



Monografías 149

El Nivel Operacional

Centro
Conjunto de
Desarrollo
de
Conceptos



MINISTERIO DE DEFENSA



Monografías 149

El Nivel Operacional

Centro
Conjunto de
Desarrollo
de
Conceptos



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



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

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-16-346-4 (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-195-2 (edición papel)



NIPO: 083-16-347-X (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9091-196-9 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-22774-2016
Fecha de edición: septiembre 2016
Imprime: Imprenta 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	
El Nivel Operacional	9
<i>Alberto Asarta Cuevas</i>	
Capítulo primero	
El Nivel Operacional. ISAF/OTAN	19
<i>Javier Cabeza Taberné</i>	
Introducción	21
Marco conceptual para las operaciones aliadas	23
Generalidades	23
Principios generales para las fuerzas de la OTAN	23
Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN	24
Sistema de Respuesta de Crisis de la OTAN (NATO Crisis Response System, NCRS)	24
Proceso de Planeamiento de Operaciones (Operations Planning Process, OPP)	25
Herramientas de ayuda al planeamiento	26
Directiva Global de Planeamiento de Operaciones (Comprehensive Operations Planning Directive, COPD)	26
Guías de Planeamiento Funcionales (Functional Planning Guides, FPGs).....	26
Herramienta para el Planeamiento de las Funciones de Combate (Tool for Operations Planning Functional Area Services, TOP-FAS).....	26
Planeamiento de Funciones Logísticas (Logistics Functional Area Services, LOGFAS)	26
Estructura y empleo de las fuerzas	27
Disponibilidad	27
Flexibilidad	27
Mando y Control	27
Generalidades.....	27
NCS	27
NFS	28

	Página
<i>Otras fuerzas</i>	29
Principios y fundamentos de Mando y Control	29
Relaciones entre Mando Apoyado y Mando Apoyador (SSI)	29
Autoridad, responsabilidades y acuerdos de Mando	30
Capacidades específicas	32
<i>Terrestres</i>	32
<i>Aéreas</i>	32
<i>Navales</i>	33
<i>Operaciones Especiales</i>	35
<i>Sistemas de Mando e Información</i>	36
Interrelaciones	36
<i>Relaciones entre el MCC y JFAC</i>	36
<i>Relaciones entre el LCC y el JFAC</i>	37
Atribución de mando	37
Mando	37
Control	37
Otras relaciones	38
Modelo integrado	38
Plan de disponibilidad de la OTAN	41
<i>Medidas</i>	41
<i>Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF)</i>	42
Estructura C2 en ISAF	43
<i>Generalidades</i>	43
<i>Cuarteles generales de la Operación</i>	46
<i>Funciones de combate</i>	49
<i>Cometidos y responsabilidades de ISAF e IJC HQs</i>	50
<i>Enseñanzas de ISAF</i>	52
Reflexiones	55
<i>Niveles de Mando en Operaciones</i>	55
El escenario futuro	55
Niveles de la guerra	56
<i>Principios básicos</i>	57
Delimitación de responsabilidades	57
Objetivo político	58
Rendimiento	58
Prestigio	59
Oportunidad en la toma de decisiones	59
Las velas y los palos	60
Números <i>clausus</i>	60
Resumen	60
Conclusiones	61
 Capítulo segundo	
El Nivel Operacional. UNIFIL/UN	63
<i>Alberto Asarta Cuevas y</i>	
Introducción	63
<i>Operaciones de mantenimiento de la paz</i>	63
UNIFIL	65
<i>Estructura de UNIFIL</i>	71
Análisis del Nivel Operacional	72
Conclusiones	89

Capítulo tercero

El Nivel Operacional. OUP/OTAN	95
<i>Antonio Francisco Nebot Mas</i>	
Antecedentes de la Operación Unified Protector	97
Intervención en Libia. Operación Unified Protector	100
Los Niveles Estratégico y Operacional en la Operación Unified Protector .	113
Mando y Control de la Operación Unified Protector	118
La Logística Operacional en la Operación Unified Protector	122
El Componente Aéreo de la Fuerza Conjunta. Concepto JFAC	125
Nueva estructura de mando de la Alianza Atlántica	133
Conclusiones	135

