, la Alianza significa escenificar «el cambio de bando». Era también la forma de manifestar adhesión inquebrantable al amigo americano –para los nuevos dirigentes del Este el único país que había trabajado por su liberación–. La OTAN no era una necesidad estratégica de protección frente a un supuesto gigante que se desmoronaba por momentos. Pero más allá de esa escenificación, de enorme contenido emocional, la UE era el objetivo de mayor calado como única forma de cambiar radicalmente las sociedades heredadas del «socialismo real». Así, la primera cuestión planteada se resolverá mediante la ampliación de la Unión Europea, un episodio de ingeniería política, institucional y social realmente espectacular.

Frente a una Unión en su cénit, la Alianza Atlántica entra en una cierta crisis existencial. Una organización de defensa colectiva, concebida para proteger a Europa Occidental del expansionismo soviético, se queda súbitamente sin su razón de ser. No tardan algunas voces en levantarse pidiendo la disolución. El argumento parece irrefutable: la OTAN ha conseguido el objetivo para el que fue creada. Misión cumplida. Volvamos a casa.

Pero hay razones poderosas para su continuación. Mantener anclados a los Estados Unidos, militarmente, en Europa, es parte fundamental de la relación transatlántica. Europa simplemente no está preparada para que los Estados Unidos dejen de ser una potencia europea. Junto a ello, la capacidad de las Fuerzas Armadas de trabajar juntas es un activo que merece ser preservado, así como multitud de cuestiones relativas a doctrinas militares e interoperabilidad.

El sentido común triunfa, y la Alianza Atlántica se mantiene. Pero el problema de base, haber perdido su razón última de existir, se manifestará en una sucesión de conceptos estratégicos que no son sino intentos, vanos, de recuperar el alma perdida.

Comienza así, en 1990, formalmente ya que materialmente lo hará unos años más tarde, una relación entre dos organizaciones que, a pesar de contactos puntuales, habían vivido de espaldas hasta ese momento. Resulta necesario repasar el recorrido de esa relación, porque solo así puede explicarse la situación actual.

Dos organizaciones muy diferentes

Pero antes de relatar, e interpretar, las vicisitudes de esa breve historia, una necesaria aclaración: se trata de dos organizaciones muy diferentes.

La OTAN era un sistema de defensa colectiva, cuya clave era el artículo 5 del Tratado de Washington. Ni más ni menos. Era por tanto una organización cuyo discurrir diario pasaba casi completamente inadvertido para los ciudadanos. Y así debía ser. Una organización permanentemente en segundo plano hasta que un día, que todo el mundo cruza los dedos para que nunca llegue, pueda representar la diferencia entre perecer o sobrevivir, entre mantener un modelo de vida y de sociedad o sucumbir a otro impuesto.

El problema es que, desaparecido el adversario, la OTAN deja de ser esto, al menos de forma primordial. Esta es una cuestión clave, deliberadamente irresuelta, que pende sobre la relación entre las dos organizaciones y sobre la relación transatlántica en general.

La Unión Europea es una organización regulatoria, promulga normas de obligado cumplimiento, como un Estado. Comenzó haciéndolo en materia económica y luego, con el correr de los años, en otras esferas de la vida social. Entra por ello hasta el fondo de la vida ciudadana. Es una organización compleja, con instituciones diferentes que derivan su legitimidad de fuentes distintas: el Consejo, la legitimidad democrática que incorporan los representantes de los Estados; la Comisión la legitimidad derivada del principio de legalidad, clave en cualquier Estado de derecho; el Parlamento Europeo la legitimidad de la representación ciudadana.

Las cuestiones relativas a la defensa ni siquiera se plantearon en las primeras décadas de desarrollo de las entonces Comunidades Europeas. De hecho, estas nacen del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 –proyecto de ejército único europeo propulsado por EE. UU.–. Cuando cae el muro 35 años después, y Europa necesita convertirse en un actor internacional, dotándose de una acción exterior, incluso en ese momento, no se piensa en términos de seguridad y defensa. Será casi una década después, con el Tratado de Ámsterdam, y la creación de la figura del alto representante para la Política Exterior, cuando la Unión comprenda que, en el mundo moderno, parte de esa acción exterior es, inevitablemente, una acción de gestión de crisis, militar y/o civil.

Una relación en cuatro etapas

Es entonces cuando comienza, realmente, la relación entre las dos organizaciones. Podemos distinguir cuatro etapas en esa relación:

1. La década de los 90, hasta la firma del llamado Acuerdo de Saint Malo entre el presidente francés Jacques Chirac y el primer ministro británico, Tony Blair.

2. Desde el año 98 hasta la firma en el 2003 de los conocidos como acuerdos Berlín Plus. Una etapa caracterizada por un peculiar cambio de liderazgo de las dos organizaciones. El secretario general de la OTAN, Javier Solana, pasó a ser el primer alto representante para la política exterior de la Unión Europea.
3. Desde el año 2003, pero tomando como punto de partida el lanzamiento de la primera misión militar autónoma de la Unión Europea, llamada Artemis, en la República Democrática del Congo, hasta 2014.
4. Una cuarta etapa que comienza en 2014.

Los 90

La década de los 90 representa para la OTAN, en particular la primera mitad, una travesía del desierto que se prolongará todavía en los primeros años del siglo XXI. Desde el punto de vista doctrinal, la organización reacciona rápido a los cambios radicales en su entorno. Aprueba así, en noviembre de 1991, en la cumbre de Roma, un nuevo concepto estratégico que pondrá la semilla teórica para la evolución los siguientes 20 años. El foco de la organización se desplaza de la confrontación con el enemigo tradicional, a la cooperación en materia de defensa y a la diplomacia pública. Este nuevo concepto estratégico incluye el término riesgo en contraposición al tradicional de amenaza, una vez asumida la incapacidad de identificar un enemigo con estas características. Y será el primer concepto que se haga público.

Pero la transformación real de la OTAN en esta década no vendrá de la mano de un esfuerzo de adaptación doctrinal, sino de su implicación en un conflicto real. Por primera vez en su historia, la Alianza utiliza su fuerza militar. Lo hará en los Balcanes occidentales, donde paradójicamente, los Estados Unidos no querían implicarse. Es conocida la frase de uno de los mejores secretarios de Estado del siglo xx, James Baker, «no tenemos un perro en esa pelea». Pero la evidente incapacidad europea de poner fin a un conflicto en su patio trasero determina la intervención norteamericana, que se hará a través de la Alianza.

La OTAN encontrará así su razón de ser, para los siguientes 20 años, en una interpretación muy generosa del artículo 6 del Tratado de Washington. La frase, acuñada entonces, «*either out of area or out of business*» será el concepto estratégico².

² Artículo 6. A efectos del artículo 5 se considera ataque armado contra una o varias de las partes, a un ataque armado:

a) Contra el territorio de cualquiera de las partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia (1), contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer;

b) Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las partes que están en dichos territorios o sobre ellos, o en cualquiera otra región de Europa en la que estuvie-

La primera intervención militar tiene lugar en la atormentada Bosnia y Herzegovina, abriendo el camino para poner fin al conflicto y negociar los Acuerdos de Dayton. La Operación Fuerza Deliberada, que transcurre entre el 30 de agosto y el 20 de septiembre de 1995 en la que la OTAN, en coordinación con la fuerza de Naciones Unidas UNPROFOR, bombardea posiciones del ejército serbobosnio en la República Srpska. En la operación participan 400 aviones de combate y 5000 efectivos de 15 países. Aunque nunca se estableció un vínculo formal, la operación aérea sirvió para facilitar el avance terrestre del ejército croata en la operación Mistral 2, en combinación con el Ejército de la República de Bosnia y Herzegovina y el llamado Consejo de Defensa croata, brazo armado de la comunidad croata de Bosnia.

En los Acuerdos de Dayton, la Alianza se consagra como la organización que proporcionará un entorno estable para la puesta en marcha de la parte política del acuerdo. La fuerza de estabilización (SFOR en sus siglas en inglés) mantendrá la paz en Bosnia hasta que sea remplazada por una operación gemela de la UE.

En 1999 llegaría la segunda operación, la denominada Fuerza Aliada, con bombardeos de la OTAN sobre objetivos serbios en lo que quedaba de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. La razón esta vez sería la evidente intención, respaldada con actos, de Slobodan Milosevic de limpiar étnicamente Kosovo. Pero, a diferencia de la anterior, esta operación tuvo lugar sin autorización previa del Consejo de Seguridad. Todavía estamos gestionando los coletazos de aquella decisión.

La OTAN termina la década con una prueba irrefutable de su vitalidad: la adhesión de tres antiguos miembros del Pacto de Varsovia, Polonia, la República Checa y Hungría. Ya no es, primordialmente, una organización de defensa colectiva. Es otra cosa, y desde ahí tratará de definir su relación con la Unión Europea.

Para esta, la década de los 90 contempla lo que antes se ha descrito como su periodo de gloria. Esta «época feliz», que llegará hasta la crisis financiera de 2007, comienza con la negociación y adopción del Tratado de Maastricht, auténtica piedra angular del proyecto europeo. Este Tratado transforma la Comunidad en una Unión que incorpora el mercado único, la ciudadanía europea, un proyecto de cooperación reforzada particularmente relevante, la Unión Económica y Monetaria, y dos nuevos pilares: la política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. La Unión se refuerza, incorpora más esferas de la vida social, profundiza la integración y se prepara para esa gigantesca operación de ingeniería institucional que será la ampliación al centro y el este.

sen estacionadas fuerzas de ocupación de cualquiera de las partes en la fecha en que el Tratado entró en vigor, o en el mar Mediterráneo, o en la región del Atlántico Norte, al norte del Trópico de Cáncer.

Pero durante estos años, la política exterior, si cabe llamarla así, no pasa de ser un proceso de consulta intergubernamental. Con obligación de método, no de resultado. En cuanto a una política de seguridad y defensa, no puede decirse que hubiera nada digno de tal nombre. El fracaso europeo en la antigua Yugoslavia fue un fracaso de los países europeos, no de la Unión. Fue fruto de su incapacidad de acordar unas líneas políticas de solución del conflicto y, de forma más dramática, de su evidente incapacidad de actuar militarmente en él para reconducirlo políticamente.

Entra en escena entonces uno de sus procesos de reflexión sobre el futuro de la Alianza Atlántica, bajo la Administración Clinton. Concluyen –¡¡ya entonces!!– que su prevalencia como única superpotencia en las próximas décadas pasa por disminuir su compromiso en Europa. La consecuencia política fue crear una identidad europea de defensa y seguridad dentro de la OTAN. En otras palabras, ir transfiriendo a los europeos responsabilidades y, sobre todo, cargas. Para materializarla no pueden recurrir a la Unión como tal, que en aquella época todavía no entendía este lenguaje. Se hace necesario desempolvar la vieja Unión Europea Occidental, la más anciana de las organizaciones del proyecto europeísta, de 1948, resucitada por el Tratado de Maastricht que le había encargado la elaboración y puesta en práctica de las decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa. Se concluyen así en junio de 1996 los Acuerdos de Berlín por los que la UEO tendría acceso a las capacidades de planeamiento y militares de la OTAN para lanzar sus operaciones Petersberg, «allí donde la OTAN como tal no estuviese comprometida».

Pero este estado de cosas se compaginaba poco con la ambición desmedida de una Unión Europea emergente. Según iban avanzando los años 90, la Unión no solo se consolidaba como ese sujeto internacional que anticipó la caída del Muro, sino como un actor con una idea muy determinada de cómo debía organizarse la comunidad internacional. Pero todo eso no podía ponerse en práctica sin una política exterior común más asertiva, que tuviera una capacidad autónoma de gestión de crisis.

El paso en esa dirección se da de la única forma posible: un acuerdo entre los dos Estados miembros más relevantes en seguridad y defensa. En diciembre de 1998 la declaración de Saint Malo, acordada por el presidente de la República francesa, Jacques Chirac, y el primer ministro británico Tony Blair, es escueta pero significativa:

«La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios, y dispuesta a responder a las crisis internacionales. La Unión debe tener las estructuras apropiadas para tomar decisiones y llevar a cabo una acción militar, donde la OTAN no esté comprometida. Europa necesita fortalecer sus fuerzas armadas para que pueda reaccionar rápidamente ante los nuevos riesgos». Los dos dirigentes concluyen que «estamos deci-

«...didos a unir nuestros esfuerzos para permitir que la Unión alcance sus objetivos».

Esta declaración ha producido una ingente literatura, en particular en torno a dos extremos: su significado y consecuencias para la Unión; y la razón, o razones, del espectacular cambio de posición británico. Aunque en la bibliografía se proporcionan referencias para reflexionar sobre estas dos cuestiones, retengamos lo más relevante para el objeto de este ensayo.

En cuanto al primer punto, su significado y consecuencias, la declaración franco-británica permite dotar de contenido lo que hasta ese momento no dejaban de ser declaraciones de intenciones. La Unión Europea ha hecho siempre gala de una llamativa tendencia a aprobar, incluso en textos jurídicamente vinculantes, declaraciones y compromisos que no puede llevar a la práctica. Bien por carecer de los medios materiales para ello, bien porque existe voluntad política para acordar el principio, pero no sus consecuencias. No pensemos que se trata de un rasgo de superficialidad o irresponsabilidad, al menos no en la mayoría de los casos. La Unión, como todas las organizaciones internacionales, se basa en la pretensión de alcanzar conjuntamente objetivos nacionales, que no podrían conseguirse desde la más limitada escala territorial, de poder e influencia, del Estado nación. Pero más allá de ese criterio de eficacia, fuente de legitimación, la Unión ha tenido siempre, al menos hasta el ascenso del populismo, en sus variadas formas, un factor legitimador enormemente poderoso: la retórica –en la cuarta acepción del diccionario de la RAE³– de un fin último de la construcción europea. Una teleología que va más allá de paz y prosperidad económica (que no es poco) para apuntar a una unión política y un destino común de todos los ciudadanos de un continente que, como ninguno, tiene raíces, identidad, y sofisticación cultural propias.

Dos años antes de Saint Malo había entrado en vigor el tratado de Ámsterdam –el Maastricht de la política exterior y de seguridad– en el que se había escrito lo siguiente:

«La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, la definición progresiva de una política de defensa común, [...] que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo». El Tratado crea además los instrumentos para desarrollar la política exterior y de seguridad y defensa, el entramado de estrategias, acciones, posiciones comunes y crea la figura del alto representante para la política exterior.

Todo esto no hubiera pasado de ser prosa declarativa sin el acuerdo franco-británico. La única posibilidad que le hubiera quedado a la Unión Europea, para desarrollar acciones de gestión de crisis, hubiera sido la UEO, y

³ Retórico, a.: «4. f. Arte de bien decir, de dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover».

los medios y capacidades OTAN a través del acuerdo de Berlín de 1996. En este escenario, la relación entre la OTAN y la Unión hubiera sido de absoluta complementariedad. Las únicas fricciones hubieran sido las operativas, inevitables, del día a día.

Al mismo tiempo, esta situación hubiese entrañado, de forma implícita, dos presupuestos políticos. El primero, que no hay diferencias de intereses entre Europa y Estados Unidos. Simplemente, hay ocasiones en que uno de los dos, y obviamente la capacidad mayor de decisión residiría en Washington, prefiere no implicarse. Esta hipótesis implica una identidad de análisis, perspectiva y visión que simplemente dejó de existir, si alguna vez la hubo, con la caída del muro, la ascensión de China a potencia global, el incremento de la complejidad en Oriente Medio, y el progresivo distanciamiento, por razones demográficas, de la sociedad norteamericana de sus raíces europeas originales.

El segundo supuesto inherente a esa visión es todavía más arriesgado: un proyecto político, y la Unión del cambio de siglo lo era, fieramente, no puede, o no debe, tener una perspectiva propia de su posición internacional, y por tanto de sus valores e intereses.

Estos argumentos, y otros que la extensión limitada de este ensayo no permite desarrollar propiamente, nos llevan a la conclusión de que este modelo de relación, de complementariedad absoluta, no hubiera podido mantenerse en el tiempo, incluso si se hubiera apostado políticamente por él, cosa que nunca sucedió. Bajo esta luz, el acuerdo franco-británico se nos presenta como inevitable, como un desarrollo propio y lógico de los tiempos que corrían.

Pero ese «carácter inevitable» –entrecomillo porque la posmodernidad, y el cálculo de probabilidades, nos han enseñado que algo así no existe– hace aún más llamativo el vuelco británico. Se han aducido razones diversas para explicar ese cambio. A los efectos de este trabajo, el hecho de que la nueva, en 1999, posición británica no tuviera continuidad en el tiempo, no siguiera inspirando la construcción de una seguridad y defensa europeas, sino que se limitara a facilitar los acuerdos de Saint Malo, resta interés a esas reflexiones.

Aun así, no quiero dejar de apuntarlas, subrayando que, en mi opinión, nos encontramos en uno de esos momentos en los que las convicciones ideológicas y personales de un dirigente tienen un peso decisivo sobre la definición de la posición de su país. Y no sería la única vez que esto sucediera con un político tan excepcional, contradictorio, y con una oscura evolución personal en los últimos años de su carrera, como Tony Blair.

La razón sobre la que parece existir mayor consenso es el deseo británico de no quedarse fuera del núcleo duro de la construcción europea. Londres se había autoexcluido de la unión económica y monetaria, y había adoptado

un perfil bajo en la Europa de los ciudadanos, los pilares de libertad y justicia. En esta interpretación, sería el segundo pilar, la política exterior y de seguridad y defensa, la que le permitiría jugar un papel a la altura de sus posibilidades, avalado por la tradición de su enorme calidad diplomática y del tamaño y capacidades de sus fuerzas armadas.

Una segunda razón giraría en torno a la tradicional, centenaria, política exterior británica hacia el continente europeo. En esa visión, Londres llegó a la conclusión de que sería cuestión de tiempo que Berlín y París, con el apoyo incondicional y entusiasta de Madrid y Roma, dieran contenido sustantivo al segundo pilar. Avalaba esta creencia el cómo se había desarrollado la negociación que creó la moneda única. La diplomacia británica prefirió así anticiparse que tener que ser reactiva durante los siguientes 20 años.

En definitiva, la Unión llega al final de este periodo con un acuerdo que le permite avanzar en la construcción de los mimbres institucionales de una política exterior y de seguridad y defensa. Desde esta posición, pedirá replantear su relación con la Alianza Atlántica. El conflicto está servido, y durará tres lustros.

Buscando, y no terminando de encontrar, un marco común

La reacción norteamericana no se haría esperar, de hecho, tardó cinco días en formalizarse: el 8 de diciembre, en la habitual reunión semestral en Bruselas de ministros de Exteriores de la OTAN. En ella, la secretaria de Estado Madeleine Albright expuso la ya famosa teoría de las tres *des*.

La Sra. Albright recordó el apoyo de los Estados Unidos a una iniciativa de seguridad y defensa europea, siempre dentro de la Alianza, y como medio de elevar las capacidades europeas. Pero que la Unión llevara a cabo misiones militares puramente europeas era otro cantar. Cualquier movimiento en ese sentido debería respetar unos límites, las tres *des*. Sus palabras, traducidas, fueron:

«La clave de una iniciativa de éxito es concentrarse en las capacidades militares prácticas. Cualquier iniciativa debe evitar que el proceso de toma de decisiones de la Alianza quede condicionado al desligar (*de-linking*) la ISDE de la OTAN, debe evitar duplicar (*duplicating*) esfuerzos en marcha y debe evitar discriminar (*discriminating*) a los aliados no miembros de la Unión Europea».

La primera *d*, desligar, desvincular, expresaba la principal preocupación norteamericana. El origen estaba, obviamente, tanto en la presencia del término «acción autónoma», recogida en la declaración franco-británica, como en la ausencia de la expresión «separables pero no separadas», refiriéndose a las fuerzas y capacidades, del Acuerdo de Berlín de 1996.

La preocupación norteamericana quedaba clara con esta primera *d*, así como también su posición: Saint Malo no cambiaba un ápice lo acordado entre la OTAN y la Unión Europea Occidental, tanto en su fundamento jurídico, los acuerdos de Berlín, como en su fundamento político, representado en el principio «la OTAN primero».

También en relación con este «*de-linking*», había una preocupación norteamericana más general, que la secretaria de Estado Albright no llegó a exponer detalladamente, sobre la posibilidad de un desacoplamiento (la Rand Corporation la denominó en su momento la cuarta *d*, «*decoupling*») entre Estados Unidos y Europa en materia de seguridad.

Esta preocupación no hacía sino recuperar el espíritu de dudas iniciales sobre la continuación de la Alianza, una vez desaparecida la Unión Soviética. Pero aquí la cuestión era más profunda, y compartida a este lado del Atlántico. Para Washington, y para muchas capitales europeas, existía un riesgo cierto de que, siguiendo diferentes caminos institucionales, la seguridad de Europa y de Estados Unidos fuese percibida como dos cuestiones distintas, que habían dejado de estar relacionadas. Es innecesario subrayar la fragilidad que algo así introduciría en la relación transatlántica.

La segunda *d*, evitar la duplicación, es curiosamente la que ha tenido más recorrido, no tanto en enturbiar las relaciones OTAN-UE, sino como excusa para entorpecer los avances en materia de política europea de seguridad y defensa.

El argumento de «evitar la duplicación» parece evidente, es de los que caen por su propio peso. Y si se le añade el adjetivo «innecesaria», la evidencia parece clamorosa. Se presenta este razonamiento como el que dio lugar a la creación de una iniciativa europea de Defensa en el seno de la OTAN. Se veía así esta creación como la manera más natural de evitar que los europeos malgastaran recursos escasos, tratando de crear un conjunto de capacidades que podrían ser obtenidas de la OTAN. De ahí el acuerdo de 1996 y el principio de «fuerzas separables pero no separadas». Junto a ello, se ha tratado de presentar esta cuestión como un problema técnico, no político.

Evidentemente, el debate no es técnico, es político, y algunas duplicaciones son absolutamente necesarias, si el objetivo político es que la Unión Europea sea estratégicamente autónoma. De hecho, se puede afirmar que el propio concepto de duplicación irá desapareciendo del debate, eso sí muy lentamente, según pasen los años y se vaya afianzando una comunidad internacional emergente, completamente distinta de la de la pos guerra fría en la que este concepto se acuñó.

Antes, al hablar del Acuerdo de Saint Malo, se ha señalado que las razones del súbito cambio de posición británica serían más interesantes si 1998 hubiese sido el principio de un proceso y no un simple bandazo de política exterior sin continuidad. El Reino Unido permitió con el acuerdo la puesta en

marcha de la política europea de seguridad y defensa. Y, paradójicamente, fue el más serio obstáculo para avanzar en ella a partir de ese momento. El argumento de la duplicación ha sido utilizado hasta el límite. En muchas ocasiones, tanto en momentos de planificación para lanzar una operación PCSD (antes PESD), como en debates sobre la organización institucional de esta política en el seno de la Unión, este argumento era el único utilizado para poner palos en el engranaje comunitario.

Incluso en 2017, comenzadas ya las negociaciones para acordar los términos de salida del Reino Unido de la Unión Europea, y con motivo del debate sobre la creación de un cuartel general en Bruselas para el planeamiento y conducción de operaciones militares no ejecutivas, ojo, ¡no ejecutivas!, Londres se opuso a esta creación. Cuando se le hizo ver que, por decisión del pueblo británico, su posición en el seno de la Unión había cambiado, todavía siguió socavando el acuerdo y consiguiendo, curiosa victoria pírrica, cambiar la denominación de este pequeño órgano funcional. El 8 de junio de 2017 el Consejo adoptó una decisión estableciendo una «Capacidad Militar de Planificación y Conducción» en el seno de la Dirección General del Estado Mayor de la Unión Europea. El argumento utilizado fue, por supuesto, que esto podría crecer en el futuro y convertirse en una duplicación innecesaria de las capacidades de planificación y conducción OTAN. Es previsible, y políticamente deseable, que eso suceda en efecto.

De carácter menos relevante era, en principio, la tercera *d*, no discriminación. Y lo era tanto por los países implicados, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Islandia y Turquía como por el trasfondo político de la cuestión. Todos los aliados, o eran miembros de la Unión Europea o querían serlo, con la obvia excepción de los dos países norteamericanos. Tanto Islandia como Noruega flirteaban con la Unión. En cuanto al resto de los candidatos potenciales a ingresar en la Alianza, todos tenían en su vista puesta en el universo comunitario. El problema de la no discriminación por tanto no existía, salvo que alguien quisiera crearlo. Ese alguien fue Turquía.

Ankara fue enormemente beligerante desde el principio, algo comprensible si se examina su posición de partida. Los acuerdos de Berlín le proporcionaban un derecho de veto en la forma en que la Unión podría utilizar los medios y capacidades OTAN. Obviamente, no había nada ni remotamente parecido en sentido contrario. El mejor de los mundos para una diplomacia que tradicionalmente ha entendido que su país ocupa una posición especial en la comunidad internacional, y que ese hecho no es adecuadamente reconocido por el resto. La conocida pretensión de que Turquía debe ingresar en la Unión Europea «en sus propios términos» resume, mejor que cualquier explicación prolija, la percepción propia, algo que en la era Erdogan no ha hecho sino aumentar y agudizarse.

Desde este punto de vista, Turquía exigió siempre una plena participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea conducente al lanza-

miento y gestión de una operación militar. Semejante aspiración comprometería la autonomía de decisión de la Unión Europea, una de las claves de todo este proceso y cuestión recurrente en las relaciones con la OTAN.

El Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999⁴, decide asegurar que «todos los participantes en una operación liderada por la Unión Europea tendrán los mismos derechos en lo que se refiere a la conducción de la operación». Y ello «sin perjuicio y del principio de la autonomía de decisión de la Unión Europea, en particular el derecho del Consejo a discutir y decidir cuestiones políticas y de principio».

El Consejo establecía así unos criterios de participación, que se aplicaban a todos los Estados de la comunidad internacional interesados en participar en operaciones de la Unión Europea, y por tanto a los miembros de la OTAN no miembros de la Unión. Una vez que un Estado participaba en una operación tenía exactamente los mismos derechos que los miembros de la Unión Europea. Pero correspondía a la Unión decidir los pasos previos de lanzamiento y puesta en marcha de la operación, y de aceptar la participación de Estados terceros que así lo desearan. La decisión correspondía en realidad a las instituciones de la Unión, pero esa distinción con los EEMM, si no se conoce la compleja maquinaria comunitaria, resulta, comprensiblemente, superficial para un Estado tercero. No debería serlo sin embargo para Ankara.