Capítulo cuarto

El Nivel Operacional. ATALANTA/EU. La expedición de M. Jourdain a la isla de San Borondón	139
<i>Bartolomé Bauzá Abril</i>	
Aprestando la expedición	141
Preparación del buque para salir a la mar	142
Babor y estribor de guardia	145
Larga todo en nombre de la Santísima Trinidad	148
Régimen de maniobra. Avante poca las dos	150
Régimen de revoluciones. Avante toda las dos	152
<i>Mando y Control</i>	152
<i>Inteligencia operativa</i>	157
<i>C2W</i>	158
<i>Logística operativa</i>	160
<i>Otras funciones en el Nivel Operacional</i>	161
Avistamiento	162
Extracto del parte de campaña de la expedición a la isla de San Borondón, por M. Jourdain	164
Anexo I	165
ESTRATEGIA	165
ESTRATEGIA MENOR	165
GRAN TÁCTICA	165
ARTE OPERACIONAL	166
NIVEL ESTRATÉGICO	166
NIVEL OPERACIONAL	166
NIVEL TÁCTICO	167

Capítulo quinto

El Nivel Operacional. MALI EUTM	169
<i>Alfonso García-Vaquero Pradal</i>	
Introducción	169
El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS)	171

	Página
<i>Generalidades</i>	171
<i>La política europea de seguridad y defensa común. Procedimientos de gestión de crisis</i>	172
<i>El concepto de planeamiento militar a nivel político estratégico</i>	175
El Mando y Control militar en la Unión Europea	177
<i>Una propuesta: separación de niveles o mecanismo de coordinación en Bruselas</i>	181
El entorno general de actuación. La reforma del sector de seguridad	183
EUTM Mali. ¿Un modelo para el futuro?	184
<i>Misión y organización</i>	187
<i>El pilar de adiestramiento</i>	188
<i>El pilar de asesoramiento</i>	190
<i>La cooperación cívico-militar</i>	192
<i>La protección de la Fuerza</i>	194
<i>El apoyo logístico</i>	194
<i>El Mando y Control</i>	195
Conclusiones	197
Referencias	199
Abreviaturas	200
 Capítulo sexto	
El Nivel Operacional. A modo de análisis	203
<i>Cor. Pedro Pérez García y Cor. Jesús M. Fernández Pedraza</i>	
 Relación de Monografías del CESEDEN	217

Introducción

El Nivel Operacional

General de División (Res.) Alberto Asarta Cuevas

El trabajo que hoy presentamos tiene como finalidad apoyar el desarrollo futuro de un concepto nacional (propio) de Mando y Control de la Fuerza Conjunta en el que, como iremos viendo a través de los capítulos correspondientes dedicados a conflictos recientes en los que participan o han participado nuestras Fuerzas Armadas, las diferentes organizaciones multinacionales han adoptado distintas soluciones para resolver un mismo asunto, la aplicación del Nivel Operacional, poniendo de manifiesto lo controvertido del mismo.

Para ello hemos contado con la participación de los generales Cabeza, García-Vaquero y Nebot, del almirante Bauzá y de los coroneles Pérez García y Fernández Pedraza y la propia del que suscribe, cuyas contribuciones, fruto de la experiencia obtenida por sus importantes responsabilidades, ejercidas en las diferentes operaciones en las que han participado, y en la actualidad participan las Fuerzas Armadas españolas, proporcionan, con sus comentarios, una valiosa información para la finalidad que persigue este trabajo que, en definitiva, no es otra que la de tratar de determinar qué estructuras son verdaderamente necesarias para ejercer el Mando y Control como Nivel Operacional en la organización actual de la Fuerza Conjunta.

Así pues, en el presente estudio se presentan diferentes aproximaciones al Nivel Operacional, en la que cada estructura de Mando y Control ha sido diseñada de tal forma que ha dado lugar a diferentes perspectivas de un mismo nivel de conducción de las operaciones militares: el Nivel Operacional. Cada organización supranacional (Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN, OSCE) se ha adaptado a sus circunstancias particulares y a la situación y escenario propio de cada una de las operaciones a ejecutar para diseñar su propia estructura de Mando y Control, desde las que se crean con cuarteles generales *ad-hoc* hasta las que lo hacen sobre la base de cuarteles generales permanentes como es el caso de las operaciones bajo paraguas OTAN y, en cuanto a nivel de mando, desde aquellas en las cuales los niveles de mando están perfectamente diferenciados y con misiones y responsabilidades definidas para cada uno de ellos, pasando por otras en las que alguno de ellos queda difuso, hasta aquellas en las que los niveles recaen en una sola autoridad militar dentro de una Zona de Operaciones.

Al margen de las razones por las que se establecieron (y se mantienen) las operaciones de referencia para la finalidad de este estudio, lo importante para el mismo es como se ha solucionado para cada una de ellas el asunto de la organización y el Mando y Control en función de sus características y circunstancias específicas, así como en el marco de las organizaciones internacionales bajo las cuales se actúa y que son responsables de su constitución y operaciones.

Inicialmente los autores van a poner en situación al lector mediante la descripción de la estructura multinacional bajo la cual se desarrolla la operación, una breve historia del país o países que componen el escenario en el que se ejecuta aquella, así como la causa de los conflictos en la zona para, posteriormente, proporcionar una visión detallada y de primera mano de las operaciones, dentro de organizaciones multinacionales diferentes, en escenarios variados y complejos, no solo desde el punto de vista geoestratégico sino también con culturas diversas incluso dentro de un mismo escenario, con mandatos diversos y con objetivos y misiones que abarcan un amplio abanico.

Para el estudio objeto de este trabajo se han establecido una serie de consideraciones y cuestiones básicas a responder por cada una de las operaciones y cuya pretensión no es otra que la de constituir una referencia inicial común para todas ellas, para que, en función de las particularidades de cada operación, cada autor pueda hacer una mayor o menor narrativa sobre la suya, llegando a unas conclusiones que nos aporten luz y criterio para futuros estudios sobre los niveles de Mando y Control desde el punto de vista nacional.

Las consideraciones y cuestiones básicas establecidas para tratar por cada uno de los autores son las siguientes:

1. El Nivel Operacional como nexo de unión entre el Nivel Estratégico y el Táctico, donde se materializa verdaderamente la acción conjunta como integradora de las formas específicas de actuación de cada ejército.

2. Tendencia actual al aplanamiento de niveles consecuencia de abusar del *micromanagement* debido a la facilidad de intercomunicación que permiten los actuales sistemas. El Nivel Operacional como «freno» a esta tendencia que se observa cada vez más intrusiva de los Niveles Estratégico y Político sobre las actividades en las ZO y que se debe ver contrarrestado en la capacidad y autonomía del Mando Operacional para desarrollar las LA estratégicas.
3. Necesidad de que el Nivel Operacional despliegue «dentro de» o «junto a» la ZO. Como autoridad que vive H24 de lo que acontece en ella y ser este nivel desde donde se puede transmitir al Nivel Estratégico las dificultades para alcanzar los objetivos o desarrollar las LA previstas. Capacidad del Nivel Operacional para ser desplegado.
4. Respeto al principio de una misión, una única autoridad para una sola ZO. La responsabilidad del mando en el Nivel Operacional nunca es compartida.
5. Rapidez de respuesta a las crisis actuales.
6. El adiestramiento como función en el Nivel Operacional.
7. Aspectos reseñables en el planeamiento en el Nivel Operacional. Coincidencias y diferencias entre estas funciones en los Niveles Operacional y Estratégico.
8. Estructuras permanentes. Condicionantes del factor conjunto en la estructura permanente de un HQ operacional. ¿Nivel de mando genérico o por nivel de ambición? Servidumbres y ventajas de un CG multinacional en el Nivel Operacional.
9. Las funciones principales de combate desde el plano operacional y cómo son afectadas por el carácter multinacional (Mando y Control, Inteligencia, Logística).
10. La organización logística en la ZO. Factores de los componentes específicos que repercuten sobre la organización. Valorar la necesidad de contar con una nación líder.

Por lo que respecta a ISAF, el general Cabeza nos pone en situación tanto en lo que respecta al país y área en la que se desarrolla la operación como en la estructura de fuerzas de la OTAN, que, con su estructura actual de Cuarteles Generales y Fuerzas a disposición puede ejercer el Mando y Control y dispone de las capacidades necesarias para responder a todo tipo de operaciones militares, presentes y futuras, con un determinado grado de disponibilidad para los Niveles Operacional y Táctico. Asimismo, define el Modelo Integrado establecido por la OTAN para atender SJOs, dedica un apartado específico a la forma en que dicha organización ha decidido afrontar las actividades de guerra híbrida ejecutadas por Rusia en Ucrania, y desarrolla la atribución de responsabilidades respectivas entre ISAF e IJC y la forma de coordinar sus actividades a través del Ritmo de Batalla.