Turquía consideró inaceptable que se le aplicara este modelo, y desde diciembre de 2000 puso bajo escrutinio cualquier colaboración posterior entre la OTAN y la Unión Europea. Hasta aquí, el problema no pasaba de ser una posición de fuerza turca, poco razonable, y mucho más relacionada con su candidatura a la Unión que con una pretendida preocupación sobre la integridad de la defensa euroatlántica.

Pero la situación cambió, degradándose considerablemente, con el ingreso de la República de Chipre en la Unión en 2004. A partir de ese momento, a una posición eminentemente política, se añadió un complejo problema jurídico al ingresar en la Unión un Estado no reconocido por Turquía. Chipre por su parte se consideraba, desde 1974, en estado de guerra, aunque fuera latente, y con su territorio ocupado en parte por el ejército turco. Esta rivalidad va a ser una de las razones, aunque según se sostendrá en este ensayo, no la más importante, que mantenga las relaciones entre la OTAN y la Unión en el congelador durante los 10 años siguientes.

De una forma u otra, las 3 *des* se han mantenido en el tiempo, enmarcando la relación entre las dos organizaciones. Pero más allá de las condiciones impuestas por la entonces secretaria de Estado, lo más destacable, lo que realmente marcará toda la relación posterior es que los Estados Unidos pen-

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/CONSEJO-EUROPEO-DE-COLONIA---CONCLUSIONES-DE-LA-PRESIDENCIA/>.

sarán, no solo que tenían el derecho, sino incluso el deber, de dictar las condiciones en las que debería desarrollarse lo que en ese momento se iniciaba: un proyecto de seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea. No un proyecto alternativo de defensa colectiva del continente europeo, nunca se planteó algo así, sino una capacidad de actuación en crisis, pero en las crisis de otros, de un actor político como la Unión Europea. ¿Alguien concebiría una actitud así en comercio, o en política de competencia, o en materia regulatoria? No, es difícil imaginar algo semejante en otra esfera de la relación transatlántica.

En esta línea, cuatro meses después, en abril de 1999 cuando la OTAN celebre en la Cumbre de Washington su 50 aniversario, el comunicado final subrayará que la PESD solo puede desarrollarse en coordinación estrecha con la OTAN y sobre la base de los acuerdos de Berlín de 1996 (párrafos 8,9 y 10)⁵.

En esa Cumbre se aprueba el segundo concepto estratégico en menos de una década, que culmina la labor doctrinal de convertir a la organización en un marco de cooperación para la defensa, con intereses primordialmente fuera de área y con capacidad de actuación en conflictos de origen étnico, religioso o territorial⁶.

El nuevo concepto sin embargo no innova en absoluto en la relación con la Unión Europea. El texto sigue refiriéndose a la iniciativa europea de seguridad y defensa en el marco de la OTAN, sin reconocer los nuevos desarrollos que se estaban produciendo en el seno de la Unión, en particular a partir de la declaración franco-británica.

Y esta inmovilidad es más llamativa en tanto en cuanto, dos meses después, el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, vacía de contenido la UEO traspasando sus funciones y competencias a la UE. En este Consejo, Javier Solana es nombrado alto representante para la PESC y (poco después) secretario general de la Unión Europea Occidental. En lo que es hasta ahora un caso único de liderazgo institucional, al antiguo ministro español de Asuntos Exteriores, que ha presidido el cambio profundo de la OTAN como su secretario general, se le encarga, partiendo casi desde cero, construir una política exterior y de seguridad y defensa para la Unión.

⁵ <http://www.nato.int/docu/rdr-gde/rdr-gde-sp.pdf>.

⁶ La profesora Araceli Mangas («Instrumentalización de Naciones Unidas y ausencia de control de sus actos». *La paz y el derecho internacional: III Encuentro Salamanca*. Fundación Sistema 2005, p. 332) y otros han señalado a la OTAN como uno de los escasos ejemplos, y probablemente el más importante, de modificar compromisos de un tratado mediante declaraciones políticas. Se evita, obviamente, la siempre compleja tramitación parlamentaria. El monumental escándalo que provocaría semejante comportamiento en la UE nos habla de nuevo del abismo entre ambas organizaciones, en este caso en materia de escrutinio público, que las hace difícilmente comparables a pesar del esfuerzo de este ensayo y otros muchos.

Tras seis meses de intenso trabajo y un año después del acuerdo franco-británico, el Consejo Europeo de Helsinki culmina la labor de construcción institucional en materia de política europea de seguridad y defensa.

- A) Se aprueba el catálogo de fuerzas, el *Helsinki Headline Goal*, por el que la Unión Europea debería ser capaz, en 2003, aunque luego se retrasaría a 2004, de desplegar 60.000 efectivos en un plazo de 30 días como máximo, y ser capaz de mantenerlos durante un año en un teatro determinado. Si hay un símbolo de que todo esto empieza con la tragedia de los Balcanes Occidentales, este es sin duda el más significativo. El nivel de fuerzas era el que había sido necesario desplegar en Bosnia para aplicar los Acuerdos de Dayton.

El objetivo de esas fuerzas seguía siendo, en el marco del Tratado de Ámsterdam, las llamadas misiones Petersberg: misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; y misiones de gestión de crisis, incluyendo de imposición de la paz, con fuerzas de combate.

- B) Se crean tres comités:

- a) El Comité Político y de Seguridad, COPS, integrado por embajadores de los Estados miembros, establecidos en Bruselas de forma permanente, y con el objetivo de supervisar y seguir construyendo la política exterior y de seguridad común, PESC, y la política europea de seguridad y defensa, PESD. Al nuevo COPS se le encargaría la dirección político-estratégica de las operaciones de la PESD.
- b) El Comité Militar, integrado por los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, si bien el día a día lo llevan sus representantes militares establecidos de forma permanente en Bruselas. Es innecesario llamar la atención sobre el paralelismo de este órgano con el correspondiente de la OTAN. Creado con funciones de asesoramiento sobre cuestiones militares y de defensa a los órganos políticos de la Unión, y como foro de consulta y cooperación militar. El Comité Militar nació con una llamativa particularidad. En este punto de su desarrollo, la política exterior de la Unión era exclusivamente intergubernamental. Faltaba bastante para que el Tratado de Lisboa introdujera una presidencia estable del Consejo Europeo y «elementos comunitarios» en la PESC. De esta manera, todas las presidencias de los órganos relacionados con la política exterior eran rotatorios. El COPS cambiaba cada seis meses, según el país que ejerciera la Presidencia del Consejo Europeo. Y así todos los comités y grupos de trabajo a cualquier nivel. El Comité Militar, sin embargo, fue una excepción desde el principio, y lo fue por la propia voluntad de los jefes de Estado Mayor, que no terminaban de aceptar un sistema de funcionamiento, el de presidencias rotatorias, que caía mal con su forma de funcionar. Se decidió así que este Comité

tendría una presidencia permanente, un jefe de Estado Mayor, que debería abandonar su posición nacional, elegido por sus iguales de los Estados miembros y establecido de forma permanente en Bruselas. El paralelismo con la OTAN no hizo sino acentuarse.

- c) El Comité de Gestión Civil de Crisis. El reflejo especular, en materia de gestión civil de crisis, del Comité Militar y muestra de la voluntad de acercarse a los conflictos de forma global, con todos los instrumentos a su alcance, que ha tenido la Unión desde sus comienzos en este campo. Compuesto por representantes de los EEMM y presidencia rotatoria, ha tenido que construir, a diferencia del Militar, casi desde cero doctrinas y protocolos en materia de gestión civil de crisis.

A pesar de estos avances institucionales, la Unión Europea seguía sin tener la capacidad operativa para planear y conducir una operación militar de gestión de crisis. Dados los obstáculos políticos para la construcción autónoma de esas capacidades, obstáculos que se acentuarían durante la Administración Bush, la única opción posible seguía siendo la cooperación funcional con la OTAN y la utilización de sus capacidades.

Pero el acuerdo de Berlín de 1996 se había quedado pequeño. Estaba pensado para un marco político, e incluso operativo, completamente diferente, el de un pilar europeo de la OTAN. En 1999 empiezan unas complejas y larguísimas negociaciones para renovar este marco. Negociaciones afectadas por el escepticismo francés, la abierta oposición turca y la exigencia norteamericana, y también británica, de mantener el principio «OTAN primero».

El sustituto de Javier Solana en la secretaría general de la OTAN, George Robertson había venido insistiendo, desde el principio de su mandato, en que la defensa europea no podía socavar el vínculo transatlántico. Parafraseando las tres *des* de Madeleine Albright, propuso tres *ies*:

- la mejora de las capacidades europeas de defensa (*improvement*)
- la transparencia hacia todos los aliados (*inclusiveness*) y
- la indivisibilidad de la seguridad euroatlántica (*indivisibility*)

Las dos últimas seguían reflejando las preocupaciones tradicionales. Era inútil y políticamente contraproducente tratar de ignorarlas, aunque su presentación pareciera dar por hecho que cualquier política europea de seguridad y defensa no sujeta jerárquicamente a la OTAN sería siempre poco transparente y pondría en peligro la seguridad transatlántica.

Las negociaciones conducen a un documento fundamental en la historia de las relaciones entre la Alianza y la Unión. Se trata de la *Declaración Conjunta*

UE-OTAN sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, publicada el 16 de diciembre de 2002⁷.

La declaración reconoce, por primera vez, una asociación estratégica que debe establecerse entre las dos organizaciones en materia de gestión de crisis, asociación fundada en valores comunes y la indivisibilidad de la seguridad euroatlántica. Señala que la relación debe basarse en los siguientes principios:

- 1) Asociación. Las actividades en materia de gestión de crisis de ambas organizaciones deben reforzarse mutuamente si bien se reconoce que la Unión Europea y la OTAN son organizaciones de distinta naturaleza.
- 2) Consulta, diálogo, cooperación y transparencia.
- 3) Igualdad y respeto a la autonomía en la toma de decisiones y los intereses propios de cada una de las dos organizaciones.
- 4) Respeto a los intereses de los Estados miembros de cada organización.
- 5) Respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- 6) Desarrollo de capacidades militares sobre una base de coherencia, transparencia y que se refuerzan mutuamente.

Según los términos de la declaración, las dos organizaciones acuerdan:

La Unión Europea asegurará la mayor implicación posible en la PESD de los aliados de la OTAN no miembros de la Unión Europea.

La OTAN apoyará a la PESD de acuerdo con las decisiones de la cumbre de Washington.

La Unión Europea tendrá acceso a las capacidades de planificación de la OTAN.

Se establecen las modalidades prácticas para asegurar que el desarrollo de capacidades, que serán utilizadas por las dos organizaciones, se hará de forma transparente y coherente.

El consenso alcanzado entre ambas organizaciones a principios de 2003 se fundamenta, en definitiva, en cuatro pilares:

- el acceso de la UE a las capacidades de planeamiento OTAN;
- la puesta a disposición de las capacidades atlánticas para la realización de operaciones UE;
- la designación del DSACEUR, que siempre es un mando militar de origen europeo, como comandante de cualquier operación liderada por la UE;

⁷ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/DT15-2003.

- la adaptación de las estructuras de mando de la OTAN con el objeto de que pueda ser empleada en operaciones PESD.

Este acuerdo recibe el nombre de Berlín Plus. No puede dejarse de mencionar el papel, probablemente sin parangón en la historia, que juega Javier Solana. Negoció los acuerdos de Berlín de 1996 como SG de la OTAN y los completa y perfecciona desde el otro lado en 2003 como AR de la Unión Europea.

En aplicación de estos acuerdos se lanza, el 31 de marzo de 2003, la Operación Concordia en la antigua República Yugoslava de Macedonia ARYM, con el objetivo de controlar la aplicación del acuerdo de paz de Ohrid y asesorar al Gobierno de Skopje en materia de seguridad y defensa. Finalizaría el 15 de diciembre.

A pesar de su importancia en desbloquear la relación operativa entre las dos organizaciones, los acuerdos de Berlín plus han tenido un escaso recorrido. Se han aplicado solo en dos ocasiones (Concordia y Althea en Bosnia) siendo autónomas la mayoría de las operaciones militares lanzadas por la Unión. Junto a las razones políticas, las hay también operativas, perfectamente explicadas por el coronel Mario Laborie Iglesias en el número de noviembre de 2016 de la *Revista Española de Defensa*⁸.

Desencuentro y congelación

El 12 de marzo de 2003 se produce el intercambio de cartas entre el alto representante, Javier Solana y el secretario general de la OTAN, Robertson, que formaliza el Acuerdo Berlín Plus. Ocho días después, los Estados Unidos invadían Iraq. Los dos Estados miembros más influyentes de la Unión, Alemania y Francia, habían mostrado su rechazo a esta operación militar ya en los meses previos. Contra lo que se creía en Washington, la oposición no era oportunista o por razones electorales. Alemania, en particular,

⁸ La UE lleva a cabo o bien operaciones terrestres, de corta duración y «baja huella» sobre el terreno, u operaciones marítimas. SHAPE, por su nivel de mando estratégico, no parece que se adapte todo lo bien que sería deseable a estas demandas, por lo que la Unión prefiere valerse de los cuarteles generales puestos a disposición por sus Estados miembros. Por otro lado, en aquellos teatros de operaciones donde ambas organizaciones están presentes, como por ejemplo Afganistán, la coordinación práctica requiere de mecanismos más precisos en los niveles táctico y operacional, que no se reflejan en el acuerdo actual. En tercer lugar, Berlín Plus fue acordado en un momento en el que no se presumía la posibilidad de que fuese precisamente la UE quien ofreciese apoyo a la OTAN, según lo que los analistas denominan «Berlín Plus en reverso». No obstante, hoy la UE es el principal donante de ayuda al desarrollo en el mundo y es la única organización capaz de aplicar un enfoque integral a la gestión de crisis, de lo que la OTAN debe beneficiarse. Finalmente, el segundo comandante aliado para Europa (DSACEUR en terminología de la OTAN), tradicionalmente un general británico, es el comandante en jefe de toda operación de la UE que recurra a Berlín Plus. El *brexit* introduce aquí un nuevo problema.

argumentaba dos razones de peso, que había que considerar no solo por su relevancia para la cuestión a dirimir, sino por reflejar a la perfección la actitud internacional de la «Alemania europea». Estas dos razones eran, por una parte, dudas profundas sobre las razones invocadas públicamente para invadir (existencia de armas de destrucción masiva, apoyo de Saddam Hussein al terrorismo) –ahora les llamaríamos posverdades– y la legalidad de la operación por la inexistencia de una resolución, autorizándola, del Consejo de Seguridad.

Aunque otros países relevantes de la Unión como el Reino Unido, España o Polonia apoyaron la invasión, el peso relativo de los dos países centrales hizo que las relaciones Bruselas-Washington se enrarecieran como nunca antes. En este marco se produce uno de los episodios más curiosos de la historia de la construcción de la política común de seguridad y defensa (PCSD), el debate sobre la creación de un cuartel general para la planificación y conducción de operaciones militares que sería localizado en Tervuren, cerca de Bruselas.

El 29 de abril de 2003 los jefes de Estado o de gobierno de Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo celebraron una cumbre en Bruselas en la que decidieron desarrollar una fuerza de reacción rápida en torno a la Brigada franco-alemana y crear un cuartel general para operaciones de esta brigada y, en el futuro, de la Unión Europea. La decisión era evidentemente precipitada, –a la, entonces, PESD le faltaban grandes dosis de madurez política– y obviamente tomada al calor del enfrentamiento con Washington.

La reacción al otro lado del Atlántico también dejó mucho que desear. Desde calificar a estos cuatro países como «el eje de las comadreja»⁹, hasta afirmar que el único objetivo era acabar con la OTAN, pasando por bromas e ironías de gusto diverso sobre lo que denominaron «política de defensa de los fabricantes de chocolate».

El episodio hizo daño a la construcción de una política europea de seguridad y defensa. Todavía 14 años después, en las negociaciones para la creación de una capacidad de planificación y conducción de operaciones militares no ejecutivas, se han tenido que oír alusiones a «otra vez Tervuren». Pero, sobre todo, dañó las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, precisamente en el momento que los acuerdos de Berlín plus las habían dotado de una base operativa razonable y podía pensarse en avances institucionales, en particular antes de que la ya segura, en esos momentos, adhesión de la República de Chipre a la Unión planteara problemas en el campo institucional.

Pero, al mismo tiempo, el enfrentamiento con EE. UU. indicó la conveniencia de lanzar una operación militar autónoma. Se había cumplido el guión, una vez puesta en marcha una operación Berlín plus en la antigua República

⁹ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1428771/Old-Europe-pres-ses-ahead-with-plans-for-an-EU-army.html>.

Yugoslava de Macedonia (ARYM), y era el momento de enviar un mensaje político claro, a toda la comunidad internacional, sobre lo que le UE estaba construyendo.

La ocasión la proporcionó el inacabable y sangriento conflicto en la República Democrática del Congo (RDC). No es casualidad que la primera operación militar UE tuviera por escenario África, ni que fuera liderada por Francia. Los dos elementos han sido una constante, hasta tiempos recientes, en el desarrollo de la PCSD. Solo con la operación naval Atalanta empezó a romperse ese esquema, aunque África será, por mucho tiempo, el escenario privilegiado de estas actuaciones. La oportunidad que surgió era realmente de libro, y aprovecharla, una declaración de principios de lo que debía ser la PCSD y cómo debía funcionar en esos momentos iniciales de su historia.

El genocidio de Ruanda –el intento de exterminio de la población tutsi por parte del gobierno hutu– en 1994, dio lugar a la implicación de los ejércitos de Ruanda y Uganda en dos guerras de la cadena de conflictos que jalonan la historia reciente de la República Democrática del Congo. Al terminar la segunda guerra, la mediación de Naciones Unidas condujo a un acuerdo para la retirada de las tropas ugandesas y ruandesas del Congo. Pero esto provocó un vacío político, y de poder, en la región de Ituri, en el noreste del país, y en particular en su capital Bunia. Naciones Unidas no podía hacer frente de forma suficientemente rápida a esa situación de inestabilidad. Su misión en Congo, MONUC tenía un mandato demasiado limitado y escasez de recursos para abordar militarmente la situación, mientras que las organizaciones humanitarias estaban dejando de actuar en la región al haber perdido la protección de las tropas ugandesas.

Naciones Unidas solicita entonces a la comunidad internacional que proporcione una fuerza que pueda desplegarse rápidamente, controlar la situación y evitar otro derramamiento masivo de sangre, hasta que la MONUC fuera capaz de extender eficazmente su mandato a esta parte del país. La Unión Europea acepta asumir esa responsabilidad. La Resolución 1484 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad el 30 de mayo de 2003, autoriza una operación militar, que recibirá el nombre de Artemis, en Bunia y sus alrededores. Aunque los norteamericanos habían hecho gestiones de las capitales europeas, Madrid incluida, para tratar de reconducir lo que estaba gestándose ya como la primera operación militar autónoma de la Unión, a una operación, bien puramente francesa, bien bajo Berlín plus, la urgencia de la situación sobre el terreno les lleva finalmente a aceptar la solución europea.

El 12 de junio, menos de dos semanas después de aprobarse la resolución, las primeras tropas europeas llegan a Bunia tomando el control del centro de la ciudad y extendiéndolo progresivamente. El 7 de septiembre, después de haber mantenido la calma en la zona, protegido la ayuda humanitaria, y realizado numerosas labores de mediación entre las dos tribus rivales en el

origen del conflicto, la Unión Europea traspasa el control de la ciudad y sus alrededores a las fuerzas de Naciones Unidas MONUC.

En su punto más álgido, la operación contó con 1850 efectivos, 1500 de ellos franceses, y de otros 8 países. España participó aportando un número reducido de oficiales al cuartel general establecido en París.

La operación tenía varias características que la hacían perfecta para el estado de desarrollo de la política común de seguridad y defensa. Tenía un mandato limitado en el tiempo, tres meses, y en el espacio geográfico, controlar Bunia y sus alrededores. Permitía desarrollar el gran valor añadido de la Unión: sumar, a la fuerza militar, la capacidad de desarrollar proyectos de cooperación y de influir diplomáticamente sobre los actores con intereses en el conflicto. Durante los meses previos y durante el transcurso de la operación, las gestiones de la Unión para mantener la integridad de la misión y preservar la seguridad de las tropas en los países vecinos, en particular en Uganda y Ruanda, fueron continuas. Pero lo decisivo para la consolidación de la PESD fue que la operación resultó un éxito.

Al año siguiente, en diciembre de 2004 se lanzaría la segunda, y hasta la fecha la última, operación militar en el marco de Berlín Plus. La EUFOR Althea, sucesora de la Fuerza de Estabilización –SFOR en sus siglas inglesas– desplegada por la OTAN en 1995.

A partir de ese momento, las relaciones entre las dos organizaciones entran en una parálisis política y operativa. Tres elementos están en la base de esta situación:

- Turquía v. la República de Chipre.
- La aspiración europea a lograr una «autonomía estratégica».
- La actitud norteamericana.

A) Chipre y Turquía

Se trataba entonces, y el problema de base sigue siendo el mismo, de una cuestión que desbordaba el estricto marco de la ausencia de reconocimiento por parte de Turquía. Esto era un problema político y jurídico de primer orden, pero el trasfondo era, y es, la adhesión a la Unión Europea. El argumento utilizado por Ankara era que Chipre, y también Malta, no podían suscribir un acuerdo de intercambio de información confidencial con la OTAN, lo que limitaba considerablemente las vertientes operativas.

Este problema causó también que, durante años, el único punto del orden del día de las reuniones entre el Consejo Atlántico y el Comité Político y de Seguridad fuese el seguimiento de la Operación EUFOR Althea. Aunque parezca mentira, las dos instancias más políticas de las dos organizaciones, en las que los Estados miembros de cada una de ellas debatían la estrategia general, al margen de infinidad de pequeñas cuestiones del día a día, no

podían hablar de política internacional cuando se reunían. El obstáculo se solventaba en cierta medida apelando a «reuniones informales», pero estas no podían impulsar iniciativas que avanzaran una cooperación real.

Pero más allá de esta razón formal, el problema radicaba en la difícil relación entre Turquía y la Unión Europea, y sobre todo en lo que Turquía consideraba un proceso de adhesión que no se ajustaba ni a sus características ni a sus aspiraciones. Al hablar de la tercera *d* de la secretaria de Estado Albright, «discriminación», se ha subrayado la percepción de particularidad que Turquía ha pretendido tener siempre con relación a la Unión. En particular, en los dos campos que más nos interesan ahora: la adhesión y su relación con la política común de seguridad y defensa (PCSD). El evidente afán de autonomía que mostraba la Unión tras la conclusión de los acuerdos de Berlín plus, no hacía sino agudizar el sentimiento de marginación turco. En este escenario, los problemas jurídicos, reales, planteados por el ingreso de la República de Chipre en la Unión, fueron utilizados por Ankara hasta el extremo, con el objetivo de paralizar en la medida de lo posible la cooperación entre las dos organizaciones.

B) Autonomía estratégica

Como se ha indicado anteriormente, la Unión Europea es, ante todo, un proyecto político. Lo es en el sentido de que pretende ofrecer un marco para la vida social, en el que los ciudadanos puedan tener más oportunidades de desarrollo personal que en el marco tradicional del Estado nación. En sus orígenes, cuando se reveló imposible avanzar directamente hacia una unión política, los padres fundadores, Schumann, Monet, de Gasperi, Adenauer, optaron por la creación de intereses económicos compartidos que actuarán como rampa de lanzamiento para la aproximación política. Lo que en el argot comunitario se llama la vía funcionalista. La caída del muro de Berlín y la unificación de Alemania dio un impulso considerable a la vía política. Y, recordemos, es en ese marco en el que nace la política común de seguridad y defensa, PCSD.

La autonomía estratégica es un atributo de la acción exterior. Difícil de conseguir, costoso de mantener, pero insoslayable si hablamos en serio de ofrecer a los ciudadanos un entorno seguro, en el que una determinada forma de vivir, un conjunto de principios y valores, puede ser mantenido por encima de las vicisitudes de la comunidad internacional y de los comportamientos más o menos agresivos de alguno de sus actores. Ese sería el objetivo de una autonomía estratégica europea. Es en ese sentido en el que se recoge en la *Estrategia Global de la Unión Europea* publicada en junio de 2016¹⁰.

El problema, como siempre en la Unión, es la diferente lectura que del concepto dan distintos Estados miembros. Algunos tienen una interpretación

¹⁰ La Estrategia lo utiliza hasta en cuatro ocasiones, pero en ningún momento lo define o trata de acotar su significado.

restrictiva y lo limitan a las capacidades militares. De esta manera, una Unión Europea estratégicamente autónoma sería aquella en la que el conjunto de sus Estados miembros posee las capacidades, y la base industrial y tecnológica de defensa, que garantiza que la Unión no estará nunca sujeta a restricciones de suministro por parte de un tercer Estado. Autonomía estratégica es, desde este punto de vista, potencial industrial y de mantener abiertos los canales de aprovisionamiento. Poco más.

El segundo grupo interpreta el concepto en términos de capacidad de acción. Una Unión estratégicamente autónoma sería así capaz de actuar por sí misma en los tres objetivos definidos por el nivel de ambición de la Estrategia Global: proteger a Europa y a sus ciudadanos, responder a las crisis y conflictos externos y, ayudar a construir las capacidades de nuestros socios. Y sería capaz de actuar en estos campos con independencia de la actitud que adoptaran la OTAN o los Estados Unidos. Una capacidad de actuación de este tipo incorpora necesariamente capacidades militares y la base industrial a la que se refiere la interpretación anterior. Pero va más allá, al requerir arreglos institucionales, una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones, por ejemplo, y compromisos políticos que no están presentes en la primera interpretación. En último extremo, este tipo de autonomía estratégica provoca, en un número no pequeño de Estados miembros, una sensación de vértigo de que, algún día, en algún escenario, los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea sean contrapuestos y ellos se traduzca en una diferente toma de postura militar. La probabilidad de que suceda algo así es nula si las dos orillas del Atlántico mantienen sus estructuras democráticas y sus sociedades abiertas. Si esto no es así, el primer factor en desaparecer de la ecuación sería, precisamente, la Unión como tal.