En su capítulo, el autor parte de la idea de que «cada misión tiene su propia personalidad que la hace diferente del resto por los desencadenantes de

inestabilidad, cultura, dinámica social, injerencias externas, intereses de la comunidad internacional, estrategia de la organización que la manda y un largo etcétera» llegando a la conclusión de que «ISAF ha sido una misión difícil y peligrosa, la más compleja a la que la OTAN, bajo los auspicios de la NN.UU., se haya enfrentado nunca» y cuya «estructura de Mando y Control ha ido adaptándose desde su creación para pasar de un enfoque reactivo para responder a las necesidades militares a una visión estratégica con control político del Consejo del Atlántico Norte».

En cuanto a lo operacional y debido a las tres líneas de operaciones contempladas (Seguridad, Gobernanza y Desarrollo) durante la última época de la Operación ISAF, el general nos muestra la complejidad de la estructura C2 durante la misma y cómo esta tuvo que adaptarse, identificando los mandos subordinados necesarios que operaban a caballo entre los Niveles Operacional y Táctico, dependiendo directamente del CG de ISAF.

En cuanto a UNIFIL, el general que suscribe comienza su capítulo con una introducción sobre las operaciones de paz de las NN. UU. señalando las diferencias entre unas y otras, especialmente en lo referente a las de imposición y las de mantenimiento y, dentro de estas últimas, a las que son «robustas», como es el caso de UNIFIL, con las que no lo son.

Continúa el capítulo con una descripción de los aspectos más significativos de UNIFIL que, de acuerdo con el mandato (Res. 1701), las misiones fundamentales a cumplir en su AOR se pueden resumir en dos: evitar que reaparezcan las hostilidades y establecer las condiciones necesarias para entregar a las Fuerzas Armadas libanesas las tareas relativas a la seguridad, todo ello para obtener el resultado final que se espera no es otro que el de pasar del «cese de hostilidades» actual, a un «alto el fuego permanente» que conduzca a un acuerdo de paz entre Israel y Líbano.

La misión se podría definir como compleja, teniendo en cuenta que se desarrolla en una región muy conflictiva, con dos países en guerra (por el momento, lo acordado es solo un cese de hostilidades), con más de 12.500 soldados de 36 países diferentes, alrededor de un millar de civiles (entre empleados locales y funcionarios de NN. UU.) y con una fuerza naval de 9 barcos de guerra, ..., todo ello hace que posiblemente sea la misión de paz más importante de las que se desarrollan en el mundo bajo mandato de las NN. UU.

De acuerdo con la estructura y tareas a cumplir, en este capítulo se tratan los diferentes aspectos de la operación, analizándolos y relacionándolos con el Nivel Operacional así como la relación de este con el Táctico y el Estratégico, para llegar a unas conclusiones que respondan a las 10 cuestiones de referencia que se plantearon para la realización del trabajo y que citamos al principio de esta introducción.

Entre las conclusiones cabe destacar la de que el jefe de Misión (HoM) y comandante de la Fuerza (FC) de UNIFIL, que recaen en la misma persona,

disfruta de capacidades y autonomía suficientes en su Área de Operaciones para ejercer el mando en el Nivel Operacional, siendo capaz de desarrollar el mandato impuesto por el Nivel Estratégico (Consejo de Seguridad de NN. UU.) sin apenas injerencias de este último en sus decisiones y forma de cumplir sus cometidos, toda vez que, en muchas ocasiones, el propio FC (Nivel Táctico) recibe directrices y órdenes de sí mismo cuando actúa como HoM (Nivel Operacional con algunos cometidos de Nivel Estratégico). Es en esta estructura de UNIFIL donde, estando claros ambos niveles, «a veces se solapan por concurrir en una misma persona y con los mismos recursos, el mando de la Misión y el de la Fuerza». El HoM/FC, es, por lo tanto, el responsable del mando, control y coordinación de todas las operaciones que se desarrollan en su AO, respondiendo con ello al principio de «una misión, una única autoridad para una sola ZO».

Como consecuencia de lo anterior y «al objeto de responder con rapidez a los incidentes y conflictos que se puedan presentar en su Área de Operaciones, el Mando Operacional junto con su Cuartel General deben de desplegar dentro del Área de Operaciones asignada a la misión».

Por su parte, el General de Brigada Nebot (EA) nos ofrece un detallado relato de la Operación LIBIA- OPERACIÓN UNIFIED PROTECTOR (OUP) en la que las fuerzas de la coalición hicieron cumplir el mandato de la resolución 1973 de las Naciones Unidas centrándose en un embargo de armas en el Mediterráneo, el establecimiento de una zona de exclusión de vuelo y protegiendo a los civiles libios de los ataques gubernamentales.