Proyecto político y autonomía estratégica son dos caras de la misma moneda. Representan una cierta idea de Europa, una visión que incluye la de un actor internacional con principios, valores, e intereses propios. Esos principios y valores solo pueden prevalecer, y esos intereses solo pueden ser atendidos, si el actor goza de una autonomía de acción en las relaciones internacionales. Y eso significa tanto defender una posición propia, diferente, en una negociación sobre el cambio climático, como la capacidad de intervenir en un conflicto que está poniendo en peligro la seguridad de los ciudadanos europeos. Hay una cierta contradicción en poder hacer lo primero, pero no lo segundo.

Los gestores de la entonces política europea de seguridad y defensa, PESD, compartían esta visión. A esa convicción se unía la estrategia diseñada por el alto representante para «poner a la Unión Europea en el mapa» de las relaciones internacionales, políticas y de seguridad. Solana creía en una Unión capaz de solucionar problemas, de mediar y contribuir a poner fin a conflictos, como primer paso para instalarla firmemente como actor internacional. La Unión tenía una personalidad propia en cuestiones como el comercio internacional o la cooperación al desarrollo. Pero esa personalidad se desdi-

bujaba por completo cuando de lo que se trataba era de hablar con los países más relevantes sobre los riesgos para la paz y la seguridad internacionales. Alcanzarla solo podría venir de la mano de una política exterior activa. Y esta a su vez, solo podría ser eficaz si contaba con una vertiente sólida de seguridad, defensa y gestión de conflictos. El alto representante pensaba en definitiva que la legitimidad por el resultado, una de las fuentes básicas de convalidación del proyecto europeo desde su nacimiento, se aplicaba también a la dimensión exterior.

Corolario de esta convicción y esta estrategia era la necesidad de desarrollar operaciones autónomas, tanto civiles como militares. Si en las primeras la Unión tenía un indudable valor añadido, la batalla se planteaba en las segundas. Se pone en marcha así un plan para poner a la Unión Europea al servicio de causas internacionales con un elevado grado de consenso como las operaciones en la República Democrática del Congo o en torno al conflicto de Darfur. Mientras tanto, la actividad en materia de gestión civil de crisis es incesante y en pocos años se lanzan más de 20 operaciones en tres continentes.

La desconfianza, al otro lado de Bruselas, no hace sino aumentar. Se llega a una difícil relación entre los cuerpos administrativos de las dos organizaciones, solo salvadas por los contactos personales entre el alto representante y el sustituto de Robertson como secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer. A pesar de ello, uno de los momentos más bajos llega a finales de 2005, cuando la Unión Africana solicita transporte aéreo estratégico para su misión militar en Sudán. Comienza una carrera, absurda, entre ambas organizaciones para terminar diseñando y poniendo en marcha operaciones separadas que tenían el mismo objetivo.

Tras este incidente, en los años siguientes, se mantienen las formas, pero el diálogo es muy reducido y la voluntad política de cooperación muy baja. Cuando Javier Solana es sustituido por Catherine Ashton en diciembre de 2009, la Unión Europea toma un nuevo rumbo en política exterior que, a pesar de la nacionalidad británica de la nueva alta representante, hace que la relación con la OTAN adquiera aún menos intensidad.

La Sra. Ashton tiene, tras el Tratado de Lisboa, un mandato y posición institucional mucho más fuerte que su predecesor, que llevan aparejados más influencia en el proceso de toma de decisiones, y un presupuesto considerablemente mayor. La designación de la política laborista fue recibida con cierto escepticismo por su completa inexperiencia en cuestiones de política exterior. En los círculos de Bruselas se daba por hecho que el primer alto representante bajo el Tratado de Lisboa sería un político de peso personal y de amplia experiencia internacional. La designación de la presidenta de la Cámara de los Lores mostró, ante todo, la voluntad británica de controlar una posición que, sobre el papel, parecía acumular un poder considerable.

La segunda comparecencia de la nueva alta representante ante el Parlamento Europeo, que versó sobre seguridad y defensa, mostró no solo lo limitado del conocimiento de la Sra. Ashton en estas materias, sino su convicción de que eran una parte menor de su nuevo trabajo. La política británica intentó situar a la Unión Europea en el mapa de las relaciones internacionales desarrollando lo que, pretendía, fueran relaciones privilegiadas con los países más importantes de la comunidad internacional, empezando por Estados Unidos, China y Rusia. Corolario de esta nueva estrategia es el práctico abandono del lanzamiento de misiones, ahora PCSD, en su mandato.

La crisis de Libia da lugar a uno de esos momentos definitorios sobre el estado real de las fuerzas europeas y su capacidad de llevar a cabo acciones de combate sin el apoyo de los Estados Unidos. El 31 de marzo de 2011 la OTAN se hizo con el mando único del esfuerzo militar internacional para poner fin a los crímenes de Gadafi. Las acciones militares eran fundamentalmente bombardeos aéreos y algunos ataques desde buques fondeados frente a las costas libias.

De acuerdo con la estrategia de la administración Obama, de «liderar desde atrás», la mayor parte de la responsabilidad del fuego real recayó sobre franceses y británicos. Pronto fue manifiesta la incapacidad de las dos fuerzas aéreas de llevar a cabo las acciones sin el apoyo estratégico de la aviación norteamericana. En otras palabras, las dos principales potencias militares europeas no eran capaces de llevar a cabo una operación militar de alcance limitado, a menos de dos horas de vuelo de bases en suelo europeo. Una forma dramática de poner sobre la mesa la limitación real de Europa: sus capacidades militares. Fue una llamada de atención que nadie atendió.

C) Los Estados Unidos y una Europa de la defensa

La actitud norteamericana hacia la política de seguridad europea se ha movido siempre entre dos extremos difíciles de conciliar.

Por una parte, los Estados Unidos tenían interés en el desarrollo de la Europa de la defensa por dos razones. Por una parte, como una forma de aumentar las capacidades militares europeas. Por otra, la posibilidad de que los europeos pudieran actuar militarmente, de forma siempre limitada, en teatros en los que los Estados Unidos no tuvieran un interés particular en juego.

La primera cuestión es recurrente desde la caída del muro. Para muchos Estados europeos, sobre todo los de tamaño pequeño y medio, la amenaza militar simplemente desapareció. Y para los grandes, era cada vez más difícil justificar inversiones en defensa como las de la época de confrontación con la Unión Soviética. De acuerdo con esto, el gasto militar empezó a decaer de forma continua y constante desde 1991. La crisis financiera hizo el resto. La percepción norteamericana era que Europa, simplemente, pretendía vivir en esta materia de los Estados Unidos.

En junio de 2011, cuando los recortes en defensa eran ya muy elevados, al calor de la crisis económica más profunda de la posguerra, el secretario de defensa Robert Gates, en un discurso en Bruselas¹¹, criticó duramente la reducción europea en esta materia. Eran momentos que coincidían con el recorte de la Administración Obama al Departamento de Defensa, fruto también de la crisis financiera. A partir de ese momento, las críticas del otro lado del Atlántico serán continuas, y llegarán a su cénit con el presidente Trump.

El segundo factor que determinaba una preferencia norteamericana por un desarrollo limitado de un pilar europeo de la OTAN era la posibilidad de utilizar esas fuerzas en conflictos en los que los Estados Unidos no tuviesen un interés amenazado. Como sabemos, la PESD tuvo su origen en la incapacidad europea de actuar en la antigua Yugoslavia. Para los Estados Unidos, la enésima guerra en los Balcanes no era muy distinta de las que habían asolado a esta región a principios del siglo xx: una crisis puramente europea. De ahí la frase del secretario de Estado Baker antes citada. La intervención norteamericana se hace inevitable. Y será esa intervención la que haga reflexionar a Francia y Reino Unido para lanzar una política europea de seguridad y defensa.

Pero el principio político subyacente en la negativa inicial de Washington a intervenir, había quedado claro: una vez terminada la confrontación global con la Unión Soviética, el interés nacional norteamericano radicaba en mantener su prevalencia global. Ser el hegemon ha sido siempre costoso política, económica y socialmente. Todos los imperios han caído en la misma tentación que ha precipitado su final: actuar más allá de su capacidad real. Washington, con buen criterio, pensaba que un pilar europeo de la defensa ayudaría a reducir este riesgo. Pero las limitaciones impuestas desde el principio, perfectamente expresadas por la secretaria de Estado, Madeleine Albright, translucen la incapacidad de esa gigantesca maquinaria de reflexión, definición y ejecución de política exterior que es la administración norteamericana, de llegar a una visión definida, única y sobre todo ambiciosa, en esta materia. Lo que sí hay que subrayar es que, bajo la administración Clinton, al menos se intentó.

Con la administración Bush y la proclamación –que no declaración– de la «guerra contra el terror»¹², el escenario cambia completamente. La Alianza, y los europeos, se convierten en accesorios instrumentales de una política de seguridad y defensa definida exclusivamente desde Washington. Cuando los Estados Unidos puedan ir solos lo harán. Cuando necesiten apoyo porque se trata de situaciones de desgaste, recurrirán a sus aliados. En este marco estratégico, carece por completo de sentido hablar de situaciones en las que el interés norteamericano y europeo no coincidan. El único interés norteamericano en un pilar europeo de la defensa se limitará entonces a

¹¹ <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>.

¹² https://www.youtube.com/watch?v=_CSPbzitPL8.

que sea capaz de contribuir positivamente a sus objetivos. Con Gates como secretario de Defensa esta situación se verá algo matizada, pero sin cambiar la sustancia. Cuando pase a ser el primer secretario de Defensa de la Administración Obama, la preocupación radicarán, como se ha visto antes, en la cuantía de las inversiones.

Obama llega a la presidencia de los Estados Unidos con la convicción de que su país está ya cayendo en esa trampa que hace que los imperios colapsen. El déficit y la deuda pública norteamericana se han disparado por la crisis financiera, mientras que los servicios públicos y las infraestructuras están en un estado que solo puede ser descrito como calamitoso para un país con la excepcional capacidad de creación de riqueza que tienen los EE. UU. Trata primero de disminuir el compromiso en Oriente Medio, en el convencimiento de que la autosuficiencia norteamericana en materia de hidrocarburos convierte a esta región en marginal desde el punto de vista estratégico, intenta consumir el llamado *pivot to Asia*, y se acuña la filosofía antes señalada de «liderar desde atrás». En este escenario, el camino parece expedito para un reforzamiento de la PCSD y esas son las primeras señales que emite el Consejero Nacional de Seguridad, el general Jones al alto representante Javier Solana. Pero pronto volverán las reticencias y las indefiniciones.

Solo en la etapa última del segundo mandato, llega la Administración Obama a la conclusión de que el interés nacional norteamericano está mejor servido por un reforzamiento de la política europea de seguridad y defensa. El riesgo de desacople, la cuarta *d*, ha desaparecido completamente de la mano de la política más agresiva de Moscú. Y con ello han desaparecido los riesgos que preocupaban cuando la Unión Soviética dejó de ser el adversario estratégico, magistralmente expresados en las tres *des* de la secretaria de Estado Albright. Ello permitirá un súbito, y en parte inesperado, avance de las relaciones entre la Alianza y la Unión.

Acercamiento

A partir de 2014, tres factores favorecerán un acercamiento entre las dos organizaciones que se resolverá en 2016 con un ambicioso programa de cooperación en diversos ámbitos. Estos tres factores son:

- El cambio radical en el entorno de seguridad.
- La nueva actitud norteamericana.
- Una nueva voluntad política de avanzar en la política europea de seguridad y defensa, PCSD.

A) Un nuevo entorno de seguridad.

En el año 2014 tiene lugar dos hechos que cambian radicalmente la percepción de amenaza, no ya de riesgo, de Europa.

El 18 de marzo, Rusia se anexiona Ucrania y Sebastopol y, a lo largo del mes de abril, Kiev pierde el control de sus provincias orientales, en lo que resulta ser una acción combinada de separatistas prorrusos y fuerzas armadas, sin uniformes ni distintivos, dirigidas por Moscú.

El primer día del Ramadán del 1435 de la Hégira, es decir, el 29 de julio de 2014, Abu Bakr al Baghdadi proclama el califato desde la Gran Mezquita de Al Nuri de Mosul. En poco tiempo controlará una enorme cantidad de territorio, algo sin precedentes en una organización terrorista, convirtiéndose en un polo de atracción para docenas de miles de jóvenes islamistas en el mundo. Su capacidad para organizar atentados terroristas, desde su base territorial en Oriente Medio, se hará pronto sentir en Europa.

La nueva actitud rusa pone sobre la mesa la necesidad de volver a la misión central de la OTAN, la defensa territorial frente a un enemigo definido y poderoso. Ya en la cumbre de Gales en septiembre de 2014, la Alianza aprueba un llamamiento para revertir los recortes en materia de inversión en defensa. Esto se reforzará en la cumbre de Varsovia, en julio de 2016, con la adopción de una serie de medidas en materia de disuasión y defensa, incluyendo el despliegue de cuatro batallones multinacionales en los países bálticos y Polonia.

Junto a ello, ya en la Cumbre de Gales, la Alianza empieza a trabajar en una respuesta más global a las crisis, que trascienda la militar defensiva tradicional, en particular en materia de ciberseguridad, decidiendo incluir en el artículo 5 los ciberataques. Esta tendencia se reforzará enormemente en la Cumbre de Varsovia con la aprobación de una estrategia sobre la guerra híbrida y el reforzamiento de la ciberdefensa.

La Unión Europea por su parte, en diciembre de 2014, desempolva su vieja estrategia contra el terrorismo de 2005 y la adecua a los nuevos tiempos de fenómenos como los terroristas extranjeros, y una radicalización y extremismo violentos más ubicuos en todas las sociedades europeas. El trabajo pronto se extiende a los nuevos métodos de financiación del terrorismo, con decisiones tomadas por el Consejo en mayo de 2015.

La nueva actitud rusa, y las amenazas asimétricas desde el sur y el Mediterráneo oriental, harán que la Unión Europea se concentre cada vez más en algo que ha estado siempre en su filosofía de seguridad: el continuo entre la seguridad exterior e interior, la imposibilidad de separar tajantemente ambas. A pesar de que doctrinalmente estaba ahí, no fue objeto de la atención necesaria hasta el momento en que la realidad la impuso. Pronto empezarán a sacarse las consecuencias para la formulación de una política común de seguridad y defensa.

La llamada de atención definitiva tiene lugar en noviembre de 2015 cuando Francia invoca¹³ el artículo 42.7 del Tratado tras los atentados, obra de

¹³ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-francia-invoca-articulo-defensa-colectiva-ue-atentados-paris-20151117101429.html>.

Dáesh, que costaron la vida a 130 personas en París. El artículo 42.7 establece que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Todo ello «sin perjuicio específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, así como de los compromisos adquiridos por la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte que, para los Estados miembros que pertenecen a ella, sigue siendo la fundación de su defensa colectiva y el foro para su puesta en práctica».

Al contrario que la Administración Bush tras el ataque a las Torres Gemelas, Francia no invoca el artículo 5 del Tratado de Washington, a pesar de haberse reintegrado plenamente en la estructura militar integrada de mando en 2009, decisión del entonces presidente Sarkozy. La razón es que Francia no necesita ayuda para combatir un fenómeno terrorista en su territorio, más allá de la cooperación policial y en materia de inteligencia, muy fluida en el caso de España. Tampoco la necesitaban obviamente los EE. UU., que invocó el art. 5 como un gesto político. París tiene que ir más allá. Francia sí necesita apoyo en operaciones militares en el Sahel y en Oriente Medio. En este último caso, en particular en Siria, actúa en el marco de la coalición global contra Dáesh, liderada por EE. UU. Pero en el teatro africano, sabe que la única ayuda posible vendrá de sus socios europeos en la Unión. África es el teatro privilegiado, casi natural de la PCSD, y lo será más, probable y lamentablemente, en el futuro.

B) La nueva actitud de Washington.

Si el cambio radical en la percepción de la amenaza constituye el primer elemento para explicar la aproximación entre la Unión y la OTAN, el segundo elemento, tan importante como el anterior, vendrá de la mano de la nueva actitud americana, de la Administración Obama, hacia la PCSD. Leo Michel, de la National Defense University, relata¹⁴ cómo los norteamericanos se pasaron 10 años, tras el acuerdo de St. Malo, tratando de contrarrestar algo más figurado que real: una posible prevalencia de la PCSD sobre la OTAN en materia de seguridad y defensa. La desconfianza llegó a su cenit en los primeros años de la administración Bush, en particular de la mano de un secretario de Defensa que intentó clavar una cuña dentro de la Unión entre «viejos y nuevos países»¹⁵. La Administración Obama significa un cambio, no solo por la declarada voluntad de favorecer una Europa unida, –discurso en 2008 en Berlín de Obama, todavía candidato a la presidencia¹⁶– sino por

¹⁴ <http://ces.ufl.edu/is-the-transatlantic-relationship-losing-its-relevance-in-the-current-global-security-environment/>.

¹⁵ <https://www.rferl.org/a/1102012.html>.

¹⁶ http://estaticos.elmundo.es/documentos/2008/07/25/obama_berlin.pdf.

la estrategia que antes se ha señalado de ir reduciendo el esfuerzo exterior, considerado excesivo.

C) Mayor voluntad europea de avanzar en seguridad y defensa.

El tercer factor que facilita el acercamiento entre las dos organizaciones será, precisamente, la voluntad política renovada, en la Unión Europea, de hacer avanzar su política de seguridad y defensa después de casi 10 años de cuasi paralización. Se habían lanzado operaciones, mejorado las doctrinas de mando, control y gestión, pero no había habido avances hacia el objetivo de una política más sólida y ambiciosa.

De nuevo se pueden identificar tres elementos en este intento renovador.

1) Al igual que en el acercamiento, el radical cambio en el entorno estratégico que 2014 trae para la Unión Europea.

2) La identificación de la PCSD, por los líderes europeos y, en particular, desde las instituciones de Bruselas, como uno de los caminos para salir del marasmo, político y de percepción ciudadana, en el que la crisis del euro había sumido a la Unión. Los sondeos de opinión, en los momentos más bajos de credibilidad de la UE, señalaban a la acción exterior como uno de los campos en los que los ciudadanos consideraban que la actuación europea incorporaba valor añadido.

Aunque esta era la opinión que los ciudadanos venían expresando prácticamente desde los primeros compases de la política exterior y de seguridad común, ni los Estados miembros ni la Comisión habían considerado seriamente esta política como vector de desarrollo del proyecto europeo. No es este el lugar para desarrollar en detalle las razones de esta posición, por una vez coincidente, de lo intergubernamental y lo comunitario. Pero la depresión post crisis financiera es tan profunda, de tanto calado, que las instituciones intentan agarrarse a lo que sea, y la política de defensa aparece como una de las escasas tablas de salvación. Comienzan así una serie de movimientos, tanto desde el Consejo como desde la Comisión, que culminarán en un hecho sin precedentes: la referencia, en la declaración de Bratislava¹⁷, y en un lugar de relevancia, a la defensa europea como uno de los cuatro pilares –junto con el control de las fronteras exteriores, la seguridad interior y el desarrollo económico– sobre los que debe asentarse el relanzamiento del proyecto europeo. Un proyecto que, de acuerdo con la primera frase de la declaración, está en «un momento crítico».

3) La decisión del pueblo británico, tomada en referéndum el 23 de junio de 2016, de abandonar la Unión Europea. El denominado *brexít* tiene dos caras para el futuro de la política de seguridad y defensa. Por una parte, el Reino Unido es el primer Estado miembro en el *ranking* de capacidades y de

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

inversión en defensa. Sin embargo, su escasa disponibilidad a poner esas capacidades al servicio de las misiones PCSD, las hacía casi irrelevantes para el proyecto europeo. Por otra, la permanente obstrucción británica al desarrollo institucional de la PCSD, tratada con cierto detalle en este trabajo, convertía al *brexít* en una oportunidad.

La oportunidad fue pronto identificada por la alta representante (AR) Federica Mogherini, a quien hay que reconocer un indudable liderazgo en esta materia. La AR ofrece un plan de trabajo, conceptualmente lógico, que permite ir incorporando a los Estados miembros más desconfiados hacia una política de defensa europea sólida. La tarea comienza con la renovación doctrinal del marco general de la política exterior. La estrategia Solana, de 2004 sirvió de forma brillante en su momento, pero correspondía claramente a un mundo que, en algún momento de la década pasada, dejó de existir. Basta leer la primera frase de ese texto: «Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura ni tan libre». Ya en 2013, los ministros de Asuntos Exteriores de España, Italia, Polonia y Suecia habían propuesto a Catherine Ashton la necesidad de renovar el pensamiento estratégico de la Unión. Hubo un buen trabajo por parte de cuatro centros de pensamiento, uno de cada país –el Real Instituto Elcano por parte española– con una propuesta al efecto¹⁸. Pero las ambiciones de la alta representante británica eran más limitadas.

Federica Mogherini, en 2015, retoma la idea y lanza un proceso de reflexión que culminaría en junio de 2016 con la presentación de la *Estrategia Global de la Unión Europea*. Para un estudio en profundidad de este texto, remito al lector al *Cuaderno de Estrategia n.º 184* del Instituto Español de Estudios Estratégicos, monográfico sobre el asunto¹⁹.

A efectos de este ensayo, lo que más nos interesa de la Estrategia es la definición del nivel de ambición, por un lado, y el plan de trabajo diseñado para el desarrollo y puesta en práctica del contenido del texto.

El nivel de ambición propuesto en materia de seguridad y defensa situaría, en caso de alcanzarse, a la Unión en disposición de actuar de forma eficaz en tres áreas:

- la protección de la Unión y de sus ciudadanos;
- la respuesta a conflictos externos y crisis; y
- la construcción de capacidades de países socios.

El primer campo tiene una evidente ambigüedad. Tanta que ha sido necesario repetir hasta la saciedad que esta Estrategia no plantea «un ejército

¹⁸ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report#.U3svCCjX9_4.

¹⁹ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_184.pdf.

europeo» o que nadie está pensando en invocar el artículo 42.2 del Tratado²⁰. De lo que se trata aquí es de trabajar sobre tres evidencias: ningún Estado miembro es capaz de hacer frente a las amenazas por sí solo; cualquier amenaza a un Estado miembro lo es a todos los demás; y hay una continuidad entre seguridad exterior e interior que la UE está mejor situada que ningún Estado miembro (u otra organización internacional para el caso) para abordar.

En materia de respuesta ante conflictos externos, la Unión Europea ha de ser capaz de actuar de forma rápida y decisiva en el espectro completo de misiones de gestión de crisis contempladas en el artículo 43²¹ del Tratado de la Unión Europea.

La construcción de capacidades de países socios es una vieja aspiración de la PCSD que veía cómo, tras sus misiones de adiestramiento y reforma del sector de seguridad en países débiles, gran parte del trabajo realizado se perdía por la imposibilidad de financiar la provisión de material e infraestructura, única forma de que, en el largo plazo, estos países lleguen a ser capaces de hacer frente a las crisis por sí mismos.

La Estrategia Global preveía desarrollos en cinco campos concretos, uno de ellos el de la seguridad y defensa. A esto se unirá una iniciativa, sin precedentes, de la Comisión que decide tomar cartas en la cuestión de las capacidades europeas y en la extremadamente ineficaz inversión en defensa. Con estos mimbres, y con un tercero, el objeto de este ensayo, la relación con la OTAN, el Consejo Europeo de diciembre de 2016²² lanza un auténtico plan de trabajo para el futuro que, de materializarse en el grado de ambición que se presenta, supondría una auténtica refundación de la política común de seguridad y defensa.

El plan de aplicación de seguridad y defensa tiene como elementos más destacables:

²⁰ «La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

²¹ Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

²² <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>.

a) Profundizar la cooperación en defensa

Se trata de llevar a cabo una revisión anual coordinada que permita una mayor transparencia en los planes en la planificación de defensa de cada Estado miembro, realzar el papel de la Agencia Europea de Defensa y, en tercer lugar, la revisión del plan de desarrollo de capacidades.

b) La Cooperación Estructurada Permanente

La CEP está pensada para fomentar una cooperación más estrecha, primero en el desarrollo de capacidades, y posteriormente en operaciones, entre los Estados miembros que quieran y puedan hacerlo. Estas últimas palabras, en la Unión Europea, significan una cooperación reforzada. Para hacernos una idea de la dimensión potencial de la Cooperación Estructurada Permanente, si finalmente llega a buen puerto con un nivel mínimo de ambición, baste señalar que en la historia de la Unión Europea solo ha habido dos cooperaciones reforzadas antes. La primera dio lugar al espacio Schengen. La segunda, a la moneda única, al euro.

c) Planificación y dirección de operaciones y misiones

El objetivo inicial, ya cumplido, era crear un cuartel general para las operaciones militares no ejecutivas. Antes se ha hecho referencia a la numantina oposición, incluso en lenguaje, del Reino Unido a esta iniciativa. Finalmente, el proyecto salió adelante, y constituye otra pieza en la lenta y elaborada construcción de una capacidad propia, de la Unión Europea, para planificar y dirigir operaciones civiles y militares²³.

d) Avanzar en las asociaciones en materia de seguridad y defensa

La Unión Europea tiene una cooperación estrecha con Naciones Unidas y la Unión Africana. Pero en este capítulo, la relevancia y el contenido político corresponde sin duda a la relación con la OTAN.

El segundo pilar de este impulso de renovación es el *Plan de Acción para la Defensa Europea*. Según los Tratados, la Comisión no tiene ninguna competencia en materia de defensa. Está expresamente excluida de esa parte de la política de los Estados miembros. Y ni un euro del presupuesto comunitario puede ir dirigido a financiar actividades militares. Reformar los Tratados es actualmente un tabú. Y probablemente lo siga siendo durante unos años, dado el incierto horizonte político de algunos Estados europeos.

Por todo ello, hay que apreciar doblemente la imaginación utilizada por la Comisión Juncker para abordar un problema patente: en Europa, en materia de defensa, se gasta con una increíble ineficiencia. De hecho, el presupuesto militar agregado de los Estados miembros de la Unión Europea es superior al de Rusia o el de China. Muchos parecen temer a esos

²³ <https://www.iss.europa.eu/content/mpcc-towards-eu-military-command>.

dos países. Pero, desde luego, nadie teme a la Unión Europea. No se trata desde luego de que nos teman, pero sería conveniente al menos que nos tomaran en serio.

El Plan de Acción para la Defensa Europea²⁴, endosado por el Consejo Europeo de diciembre de 2016 y desarrollado en junio de 2017, pretende comenzar a abordar este problema. El plan contiene dos vertientes, por una parte, un Fondo Europeo de Defensa cuyo objetivo sería hacer más accesible la financiación a los Estados miembros para desarrollar capacidades. Por otra, mejorar la regulación europea para el desarrollo de una industria europea de Defensa.

Un nuevo entendimiento

El tercer mimbre, como antes se ha señalado, es la relación con la OTAN. Cuando el Consejo Europeo sitúa esta relación como uno de los tres vectores de desarrollo de la política común de seguridad y defensa, está dando un mensaje claro a la Alianza, a los Estados Unidos, al resto de los aliados no miembros de la Unión Europea, y a toda la comunidad internacional. El mensaje tiene tres elementos:

- la seguridad es parte esencial de la relación transatlántica,
- la seguridad de Europa es inconcebible sin los Estados Unidos,
- la PCSD es un instrumento clave de la acción exterior de la Unión Europea, que solo puede desarrollarse en el marco de un sistema de defensa colectivo garantizado por la Alianza Atlántica.

El mensaje es diáfano, lo que está todavía por ver es si la Alianza Atlántica y en particular alguno de sus aliados lo han entendido. Y también dista de estar claro que algunos socios de la Unión, incluso alguno de cierta relevancia, comparta esta visión. Pero la difícil relación que se ha arrastrado durante 15 años solo terminará si cristaliza este proyecto conjunto que se materializó en una declaración²⁵ firmada en julio de 2016, en paralelo con la cumbre de Varsovia de la OTAN, por los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, y el secretario general de la OTAN.

La declaración conjunta de Varsovia prevé fomentar la cooperación entre las dos organizaciones en 7 áreas relevantes:

1. Responder a las amenazas híbridas.
2. Cooperación operativa, incluyendo en cuestiones marítimas.

²⁴ <http://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/es-es/Contenido/Paginas/detalle-noticia.aspx?noticialD=251>.

²⁵ http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/Noticias/Paginas/Articulos/20160919_CUMBRE.aspx.

3. Ciberseguridad y defensa.
4. Capacidades.
5. Industria e investigación en defensa.
6. Realización de ejercicios coordinados y en paralelo.
7. Construcción de capacidad en materia de seguridad y defensa.

La declaración conjunta prevé además reforzar el diálogo político entre las dos organizaciones.

Durante el segundo semestre de 2016 se identificaron y acordaron un conjunto de 42 propuestas prácticas en estas siete áreas, prueba de la voluntad de seguir adelante en esta ruta recién inaugurada. En junio de 2017, los Consejos respectivos endosaron el primer informe de progreso²⁶ en la aplicación de esas 42 medidas y se comprometieron a revisar los campos de actuación para diciembre de 2017. Es necesario mencionar en este punto el papel clave jugado por dos diplomáticos españoles en este trabajo de identificación y acuerdo sobre esfuerzos comunes entre las dos organizaciones. Los dos equipos negociadores han estado dirigidos por Alejandro Alvargonzález, secretario general auxiliar para Asuntos políticos y de seguridad de la OTAN y Pedro Antonio Serrano de Haro, secretario general adjunto para PCSD del Servicio Exterior de la UE.

De las siete áreas acordadas, tres corresponden al nuevo entorno de seguridad: amenazas híbridas, ciberseguridad y construcción de capacidades para nuestros socios, mientras que las otras cuatro son asignaturas pendientes en la relación entre las dos organizaciones.

En una cuestión tan difícil, incluso, de definir como las amenazas híbridas²⁷, las dos organizaciones han creado su propia célula para abordar esta cuestión. Finlandia ha creado en Helsinki un centro de excelencia al servicio de las dos organizaciones al que se han incorporado buena parte de los países europeos, incluyendo España. Es por tanto, un campo evidente para la cooperación e intercambio de información e, incluso, evaluaciones conjuntas de amenazas concretas en este marco.

En ciberseguridad, se está explorando el intercambio de experiencias y conceptos sobre la integración de esta cuestión en la planificación y gestión de misiones y operaciones. Hay también un amplio campo de colaboración en entrenamiento y lecciones aprendidas en los respectivos equipos de respuesta de emergencia.

En construcción de capacidades y reforzamiento de la resiliencia de nuestros socios, se han identificado los Balcanes Occidentales y la vecindad sur como objetivos claros de esta actividad. En particular, tres países piloto, Bosnia y Herzegovina, Moldavia y Túnez. Es interesante señalar, en una primera

²⁶ <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170614-joint-progress-report-eu-nato-en-1.pdf>.

²⁷ Recomendando leer este ensayo de Sven Biscop: <http://www.egmontinstitute.be/hybrid-hysteria/>.

aproximación a lo que sería el «Berlín plus al revés», algo buscado por el secretariado de la OTAN desde hace años, que la Unión Europea se ha comprometido a situar fondos para contribuir a un programa de la Alianza que tiene como objeto reducir el riesgo de corrupción y promover las prácticas de buen gobierno en los sectores de seguridad y defensa de los países socios.

La Unión Europea y la OTAN están, o han estado, presentes con operaciones navales en tres escenarios simultáneamente. Sophia y Sea Guardian ahora en el Mediterráneo central. Atalanta con una operación similar OTAN en el Índico y despliegues en el Egeo. Parece evidente la necesidad de coordinar, e incluso aprovechar posibles sinergias entre estas operaciones. En el caso concreto de Sophia, se trabaja en que la operación de la OTAN colabore en el embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad a Libia.

En materia de capacidades, el punto de partida es la evidencia de que los Estados miembros y los Aliados tienen un único conjunto de fuerzas. A partir de aquí, se trata de asegurar la coherencia y los resultados entre los dos ejercicios paralelos el planeamiento de Defensa de la OTAN y el plan de desarrollo de capacidades de la Unión, así como la complementariedad en proyectos y programas multinacionales, algunos de ellos dirigidos a obtener capacidades estratégicas extraordinariamente caras y sofisticadas.

En materia industrial, la ambición es más limitada dadas las cuestiones de interés nacional implicadas. Al menos, se ha decidido establecer un diálogo en aspectos industriales.

Finalmente, por primera vez, los secretariados de la OTAN y de la Unión van a participar en un ejercicio conjunto de respuesta a un escenario híbrido. Servirá para verificar la eficacia de un buen número de propuestas planteadas en el marco de estas siete áreas de cooperación.

Conclusión

Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea han sido, históricamente, difíciles. Eso suponiendo que se pueda utilizar el adverbio para una narrativa de apenas 20 años. La dificultad radica, en pocas palabras, en la percepción, en las dos organizaciones, de que la otra trata de hacer cosas que no le corresponden.

Dado que, en el punto de partida, la OTAN tenía el monopolio de la política de seguridad y defensa, la percepción de la Alianza era que la Unión trataba de desvirtuarla, crear estructuras paralelas que competirían con ella, y en último extremo socavarla hasta su irrelevancia.

La percepción de la Unión es doble. Por una parte, le cuesta entender los obstáculos, las protestas, ante lo que no es sino el desarrollo de una parte importante de la política exterior, la capacidad de gestionar e intervenir en las crisis de los otros. Por otra, la percepción de que la Alianza, una vez per-

dido su sentido original de sistema de defensa colectivo, había empezado a extenderse a áreas que poco tienen que ver con esta.

El problema de hablar así de estas dos organizaciones, como si fueran mundos completamente diferentes, es que el 80 % de los Estados miembros son los mismos. Y, sin embargo, el relato de estos 20 años, los hechos y las percepciones, nos transmiten poderosamente esa impresión. Esta aparente contradicción nos habla, primero, del poder que llegan a ejercer los aparatos administrativos de gestión sobre la política de las organizaciones internacionales. Pero en el caso que nos ocupa, es mucho más importante un segundo elemento: la realidad política última de la Alianza Atlántica es la de un liderazgo, a veces casi absoluto, de los Estados Unidos. Es, en ese sentido una organización infinitamente más descompensada que la Unión Europea. El *brexít* no hará sino acentuar esta asimetría.

En definitiva, las relaciones entre las dos organizaciones reflejan, por una parte, los vaivenes de la relación transatlántica, y por otra, el largo proceso norteamericano de aceptación de que la Unión Europea es un proyecto político, más allá de un mercado único.

En el reconocimiento de todos estos factores reside el futuro de la relación. Será necesario, en primer lugar, la incorporación a la política norteamericana, no solo al ámbito de las convicciones, que una PCSD sólida y avanzada favorece el interés nacional norteamericano.

Pero más importante que eso, en segundo lugar, será que un número suficiente de Estados miembros de la Unión lleguen al convencimiento de que su seguridad aumentará con esa PCSD. El conflicto en Siria estuvo a punto de hacer saltar a la propia UE por los aires. Ni Estados Unidos ni la OTAN actuarán para prevenir algo así. Solo una política de seguridad y defensa, extraordinariamente robusta, podrá hacerlo. Y solo con esa política a disposición de la Unión podrá haber una relación sana y fluida con la Alianza Atlántica.

El mérito de las decisiones adoptadas en 2016 es que, en ausencia de pasos políticos sustanciales, lo acordado señala el camino correcto: cooperación en campos concretos, de utilidad práctica, que se traduce en beneficios inmediatos para las dos organizaciones y que son acumulativos. En otras palabras, funcionalismo en estado puro.

No dejaría de tener cierta retranca que esta forma de hacer las cosas, que engendró la Unión Europea, fuera la que encauzara la relación entre las dos organizaciones.

Bibliografía

BISCOP, Sven. *How the EU can save NATO*. Egmont Royal Institute for International Relations 2017.

- CARTAGENA, Ignacio. *La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico*. Cuaderno de Estrategia n.º 129, 2004.
- CASTRO RUANO, José Luis de. *La Política Europea de seguridad y Defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak*. Vitoria: Cursos de Derecho Internacional 2004.
- DUKE, Simon. *EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up co-operation*. Universidad de Deusto 2015.
- GRIGORJEVA, Jekaterina. *The right time for ever closer EU-NATO cooperation is now*. Jacques Delors Institute 2016.
- HIMMIRICH Julia y RAYNOVA Denitsa. *EU-NATO relations. Inching forward?* European Leadership Network 2017.
- HOLMES, Anisa. «EU-NATO relations. A country by country analysis». *The parliament Magazine* 2017.
- HOWORTH, Jolyon. *Strategic autonomy and EU-NATO cooperation. Squaring the circle*. Egmont Royal Institute for International Relations 2017.
- HUNTER, Robert E. *The European Security and Defence Policy: NATO's companion or competitor*. Rand Corporation.
- «Judy Asks: Can NATO and the EU Cooperate?». *Carnegie Europe* 2016.
- KOEHLER, Kevin. *Enhancing EU-NATO cooperation. Looking south and beyond*. NATO Defence College 2017.
- LAZAROU, Elena y LITTLEHALE Michael. *EU-NATO cooperation and European defence after the Warsaw Summit*. European Parliament 2016.
- LONARDO, Luigi. «EU-NATO Relations in the Era of Trump and of the European Defence Union». *E-International Relations* 2017.
- MARTÍN PASCUAL, Estela. *La transformación de la OTAN a través de la evolución de sus conceptos estratégicos*. Universidad de Salamanca 2016.
- MERTERHAZY Attila. *EU-NATO cooperation after Warsaw*. NATO Parliamentary Assembly 2017.
- PAWLAK, Patryk. *Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation*. European Parliament 2015.
- RAIK, Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *A new era of EU-NATO cooperation. How to make the best of a marriage of necessity*. Estonia: International Centre for Defence and Security.
- REICHARD, Martin. *The EU-NATO relationship. A legal and political perspective*. Routledge 2006.
- SMITH, Chris. *EU-NATO relations. Working paper*. HAL 2011.
- VARWICK, Johannes and KOOPS, Joachim A. *The European Union and NATO: 'Shrewd interorganizationalism' in the making?* Routledge 2009.

Capítulo quinto

Las nuevas tensiones por el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades en la OTAN y la brecha de culturas estratégicas

Andrés González Martín

Resumen

La administración del presidente George W. Bush consiguió en 2006, en la cumbre de Riga, alcanzar un primer compromiso con los aliados para identificar como objetivo de gasto en defensa el 2 por ciento del PIB. En otoño de 2014, en la cumbre de Gales, los países de la OTAN se comprometieron a alcanzar este objetivo en un plazo de 10 años y en tanto que se haya producido un incremento del crecimiento económico, dedicando al menos el 20 por ciento a nuevos equipos. Han pasado más de 10 años desde que el indicador del 2 por ciento empezó a ser relevante y todavía nadie puede quitarle la razón al senador norteamericano, en su día candidato a la presidencia de los Estados Unidos, John McCain, cuando en la conferencia de Múnich de 2015 recordaba que se pueden contar con los dedos de la mano los países europeos que han cumplido con sus compromisos de gasto. Los resultados y la situación pueden invitar a pensar que el principal problema no es si se llegará en 2024 a conseguir el objetivo de gasto sino si realmente todos los europeos tienen realmente interés en intentarlo. Mientras tanto, una cuestión relevante es analizar en qué medida este indicador es válido y suficiente.

Palabras clave

Gasto defensa, compromiso, cargas, responsabilidades, cultura estratégica, *America First*

Abstrat

In 2006, at the Riga summit, the administration of President George W. Bush reached a first commitment with allies to identify 2 percent of GDP as a defense spending target. In the autumn of 2014, at the Welsh summit, NATO countries committed themselves to this goal within 10 years, allocating at least 20 percent to new equipment. More than 10 years have passed and US Senator John McCain recalled in 2015 that only five European countries have met their spending commitments. The results and the situation may invite you to think that the main problem is not whether you will get there in 2024 but if all Europeans really have a real interest in trying. The question is to what extent this indicator is valid and sufficient.

Keywords

Spending on defense, commitment, burdens, responsibilities, strategic culture, America First

Una vieja cuestión

En el acta del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos del 22 de enero de 1963 se recogen cuatro consideraciones del presidente John F. Kennedy. El último de estos cuatro apuntes trata de los problemas de defensa a los que se enfrenta en esos momentos el país, destacando el presidente brevemente dos puntos. El primero, muy conciso, confirma el propósito de continuar con los esfuerzos en los proyectos de defensa y espaciales. El segundo, más explícito, trata sobre la necesidad de considerar seriamente los propiamente específicos intereses de los Estados Unidos, sin dejar de reconocer el compromiso con la defensa del mundo libre. Desde esta perspectiva, el presidente Kennedy recordaba a sus consejeros que una de sus misiones más importantes era «persuadir» a los europeos para que incrementen sus fuerzas armadas, interpretando que no tiene sentido que los norteamericanos mantengan desplegadas seis divisiones en Europa y los europeos no alcancen a sostener ni siquiera ese mismo esfuerzo¹.

Es verdad que un presidente dice muchas cosas. El mismo presidente Kennedy pocos meses después, en junio de 1966, en su famoso discurso en Berlín, dijo algo tan solemne y sensato como que la libertad es indivisible, pasando a la historia por sus famosas últimas palabras con las que cerró su alocución: «Ich bin ein Berliner»². La política exige un manejo del tiempo y del espacio acertado para modular el acento, el tono y la intensidad con la que se transmiten los mensajes. Afirmer que soy berlinés no está en contradicción con una forma algo más sofisticada de afirmar que «America First».

Por otra parte, desde la aprobación de la estrategia de respuesta flexible, la desconfianza de los aliados europeos a la completa garantía de seguridad y defensa de los Estados Unidos ha sido más o menos permanente. El «America First» ha estado siempre presente desde que se abandonaron los planteamientos iniciales de disuasión a través de la respuesta masiva frente a la amenaza soviética. Los intentos norteamericanos de controlar de forma exclusiva el uso de las armas nucleares, para evitar el problema de múltiples gatillos atómicos, era consecuencia de una sensata preocupación,

¹ <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v13/d168>.

«If we are to keep six divisions in Europe, the European states must do more. Why should we have in Europe supplies adequate to fight for ninety days when the European forces around our troops have only enough supplies to fight for two or three days?».

² <http://www.americanrhetoric.com/speeches/jfkberliner.html>.

«Freedom is indivisible, and when one man is enslaved, all are not free. When all are free, then we look -- can look forward to that day when this city will be joined as one and this country and this great Continent of Europe in a peaceful and hopeful globe. When that day finally comes, as it will, the people of West Berlin can take sober satisfaction in the fact that they were in the front lines for almost two decades. All free men, wherever they may live, are citizens of Berlin. And, therefore, as a free man, I take pride in the words. Ich bin ein Berliner».

verse arrastrados contra su voluntad a una guerra nuclear provocada por las acciones de las fuerzas nucleares francesas o británicas. En relación a los temores europeos al desenganche norteamericano, Kissigener afirmaba que «distaban mucho de ser infundados». El desarrollo de la fuerza nuclear francesa es consecuencia de la preocupación de desenganche, que aparece por la nueva visión gradual del empleo de las armas nucleares de la administración Kennedy, que podía animar a los americanos a dar marcha atrás durante la escalada para evitar el ataque a su propio territorio.

Las tensiones entre los miembros de una alianza inevitablemente acaban apareciendo. En la OTAN existieron y seguirán existiendo. Tienen mucho que ver con la desconfianza en la capacidad de los demás aliados de sostener sus compromisos, al menos tal como los interpretan los que desconfían. La fuerza de una alianza es la confianza y la confianza es el resultado no solo de objetivos compartidos sino también de estrategias compartidas. La distancia entre los aliados las favorece especialmente las divergencias de intereses, prioridades y de cultura estratégica, que constituirán inevitablemente, en el mejor de los casos, una posibilidad o, en el peor de los casos, una realidad difícil de soslayar. La tensión antes o después terminará emergiendo con el tiempo y puede que llegue a convertirse en una parte fundamental que defina a la propia alianza limitando su recorrido. La posibilidad de divergencia se acentúa con la incertidumbre, por cierto uno de los grandes síntomas provocados por el acelerado ritmo de cambio ideológico, social, político, tecnológico, económico, psicológico y comercial que viene asociado a la globalización.

Las difíciles relaciones de los Estados Unidos con Francia, siendo presidente de la República el general De Gaulle, tienen mucho que ver con la certeza francesa de que los Estados Unidos no permanecerían indefinidamente en Europa. «El viejo continente debía prepararse, guiado por Francia, para hacer frente por sí solo al futuro»³. De Gaulle no dijo que prefiriera semejante resultado, se limitó a dar por hecho que ni siquiera la OTAN podría asegurar las permanentes garantías de seguridad norteamericanas, que descansaban en el despliegue de importantes contingentes de fuerzas militares. La entidad de la presencia militar norteamericana en Europa estaba correlacionada con la cobertura nuclear. Cuanto menor sea la presencia de fuerzas militares norteamericanas en Europa más importante será dotar al continente de un mecanismo nuclear de disuasión común, suficiente y verosímil.

Tanto para el presidente Truman como para Eisenhower la OTAN era una alianza militar contra la URSS pero Kennedy intentó construir una comunidad atlántica capaz de construir un nuevo orden mundial. En un discurso pronunciado por el presidente Kennedy en una reunión celebrada en la Paulskirchen de Francfort sostuvo que la asociación atlántica estaría equilibrada cuando Europa se integre económica y políticamente.

³ KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B.S.A. 1996.

«Solo una Europa plenamente unida podrá protegernos contra toda fragmentación de la Alianza. Solo una Europa semejante permitirá una completa reciprocidad de trato a través del océano, al hacer frente a los asuntos del Atlántico. Solo con una Europa así podremos dar y recibir íntegramente entre iguales, con idénticas cargas de responsabilidades y el mismo nivel de sacrificios».

Las condiciones anticipadas para alcanzar ese equilibrio muchas décadas después no se dan y menos aún con la salida del Reino Unido de la Unión Europea. La ausencia de equilibrio imposibilita gestionar equilibradamente el debate sobre el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades. Kissinger en su libro *Diplomacia* apunta que uno de los más graves errores norteamericanos, todavía no corregido sino incluso en este momento más grave, es asimilar «que las naciones solo cooperan durante largos periodos cuando comparten objetivos políticos comunes, y que la política norteamericana debe enfocar estos fines y no los mecanismos empleados para alcanzarlos. Un orden internacional viable debe dejar suficiente espacio para los intereses nacionales que difieran y aunque deba tratar de reconciliarlos, jamás deberá darlos simplemente por sentados». Aplicar este principio en la OTAN siendo necesario también restringe su potencial como alianza político militar. El vínculo es la fuerza y no al revés pero lo que entendemos por «suficiente espacio para los intereses nacionales» tiene sus límites. Al final sin fuerza suficiente el vínculo pierde credibilidad dentro y fuera de la alianza, por su incapacidad de ofrecer alternativas aceptables para todos.

No es necesario un detallado recorrido histórico para descubrir como la cuestión ha estado siempre presente en las relaciones trasatlánticas. Sin embargo, puede ser bueno repasar algunos puntos que en los últimos años han ido jalonando el camino que nos lleva a al estado actual de la cuestión.

En junio de 2011, pocos días antes de su cese como secretario de defensa de los Estados Unidos, Robert M. Gates pronunció una conferencia en Bruselas, en el Security and Defense Agenda (SDA), para despedirse de Europa⁴. El SDA, un Think Tank que cuenta con el apoyo tanto de la OTAN como de la UE, era un lugar apropiado para que alguien que está marchándose y terminando su carrera política, después de muchos años de servicio en los más destacados destinos de la administración relacionados con la seguridad, la defensa y la inteligencia de los Estados Unidos, pudiera exponer espontáneamente y con más claridad su visión de la situación del momento. Es verdad que los anglosajones son generalmente muy directos a la hora de hablar y también de escribir pero hay ocasiones en las que se muestran singularmente contundentes. Acompañado por el secretario general de la OTAN Jaap de Hoop Scheffer dedicó sus palabras a tratar cuatro asuntos:

- La crítica situación de la misión de la OTAN en Afganistán.
- El diferencial de capacidades militares de los países aliados.

⁴ <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>.

- La necesidad tanto política como militar de identificar los fallos de la alianza para poder actuar y hacerla viable en el futuro.
- La creciente dificultad de los Estados Unidos de sostener el apoyo a la OTAN si los contribuyentes norteamericanos siguen soportando la mayor parte del peso de su presupuesto.

Comenzando por Afganistán y de paso tratando también la operación en Libia, dejó claro que las misiones de OTAN habían puesto en evidencia deficiencias «significativas» tanto en capacidades militares como en el compromiso político de los aliados europeos. La situación la interpretaba como potencialmente peligrosa para la OTAN por su incapacidad para conducir y sostener una campaña. Las deficiencias de las operaciones de la OTAN las consideró el señor Gates tan graves como para sostener que consideraba, no como posibilidad de futuro sino como una desagradable realidad del momento, a la alianza una organización que se movía a dos velocidades diferentes, en dos niveles diferentes de compromiso, valorando esta situación como «inaceptable». Inaceptable significa que la paciencia tanto del Congreso como de los contribuyentes norteamericanos se acaba⁵.

Desde luego no es difícil entender las reticencias tanto de los políticos como de los ciudadanos cuando más de 20 años después de la caída del muro todavía la seguridad y defensa de Europa depende de las capacidades militares de los Estados Unidos y de su determinación de ponerlas en juego. Si algunos de los socios europeos descuidan su propia defensa los norteamericanos pueden entender como excesiva la carga impositiva que para ellos supone garantizar la seguridad de otros que prefieren destinar sus recursos a otros fines. A nadie le gusta vivir en un edificio donde unos cuantos vecinos se han acostumbrado a no pagar los gastos de comunidad, aunque el impago les impida participar en la toma de decisiones importantes, sobre todo cuando los que sostienen el presupuesto tienen dificultades económicas en casa.

Finalmente, me parece interesante destacar una idea que de pasada repite dos veces el secretario de defensa Robert Gates, una vez en su conferencia y otra durante el periodo de preguntas. La cuestión, que no creo que sea menor pero de la que no se habla mucho, tiene que ver con el relevo generacional de los líderes norteamericanos. Muchos de los nuevos responsables de dirigir al país no han vivido como adultos la Guerra Fría, ni han sido responsables de afrontar sus desafíos. La percepción de la relevancia del vínculo trasatlántico acumulada durante décadas de trabajo por la generación de Gates, que tuvo que enfrentarse a la amenaza soviética, no es y no puede ser

⁵ «The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress –and in the American body politic writ large– to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defense. Nations apparently willing and eager for American taxpayers to assume the growing security burden left by reductions in European defense budgets».

la misma que la de una nueva generación que empezó a tener algo que decir, decidir y hacer en el mundo después de 1989. Un cambio de generación es un punto de inflexión donde la historia pivota, adecuando el recorrido de la función al reajuste de las percepciones y juicios, como resultado de algunos cambios y nuevas experiencias. Si el vínculo transatlántico no es capaz de adaptarse y al mismo tiempo conformar la realidad de la nueva generación día a día perderá vigencia.

Este doble apunte tan humano del secretario de defensa Robert Gates podríamos relacionarlo con la teoría de las generaciones de José Ortega y Gasset y con su concepto de razón vital: «Para cada generación, vivir es, pues, una faena de dos dimensiones, una de las cuales consiste en recibir lo vivido –ideas, valoraciones, instituciones, etc.– por la antecedente; la otra, dejar fluir su propia espontaneidad. Su actitud no puede ser la misma ante lo propio que ante lo recibido»⁶.

La «*Greatest Generation*» que vivió la segunda guerra mundial prácticamente ha desaparecido. Son pocos y muy viejos los soldados que combatieron aquella guerra. Ver películas no es suficiente, por muy buenas que sean. «Patton», «Corazones de Acero», «Salvar al Soldado Ryan», «Malditos Bastardos», «El día más largo», incluso las más recientes «Dunkerque» o el «Instante más Oscuro» y las muchas que están por hacer, no sustituye la vivencia real de aquellos días. El título de la película dirigida por Clint Eastwood, ambientada en la conquista de la isla de Iwo Jima, es ilustrativo, «Banderas de nuestros padres». Los monumentos conmemorativos, libros y otras construcciones culturales pueden mantener vivas estas narrativas durante mucho tiempo, pero siempre serán vulnerables a nuevos acontecimientos.