En opinión del autor, el empleo del poder aéreo durante esta operación representó un modelo muy atractivo para alcanzar los objetivos marcados, con la participación de la Armada y sin contar con fuerzas terrestres sobre el terreno, lo que supuso «un coste económico relativamente bajo y, lo que es más importante, sin bajas propias y con un daño colateral limitado».

Aparte de los aspectos políticos y fiscales, la OUP resultó compleja en los aspectos de coordinación, procedimientos e interoperabilidad al contar con la participación de fuerzas de países no pertenecientes a OTAN, siendo necesaria cierta flexibilidad para «emplear la Doctrina como guía más que como axioma» lo que ha representado «un cambio en la forma de acometer las operaciones aliadas».

En el Nivel Operacional OUP se dirigió desde el JFC de Nápoles cuya función de coordinación y sincronización de la campaña, de acuerdo con el autor, «fue algo más teórico que práctico», toda vez que tanto el Componente Marítimo que tenía a su cargo el control del embargo de armas, como el Componente Aéreo que fue el responsable del establecimiento de la zona de exclusión aérea y de la protección de la población contra los ataques de las fuerzas gubernamentales libias, tenían definida su misión y la asignación de medios a cada uno de ellos, lo cual les proporcionaba la adecuada autonomía

para ejecutarla sin dependencia directa de uno o de otro, siendo solamente necesarias algunas coordinaciones puntuales entre ambos.

De esta operación se obtuvieron importantes lecciones sobre todo para el Mando Componente Aéreo que estableció un solo CG en Poggio Renatico (Italia), donde ya existe un AOC (Air Operations Centre, Nivel Táctico) para los Niveles Táctico y Operacional del Mando Componente Aéreo, acortando de esta forma los procesos de decisión al evitar duplicidades. El resultado de esta reestructuración fue un nuevo mando aéreo, el Componente Aéreo de la Fuerza Combinada (CFAC Combined Forces Air Component), que asumió el planeamiento operacional y táctico de la operación y que con la presencia permanente de su comandante permitió enlazar directamente y de forma óptima el Nivel Operacional con las unidades que ejecutaban las acciones en un tiempo reducido.

El autor vislumbra para futuros conflictos la tendencia, dentro del poder aéreo, hacia el aplanamiento entre los Niveles Estratégico, Operacional y Táctico, haciendo, asimismo, especial hincapié en «la especial capacidad del poder aéreo para adaptarse a entornos restrictivos, limitando los daños materiales a lo estrictamente necesario, minimizando las pérdidas de vidas humanas en ambos lados y, lo que es más importante, contribuyendo de forma fundamental a alcanzar los objetivos fijados en un tiempo limitado».

En cuanto a la Operación Atalanta, el contralmirante Bauzá que, durante dos rotaciones de seis meses (de diciembre 2009 a junio de 2010, y de enero a agosto de 2014) tuvo el privilegio de asumir las responsabilidades de 2º comandante (Deputy Operation Commander - DCOM) de EU NAVFOR SOMALIA, Operación ATALANTA y vivir de cerca su planeamiento, ejecución y evolución, nos ilustra en su capítulo sobre la especificidad de la misión y de los medios para cumplirla, llegando a conclusiones que ponen en cuestión la necesidad del Nivel Operacional. Para el almirante, «una visión sincrética del Nivel Operacional sería su visualización como un puente que une estrategia y táctica y que allá donde estén más separados tendrá más prevalencia y donde estén próximos no será preciso» y se pregunta «si para la Armada es necesaria la existencia de un nivel intermedio entre la política y la estrategia por un lado, y entre esta última y la táctica por otro».

El autor nos ilustra de cómo está constituida la estructura de Mando y Control de la Operación ATALANTA en el que aparece un nivel más entre el Operacional (Operational Commander –en Northwood–) y el Político-Estratégico (Bruselas) denominado Estratégico-militar con lo cual son 4 niveles de mando si incluimos, como debe de ser, el Táctico desplegado en la zona con su *Force Commander*, lo cual representa un asunto complicado cuando la cadena de mando se alarga. Sin embargo, un apunte importante derivado de la estructura de mando de EU NAVFOR es que entre el Nivel Político en Bruselas y el Nivel Táctico en el teatro, solo hay un escalón, el OHQ en Northwood, donde se funden el Nivel Estratégico-militar y el Operacional.