El cambio de generación desde luego no es un asunto menor, al menos así lo entendía Ortega que creía que el concepto de generación es el concepto más importante de la historia y el gozne sobre el que esta ejecuta sus movimientos. Julián Marías, discípulo de Ortega, en su libro *El método histórico de las generaciones*⁷, repasa diferentes aportaciones de distintos autores que han estudiado el tema, comenzando por Augusto Comte que afirmaba que «en principio, no hay que ocultar que nuestro progreso social se apoya esencialmente en la muerte; es decir, que los sucesivos pasos de la humanidad suponen necesariamente la continua renovación, al pasar de una generación a la que sigue».

La generación de la Guerra Fría se ha quedado atrás y una nueva toma el relevo en el puente de mando. Es muy probable que los norteamericanos que nacieron después del año 1964 estén de acuerdo con Henry Kissinger, que en un artículo titulado «The three revolutions», escrito en 2008, identificaba tres cambios disruptivos a los que debe enfrentarse la OTAN:

⁶ ORTEGA Y GASSET, José. *El tema de nuestro tiempo*. Madrid: Alianza Editorial 1983.

⁷ JULIÁN, Marías. *El método histórico de las generaciones*, 1961.

- La transformación del tradicional sistema de Estados en Europa, provocado por la Unión Europea.
- El islamismo radical y su particular forma de entender la soberanía.
- El cambio del centro de gravedad de los intereses de la política internacional del Atlántico al Pacífico.

La élite norteamericana que empieza ahora a tomar el relevo ha nacido después del 1960. La nueva generación de estadounidenses sea cual sea su posición social no ha combatido en Europa durante la segunda guerra mundial ni ha estado desplegada en el continente vigilando al otro lado del muro. El vínculo emocional y psicológico de estos norteamericanos con Europa no puede ser el mismo que el que tuvieron sus padres y sus abuelos. En junio de 2011, Robert Gates estaba anticipando lo que vendría a pasar después, poniendo en circulación la idea de que en el futuro las decisiones y elecciones se van hacer teniendo más en cuenta lo mejor para los Estados Unidos⁸.

El vigor del «America First» en relación a la distribución de cargas entre los aliados, el reajuste de los gastos y aportaciones de cada uno y la revisión de los compromisos y los tratados estaba anunciado. Los fundamentos de esta demanda han calado en la sociedad norteamericana y en sus representantes políticos. Este hecho no deberíamos ignorarlo porque nuestras relaciones con los Estados Unidos y nuestra posición en la OTAN dependerán de nuestra capacidad o incapacidad de entender el mensaje que en su despedida nos dejó un viejo secretario de defensa, capaz de mantenerse en el cargo durante los difíciles momentos finales del segundo mandato del presidente Bush, relevando en el momento más difícil en Iraq a Donald Rumsfeld, y durante la mayor parte del primer mandato del presidente Obama.

Más adelante en febrero de 2014, en la conferencia de ministros de defensa de la OTAN, el secretario de defensa norteamericano Chuck Hagel, en la misma línea que sus antecesores, seguía insistiendo en que la situación no era sostenible. El argumento era muy claro, la senda actual no puede sostenerse porque la alianza solo se mantendrá mientras sus miembros demuestren su voluntad de luchar y de invertir en ella⁹. El equilibrio en el reparto de las cargas presupuestarias y consecuentemente de capacidades era para el señor Hagel el elemento central del problema. Sus palabras no dejaban lugar a dudas, reajustar la distribución de cargas presupuestarias es un imperativo no es una elección¹⁰.

⁸ «I think the kind of emotional and historical attachment that American leaders have had to this alliance for nearly 65 years is aging out. And decisions and choices are going to be made more on what's in the best interests of the United States going forward».

⁹ <http://www.lexingtoninstitute.org/wp-content/uploads/2014/03/NATOs-Last-Chance.pdf>.

¹⁰ «Rebalancing NATO's burden-sharing and capabilities is mandatory - not elective».

Durante la Conferencia de Seguridad de Munich de este 2017 volvió a presentarse la reiterativa cuestión del futuro de la OTAN. Como se podía esperar volvieron a surgir los cruces de acusaciones. Mientras los norteamericanos señalaban que los europeos podían mantener un compromiso político con la OTAN, este no se reflejaba en un compromiso militar suficiente para evitar el desfase de capacidades y la creciente dificultad de interoperar con las fuerzas armadas norteamericanas. Por otro lado, los europeos daban la vuelta al argumento insistiendo en destacar la creciente desconexión norteamericana con Europa a pesar de su poder militar y su incapacidad para valorar en todo su potencial las aportaciones no militares a la seguridad.

Para George Friedman, fundador y actual director del Think Tank Geopolitical Futures¹¹ y fundador también de Statfor¹², la OTAN fue creada para responder a la amenaza soviética en Europa pero hoy ese no es el problema. La OTAN no fue creada para sobrevivir a su éxito¹³. La tensión y la presión rusa que sienten las repúblicas bálticas, Polonia, el resto de los países del Este, compartida por el Reino Unido, no es percibida por el resto de los aliados de Europa de la misma manera. Alemania la gran potencia económica de continente puede entender el riesgo pero no lo valora como amenaza directa, con los países del sur y del oeste pasa lo mismo. La relación de Alemania con los Estados Unidos y Polonia es cada vez más tensa. Alemania dispuesta a imponer sanciones a Rusia no quiere una continua confrontación con Rusia. Polonia y los Estados Unidos están más preparados y dispuestos a prolongar el enfrentamiento con Rusia si fuera preciso. Las estrechas relaciones entre Polonia y los norteamericanos se deben a su visión compartida respecto al agresivo papel que Rusia representa hoy. Tanto polacos como estadounidenses están de acuerdo en contener a Rusia. Alemania por su parte busca alguna manera de acomodarse a las provocaciones rusas y estas diferencias son la raíz del desencuentro¹⁴. Alemania entiende que Rusia es un mercado donde puede de forma casi natural tener una posición privilegiada. Mientras las cosas no terminen de arreglarse el coste de oportunidad para la economía alemana puede ser muy alto.

En otro escenario, aunque existe un consenso general sobre el riesgo que supone la desestabilización de Oriente Medio, no hay una posición compartida sobre el papel que la OTAN debe asumir para pacificar la región, ni siquiera hay un acuerdo sobre la obligación de considerar la situación de Oriente Medio como una cuestión relacionada con la defensa colectiva. El yihadismo no se entiende por todos los países como una amenaza de la misma naturaleza, incluso un mismo país puede cambiar su percepción del problema

¹¹ <https://geopoliticalfutures.com/>.

¹² <https://www.stratfor.com/>. Statfor se presenta como la plataforma de inteligencia geopolítica líder mundial.

¹³ <https://geopoliticalfutures.com/nato-middle-east-eastern-europe/>.

¹⁴ <https://geopoliticalfutures.com/different-ever-closer-union/>.

con el paso del tiempo y el cambio de gobierno. No existe una base política común sobre el problema, imposibilitando el desarrollo de una estrategia compartida por todos. Dentro de la alianza no hay consenso sobre los conflictos de hoy y la respuesta militar que exigen su resolución. En estas circunstancias no puede identificarse una misión y una estructura clara para la organización.

Mientras que los Estados Unidos han sostenido una dura guerra durante 16 años en varios países musulmanes, muchos países europeos solo han contribuido, seguramente más por obligación que por convicción, al esfuerzo de guerra con aportaciones simbólicas, manifestándose escépticos y críticos con la intervención. Evidentemente, si no existe un completo acuerdo sobre el tipo de amenazas a las que se enfrenta la OTAN no puede adoptarse una estrategia común. Para George Friedman el problema no es la OTAN el problema es la incoherencia de los países europeos, que no mantienen un consenso general y fuerte sobre su propia defensa. Vuelve a aparecer las críticas norteamericanas que surgieron durante la invasión de Iraq. La sofisticación europea termina convirtiéndose en pasividad para muchos países del continente que con esta actitud ponen a prueba la paciencia norteamericana. El resultado final es que los países de Europa no han sido capaces de adoptar decisiones colectivas ni respecto a la agresividad de Rusia ni respecto a la inestabilidad de Oriente Medio.

El análisis de las previsiones estratégicas de la OTAN, Strategic Foresight Analysis (SFA) revisado en 2015 y recientemente actualizado en 2017¹⁵, señalaba que la pérdida potencial de relevancia de la OTAN podría estar impulsada por los cambios en el foco principal de atención de los distintos países aliados, la reorientación de los esfuerzos militares más allá del área Euro-Atlántica y la dificultad de justificar el mantenimiento de las capacidades militares. La pérdida de peso de la OTAN implicaría un creciente revisionismo o incluso fragmentación favorecida por el aumento del número de actores de peso internacional y sus políticas asertivas y desafiantes.

El panorama de las previsiones no es muy alentador. Es posible que para muchos en Europa nos parezca estridente la forma de ver las cosas de la mayoría de los norteamericanos, que se expresan con más o menos contundencia, pero no deberíamos ignorarlas siempre. Estados Unidos puede seguir manteniendo sus compromisos con Europa pero si algunos países no asumen la carga, compromiso y responsabilidad que les corresponde lo único que cabe esperar es que las decisiones que tome la Administración norteamericana sigan ignorando la opinión de los votantes que no están dispuestos a pagar el precio de su defensa.

Por otra parte, son muchos los europeos que están convencidos de que los Estados Unidos actúan de forma unilateral sin atender suficientemente los

¹⁵ http://www.act.nato.int/images/stories/media/clibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf

planteamientos y preocupaciones de sus aliados. Seguramente no les falta razón, pero en este momento surgen oportunidades y necesidades de cambios profundos. La forma de actuar del presidente Obama, que se interpretó con un nuevo estilo de liderar desde atrás¹⁶, los cambios de prioridades de los Estados Unidos, ocupados en el Pacífico y extremo oriente, especialmente ahora con la crisis provocada por Corea del Norte, y su continua preocupación por el terrorismo islamista radical, crean un nuevo escenario donde Europa debe actuar de una forma más asertiva. La tendencia se refuerza con la puesta en marcha el *Brexit*.

Jean Claude Juncker en el informe que emitió en la sesión preparatoria del Consejo de primavera de 2017 recordaba que «no podemos dar por sentado que Europa es segura, libre y pacífica; la guerra ya no es cosa del pasado. Hemos dependido en demasía y demasiado tiempo del poder militar de otros. Ahora tenemos que aprovechar la ocasión para hacernos cargo de nuestra seguridad». Mientras tanto seguía destacando la ineficacia y fragmentación de la defensa de Europa en la actualidad que tiene sus consecuencias porque resulta demasiado cara y poco efectiva. «La falta de cooperación en defensa nos cuesta entre 25.000 y 100.000 millones de euros»¹⁷, es decir en torno a un tercio del gasto total de los países de la UE.

No obstante, sin dejar de considerar la relevancia de estos aspectos, Mark Leonaard, en un documento publicado por el European Council on Foreign Relations, titulado *La Europa que protege* en el punto dedicado al nuevo y amplio orden de seguridad europeo destaca que el problema más grave en la Unión es la defensa de los valores fundamentales de la UE internamente. La UE debe tener cuidado de actuar sin alimentar el nacionalismo y el populismo mediante intervenciones ineficaces y costosas. Europa, según Mark Leonard, tiene que abandonar la esperanza de construir un mundo a su imagen y semejanza, abandonando el sueño de un universalismo democrático para asegurar su excepcionalismo democrático. Manteniendo un poderoso sistema democrático liberal dentro de la Unión mientras acepta la debilidad creciente del ese orden liberal en el resto del mundo¹⁸.

En este sentido, el presidente de la república francesa, en un discurso a finales de septiembre de 2017 en la Sorbona, comenzaba diciendo, en sus primeras palabras, que «un solo camino nos garantiza el futuro: la refundación de una Europa soberana, unida y democrática». La prensa española recogía estas declaraciones que anunciaban una transformación profunda

¹⁶ <http://foreignpolicy.com/2011/10/27/who-really-said-obama-was-leading-from-behind/>.

¹⁷ RUIZ, Rosa. «La Europa que protege». *Revista Española de Defensa*. Ministerio de Defensa España 2017.

¹⁸ http://www.ecfr.eu/publications/summary/leurope_qui_protege_conceiving_the_next_european_union.

de la Unión Europea para protegerla de las amenazas exteriores y blindarla ante los populismos eurófobos en el interior¹⁹.

El presidente francés lanzó un llamamiento de alerta y a la vez ofreció una visión de futuro: «La Europa que conocemos es demasiado débil, lenta e ineficaz», dijo, «... pero solo Europa puede darnos una capacidad de acción ante los grandes desafíos contemporáneos». En este momento, la situación interna de los socios europeos invita especialmente a tener en cuenta las advertencias del presidente francés, que nos recuerda la historia de la primera mitad del siglo xx europeo. «El nacionalismo, el populismo de la identidad y el proteccionismo encendieron las hogueras donde Europa pudo haber perecido», ahora otra vez «aquí están con hábitos nuevos».

El mensaje fue muy claro, solo un Europa fuerte podrá defender los intereses globales de sus miembros porque ya no podemos defenderlos solos cada uno por su cuenta, alertando que si los cambios necesarios no los ponen en marcha los que confían en Europa serán sus enemigos quienes se encargarán de deconstruir el futuro.

En realidad, la experiencia política en Francia y en otros muchos países de Europa nos coloca delante del dilema que define el presidente francés. Un dilema que obliga a elegir entre dejar que poco a poco, cada vez que se celebren elecciones, las fuerzas nacionalistas y populistas ganen terreno y que los que detestan a Europa, en diez o quince años, dirijan nuestro futuro, o como contrapropuesta a los nacionalismo y populismos impulsar una Europa capaz de asumir todos los riesgos. El dilema obliga a tomar decisiones y poner en marcha medidas concretas. Entre las muchas propuestas que defendió estaban la creación de una fuerza de intervención, un presupuesto de defensa, una doctrina militar común, una academia europea de espionaje, una fuerza común de protección civil, una agencia de innovación y una oficina europea de asilo²⁰.

Pocas semanas antes, a principio de septiembre, en Atenas con la Acrópolis al fondo, también el presidente Macron insistió en la necesidad de «refundar» Europa. Una Europa más fuerte, capaz de hablar de tú a tú a Estados Unidos y China, mejor armada para proteger a los europeos ante amenazas globales como el terrorismo o el cambio climático, y, sobre todo, mejor conectada con una ciudadanía alejada del proyecto. Sus palabras fueron muy críticas con los líderes europeos y con el entramado burocrático de la Unión. En estos momentos una Europa más fuerte, más unida y más preparada para abordar su seguridad y su defensa no será un peligro para el vínculo Atlántico, posiblemente será todo lo contrario, especialmente si es conse-

¹⁹ https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506421196_879623.html.

²⁰ <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/europa/eventos/article/iniciativa-del-presidente-de-la-republica-para-europa-una-europa-soberana-unida?xtor=RSS-1>.

cuencia de un reforzado sentimiento de pertenencia que actúe como sólido cemento de Europa y de Occidente.

Tiene Occidente voluntad de sobrevivir

Cuando el presidente Trump visitó Varsovia en julio de 2017 fue recibido como un campeón de las libertades nacionales de Polonia. El escenario elegido fue la plaza Krasinski, donde se alza el monumento a los héroes polacos que se sublevaron contra los ocupantes nazis en 1944. Las palabras del presidente Trump no estaban dirigidas a los polacos, aunque hiciera mención a su heroica resistencia para defender su libertad. El presidente norteamericano se dirigía a los países europeos que se mantienen más escépticos respecto al compromiso colectivo de defensa, especialmente Alemania. «La defensa de Occidente descansa en último término no solo en los medios, sino en la voluntad de prevalecer de su gente. La cuestión fundamental de nuestro tiempo es si Occidente tiene la voluntad de sobrevivir»²¹. Es posible que en Alemania y otros países de Europa muchos de sus ciudadanos consideren estas palabras excesivas.

El análisis de las previsiones estratégicas de la OTAN, Strategic Foresight Analysis (SFA)²² revisado en 2015 y pendiente de ser actualizado en 2017, identifica las fracturas de identidades como una tendencia que implicará el debilitamiento de la identidad nacional asociada a un aumento del individualismo autorreferencial y las tensiones intergeneracionales que pueden complicar la cohesión de las sociedades. Lo que podría suponer una intensificación de los conflictos entre los gobiernos y sus ciudadanos y también entre ciudadanos de diferentes grupos culturales.

La previsión de la OTAN está fundamentada en la vigencia de una nueva forma de pensar, que en las décadas venideras nos enfrentarán a profundas contradicciones y paradojas desconcertantes, que nos harán experimentar esperanzas envueltas en la desesperación²³. Una parte del pensamiento europeo ha llegado a la clara convicción de que la situación estará marcada por graves incertidumbres en el campo cultural, antropológico, ético y espiritual²⁴. Esta tendencia, generalmente aceptada, supondrá una creciente

²¹ http://www.abc.es/internacional/abci-estados-unidos-polonia-modelo-para-occidente-201707070837_noticia.html.

²² <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>.

²³ Ulrich Beck en su manifiesto cosmopolita, introducción a su libro *la sociedad del riesgo global*, señala que tanto el pensamiento posmoderno, como su contrapunto desde la modernidad tardía, modernidad líquida, modernidad reflexiva o la constelación posnacional y otras aproximaciones de los más destacados pensadores del momento, están de acuerdo en este un punto.

²⁴ Bauman, Lyotard, Harvey, Haraway, Giddens, Albrow, Lash, Melucci, Maffesoli, Touraine, Habermas, Held, Vadana Shiva, Gernot Böhme, Maarten Hajer, Drzyzek, Dobson, Wynne, Barbara Adam, Hayward.

confusión y desorientación que se traducirá en una fragmentación social y política creciente en Occidente. Esta fragmentación es el resultado de la incapacidad de los europeos de dotar a Europa de un alma con vitalidad suficiente para sostener una identidad común. El expresidente de la Comisión Europea Jacques Delors en el parlamento europeo, durante la conmemoración del vigésimo aniversario de la reunificación alemana en octubre de 2010, volvió a reclamar la necesidad de dotar a Europa de un alma. El señor Delors entendía que a Europa le falta un alma y relaciona esta insuficiencia con los problemas que arrastra el proyecto europeo, que el expresidente de la Comisión identificaba como la suma del individualismo, la globalización y la falta de interés nacional de los gobiernos por un proyecto común²⁵.

Esta incapacidad de dotar a Europa de su propio espíritu ha permitido que emerja una sociedad líquida sin referencias, instalada en el relativismo, en la complacencia de una prosperidad consumista donde el dinero es el único vínculo social sólido, en la comodidad del espectador que observa la realidad para tomar tanta distancia como puede y de esta manera disfrutar del momento con un desentendimiento ético que nunca mancha porque no compromete. Los europeos de esta manera se instalan en un exceso de diagnóstico que paraliza la posibilidad de poner en marcha proyectos consistentes a largo y medio plazo.

Por un lado la modernidad líquida²⁶, como propuesta dominante en Europa, impone una valoración crítica de los vínculos sociales estables y compartidos, que apela al compromiso de la propia conciencia personal, como vínculo exclusivo de cualquier acción comunitaria, sujeta siempre a una revisión continua y a una permanente reconfiguración de los compromisos. Esta corriente de pensamiento supone el triunfo de una conciencia autorreferencial, permanentemente crítica y en proceso continuo de construcción que puede debilitar la defensa de los mismos principios que propone, los derechos humanos y la libertad individual.

El resultado inevitablemente situará a gran parte de Europa en una era posmoralista, que anuncia el ocaso del deber y el triunfo de una ética indolora que rechaza y desacredita los virtudes de la abnegación, la obediencia y el compromiso comunitario, estimulando la satisfacción de deseos inmediatos, la pasión del ego y la felicidad materialista²⁷. Por otro lado, la victoria del relativismo, que supone la aceptación de que cualquier teoría de la verdad, del conocimiento y del comportamiento son exclusivamente un constructo cultural, puede derivar en el convencimiento de que toda creencia y comportamiento son equiparables por no existir una base sobre la que medir su va-

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20101006ST085428/jacques-delors-europe-needs-a-soul>.

²⁶ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. México: Fondo de cultura económica 2003.

²⁷ LIPOWETSKY, Gilles. *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama 2005.

lor. El peligro relativista desarma cualquier posible movilización política que suponga importantes y prolongados sacrificios para sostener la seguridad y prosperidad del continente.

Por otra parte, emerge la creciente fascinación por lo efímero y la moda que instala a muchos europeos en el presente como único tiempo social relevante y que descubre en el consumo un soporte con suficiente capacidad para definir la propia identidad del individuo sin imponer otra carga que el precio de un producto²⁸.

Además, la preminencia de lo económico y de los mercados, especialmente los financieros, que aspiran a desbordar cualquier regulación política y de orden cultural o social, imponiendo un orden de precios sobre un orden de valor, desarma la solidaridad entre los diferentes grupos sociales. La incapacidad de los gobiernos para afrontar las crecientes expectativas de los ciudadanos, el aumento de las desigualdades sociales, las mayores diferencias de oportunidades y el creciente riesgo de inestabilidad multiplican la presión sobre los gobiernos, instituciones y sociedades para adaptarse a cambios sistémicos. Responder eficazmente a los desafíos que están por llegar requiere no solo recursos y capacidades suficientes sino también voluntad política²⁹.

El perfil del pensamiento dominante nos instala en un panorama consolidado de pensamiento débil donde cualquier intento de aglutinar alguna respuesta colectiva a los desafíos de nuestros días será percibida como sospechosa. El expresidente alemán, Joachim Gauck, después de cinco años en el cargo, se dirigía a los alemanes el 18 de enero de 2017 subrayando los peligros de ruptura interna. Se atrevía reconocer no solo que existe un elevado número de estilos de vida y un gran número de entornos sociales en nuestras sociedades sino también que cada uno de ellos tienen sus propias formas de comunicación que impide el contacto entre ellos y el desarrollo de la pluralidad. Este vivir de espaldas, al margen de los otros, sin punto de superposición entre grupos, para el presidente Gauck, toma la forma de oposición al otro. La situación le obligaba a resaltar la importancia de combatir la fragmentación³⁰.

Frente a estos reflejos de la realidad de una parte relevante del pensamiento en Europa, no debe resultarnos tan escandaloso que en Polonia, el presidente de los Estados Unidos, afirme que «nuestra propia lucha en defensa de Occidente no empieza en el campo de batalla, sino que empieza en nuestras mentes, en nuestras voluntades y en nuestras almas».

²⁸ LIPOWETSKY, Gilles. *El imperio de lo efímero: la moda y su destino en las sociedades modernas*. Barcelona: Anagrama 1990.

²⁹ <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>.

³⁰ <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/JoachimGauck/Reden/2017/170118-What-should-our-country-be-like.html>.

Las declaraciones del presidente coincidían con el punto fundamental de la intervención del senador John McCain en la conferencia de seguridad de Munich, en febrero de este año 2017. La conferencia estaba enmarcada en un panel de discusión titulado: «El futuro de Occidente: caída o retorno»³¹.

El senador apuntó que plantearse si Occidente podrá sobrevivir hace unos años hubiera sido una provocación que habría arrastrado críticas y acusaciones de alarmismo histriónico. Sin embargo, en 2017 plantearse el definitivo declinar de Occidente, según su opinión, tiene ahora todo el sentido del mundo, poniendo el acento en la relevancia del momento actual. Plantearse la supervivencia de Occidente no ha tenido nunca tanta transcendencia como ahora³².

Las razones que expuso para justificar el peligro de supervivencia de Occidente en el momento actual son las siguientes:

1. La pérdida de vigencia de los valores democráticos universales y el ascenso del nacionalismo y el sectarismo populista.
2. El resentimiento creciente contra los emigrantes, los refugiados y las minorías, especialmente los musulmanes.
3. La creciente incapacidad e incluso falta de voluntad para distinguir lo verdadero de lo falso, la verdad de la mentira.
4. El relativismo político de muchos occidentales que empatizan con el autoritarismo y lo consideran moralmente equiparable a la democracia.
5. Pero especialmente la deserción de muchos ciudadanos occidentales de sus principios porque creen que nuestra civilización está agotada.

Sin embargo, a pesar de la gravedad del momento los líderes norteamericanos siguen declarando que la supervivencia no es una cuestión de medios materiales, es ahora y siempre una batalla moral y de voluntad. Indro Montanelli decía lo mismo en el capítulo final de su historia de Roma. «Como todos los grandes imperios, el romano no fue abatido por el enemigo exterior, sino roído por sus males internos... La crisis militar no era más que el resultado de una decadencia más compleja, antes que nada biológica. Había comenzado por las altas clases de Roma, porque, como dicen en Nápoles, el pescado empieza a apestar por la cabeza, con el relajamiento de los vínculos familiares y la difusión de las prácticas maltusianas y abortivas. La vieja y orgullosa aristocracia, que fue acaso la más grande clase dirigente que el mundo ha visto, y que durante siglos dio ejemplo de integridad, valor, patriotismo, en suma, de carácter, después de las guerras púnicas, y más aún después de César, comenzó a darlo de egoísmo y de vicio».

³¹ The Future of the West: Downfall or Comeback.

³² <https://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2017/2/remarks-by-sasc-chairman-john-mccain-at-the-2017-munich-security-conference>. «The next panel asks us to consider whether the West will survive. In recent years, this question would invite accusations of hyperbole and alarmism. Not this year. If ever there were a time to treat this question with a deadly seriousness, it is now».

El Munich Security Report 2017 se presentaba con un título provocador: ¿Posverdad, pos-Occidente, posorden?³³ El informe comienza diciendo que el mundo se enfrenta ahora a una crisis de la democracia liberal. Afirmando que las sociedades occidentales están preocupadas por la emergencia de movimientos populistas internos que se oponen a elementos fundamentales de modelo democrático. Mientras tanto, desde fuera, las sociedades occidentales son desafiadas por regímenes autoritarios que intentan poner en duda la democracia liberal y debilitan el orden internacional. Los ciudadanos europeos parecen indiferentes e incapaces de afrontar eficazmente las graves crisis de seguridad a las que nos enfrentamos³⁴.

El expresidente alemán, Joachim Gauck, advirtió del peligro que para las democracias occidentales supone el desembarco de la posverdad en la política. En su opinión estamos viviendo tiempos donde la ciudadanía está amenazada porque frecuentemente no es posible discernir lo que es verdadero o falso. En los medios sociales en particular, casi no hay límite a mentiras, insultos y comentarios destinados a desacreditar. Además, las potencias extranjeras realizan guerras de información destinadas a desestabilizar a otros países. Esto es mucho más fácil porque los sentimientos a menudo se vuelven más decisivos que los hechos cuando se trata de formar opiniones. Sin embargo, debemos recordar que si solo aceptamos como hecho lo que ya creemos de todos modos y si las medias verdades, interpretaciones, teorías conspiratorias y rumores cuentan tanto como la verdad, entonces el camino está abierto para demagogos y tiranos³⁵.

La conclusión no es difícil de adivinar. Una cultura de la «posverdad» hace que las campañas internas o externas de desinformación y propaganda sean más probables y erosionen el fundamento mismo del debate racional del que dependen las democracias liberales. El efecto del triunfo de la cultura de la posverdad es demoledor para la seguridad y la defensa de un país porque destruye la resiliencia de una nación frente a la presión de la comunicación estratégica de nuestros enemigos.

Frente a este peligro cierto la OTAN ha sentido la necesidad de reaccionar. En la cumbre de Varsovia de 2016 el comunicado final vinculaba, como dos caras de una misma moneda, la disuasión con la resiliencia. Si una sociedad no es capaz de sobreponerse a la presión de las agresiones reales o virtuales, tangibles o intangibles, cualquier intento de convencer a nuestros adversarios del peligro de convertirse en nuestros enemigos no tendrá la más mínima posibilidad de ser efectivo. La resiliencia es imprescindible cuando nuestras sociedades abiertas se han convertido en el objetivo de los populismos, los nacionalismos y las tiranías. La resiliencia tiene que ver no solo

³³ Post-Truth, Post-West, Post-Order?

³⁴ <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/>.

³⁵ <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/JoachimGauck/Reden/2017/170118-What-should-our-country-be-like.html>.

con elemento físicos, como los servicios y las infraestructuras, ni siquiera de estos convergiendo con la determinación institucional. La resiliencia afecta al conjunto de la sociedad y su capacidad de sobreponerse a cualquier agresión o presión para continuar funcionando como sociedad aunque las condiciones sean muy diferentes a las consideradas como normales.

Los debates sobre el futuro de Occidente y la respuesta de la OTAN a un periodo de confusión sin precedentes seguirán abiertos. Sin embargo algunos compromisos están firmados, en otoño de 2014, en la cumbre de Gales, la OTAN acordó que sus miembros deberían alcanzar un presupuesto de defensa al menos del 2 por ciento de su PIB, dedicando al menos el 20 por ciento a nuevos equipos, en un plazo de 10 años y en tanto que se haya producido un incremento del crecimiento económico.

La administración del presidente George W. Bush consiguió en 2006, en la cumbre de Riga, alcanzar un compromiso con los aliados para marcar el objetivo del 2 por ciento. Han pasado más de 10 años y todavía nadie puede quitarle la razón al senador norteamericano y en su día candidato a la presidencia de los Estados Unidos John McCain, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Senado de los Estados Unidos, cuando en la conferencia de Munich de 2015 recordaba que se pueden contar con los dedos de la mano los países europeos que han cumplido con sus compromisos de gasto. Los resultados y la situación nos invitan a pensar que el principal problema no es si se llegará en 2024 a conseguirlo sino si realmente los europeos tienen voluntad e interés en intentarlo.

La cuestión para Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, es importante. La capacidad de nuestra Alianza para cumplir con todas sus tareas depende de que todos los aliados aporten su parte justa. Los europeos no pueden pedir a los Estados Unidos que se comprometan con la defensa de Europa si no están dispuestos a comprometerse más. El reparto de la carga no es solo un gasto. También se trata de disponer de tropas equipadas y entrenadas, además de capacidades de alto nivel para las operaciones de la OTAN. Y la voluntad política de llegar a la defensa del otro³⁶.

Los tempos de los tres grandes de Europa

La revisión estratégica de seguridad y defensa del Reino Unido de 2015 destacaba que el Reino Unido había alcanzado un presupuesto en defensa del 2 por ciento del PIB³⁷. Sin embargo, antes de las elecciones de junio de 2017, la

³⁶ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm?selectedLocale=en.

³⁷ «Our strong economy provides the foundation to invest in our security and enables us to project our influence across the world. It has enabled us to choose to invest 2 % of GDP on defence and 0.7 % of GNI on Official Development Assistance. We are the only major country to meet both these targets».

primera ministra Theresa May recibió una carta firmada por varios oficiales generales retirados y académicos de renombre entre los que cabe destacar al general de Ejército Lord Richards y al almirante general Lord Boyce, ambos antiguos jefes de Estado Mayor de la Defensa, al general del Aire Sir Michael Graydon, que fue jefe de Estado Mayor del Aire, al general de Ejército Sir Richard Barrons, jefe de Estado Mayor del Mando de las Fuerzas Conjuntas, el vicealmirante Sir Jeremy Blackham, segundo jefe de Estado Mayor de la Armada y segundo jefe de Estado Mayor de la Defensa, por el conocidísimo Sir Hew Strachan, destacado profesor de historia militar y de relaciones internacionales, Gwythian Prins, investigador emérito del London School of Economics y consejero del panel estratégico de apoyo al jefe de Estado Mayor de la Defensa, entre otros destacados generales y doctores³⁸. El escrito advertía al próximo primer ministro de la urgente necesidad de revisar el presupuesto de defensa y su asignación a las capacidades esenciales de las Fuerzas Armadas³⁹.

Los firmantes de la carta apreciaban que, a pesar de las declaraciones políticas reafirmando los compromisos de incrementar el gasto, la realidad es que los fondos no se encontraban cuando y donde eran necesarios, lo que terminaba provocando que el celebrado objetivo alcanzado de gastar el famoso 2 por ciento fuese puesto en cuestión y criticado, provocando frustración. En este sentido, La mayoría de los analistas están de acuerdo que el gasto en los recursos militares fundamentales de la defensa no estaba suficientemente atendidos, por no recibir la parte que les corresponde de los fondos destinados al conjunto de la defensa y por la caída de la libra después del *Brexit*.

Un año antes el general de Ejército Sir Richard Barrons, jefe de Estado Mayor del Mando de las Fuerzas Conjuntas, el cuarto ejército británico, había dirigido al ministro de defensa Michael Fallon un informe privado de diez páginas, al que tuvo acceso el *Financial Times*⁴⁰. El informe del jefe de Estado Mayor del Joint Forces Command es para algunos analistas el más crítico, de un general de tanta relevancia, con la política de defensa del Reino Unido que haya llegado a la opinión pública en muchos años.

La conclusión más preocupante del informe sería que las Fuerzas Armadas británicas no están preparadas para defender el país contra un ataque militar y que han perdido su disposición para enfrentarse a un enemigo en una guerra convencional. Esta apreciación no debería llamar la atención cuando en 2015 la revisión estratégica de la seguridad y la defensa anunciaba que la OTAN es el corazón de la política de defensa del Reino Unido, siendo las

³⁸ <http://www.bbc.com/news/uk-39863306>.

³⁹ «The newly elected prime minister will be confronted with the need for a brutally honest appreciation of the budget for and capabilities of the UK's armed forces».

⁴⁰ https://www.reddit.com/r/europe/comments/537o9w/britains_withered_forces_not_fit_to_repel_allout/.

directrices de la alianza las que ordenan las decisiones sobre capacidades que se ha visto obligado a tomar el país⁴¹. Pero lo que sí debería tenerse en cuenta es que los Estados Unidos han llegado al convencimiento, después de la experiencia en Iraq y Afganistán, de que incluso las Fuerzas Armadas británicas, posiblemente las más preparadas y capaces de Europa, han llegado a estar fuera de juego, perdiendo la posibilidad de ser interoperables con las norteamericanas por la disminución de sus capacidades.

El general Richard Barrons está convencido de que la capacidad de combate de las Fuerzas Armadas se ha visto debilitadas como consecuencia de un planeamiento de fuerzas que se ha centrado en mantener los sistemas de armas más relevantes mientras dejaba de lado aspectos técnicos, logísticos y de entrenamiento fundamentales. Respecto a este punto podríamos recordar que durante la campaña aérea contra Libia, un país con muy limitadas posibilidades militares, los países europeos, también Francia y el Reino Unido, a los pocos días de comenzar los ataques empezaron a tener problemas graves, por no tener munición suficiente para continuar con las operaciones, y tuvieron que recurrir a los arsenales norteamericanos.

Según la opinión del general Barron su país mantiene operativos sistemas de armas que no pueden sostener en estado de pleno empleo de sus posibilidades por la insuficiencia de repuestos. Algunos de los programas especiales de armamento no están a pleno rendimiento y además en caso de sufrir daños o de perderse en combate la industria nacional tardaría mucho tiempo en repararlos y años en sustituirlos.

Otro punto interesante que se atreve a exponer es la insuficiencia de tripulaciones y personal entrenado para algunos de los más sofisticados sistemas de armas. No sería necesario derribar los aviones británicos de combate más sofisticados para dejarlos inoperativos, sería suficiente con asesinar en sus camas a los cuarenta pilotos con capacidad de volarlos en combate⁴². Las limitaciones operativas de los F-35, que pronto llegarán al Reino Unido, no parecen ser irrelevantes. Justin Bronk, investigador del RUSI especializado en poder aéreo (*combat air power*) está convencido de que las limitaciones iniciales relacionadas con el entrenamiento de las tripulaciones y los mecánicos, unido a la exigencia de mantenimiento, solo permitirán operar simultáneamente de forma continua a seis de los 48 aviones F-35 adquiridos por los británicos⁴³.

⁴¹ «NATO is at the heart of the UK's defence policy. The decisions taken in this National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review are informed by NATO's political guidance. The choices we have made to invest in our Special Forces, cyber, Maritime Patrol Aircraft, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance aircraft and BMD show our commitment to meeting NATO's highest priority requirements».

⁴² «It is not necessary to shoot down all the UK's Joint Strike Fighters, only to know how to murder in their beds the 40 or so people who can fly them».

⁴³ <https://www.ft.com/content/36f47240-7c0e-11e6-ae24-f193b105145e>.

Sin pretender repasar todo el informe es suficiente lo señalado para descubrir que el famoso indicador del 2 por ciento puede no ser suficiente. El problema no es solo de dinero sino también de anticipación estratégica, planeamiento y de elección acertada de las capacidades clave. En cualquier caso, el tamaño importa, por muy prósperas que sean las economías de los países europeos y aunque podamos gastar más de 300.000 millones de dólares en defensa este esfuerzo puede no ser suficiente si las políticas de defensa no están coordinadas.

Muchos de los países de Europa mantienen en el balance militar un inventario de sistemas de armas que induce al engaño porque no son sostenibles en operaciones de alta intensidad debido a la insuficiencia logística o de personal o la incapacidad de proyectar esos medios donde pudieran ser necesarios. El objetivo del presupuesto no puede ser preservar el *escape rate*⁴⁴. El peligro de unas fuerzas armadas dotadas de las más sofisticadas y caras plataformas pero insuficientemente sostenidas por un apoyo de mantenimiento y abastecimiento integral de todos los complejos sistemas que integra y, además, con insuficiente número de tripulaciones, ingenieros, mecánicos y personal de apoyo, termina convirtiéndose en lo que los norteamericanos llaman el espectro de una fuerza⁴⁵. Es decir una fuerza vacía y falsa. El peligro de que algunos sistemas de armas fundamentales alcancen de forma prematura la condición de obsoletos simplemente por no ser operativos ni potencialmente recuperables es real.

El general Sir John Nicholas Reynolds en «The Royal United Services Institute» (RUSI), el *think tank* más antiguo del mundo dedicado a la seguridad y defensa, pronunció el 18 de diciembre de 2013 la conferencia anual reservada al jefe de Estado Mayor de la Defensa⁴⁶. En sus reflexiones aparecían muchas de las cuestiones apuntadas más tarde en tono crítico por sus compañeros especialmente las del general Barrons. Un aspecto interesante, relacionado con las preocupaciones y dudas expuestas sobre la sostenibilidad de las Fuerzas Armadas británicas, seguramente a tener en cuenta en todas las demás de Europa, tiene que ver con la industria de defensa. El general Sir John Nicholas Reynolds entonces señalaba que se debe ser muy prudente porque el presupuesto de defensa no debe orientarse «desproporcionadamente» para apoyar la industria de defensa británica. El gasto en defensa no está pensado fundamentalmente para mantener la industria de defensa ni para promover sus exportaciones. Existe para maximizar la capacidad de defensa.

En Estados Unidos no existe el mismo problema. La competencia es entre empresas no entre industrias nacionales. El interés por apoyar la posición de un sector industrial y por potenciar la inversión en investigación y de-

⁴⁴ «Preserve the shop window».

⁴⁵ «Hollow-Force».

⁴⁶ <https://rusi.org/event/annual-chief-defence-staff-lecture-2013>.

sarrollo nacional puede ser un problema a la hora de optimizar el gasto en defensa de los países europeos.

Volviendo al nivel de gasto y para responder a las cuestiones planteadas por los oficiales generales británicos y por los académicos, la primera ministra May anunció que si ganaba las elecciones del 8 de junio su gobierno tendría como objetivo alcanzar el objetivo del 2 por ciento e incrementar el presupuesto de defensa al menos un 0,5 por ciento anual por encima de la inflación durante cada año del nuevo parlamento. El candidato laborista Jeremy Corbyn también anunció su propósito de alcanzar y mantener el objetivo del 2 por ciento, precisando que sería necesario una completa revisión de todos los aspectos relacionados con la defensa del Reino Unido.

El Reino Unido cuenta actualmente con el mayor presupuesto de defensa de la Unión Europea, la armada más fuerte de la UE, el segundo presupuesto de la OTAN, el quinto presupuesto del mundo y la determinación de sostener un gasto por encima del 2 por ciento del PIB, estando previsto alcanzar un gasto de unos 45.000 millones de euros en 2021, unos 6.000 millones más de los actualmente asignados, lo que supondría un incremento del 15 por ciento sobre las actuales cifras. Estos datos permiten al Reino Unido utilizar su posición para negociar las condiciones del *Brexit*, ofreciendo mantener sus vínculos diplomáticos, de seguridad, defensa, inteligencia y cooperación con la UE a cambio de ventajas comerciales, como recientemente se ha anunciado⁴⁷.

Francia, con más tensión que el Reino Unido, también aspira a alcanzar el compromiso del 2 por ciento. En julio de 2017 el presidente Emmanuel Macron anunció un recorte en el presupuesto de defensa de 850 millones de euros. El propósito de alcanzar un déficit en las cuentas públicas por debajo del 3 por ciento, para cumplir los objetivos fijados por la UE, justificaba este reajuste que pretendía responder a las previsiones francesas que anticipaban para final de año un 3,2 por ciento de déficit público. El objetivo del gobierno francés es conseguir mantenerse en los niveles de déficit exigidos por la Unión después de que Francia los haya incumplido desde que comenzó la crisis económica en 2007.

El general Pierre de Villiers, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, desde su nombramiento en 2014 había sostenido la necesidad de incrementar el presupuesto de defensa. Hacía tiempo que el general había expuesto su opinión, señalando que la aceleración del ritmo de los compromisos y la multiplicación de las crisis ponían bajo presión el modelo completo de Fuerzas Armadas francesas y su posibilidad de empleo. El carácter del general, su estilo, su compromiso ético fundado en los valores de la tradición militar, su cercanía y capacidad de escuchar, su preocupación por sus subordinados y

⁴⁷ <https://www.gov.uk/government/news/uk-offers-deep-security-partnership-with-eu-post-brexit-in-the-face-of-growing-global-threats>.

colaboradores, su determinación y visión le habían convertido en un líder querido y respetado por las Fuerzas Armadas francesas.

El 16 de diciembre de 2015, como consecuencia de los ataques terroristas en París, durante una sesión extraordinaria de ambas cámaras, el presidente de la República François Hollande declaró que Francia estaba «en guerra»: «Estamos en guerra, pero de otro tipo, ante un actor nuevo», advirtiendo a los terroristas que «Francia ha derrotado a adversarios más temibles». Fue el mismo presidente de la República quien apuntó que los franceses debían prepararse para una guerra larga⁴⁸. La situación de excepción declarada por el presidente Hollande permitía entender la demanda del militar con más responsabilidad del país cuando decía que «no ganamos una guerra sin un esfuerzo de guerra», insistiendo en que «la distancia no es sostenible», refiriéndose a la disparidad entre recursos y misiones, para llegar a la conclusión de que la libertad de acción de las Fuerzas Armadas francesas ya sufre puntualmente por ello⁴⁹.

Con estos antecedentes no debía escandalizar a nadie que un oficial general con la responsabilidad directa de sostener la defensa militar de su país estuviese en desacuerdo con los recortes presupuestarios anunciados por el gobierno en julio de 2017. Especialmente, cuando el general Pierre Villiers, el 12 de julio de 2017, en la Comisión de Defensa y las Fuerzas Armadas de la Asamblea Nacional francesa había expuesto con tanta claridad la necesidad de mantener los incrementos presupuestarios iniciados dos años antes⁵⁰. En esta comparecencia se presentaban algunos datos que no pueden dejar de considerarse.

Sin pretender ser exhaustivo, Francia actualmente mantiene desplegados en operaciones de guerra contra el yihadismo islamista 30.000 soldados. El 60 por ciento de los vehículos utilizados no están debidamente protegidos. En el año 2016 el 50 por ciento de las maniobras del ejército de tierra previstas en los campos de maniobras fueron canceladas. Los pilotos tienen una media de 160 horas de vuelo de las cuales solo 60 son de entrenamiento, por debajo del objetivo estándar de 180 horas. La armada ha reducido en un 25 por ciento su días de navegación y entrenamiento. Evidentemente esta reducción del tiempo y de los recursos dedicados a la instrucción y el adiestramiento es una grave vulnerabilidad. Otro grave problema es la situación de los depósitos de munición donde los recursos almacenados están muy por debajo de las reservas de guerra. En estas circunstancias las palabras del general Villiers son una advertencia oportuna porque efectivamente: «Es el señor de

⁴⁸ http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/30_08_f_hollande_discours_ambassadeurs_cle81c44c.pdf.

⁴⁹ <http://bfmbusiness.bfmtv.com/france/pour-le-chef-d-etat-major-des-armees-on-ne-gagne-pas-une-guerre> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/16-17/c1617003.aspre-sans-effort-de-guerre-1073037.html>.

⁵⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/16-17/c1617003.asp>.

la guerra quien te dice: en la guerra, cualquier insuficiencia se paga en efectivo porque en frente, el enemigo no se preocupa por los procesos».

Los datos no pueden ser desechados por el general con más responsabilidad en la defensa militar de su país. Si alguien te cuenta que a pesar de la situación y todo lo dicho se impondrá una importante reducción del presupuesto, que alcanza al 2,6 por ciento del gasto militar y que supone el 20 por ciento de recorte total del gasto público, es muy difícil que a puerta cerrada con algunos parlamentarios una persona no se exprese con contundencia. El JEMAD francés consideró inaceptable el reajuste del presupuesto y expresó ante un grupo de parlamentarios de la Comisión de Defensa, su desacuerdo, utilizando pocas pero elocuentes palabras⁵¹. Sus breves palabras se filtraron a la prensa y se hicieron públicas. El jefe de las Fuerzas Armadas, la gran muda⁵², no habló mucho pero dejó las cosas claras. Posiblemente el tono de las declaraciones se entienda mejor si tenemos en cuenta que se trata de un oficial general que procede del arma de Caballería, que pertenece a la aristocracia francesa y que inicialmente se expresó ante miembros de la asamblea en privado.

El presidente Macron, poco después, en el habitual encuentro con militares y sus familias, la víspera del 14 de julio, se dirigió a los presentes con unas palabras inesperadas en un encuentro festivo y protocolario. El presidente necesitó recordar a los militares franceses que él es su jefe y que en el caso de existir discrepancias, más todavía si se hacen públicas, entre el presidente y el JEMAD entonces el que debe cambiar de posición es el JEMAD.

Recordar lo que nadie discute y además es evidente solo se entiende cuando algo no funciona bien del todo. Las palabras más duras y ofensivas delante de muchos compañeros, dirigidas evidentemente al general Peirre de Villiers, fueron que consideraba indigno lavar la ropa sucia en público⁵³. Desde luego es inusual en Francia y en la mayoría de los países que un oficial general no se contenga en sus comentarios en relación a las decisiones y actuaciones del gobierno y la oposición. Precisamente este carácter inusual permite descubrir la distancia del desencuentro. No se llega al puesto de mayor responsabilidad de unas Fuerzas Armadas, menos las francesas, sin practicar muchas habilidades y demostrar muchas destrezas que van más allá de las que tradicionalmente se identifican con los militares. La sensibilidad política es un asunto que no puede dejar de estar presente en el ADN de un jefe de Estado Mayor. No obstante en tiempos de guerra o situaciones de

⁵¹ «I wont let myself be fucked like that». <https://www.reuters.com/article/us-france-defence/macron-slaps-down-defense-chief-pledges-higher-spending-idUSKBN19Y2H9>. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/emmanuel-macron-pierre-de-villiers-head-of-french-armed-forces-quits-france-budget-cuts-army-resigns-a7848186.html>.

⁵² «La grande muette».

⁵³ <https://www.reuters.com/article/us-france-defence/macron-slaps-down-defense-chief-pledges-higher-spending-idUSKBN19Y2H9>.

excepción no es la primera vez que en una democracia se producen fuertes tensiones que acaban por hacerse públicas.

Podemos recordar el «Gran Debate» que provocó el cese del general MacArthur durante la guerra de Corea. La firme y pública posición del general opuesta a la línea estratégica del presidente Truman generó un gravísimo problema de mando que tuvo también sus consecuencias políticas. El Partido Republicano, entonces en la oposición, reaccionó con indignación a la decisión presidencial de sustituir a MacArthur por el general Ridway. El choque partidista, en medio de la pasión de la guerra que continuaba excitando al pueblo y líderes norteamericanos, puso en marcha algunas de las más largas y tensas audiencias de los comités del Congreso. Bernard Brodie en su obra *Guerra y política* recoge algunas de las preguntas del senador republicano Styles Bridges al general Bradley presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, volverlas a leer puede ser útil para entender porque el ejército calla y se convierte en el gran mudo.

«Senador Bridges. Si alguna vez llega en este país el momento en que usted considera que la decisión política está afectando lo que en su opinión es básicamente correcto desde el punto de vista militar ¿qué haría usted?

General Bradley. Bueno, si tras varios casos en que el mejor consejo militar que pudiéramos dar es rechazado por otras razones, yo pensaría que mi consejo ya no tendría ninguna utilidad y renunciaría. Pienso que así debería actuarse. Que obtengan otro asesor militar cuyo consejo sería aparentemente mejor o por lo menos más aceptable.

Senador Bridges. ¿Haría usted claro, se lo diría al público norteamericano?

General Bradley. No señor.

Senador Bridges. ¿No cree usted que es su deber, su lealtad hacia el país obrar de esta manera?

General Bradley. No, señor, no lo creo así. He sido educado en forma un poco diferente. Soy leal a mi país, pero también soy leal a la Constitución, y ustedes tienen ciertos funcionarios elegidos bajo la Constitución, y yo no afirmaré que mi juicio es mejor que el del presidente de los Estados Unidos o del gobierno».

Desde entonces ha pasado mucho tiempo. La tipología de las guerras de nuestros días no es la misma, como bien recordaba el presidente Hollande. El papel de la opinión pública y la intensidad de los debates son otros. En abril de 2006 un grupo de destacados generales norteamericanos retirados lanzaron duras críticas sobre la evolución de las operaciones en Iraq, concentrándose en un cerrado ataque sobre las decisiones y la forma de tomarlas del secretario de defensa Donald Rumsfeld. Comenzó la llamada

revuelta de los generales en Estados Unidos. La controversia provocada por los generales retirados llenó las páginas de los periódicos y posteriormente ha sido analizada por la crisis de credibilidad que provocó, siendo duramente criticada por algunos⁵⁴.

No obstante, en la conocida en Estados Unidos como la revuelta de los generales⁵⁵, hubo muchos argumentos de peso que no deberían zanjarse sin reflexionar sobre ellos. El general John Batiste, que mandó la primera división de infantería desplegada en Irak en 2004 y 2005, decidió renunciar a su ascenso, porque llegó a estar convencido que siendo absolutamente primordial el control civil de las Fuerzas Armadas para que funcione tiene que haber una vía con doble dirección de respeto y diálogo y según su criterio cuando decidió pasar al retiro no existía⁵⁶. Desde el retiro, en los Estados Unidos, el ciudadano y general John Batiste, después de 30 meses de silencio, decidió que no solo podía sino que también debía participar en el debate público solicitando abiertamente el cese del secretario de defensa, dando sus razones. «Necesitamos un líder que entienda el trabajo en equipo, un líder que sepa construir equipos y que lo haga sin intimidación»⁵⁷.

El teniente general de infantería de marina norteamericana Gregory Newbold, que fue director jefe de operaciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor hasta el mes de octubre de 2002, decidió, como su propio jefe el general Shinseki, desafiar la posición respecto a la guerra de Irak del secretario de defensa Donald Rumsfeld. Tanto uno como otro, al oponerse a la línea marcada, decidieron quedar al margen y pronto fueron sustituidos. Treinta y seis meses después, el general Newbold escribió un artículo durísimo en la revista *Time* titulado «Por qué Irak fue un error». En el que decía:

«La responsabilidad de un jefe es dar voz a los que no pueden o no tienen la oportunidad de hablar. Los soldados de las fuerzas armadas juran lealtad a sus superiores pero un oficial no jura lealtad a una persona sino a la Constitución. La diferencia es importante».

En el caso de este pasado verano en Francia, el general jefe de estado mayor de la defensa Pierre Villiers decidió el 19 de julio, a los pocos días de las palabras de su presidente dirigidas a sus compañeros, sin empañar la celebración del 14 de julio, presentar su dimisión.

⁵⁴ OWENS, Mackubin Thomas. *Rumsfeld, The Generals, And The State Of U.S. Civil-Military Relations*. Naval War College Review 59, autumn 2006.