Como detalles particulares que el autor pone de manifiesto son:

- Que la mar, especialmente la alta mar, es poco conjunta militarmente. Que, en ocasiones, las operaciones navales precisan del apoyo de otros ejércitos, pero eso no las convierte, en su opinión, en operaciones conjuntas. Quizá, sean las operaciones navales en múltiples teatros, las expedicionarias o aquellas en el litoral, zona con potencial y capacidad de encuentro e interacción de los diferentes ejércitos y otros actores, donde sea de mejor aplicación lo teorizado para el Nivel Operacional.
- Que, en la Operación ATALANTA, tanto el *Operational Commander* como el *Force Commander* actúan en el Nivel Operacional. En palabras del almirante: «al fin y al cabo, el Nivel Operacional no es solamente el nivel de sincronización de las acciones tácticas para alcanzar los objetivos estratégicos sino donde se producen las relaciones con otros actores o se integran las capacidades conjuntas y parece que los dos pueden actuar en este nivel sin mayores interferencias, siempre y cuando exista una relación jerárquica entre ellos y que los diferentes cometidos estén bien delimitados».

En cuanto a la Operación EUTM Mali, el general García-Vaquero pone de manifiesto en su capítulo la complejidad de la toma de decisiones en asuntos de seguridad y defensa en el seno de la UE, debido a la complicada relación entre sus pilares civil y militar, por lo que destaca la importancia de la revisión en curso de los mecanismos de gestión de crisis en dicha organización al objeto de resolver los problemas estructurales y satisfacer la necesidad de concienciación para el trabajo en común; en palabras del autor, «las estructuras de Mando y Control resultantes deberían poder cumplir con la finalidad, objetivos y nivel de ambición derivados de la futura estrategia global de la UE», además, «la UE como tal no dispone de una cadena de mando militar de forma permanente, sino que esta se activa en caso de lanzar una misión y según las circunstancias de la misma. Una cadena permanente de Mando y Control se muestra cada vez más necesaria, a medida que aumenta el número de misiones sobre el terreno».

La misión de EUTM Mali es proporcionar adiestramiento y asesoramiento a las Fuerzas Armadas malienses para garantizar la seguridad de Mali y la protección de sus ciudadanos en un área compleja y peligrosa como es el Sahel, donde se encuentra todo tipo de riesgos y amenazas actuales materializadas por terrorismo y crimen organizado en todas sus versiones. El autor propone un enfoque integral del problema, estableciendo una mayor sinergia cívico-militar de forma que su aplicación fuera simultánea en los tres pilares: político, de apoyo al desarrollo y de reforma del sector de la seguridad y para ello propone como solución ideal, no solo para Mali sino para todo este tipo de misiones, «la creación de un organismo cívico-militar que ejerciera el Mando y Control de todas las operaciones CSDP; sería una especie de Mando de Operaciones, en consonancia con la aproximación global de la UE».

La operación en Mali constituye un caso piloto en el cual el general nos va llevando a la idea de la conveniencia de que, para el modelo misiones CSPD «no-ejecutivas» a realizar por la UE en el futuro, el designado como jefe de misión desempeñe los cometidos de jefe de la Operación y jefe de Fuerza, es decir, que ejerza el Mando y Control a Nivel Operacional y Táctico (con algunos cometidos del Nivel Estratégico), apoyado por un único CG de misión desplegado en la Zona de Operaciones, lo que facilitaría la coherencia y la cohesión tanto en el planeamiento como en la ejecución de la operación.

Finalmente, en cuanto al capítulo de «A modo de análisis», los coroneles Pérez García y Fernández Pedraza tratan de responder, en cuanto al Nivel Operacional, a las cuestiones planteadas al inicio del trabajo mediante un gran esfuerzo de síntesis de las diferentes operaciones estudiadas en las que la solución a las mismas ha sido en cada caso diferente.

Los autores tratan de buscar denominadores comunes así como puntos de discrepancia, de forma que, admitiendo que cada operación es diferente (tanto por los objetivos a alcanzar como por las características del Teatro de Operaciones), sería necesario para cumplir con el objeto del estudio el buscar soluciones que permitan crear una doctrina común pero muy flexible para poder adaptarla a la situación y circunstancias de cada momento. Además, es necesario tener en cuenta que las fuerzas militares (fuera del ámbito puramente nacional) trabajarán generalmente encuadradas en una organización internacional de carácter civil, lo que influirá y afectará la conducción de las operaciones debido a las características específicas y organizativas de dichas organizaciones.