⁵⁵ Revolt of the generals.

⁵⁶ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/18/AR2006041801164.html>.

«Civilian control of the military is fundamental, but we deserve competent leaders who do not lead by intimidation, who understand that respect is a two-way street, and who do not dismiss sound military advice».

⁵⁷ http://edition.cnn.com/2006/POLITICS/04/13/batiste/index.html?_s=PM:POLITICS.

En el comunicado que anunciaba su renuncia el general Pierre Villiers volvía a insistir en la necesidad de sostener un modelo de Ejército que garantice la coherencia entre las amenazas que enfrentan Francia y Europa, las misiones de las Fuerzas Armadas y las capacidades y las necesidades presupuestarias para cumplirlas⁵⁸. Convencido de no poder, en las circunstancias actuales, asegurar la sostenibilidad del modelo del Ejército que pueda garantizar la protección de Francia presentó su renuncia, que fue aceptada por el presidente de la República⁵⁹.

Esta dura polémica no solo terminó con la renuncia del general. El presidente Macron anunció que el presupuesto de defensa francés se incrementaría en 2018 hasta alcanzar los 34.200 millones de euros, lo que supone prácticamente un 5 por ciento más que en 2017, además el presidente de la República se comprometió a superar el actual 1,7 por ciento del PIB para alcanzar en 2025 el tan codiciado 2 por ciento⁶⁰.

Teniendo en cuenta que el Reino Unido y Francia juntos representan el 40 por ciento del gasto en defensa de los países de la OTAN en Europa, no es en principio una mala noticia ni los debates ni los compromisos.

En Alemania, la economía más fuerte de Europa, las cosas son muy distintas. Alemania tendría que aumentar su presupuesto de los actuales 37.000 millones de euros a 74.000 millones para conseguir cumplir su compromiso, casi doblar el gasto, lo que convertiría a Alemania en el segundo país de la OTAN en presupuesto de defensa después de los Estados Unidos, superando al Reino Unido y a Francia por encima del 50 por ciento de sus dotaciones financieras. Alemania se convertiría en el gigante militar de Europa. Sin embargo es muy poco probable que las cosas sean así. El respaldo parlamentario y de la opinión pública alemana para conseguir este incremento es prácticamente imposible de alcanzar.

El ex presidente federal de Alemania Horst Köhler en el año 2005. Durante un congreso de la Bundeswehr definió la cultura de seguridad y defensa como marcada por un «desinterés amigable»⁶¹ de la sociedad alemana: «Los alemanes confían en la Bundeswehr con razón, pero no muestran verdadero

⁵⁸ «J'ai toujours veillé, depuis ma nomination, à maintenir un modèle d'armée qui garantisse la cohérence entre les menaces qui pèsent sur la France et sur l'Europe, les missions de nos armées qui ne cessent d'augmenter et les moyens capacitaires et budgétaires nécessaires pour les remplir».

⁵⁹ «Dans les circonstances actuelles, je considère ne plus être en mesure d'assurer la pérennité du modèle d'armée auquel je crois pour garantir la protection de la France et des Français, aujourd'hui et demain, et soutenir les ambitions de notre pays. Par conséquent, j'ai pris mes responsabilités en présentant, ce jour, ma démission au Président de la République, qui l'a acceptée».

⁶⁰ <https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/fr-budget.htm>.

⁶¹ KÖHLER, H. «Einsatz für Freiheit und Sicherheit». Discurso durante la Kommandeurs-tagung der Bundeswehr. Bonn 10.10.2005.

interés o incluso orgullo hacia ella. Parece que no haya deseo ni esfuerzo de entender el cambio en el entorno de seguridad y defensa y evaluar cómo actúa sobre la Bundeswehr y Alemania»⁶².

En el 2010 completó estas declaraciones en una entrevista, señalando que Alemania necesita que la sociedad de hoy reconozca y respete el buen trabajo de nuestras Fuerzas Armadas en Afganistán porque luchamos allí también por nuestra seguridad en Alemania, luchamos allí junto a otros países aliados por el orden de las Naciones Unidas. Según la opinión del entonces presidente federal, los alemanes tienen que entender que su país depende del comercio exterior y una intervención militar puede ser necesaria en situaciones de incertidumbre y emergencia, con el fin de proteger sus intereses –por ejemplo el libre comercio y la estabilidad política–, sin la cual se producirían consecuencias negativas en el comercio, en la disponibilidad de puestos de trabajo y en la cantidad de ingresos⁶³. La respuesta política y mediática a estas declaraciones fue tan fuerte como para provocar la renuncia del presidente Köhler poco después. La reacción que provocó la dimisión del presidente federal, un hecho insólito en el país, tiene sus raíces en una mezcla de razones históricas, políticas y culturales. Las consecuencias de la derrota en la segunda guerra mundial permitieron arraigar una profunda actitud pacifista en la población, que ha marcado al pueblo desde entonces. Esta actitud se manifestó en la feroz resistencia contra el rearme de Alemania en 1955 y la creación de un fuerte movimiento por la paz que se mantuvo durante décadas.

En cualquier caso, sería muy difícil que la Bundeswehr pudiera absorber un incremento de recursos financieros de estas dimensiones⁶⁴. Además la peculiar filosofía respecto al empleo de la fuerza y el propio estilo de liderazgo de la Bundeswehr, el conocido *Innere Führung* o dirección desde el interior, no facilitarían las cosas. La «*Innere Führung*» es la proyección fundamental de la autoimagen de las Fuerzas Armadas de la República Federal de Alemania. Representa las lecciones aprendidas de su historia militar, una historia que, durante medio siglo, las llevó dos veces a absolutas derrotas con millones de víctimas.

Durante la época de la Guerra Fría, el modelo de la «*Innere Führung*» cumplía con éxito sus cuatro objetivos principales:

1. Integrar a la Bundeswehr en la sociedad alemana y evitar que otra vez se pudiera desarrollar un poder armado como «Estado en el Estado».
2. Legitimar el uso de la fuerza.

⁶² Ibíd.

⁶³ CHRISTOPHER, Ricke. «Sie leisten wirklich Großartiges unter schwierigsten Bedingungen». Deutschlandradio 22 May 2010. https://elpais.com/diario/2010/06/01/internacional/1275343217_850215.html.

⁶⁴ KAMP, Karl-Heinz. «Judy Asks: Is NATO's 2 Percent Spending Call Realistic?». *Judy Dempsey's Strategic Europe* (blog). Carnegie Europe, February 25 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59173>.

3. Generar en los soldados una motivación intrínseca al servicio.
4. Reflejar los valores democráticos en el día a día del servicio militar.

Pero hoy en día, considerado el desarrollo en la historia de las Fuerzas Armadas en toda Europa, la «Innere Führung» es un modelo controvertido por las nuevas misiones militares que ha ido poco a poco asumiendo Alemania.

Las actuales misiones de paz en las que participa Alemania han creado tensiones que todavía no han emergido del todo en el seno de sus ejércitos y también en la sociedad. El empleo de las Fuerzas Armadas para defender intereses económicos nacionales o la solidaridad con los aliados entra en contradicción con los principios de la Innere Führung, fundamentalmente porque la mayoría de la población no está de acuerdo con estas razones. La base de la Innere Führung, la legitimación del uso de la fuerza y la motivación del ciudadano soldado, entra en crisis con las nuevas misiones⁶⁵. Lo que termina provocando que una sociedad profundamente pacífica, que ha hecho un esfuerzo de varias generaciones para olvidar el sentido y la utilidad de la fuerza, como es la alemana, pueda no identificarse con una Bundeswehr desplegada en el exterior en misiones de combate. El rechazo social que provoca el uso de fuerza se traduce no solo en la falta de reconocimiento a los soldados por parte de sus compatriotas cuando arriesgan su vida por su país sino también puede ir asociado a cierta forma de desprecio, más o menos evidente, que los señala como elementos indeseables que deben quedar al margen.

En la primavera de 2014, la fundación Körber presentó un estudio de opinión según el cual cuatro de cada cinco alemanes querían que su país participara en menos misiones militares en el extranjero⁶⁶. Entre las élites puede haber un cierto acuerdo sobre la conveniencia de una mayor participación en el exterior pero en el resto de la población el rechazo es general⁶⁷. Este rechazo social a que el país desempeñe un protagonismo militar en sintonía con su poder económico se refleja en las decisiones presupuestarias.

En mayo de 2017 estalló un escándalo en Alemania por la vinculación de algunos soldados y oficiales alemanes con la extrema derecha. Un oficial subalterno fue acusado de planear un ataque terrorista contra un grupo de refugiados. La importancia que la ministro de defensa, Ursula von der Leyen, dio a este hecho y la polémica que generó provocaron la anulación de un viaje que tenía previsto realizar esa misma semana a los Estados Unidos, para entrevistarse con el secretario de defensa norteamericano el general James

⁶⁵ OSTHERHAGEN-ZALEES, Mateo. «Modelo de liderazgo en la BundesWehr: Innere Führung». Monografía del curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: CESDEN 2016.

⁶⁶ <http://thediplotainspain.com/alemania-reabre-su-debate-interno-sobre-las-intervenciones-militares-en-el-extranjero/>.

⁶⁷ <http://thediplotainspain.com/alemania-reabre-su-debate-interno-sobre-las-intervenciones-militares-en-el-extranjero/>.

Mattis. La ministra justificó la anulación de una visita de este nivel diciendo que «la máxima prioridad de la ministra es aclarar las circunstancias del caso del teniente A. de Illkirch»⁶⁸.

La ministro alemana en televisión juzgó que la vinculación con grupos extremistas de derechas de miembros de la Bundeswehr era consecuencia de fallos institucionales y culturales de las Fuerzas Armadas. El ministro dijo que la Bundeswehr tenía un problema de actitud, consecuencia de su debilidad de liderazgo en los distintos escalones de mando⁶⁹. La ministro con sus palabras estaba descargando la responsabilidad de las acciones de un oficial sobre todas las Fuerzas Armadas. Posiblemente en otros países fuesen impensables estas acusaciones generalizadas dirigidas por el propio ministro de defensa a sus ejércitos. El incidente en otros países hubiese provocado posiblemente el cese de algún mando pero no una reacción política tan crítica.

Ursula von der Leyen es una de las candidatas a sustituir a la canciller Angela Merkel, siendo una de los pocos ministros que han acompañado a la canciller desde el año 2005. Su peso político y su experiencia como ministro no invitan a pensar que sus palabras fuesen un error de cálculo sino la expresión de una profunda preocupación y desconfianza. La ministro fue acusada de permitir la infiltración de grupos de extrema derecha en el ejército y la comisión de defensa del Bundestag puso en marcha su propia investigación. No entender el peculiar papel de las Fuerzas Armadas alemanas y de sus relaciones cívico militares no ayudará a encontrar los límites de lo que puede aceptar en una negociación que pretende involucrar más a este país en la defensa colectiva con el aumento de sus presupuestos y compromisos.

En la primera reunión de ministros de asuntos exteriores de la OTAN a la que asistía el secretario de Estado Rex Tillerson, celebrada a finales de marzo de 2017, el ministro de Asunto Exteriores alemán Sigmar Gabriel afirmaba que para su país no es ni alcanzable ni deseable cumplir el compromiso con la OTAN de alcanzar un gasto del 2 por ciento del PIB en defensa antes del 2024. El ministro reforzaba su mensaje diciendo que no conocía ningún político alemán que estuviera de acuerdo en considerar seriamente esta posibilidad⁷⁰. Mientras tanto el secretario de Estado norteamericano apuntaba que en la próxima cumbre de la OTAN esperaba que los países de la alianza

⁶⁸ https://elpais.com/internacional/2017/05/02/actualidad/1493744788_344179.html.

⁶⁹ https://global.handelsblatt.com/politics/defense-minister-in-hot-water-758692?ref=MzQ4NDA1&utm_source=outbrain&utm_medium=contentmarketing&utm_campaign=outbrain-retfeb17-longlast&utm_content=Defense%20Minister%20Offends%20Troops&utm_term=00cce232f4968eeeca8ee103260b8fc31d.

«The Bundeswehr has an attitude problem, and they have weaknesses in leadership at different levels».

⁷⁰ https://janes.ihs.com/DefenceWeekly/Display/1801449?from=email&utm_source=J-DW&utm_medium=email&utm_term=link&utm_content=186099&utm_campaign=170410.

presentaran la hoja de ruta y los planes que permitieran estructurar la evolución de los presupuestos de defensa para alcanzar los objetivos a los que se habían comprometido⁷¹.

Las diferencias e incluso la hostilidad entre Alemania y los Estados Unidos no tienen su causa en la antipatía personal de sus líderes. Sus culturas estratégicas son opuestas, su responsabilidad internacional y ambición nacional muy diferentes. Los Estados Unidos son el único poder con intereses en todo el mundo y Alemania es solo una potencia regional satisfecha con su papel. La distancia entre los dos países afecta a su posición respecto a futuro de la OTAN. Los Estados Unidos quieren que la OTAN sea una alianza militar donde todos sus miembros tengan capacidades militares significativas⁷². Alemania por su parte ve en la OTAN fundamentalmente una organización con proyección política, para, según el artículo 2 del Tratado del Atlántico Norte, contribuir al desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas, reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan esas instituciones y favoreciendo las condiciones propias para asegurar la estabilidad y el bienestar, tratando de eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y estimulando la colaboración económica entre algunas de las partes o entre todas ellas.

Reino Unido, Francia y Alemania contribuyen con cerca del 60 por ciento al presupuesto en defensa de los países europeos de la Alianza. Reino Unido alcanzó prácticamente el compromiso de gasto con la OTAN del 2 por ciento del PIB, Francia llegará a alcanzarlo en 2025 y Alemania no tiene por ahora ni la intención ni los planes para hacerlo. Las diferentes culturas estratégicas de cada uno de estos países son las que establecen las distintas posiciones de cada uno. Al otro lado del Atlántico, Estados Unidos la primera potencia del mundo con intereses estratégicos globales, que mantiene vigente el sentido de destino manifiesto como promotor y garante de los valores democráticos, también ha destilado su propia cultura estratégica. Las distancias entre unas y otras son la base de los desencuentros entre unos y otros en relación al reparto de cargas, compromisos y responsabilidades.

La tensión entre los Estados Unidos y el resto de los aliados provocada por la distribución de cargas, compromisos y responsabilidades es tan antigua como la OTAN. La diferencia en la contribución a la defensa común es el tema más importante de fricción entre los Estados Unidos y el resto de los aliados. Esta tensión se manifiesta en la crónica disparidad del gasto en defensa de los norteamericanos frente al resto de los países miembros de la OTAN. La cuestión es recurrente y ha estado presente siempre, apareciendo con más o menos intensidad cíclicamente, en función de las prioridades estratégicas

⁷¹ <http://www.reuters.com/article/us-nato/germany-balks-at-tillerson-call-for-more-european-nato-spending-idUSKBN1720WV>.

⁷² <https://geopoliticalfutures.com/different-ever-closer-union/>.

de los Estados Unidos. No obstante, ahora aparecen algunos elementos nuevos que pueden romper el ritmo y el vigor al que estábamos acostumbrados en el continuo ascenso y caída de la fuerza del viejo debate. Durante algún tiempo, más largo de lo habitual, la presión sobre los miembros europeos de la alianza para incrementar sus presupuestos de defensa y la eficacia de sus inversiones será más decidida⁷³.

La política del presidente Obama de pivotar hacia Asia, concretada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015 que resalta las prioridades regionales norteamericanas en ese continente, la inestabilidad en Oriente Medio, la guerra contra el yihadismo, la crisis con Corea del Norte provocada por su programa nuclear y de misiles, las crecientes demandas de la República Popular China en sus mares adyacentes, el papel que aspira a recuperar Rusia en Asia Central, la necesidad de reajustar los presupuestos de defensa norteamericanos, el desarrollo de la «third Offset Strategy», el giro de la presidencia de Donald Trump y la creciente presión del congreso y la opinión pública norteamericanos serán factores que durante más tiempo que antes seguirán inevitablemente estimulando a los Estados Unidos a reclamar a los europeos un mayor compromiso en su defensa y en la de los aliados. Los europeos necesitan descubrir que «*we are not in Kansas anymore*»⁷⁴.

Una nueva relación con los aliados

Durante la campaña a las elecciones presidenciales del 2008, Barack Obama visitó Berlín en verano. Aprovechó la ocasión para, acompañado por bandas musicales, dirigir un discurso a centenares de miles de jóvenes alemanes en un ambiente festivo y conquistar su apoyo. Sus palabras, sin ser aquel su mejor discurso, entusiasmaron a la multitud que veía en el nuevo candidato demócrata una nueva esperanza que podría cambiar el mundo terminando con las políticas del presidente Bush. Obama dijo entonces lo que no solo los alemanes sino la mayoría de los europeos querían oír. Recordando los duros viejos tiempos de Berlín durante la Guerra Fría, aseguró el compromiso de los Estados Unidos con la defensa de Europa pero con un nuevo estilo que permita que los aliados se escuchen unos a otros, aprendan unos de otros,

⁷³ <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14751798.2015.1126970>.

⁷⁴ «We are not in Kansas any more». Esta famosa cita de un cuento épico, se ha convertido en una metáfora común en inglés, quiere decir que el camino puede ser tan importante como el destino, porque el cambio impone la necesidad de aprender nuevas lecciones y asumir nuevos desafíos que refuerzan el carácter de los protagonistas. Es posible que para la Unión Europea, como para Dorothy en el mago de Oz, se abra un periodo de cambio, que le permita dejar atrás el miedo y la inseguridad en sus propias posibilidades. La zona de confort en la que hemos vivido desde la caída del muro se ha diluido y la UE puede decidir aprender y adaptarse para sobrevivir como protagonista con un papel más asertivo en el mundo.

confíen unos en otros, porque ninguna nación puede, por muy poderosa que sea, afrontar los actuales desafíos en solitario.

Escuchar, aprender y confiar no se traduce necesariamente en gastar más en la seguridad compartida y la defensa colectiva. Con una grave crisis económica por delante las palabras del candidato Obama sonaban muy bien. Donald Trump no ha viajado a Berlín durante su campaña electoral en 2016 pero desde los Estados Unidos ha dicho con claridad precisamente lo que la mayoría de los europeos no querían oír: «Solo cinco miembros pagan lo que tienen que pagar».

Las declaraciones del candidato primero y luego presidente generaron preocupación en los aliados europeos, en Japón y Corea del Sur porque suponía un giro transcendental en el fundamento de su seguridad desde que terminó la 2ª Guerra Mundial. Estados Unidos, que había asumido la responsabilidad de defender el mundo libre, se estaba planteando un repliegue general de su presencia avanzada y una reformulación de los compromisos de seguridad y defensa, porque no estaba dispuesto a seguir en solitario sosteniendo el peso de la paz americana.

Durante la campaña electoral de 2016, el entonces candidato a la presidencia Donald Trump criticó repetidamente a los aliados de los Estados Unidos por no hacer lo necesario para protegerse ellos mismos, descargando sobre el presupuesto norteamericano la responsabilidad de su defensa. Ciertamente no decía nada nuevo pero el estilo del «America First» sorprendió por su contundencia, causando consternación no solo en Europa sino también en Japón y Corea del Sur.

El anuncio de una posible retirada de las fuerzas norteamericanas, en el caso de que Japón y Corea del Sur no asumiesen el coste del despliegue, la disposición apuntada por el posible presidente de abrir relaciones directas con el líder norcoreano, la crítica a los tratados bilaterales de seguridad y defensa con estos países por considerarlos desequilibrados en relación a los intereses norteamericanos, incluso el hecho de considerar conveniente evaluar el desarrollo de programas nucleares propios, tanto por parte de Japón como en Corea del Sur, apuntaban en una nueva dirección respecto a la política norteamericana de los últimos 70 años en esa parte del mundo. Pero no solo allí, que un candidato a la presidencia de los Estados Unidos diga que la OTAN está obsoleta y dé razones que lo justifican, mientras critica duramente a la canciller alemán Angela Merkel, no solo va mucho más allá de lo que hasta ahora podía esperarse.

Los norteamericanos han venido sosteniendo durante décadas la insuficiente contribución de los europeos a la defensa del continente, expresando la necesidad de reexaminar sus relaciones con los aliados de la OTAN a largo plazo. Desde la caída del muro, especialmente desde el 11 de septiembre, para muchos norteamericanos la OTAN es solo una estructura que organiza

periódicamente reuniones sin verdadero contenido. Esta convicción ha terminado poniendo en cuestión si eso es lo que ellos verdaderamente quieren.

El objetivo de alcanzar una inversión en defensa de al menos el 2 por ciento del producto interior bruto (PIB) en los países de la Alianza empezó a formar parte del debate sobre el futuro de la OTAN de forma explícita desde la conferencia de Riga en el año 2006. A partir de entonces los norteamericanos han entendido este indicador como una referencia del grado de compromiso con la alianza de cada país.

En la Cumbre de Gales en 2014 los miembros de la alianza en su declaración final se comprometieron a alcanzar el debatido 2 por ciento en el plazo de diez años. Con la crisis de Ucrania como telón de fondo, la guerra de Siria, el caos en Libia, en el Mediterráneo la crisis de la inmigración y la doctrina del presidente Obama de liderar desde atrás⁷⁵, no parecía que hubiese otra alternativa que aceptar algún tipo de compromiso en términos de presupuesto aunque su cumplimiento se desplazase en el tiempo al largo plazo, trasladando a los gobiernos que están por venir el desgaste político asociado al incremento del presupuesto en defensa.

Para Karl-Heinz Kamp, director de estudios de la Academia Federal Alemana para la Política de Seguridad, el problema no es que la mayoría de los países no alcancen el nivel del 2 por ciento. El problema es que algunos ni siquiera lo intentarán⁷⁶. La anexión de la península de Crimea y el apoyo a los separatistas en la región de Donbass han provocado que algunos pocos europeos vuelvan a considerar a la OTAN como una alianza militar y no solo un club de amigos. Este cambio de percepción no es compartido por todos de la misma manera.

Si los presidentes George W. Bush y Barack Obama reclamaron a los miembros de la OTAN que incrementasen el gasto en defensa hasta alcanzar el 2 por ciento del (PIB), el presidente Trump está dispuesto a exigir a los europeos que cumplan con sus compromisos pronto si quieren que los Estados Unidos mantengan sus garantías de seguridad. No es un asunto nuevo pero ahora se ha convertido en una cuestión determinante. Los europeos hasta ahora han subestimado la importancia que los Estados Unidos han atribuido al objetivo de sostener al menos un 2 por ciento del PIB destinado a defensa por parte de todos los aliados. En los Estados Unidos el indicador del 2 por ciento se ha convertido en un elemento fundamental para mantener su compromiso de seguridad con Europa.

Algunos europeos no ven de la misma forma el problema de cómo distribuir las cargas que imponen la seguridad colectiva y la defensa compartida y entienden que los Estados Unidos sobreestiman el valor que para la OTAN

⁷⁵ Leading from behind.

⁷⁶ <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=59173>.

«The problem is not that most NATO allies will fail to reach the 2 percent bar. The trouble comes with those that don't even try».

puede tener el incremento del presupuesto en esta parte del Atlántico. Lo que es evidente es que un incremento de la inversión en defensa en los países europeos tiene una gran significación política, que implica un replanteamiento de las prioridades de los gobiernos pero no necesariamente significa un mayor compromiso con las misiones y operaciones de la Alianza. Gastar más no significa ser más activos y asumir más responsabilidad y riesgos.

En la operación de Libia, Noruega y Dinamarca, proporcionaron el 12 por ciento de los aviones aliados, atacando estos aviones casi un tercio de los objetivos. Bélgica y Canadá también hicieron importantes contribuciones a la misión. Estos países, con sus limitados recursos, acertaron en el diseño de sus fuerzas armadas, compraron los medios necesarios para contribuir militarmente de una forma creíble pero lo más importante fue su determinación a utilizar sus medios apoyando al conjunto de la Alianza.

Canadá ocupa el puesto 23 en gasto en defensa como porcentaje del PIB de los 28 países de la alianza. En el año 2016 Canadá no llegó a gastar el uno por ciento del PIB. Sin embargo, en la misión de ISAF Canadá fue después de los Estados Unidos y el Reino Unido el país que más bajas tuvo. El nivel de compromiso en la misión de los canadienses fue mucho más lejos que el de otros países que aportaron más tropas. Los canadienses asumieron misiones de combate, desplegando en alguna de las provincias más peligrosas.

En la conferencia de la OTAN en Varsovia en 2016 los aliados aprobaron la iniciativa «Enhanced Forward Presence», que ha supuesto el despliegue permanente de cuatro agrupaciones tácticas de entidad batallón. Tres de las cuatro agrupaciones están lideradas por países que no forman o no formarán en breve parte de la Unión Europea. Canadá es uno de los países líderes y ejercerá el mando de una de estas agrupaciones, desplegada en Letonia, con unos efectivos previstos entre los 1200 y 1500 soldados. Precisamente el contingente español que participa en esta iniciativa de la OTAN se integra en esa unidad bajo mando canadiense. Canadá con una aportación de unos 450 soldados, que proceden fundamentalmente del primer batallón del regimiento Princes Patricia, ha asumido una importante visibilidad y peso en la OTAN. España con una aportación de una unidad de unos 350 hombres no está muy lejos de la contribución de la nación que lidera el «*battlegroup*» pero su aportación no le permitirá alcanzar el nivel de protagonismo de los países que mandan las cuatro unidades: Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Alemania. La forma de hacer las cosas de los canadienses puede servir para ampliar el enfoque del famoso indicador de gasto propuesto como objetivo.

Respecto a España y su compromiso de la OTAN es muy interesante la opinión del general Petr Pavel, actual presidente del Comité Militar de la OTAN. El general Petr Pavel en una entrevista, publicada en la *Revista Española de Defensa* de mayo de 2017, opinaba, después de repasar las distintas aportaciones de nuestro país a las misiones de la alianza y a su estructuras de

mandos y fuerzas, que «es importante resaltar que si medimos la contribución de un país a la OTAN sobre el porcentaje del PIB gastado únicamente en defensa, España habría aparecido como uno de los eslabones más débiles de la Alianza. Sin embargo, al examinar más de cerca todos los aspectos cuantitativos y cualitativos de las contribuciones españolas, queda claro que España es un aliado valioso, muy activo y fiable. Y es también un país comprometido a tomar medidas concretas para cumplir con los criterios del compromiso de inversión defensa que se hizo en la cumbre de Gales».