Los autores destacan un aspecto común en todos los capítulos estudiados cual es, el de que el Mando Operacional se centra en su habilidad para enfrentarse a un problema complejo y a menudo desestructurado para suministrarle suficiente claridad y lógica, en gran parte, intuitiva, de ahí el nombre de «arte operacional», (saber qué es lo que hay que hacer) de forma que permita realizar un planeamiento detallado (saber cómo se va a hacer) y traducirlo en órdenes prácticas (OPLANS), por lo que en su Zona de Operaciones deberá de contar con todas las responsabilidades y medios que le permitan cumplir la misión para la que fue designado; se trata, pues, de conseguir una adecuada y eficaz estructuración de autoridad y responsabilidad entre los niveles, especialmente entre el Estratégico y el Operacional porque mientras el primero «asigna objetivos y recursos, el otro ordena, sincroniza y coordina».

Sea cual fuere la operación («¡no hay dos operaciones iguales!»), los autores destacan la necesidad del Nivel Operacional, como tal o más o menos solapado con los otros niveles, toda vez que aquel «constituye el puente entre el Estratégico y el Táctico, entre los objetivos estratégicos militares y el empleo táctico de las fuerzas» y, pone «su foco en el diseño, planeamiento y ejecución de las operaciones».

Otro aspecto relevante en su análisis es el de «la conveniencia de contar desde tiempo de paz con un CG Operacional de forma permanente, capaz de asumir los cometidos propios en el caso más completo, esto es, una operación conjunta con medios considerables». Esta organización estaría fuera de la estructura de los ejércitos (Tierra, Mar y Aire) y representaría el embrión que, con los ajustes necesarios, en función de las características de la operación, se pondría a disposición del jefe militar designado como Mando Operacional.

Para finalizar esta introducción, en nombre de todo el equipo y con humildad, solo me quedan dos deseos: a los lectores, que disfruten de este trabajo que les aportará una visión de primera mano de las operaciones recientes (la mayoría en curso) que realizan nuestras Fuerzas Armadas, proporcionadas por oficiales generales y coroneles que han tenido responsabilidades muy relevantes en las mismas y que este trabajo sea de utilidad para las personas que en un futuro tengan que trabajar en un concepto de Nivel Operacional propio para nuestras FAS, por lo que, además, consideramos que el tema del Nivel Operacional no queda cerrado con este trabajo, sino que habrá que seguir investigando y profundizando en el mismo tal y como ha quedado plasmado en el capítulo final de «A modo de análisis».

Capítulo primero

El Nivel Operacional. ISAF/OTAN

GD (R) Javier Cabeza Taberné

Resumen

Este capítulo analiza el sistema de Mando y Control de la OTAN, con especial hincapié al establecido para la Operación ISAF, bajo un punto de vista global; esto es, describe cómo la Alianza Atlántica identifica los principios para definir las capacidades necesarias, su generación, adiestramiento y alistamiento, los procesos de planeamiento para su participación en operaciones y los principios rectores de las estructuras de Mando y Control, los niveles de subordinación y las interacciones entre todos ellos.

Por otra parte, analiza los cuarteles generales que la OTAN desplegó para el planeamiento y ejecución de las últimas fases de la operación ISAF, cuando el volumen de fuerzas presentes en el teatro y los cometidos asignados alcanzaron su cénit, resaltando la complejidad, volumen y multiplicidad de funciones que desarrollaron y ejecutaron.

También aporta algunas reflexiones sobre los futuros escenarios de crisis y una serie de principios que deben presidir la implicación de nuestras fuerzas en operaciones.

Por último, ofrece su posible aplicación a la cadena de mando nacional para las operaciones, basándose en las estructuras existentes y una posible reorientaciones de sus cometidos.

Palabras clave

Crisis, operaciones, mando, control, operacional, estratégico, táctico, cometidos, interrelación, apoyo, planeamiento, ejecución, ISAF.

Abstract

This chapter provides a comprehensive analysis of NATO command and control system, with special emphasis on ISAF C2; that is, it describes how the Atlantic Alliance identifies the principles to define capabilities, its generation, training and recruitment, processes of planning for their participation in operations and the guiding principles of command and control structures, the levels of subordination and the interactions among them. On the other hand, parses the headquarters that NATO deployed for the planning and execution of the final stages of the ISAF operation, when the volume of forces deployed in the theatre and the assigned tasks reached its zenith, highlighting the complexity, volume and multiplicity of functions developed and executed.