En el debate con los norteamericanos sobre el futuro de la OTAN, la seguridad en Europa y el aumento del presupuesto de defensa, el mejor argumento seguramente no sería volver a insistir en los problemas que algunos países europeos tienen con su equilibrio presupuestario. El mejor argumento sería cuestionar la validez del indicador del nivel de gasto como un elemento determinante de grado de responsabilidad y riesgo aceptado por los aliados en la defensa de Europa. Seguramente este planteamiento abriría una discusión más interesante y sofisticada desde el punto de vista de la defensa pero menos efectivo y claro desde el punto de vista político.

La cuestión de la cultura estratégica

Robert Kagan, en su famoso ensayo *Poder y debilidad: Europa y los Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, señalaba que a pesar de compartir los mismos valores y principios una y otra orilla del Atlántico no comparten la misma visión del mundo, la misma cultura estratégica, ni interpretan el poder de la misma manera, añadiendo que esta situación no es transitoria. Kaplan descubre una Europa instalada en la autocomplacencia, en un paraíso posmoderno y poshistórico, al margen de cualquier compromiso sincero, conformándose con asistir como espectador a los acontecimientos y emitir juicios de valor que no afectan al desarrollo de los mismos. Mientras Donald Trump se concentraba en la contribución económica a la defensa de los aliados, Kagan iba más lejos, para él no es solo una cuestión de presupuesto y compartir cargas, que también, sino además es un problema relacionado con la cultura estratégica de los aliados y su capacidad de compartir proyectos y asumir riesgos. Para Kagan la cultura estratégica es la variable que explica el nivel de gasto militar, pero lo que él entiende por cultura estratégica es producto de la ecuación de poder, en sintonía con la visión neorrealista de las relaciones internacionales.

Los neorrealistas dan por hecho que todas las grandes potencias comparten una base común de cálculo estratégico. El único factor relevante que explica el distinto comportamiento de un actor internacional es su poder relativo en el tablero de juego. Por eso Kagan interpreta que la cultura estratégica es consecuencia del balance de poder. Para Kaplan la ecuación del poder es quien conforma la estrategia. La apuesta europea por la cooperación y el diálogo, rechazando el uso de la fuerza, es consecuencia de su poder eco-

nómico y de su limitada capacidad diplomática y militar. Mientras que los Estados Unidos apuestan por la coerción enfrentándose a los adversarios comunes porque dispone de una fuerza militar incontestable, aunque durante lo que va de siglo hemos podido descubrir sus límites. Desde su punto de vista, aumentar el gasto es necesario pero no es suficiente si las capacidades que absorben los nuevos recursos no son las adecuadas para garantizar la superioridad en el enfrentamiento o si no existe voluntad política para hacer uso de los medios disponibles.

Entender que la cultura estratégica viene determinada por los medios es una forma particular de interpretar el concepto, que para los investigadores de la línea cultural sería inaceptable. Si tienes un martillo pensarás que todos los problemas tienen forma de clavo. Esta frase sería una forma sencilla de explicar la posición de los neorrealistas y nos puede ayudar a comprender su forma de entender las cosas. Lo que no parece interesar a Kaplan es por qué un país tiene solo un martillo y renuncia a tener otras herramientas.

El presidente Trump anunció su intención de incrementar el gasto del departamento de defensa en 54.000 millones de dólares, es decir un 10 por ciento. Mientras tanto, anunciaba la reducción del presupuesto asignado a la diplomacia norteamericana en 10.100 millones de dólares, un 28 por ciento menos que el año fiscal anterior. Curiosamente el secretario de Estado, Rex Tillerson, defendió estos recortes, por considerar que los gastos actuales eran «sencillamente insostenibles». Mientras que el secretario de Defensa, el general James Mattis, alertaba al Congreso de los riesgos de reducir la representación diplomática norteamericana en el mundo. La cultura estratégica trata de explicar estas preferencias a la hora de diseñar los recursos para sostener una política nacional de seguridad⁷⁷.

Desde la perspectiva cultural las preferencias en la elección tienen que ver sobre todo con la experiencia histórica, las influencias religiosas, ideológicas, filosóficas y políticas y menos con variables objetivas, como pueden ser el desarrollo tecnológico o la disposición de determinadas capacidades y ventajas.

La cultura estratégica comprende una cosmovisión y su relación con el poder. Está asentada en un integrado sistema simbólico que establece a largo plazo las preferencias estratégicas que prefigurarán las líneas de acción dominantes con las que trabajarán los decisores, de tal manera, que el comportamiento estratégico no es del todo receptivo a las potenciales reacciones de los adversarios. Se impone de esta manera una especie de inercia basada en la experiencia histórica y la ambición particular de cada cual. Inercia poco receptiva a las contingencias específicas de cada situación y momento. Llain Johnston sostiene que el concepto de cultura estratégica supone aceptar que las élites socializadas en distintos entornos tomarán decisiones dife-

⁷⁷ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39297817>.

rentes en situaciones parecidas, rechazando la aproximación neorrealista que fundamenta su discurso en el cálculo equilibrado de ventajas, costes y riesgos para incrementar su poder al margen de consideraciones históricas y culturales⁷⁸.

Para Iain Johnston Los dos componentes fundamentales de la cultura estratégica son:

1. Los elementos asumidos por cada protagonista en el tablero de juego del entorno estratégico en que se mueven, de forma especialmente importante de las percepciones prestablecidas sobre la naturaleza de los adversarios y el grado de amenaza que representan.
2. La percepción que cada actor estratégico tiene sobre la eficacia y utilidad del uso de la fuerza.

Europa es Venus y los Estados Unidos Marte, un tópico muy repetido durante los años de este siglo XXI, no hace sino reflejar la diferencia de una orilla y otra en relación a las percepciones estratégicas y especialmente respecto a la utilidad de la fuerza.

En estos momentos cuando el poderoso Occidente se enfrenta a la amenaza del yihadismo y a la de Corea del Norte, que continua con el desarrollo de sus programas nucleares y de misiles a pesar de las presiones internacionales y su objetiva debilidad relativa, parece que se pone de manifiesto que no existe un modelo universal de comportamiento racional, por lo que la teoría del equilibrio de poder quedaría fuera de juego. El equilibrio de poder solo es posible cuando los actores sostienen unos principios básicos compartidos sobre los que establecer la racionalidad de la cadena de decisiones mutuas en relación a los sucesivos movimientos del otro. La estrategia se transformaría de alguna manera en un producto de la teoría de juegos y se podrían establecer modelos matemáticos en los que apoyar las decisiones.

La completa aceptación del realismo político supondría que la lógica agonal de la estrategia dejaría de ser fundamentalmente paradójica para ser mucho más aprehensiva. Edward Luttwak no estaría de acuerdo con este enfoque. Luttwak considera que la contradicción y la paradoja son la esencia de la lógica estratégica y no un accidente con el que hay que convivir⁷⁹. Con esta convicción Luttwak asume la capacidad de aprender y adaptarse del enemigo, que buscará un nuevo camino a la derecha o a la izquierda para confundir, sorprender y desarmar a su oponente. La cultura estratégica empujará al decisor a inclinarse en un sentido u otro. Las guerras y cuanto más importantes en mayor medida afectan con fuerza y de forma duradera al

⁷⁸ JOHNSTON, Alaster Iain. «Thinking about strategic culture». *International Security*. Vol 19, n.º 4, 1995. <http://www.fb03.uni-frankfurt.de/45431264/Johnston-1995-Thinking-aboutStrategic-Culture.pdf>.

⁷⁹ LUTTWAK, Edward. *Parabellum: La estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI, 2005.

diseño de la política exterior y de defensa de los países⁸⁰. Esta consideración de Stephen M. Walt en *Foreign Policy* debería ser tomada en cuenta, sobre todo si se considera que la guerra es el acto político más importante al que se enfrenta un Estado y una sociedad.

«Las grandes guerras son acontecimientos desgarradores, costosos y aterradores que afectan a toda la sociedad; son episodios donde está en juego el futuro de todo el país. Los que luchan en estas guerras están a menudo marcados por la experiencia, y las lecciones extraídas de la victoria o la derrota se grabarán profundamente en la memoria colectiva de la nación. La experiencia de las guerras pasadas es fundamental para la mayoría de las identidades nacionales, y la seguridad nacional sigue siendo una de las justificaciones fundamentales para tener un aparato estatal fuerte. Las narrativas que los Estados construyen sobre las grandes guerras ayudan a definir lo que significa ser un patriota, o un “buen ciudadano”, y ayudar a establecer los límites del discurso político en los años venideros»⁸¹.

Las interpretaciones de las emociones y experiencias vitales pesan mucho y en no pocas ocasiones tanto como para dejar atrás cualquier cálculo estratégico. Nadie hubiese apostado por la victoria de Vietnam del Norte contra los Estados Unidos, ni por la de los afganos contra la URSS, ni la de los argelinos contra Francia. Sin embargo, ellos decidieron sostener la lucha.

Es muy conocida una anécdota protagonizada por el coronel de los Estados Unidos Harry Summers, jefe de la delegación norteamericana en las negociaciones para la firma del armisticio que pondría fin a la presencia de las fuerzas armadas norteamericanas en Vietnam. El coronel Summers dijo al coronel Van Thieu, su contraparte en las negociaciones: usted sabe que nunca nos derrotaron en el campo de batalla. Tras una breve reflexión respondió el coronel vietnamita: Puede ser cierto pero es del todo irrelevante. Hace un año el teniente general Douglas Lute, consejero militar de la Casa Blanca para Afganistán e Iraq, decía en una entrevista que los norteamericanos nunca habían sido vencidos tácticamente en un intercambio de fuego en Afganistán⁸². Algún talibán podría decir que puede ser cierto pero también irrelevante.

Lo que desde nuestra cultura estratégica puede no tener sentido es más que probable que sea absolutamente coherente desde la posición del enemigo. La ecuación de poder no determina del todo el comportamiento y las deci-

⁸⁰ http://foreignpolicy.com/2017/09/21/great-powers-are-defined-by-their-great-wars/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2AEditors%20Picks.

⁸¹ http://foreignpolicy.com/2017/09/21/great-powers-are-defined-by-their-great-wars/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2AEditors%20Picks.

⁸² <http://www.newsweek.com/could-afghanistan-be-obamas-vietnam-77749>.

siones ni de nuestros enemigos ni de nuestros aliados porque al parecer existe un proceso histórico consolidado por el paso del tiempo que define las preferencias de unos y de otros. Estas preferencias suelen ser persistentes y durar más allá del tiempo en que pudieron tener sentido pero no son eternas y pueden cambiar con más o menos intensidad en momentos críticos asociados a una nueva experiencia colectiva.

Europa después de las dos guerras mundiales empezó a desconfiar de la utilidad de la fuerza como mecanismo para resolver conflictos y no por casualidad. El estancamiento de la primera guerra mundial en frentes enormes fue superado por nuevas propuestas operacionales pero el resultado final para Europa fue el mismo, el continente se desangró y quedó roto y dividido después de la segunda guerra mundial.

La lógica de la cultura estratégica descansa en la convicción de que las ideas colectivas y valores relacionados con el uso de la fuerza son elementos esenciales en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad de los Estados⁸³.

En el año 2003, con el telón de fondo de la invasión de Irak y la coalición de voluntades del presidente Bush, Francois Hesibourg, asesor del gobierno francés en materia de seguridad internacional y director entonces de la fundación para la investigación estratégica, afirmaba que «ya no hay razones para que Estados Unidos defienda sistemáticamente a Europa. Se trata de una tendencia que se hubiera impuesto de una manera u otra, algo que llamamos fundamento estratégico que no depende de quién está en la Casa Blanca o en el Eliseo». Con estas palabras no hacía sino repetir la convicción que desde siempre había mantenido el general De Gaulle.

Kerry Longhurst identificó tres componentes fundamentales en la cultura estratégica, ordenados por su grado de resistencia al cambio: Los fundamentos estratégicos, las prácticas de regulación y los elementos de la política de seguridad. Francois Hesibourg apuntaba en 2003 que a lo largo del tiempo se había producido un cambio en lo más profundo y estable de la cultura estratégica norteamericana y europea. Los hechos no parecen ser tan claros como para sostener esta posición pero lo que sí puede haber pasado es que están cambiando los elementos subyacentes de su política de seguridad y posiblemente sus prácticas de ajuste y regulación.

La en su día anunciada aproximación directa a Rusia del presidente Trump confirmaría esta evaluación. Una negociación abierta entre el presidente Donald Trump y el presidente Vladimir Putin podría dejar a Europa fuera de los acuerdos sobre su futuro. El peligro del desenganche no es nuevo pero ahora se refuerza con la elección del presidente Trump y los crecientes compromisos norteamericanos en Asia y África. China y los Estados Unidos saben que en los próximos 10 o 20 años tendrán que acostumbrarse a competir

⁸³ LONGHURST, Kerry. *The concept of strategic culture*. Baden-Baden: Gerhard Kummel & Andreas Prufert 2000.

por la hegemonía en el Pacífico y quizá más allá. Arreglar la cuestión rusa puede ser un paso interesante ahora para los Estados Unidos pensando en lo que está por venir en el lejano Oriente. Un mundo multipolar es mucho más peligroso que uno bipolar y los dos grandes de la próxima mitad de siglo xxi tendrán creciente interés en colocarse en una posición compartida de ventaja. Este cálculo puede encajar en la racionalidad neorrealista del juego de equilibrios, otra cosa es que pueda hacerlo desde la perspectiva de la cultura estratégica de los protagonistas.

Solo después de 82 días en la Casa Blanca el presidente Trump dio un giro a sus palabras «dije que era obsoleta» pero ahora digo «no es ahora obsoleta». Todo esto sin que ningún cambio espectacular se hubiera producido respecto a la modernización de capacidades, los aumentos de los presupuestos de defensa en Europa o el incremento de fuerzas en la lucha contra el terrorismo en Oriente Medio.

Ivo Daalder, antiguo embajador en la OTAN bajo el mandato del presidente Obama y presidente del Chicago Council on Global Affairs, apuntó que nada había cambiado en los 80 días de presidencia de Donald Trump⁸⁴. Si ahora el presidente consideraba que la OTAN no era un residuo del pasado es probablemente porque no lo haya sido nunca⁸⁵.

En febrero de 2017 el senador John McCain, en otras ocasiones tan crítico con los socios europeos, hizo una cerrada defensa de la relación entre las dos orillas del Atlántico⁸⁶. Las palabras del senador John McCain son muy ilustrativas pero alguna que otra afirmación las hace diferentes⁸⁷. Los fundamentos estratégicos permanecen pero hay cosas que están cambiando en los niveles más bajos de la cultura estratégica de una y otra parte y que si no se corrigen acabarán afectando a los fundamentos⁸⁸.

⁸⁴ <https://www.nytimes.com/2017/04/13/world/europe/nato-trump.html?mcubz=0&r=0>.

⁸⁵ «Perhaps the one important thing that has changed in the last 80 days is that as president, Mr. Trump has come to appreciate the importance of this alliance and how it contributes to security and stability in Europe and beyond».

⁸⁶ <https://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2017/2/remarks-by-sasc-chairman-john-mccain-at-the-2017-munich-security-conference>. «Even now, when the temptation to despair is greatest, I refuse to accept the end of the West. I refuse to accept the demise of our world order. I refuse to accept that our greatest triumphs cannot once again spring from our moments of greatest peril, as they have so many times before. I refuse to accept that our values are morally equivalent to those of our adversaries. I am a proud, unapologetic believer in the West, and I believe we must always, always stand up for it—for if we do not, who will?».

⁸⁷ «Too many seem to have forgotten that what has so often made the difference between liberty and tyranny, prosperity and misery, peace and war ... is us—not simply our good intentions, or strong statements, or economic influence, but the capability and credibility of our collective power, and our resolve to use that power judiciously».

⁸⁸ <https://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=826bf5ca-17e6-4308-a2fe-6209c1c8e8a5>.

En 2014, poco después de la invasión rusa de Crimea, el *Washington Post* publicó los resultados de una encuesta que preguntaba si los Estados Unidos debían intervenir militarmente en Ucrania. Solo uno de cada seis encuestados supo identificar en un mapa donde estaba Ucrania. La distancia media del error rondaba los 3000 kilómetros. Pero lo más curioso es que la encuesta permitió establecer una correlación entre la variable atacar a Rusia y la variable no conocer la situación en el mapa de Ucrania. Cuanto más ignorante más favorable es el encuestado a intervenir militarmente. Este experimento permitiría descubrir que, al menos en los Estados Unidos, existe una inercia que impone unas preferencias que no necesariamente tienen que ver con el tipo de problema que se presenta.

En Europa el eslogan del «no a la guerra» está muy interiorizado en la conciencia política de los ciudadanos y los políticos. Sin embargo, Clausewitz sostenía que «el concepto guerra no se origina en el ataque, ya que el objeto último del ataque no es la lucha, sino más bien la posesión. La idea de guerra surge de la defensa, que tiene en la lucha su objeto inmediato, puesto que luchar y rechazar equivalen obviamente a lo mismo»⁸⁹. En cualquier caso también en Europa puede existir una inercia que impone unas preferencias que no necesariamente tienen que ver con el tipo de problema que se presenta.

La libertad en Europa prosperó gracias a la confrontación, gracias a la resistencia, algunas veces de apenas unos pocos, que frente a Leviatán claman: ¡Nunca nos rendiremos! «We shall never surrender»⁹⁰.

La brecha trasatlántica

Hubert Vedrine, estrecho colaborador durante 14 años del presidente Mitterrand, portavoz primero y después secretario general de la Presidencia de la República y finalmente ministro de Asuntos Exteriores durante cinco años dijo, también con ocasión de la guerra de Irak en 2003, «que las amenazas que hoy se ciernen sobre nosotros no bastan para volver a unir las dos orillas del Océano como si fueran cemento. Salvo una guerra abierta entre civilizaciones lo más probable es que el análisis de las amenazas, de las situaciones en las que estas arraigan, su jerarquización y la mejor forma de

⁸⁹ CLAUSEWITZ, Carl von. *De la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa 1999.

⁹⁰ Sir Winston Churchill, del discurso pronunciado el 4 de junio de 1940 en la Cámara de los Comunes:

«... We shall go on to the end, we shall fight in France, we shall fight on the seas and oceans, we shall fight with growing confidence and growing strength in the air, we shall defend our Island, whatever the cost may be, we shall fight on the beaches, we shall fight on the landing grounds, we shall fight in the fields and in the streets, we shall fight in the hills; "we shall never surrender"».

pararlas y extirparlas, ya no vuelvan a ser exactamente lo mismo en ambas orillas del Atlántico».

La brecha trasatlántica, que emergió con fuerza durante la guerra de Irak, reflejó algo que permanecía latente, la fractura de Occidente. Andre Gluksmann escribió entonces un ensayo con el contundente título *Occidente contra Occidente*. Lo cierto es que de golpe emergió, a la vista de todo el mundo, una fractura de las percepciones, de las capacidades, de las responsabilidades y también una brecha psicológica. Aunque podemos decir que el síndrome del protectorado no es solo europeo. Japón y Corea del Sur también están acostumbrados a vivir bajo el paraguas de seguridad americano. Efectivamente, no lo hemos podido evitar y nos hemos acostumbrado.

Teniendo en cuenta la creciente distancia entre las dos orillas del Atlántico, la cuestión del 2 por ciento del PIB para defensa sería solo un síntoma no el verdadero problema, aunque evidentemente es un indicador claro, fácil de medir y seguir su evolución en el tiempo, que determina el compromiso político de los gobiernos con la defensa. No obstante, el verdadero debate debería centrarse menos en el gasto y más en la brecha trasatlántica respecto a la seguridad en Europa. No sabemos todavía como encajar la arquitectura de seguridad europea en una estrategia global de seguridad afectada por importantes cambios. El hecho de que empiece a plantearse la posibilidad de dotar a la Unión Europea de un ejército propio e incluso dotar a la Unión de capacidades nucleares nos demuestra que los negocios no serán como siempre.

El 27 de marzo, *Foreign Affairs* publicó un artículo titulado «The case for a European nuke: Why the continent need its own deterrent»⁹¹. El autor Doug Bandow plantea la necesidad de que Europa desarrolle su propio arsenal nuclear porque las garantías del paraguas norteamericano no son suficientes. Europa es para el autor del artículo el lugar más obvio para que Washington decidiera cerrar alguno de sus paraguas nucleares⁹².

No obstante la mayoría de los europeos siguen confiando en el compromiso norteamericano de sostener sus garantías de seguridad pero este compromiso podría no responder en todos los casos a los intereses fundamentales de los Estados Unidos. Según el autor del artículo no es posible confiar en la promesa norteamericana de defender los países Bálticos de una agresión rusa porque ningún presidente estaría dispuesto a correr el riesgo de escalada nuclear para defender Estonia, Letonia y Lituania.

Jarosław Kaczynski antiguo primer ministro polaco y presidente del partido Ley y Justicia actualmente en el gobierno y con mayoría absoluta tanto en el

⁹¹ <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-03-27/case-european-nuke?cid=int-lea&pgtype=hpg>.

⁹² «Europe is the most obvious place for Washington to close at least one of its nuclear umbrellas».

parlamento como en el senado declaró al periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, que Europa debía contar con su propio arsenal nuclear para contener a Rusia⁹³.

Roderich Kiesewetter, portavoz de política exterior del CDU en el parlamento alemán declaró en noviembre de 2016 que Alemania podría jugar un papel importante para que Francia y el Reino Unido proporcionasen garantías nucleares a toda Europa. En ese momento las declaraciones del presidente electo Trump sobre la irrelevancia de la OTAN alimentaban este tipo de especulaciones. Roderich Kiesewetter afirmó que para dotar a Europa de su propia capacidad nuclear sería preciso un compromiso de Francia para integrar sus armas nucleares en una defensa europea común, una financiación alemana del programa para demostrar su naturaleza colectiva europea, un mando combinado y un plan para desplegar las ojivas francesas en otros países europeos⁹⁴.

Para Roderich Kiesewetter las garantías nucleares de los Estados Unidos son imprescindibles para Europa, si los Estados Unidos no quisieran mantenerlas, Europa seguiría necesitando para dar credibilidad a la disuasión nuclear. Europa debería empezar a diseñar sus planes para mantener su propia seguridad en el caso de que los Estados Unidos apenas estén dispuestos a sostener el coste de defender el continente o si decide abandonarlo completamente. Estas declaraciones de un miembro del parlamento alemán después de la victoria electoral de Donald Trump revelan el nivel de alarma que provocó su postura durante la campaña electoral norteamericana sobre el futuro de la OTAN y la seguridad europea⁹⁵. En el fondo guste o no el argumento es difícil de discutir. Si los norteamericanos dejasen de ofrecer garantías nucleares a Europa no quedaría más remedio a la UE que desarrollarlas.

El 8 de marzo el *New York Times* publica un artículo titulado «Fearing U.S. withdrawal, Europe considers its own nuclear deterrent» en el que recoge opiniones de distintos analistas sobre la cuestión⁹⁶. En cualquier caso, lo que para todos seguramente sea sorprendente es que se esté planteando

⁹³ <http://www.dw.com/en/poland-wants-nuclear-weapons-for-europe/a-37449773>. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-kaczynski-macht-werbung-fuer-angela-merkel-14859897.html>.

⁹⁴ <https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/europe/european-union-nuclear-weapons.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article>.

⁹⁵ <http://www.reuters.com/article/uk-germany-usa-nuclear-idUSKBN13B1GO>. «The U.S. nuclear shield and nuclear security guarantees are imperative for Europe. If the United States no longer wants to provide this guarantee, Europe still needs nuclear protection for deterrent purposes.

Europe must start planning for its own security in case the Americans sharply raise the cost of defending the continent, or if they decide to leave completely».

⁹⁶ <https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/europe/european-union-nuclear-weapons.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article>.

esta posibilidad. Plantear la posibilidad de que la Unión Europea desarrolle su propio arsenal es pensar en lo impensable. Lo cierto es que se empezó a generar un debate público acerca de este tema, en periódicos, semanarios, entrevistas de radio y documentales de televisión.

Al final todo podría ser solo un movimiento dirigido a provocar una revisión de los planteamientos del presidente Trump respecto a los compromisos con los países aliados y las conversaciones con Rusia. La fuerza de una alianza depende de la cohesión y consistencia de las políticas de seguridad y defensa de sus miembros. Una mayor autonomía de los aliados puede ser más barata para los norteamericanos pero les obligaría a asumir el riesgo de unos aliados más activos, con una evaluación de los riesgos y prioridades diferentes, que pudieran provocar tensiones en la alianza obligando a los demás a asumir las decisiones unilaterales o a cuestionarse el sentido de mantener la relación. El riesgo de escalada de las crisis y conflictos sería mucho más complejo, poniendo en marcha una peligrosa carrera de armamento que aumentaría el peligro de proliferación nuclear en Asia y Europa.

La fuerza del indicador del 2 por ciento es el triunfo de la simplicidad sobre la complejidad⁹⁷. El debate debería enfocarse menos en el gasto y dar más relevancia a la brecha transatlántica. Si no se afronta el desencuentro es posible que la necesidad de los norteamericanos de reducir su presencia en Europa y el insuficiente compromiso de los europeos con su defensa terminen provocando un vacío estratégico que podría incitar a otros a llenarlo o al menos a explotarlo. Sería trágico que un enfoque exclusivamente presupuestario determinase el futuro geoestratégico en Europa y pusiera en riesgo el modelo democrático compartido.

⁹⁷ <http://carnegieeurope.eu/2015/09/02/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe-pub-61139>.

Composición del grupo de trabajo

Presidente

Dña. Elena Gómez Castro

Directora General de Política de Defensa.

Vocal Secretario:

D. Andrés González Martín

Teniente Coronel del Ejército de Tierra

Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Vocales:

D. Miguel Aguirre de Cárcer y García del Arenal

Embajador de España en la OTAN

D. Francisco Javier García Arnáiz

General del Ejército del Aire

D. Ignacio Horcada Rubio

Vicealmirante

D. Enrique Mora Benavente

Director general de Política Exterior y Seguridad

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional

- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española
- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa

- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC

- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, perspectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002

- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo

- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo xxi: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global.
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y dearrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: lal cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo xxi
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security