It also provides some insights on the future scenarios of crisis and a series of principles that should preside over the involvement of our forces in operations.

Finally, it offers a possible model to implement as a national chain of command for operations, based on the existing structures and an assessment on its possible tasks.

Keywords

Crisis, operations, command and control, operational, strategic, tactical, committed, interaction, support, planning, execution, ISAF.

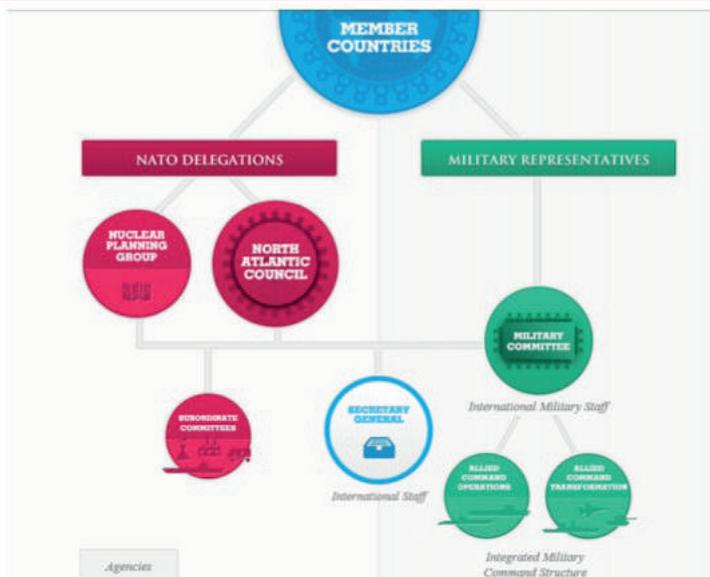
Introducción

La OTAN es una organización política con una estructura de Mando y Control militar subordinada al control político del Consejo del Atlántico Norte (North Atlantic Council, NAC) que cuenta con casi 70 años de existencia. Gracias al sistema de decisión por consenso, el proceso de consultas entre los aliados y los valores sobre los que se sustenta, como son la democracia, la libertad, los derechos humanos y el estado de derecho, ha conseguido pervivir en el tiempo y lograr el mayor periodo de paz en la historia de Europa occidental.

Su potente estructura militar, complementada con las aportaciones de fuerzas de los aliados, constituye una herramienta al servicio de la paz y la estabilidad mundiales, actuando siempre dentro de la legalidad internacional.

En este capítulo veremos los principios sobre los que se sustenta su fortaleza militar, de indudable eficacia, con la gran ventaja que nos ofrece que la OTAN analiza, define y redacta todas las normas conducentes a mejorar las capacidades necesarias y su preparación en tiempo oportuno para cubrir los objetivos que marca el NAC. Además, lee las normas escritas y las cumple.

Estructura de la OTAN



El Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la Conferencia de Lisboa (20 NOV 10) y aún vigente, define como cometidos esenciales de la Alianza los de Defensa Colectiva, Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa, para garantizar la seguridad de las naciones aliadas y de sus ciudadanos frente a los cambiantes retos del entorno de seguridad de la sociedad moderna.

También establece que la OTAN continúa siendo el foro de consulta transatlántica único y esencial en todos los aspectos relacionados con la integridad territorial, independencia política y seguridad de los Estados miembros, según lo contenido en el artículo 4 del Tratado de Washington.

Considerando que el riesgo de ataque convencional es bajo, define como amenazas la proliferación de misiles balísticos, armas de destrucción masiva, terrorismo, extremismos, delincuencia internacional, ciberataques, disrupción de las rutas de transporte, terrorismo tecnológico, amenazas al medio ambiente, las materias primas y la salud, cambio climático, escasez de agua y demanda creciente de recursos energéticos.

Para hacer frente a estos riesgos, define la necesidad de contar con fuerzas nucleares y convencionales, conservar la capacidad de ejecutar operaciones mayores y menores simultáneamente, incluso a distancia estratégica, y organizar y mantener fuerzas desplegadas rápidamente, entre otras.

Posteriormente, la Cumbre de Gales de 5 de septiembre de 2014 identificó el riesgo emergente de la guerra híbrida y aprobó el Plan de Disponibilidad (Readiness Action Plan, RAP), un completo paquete de medidas coherentes orientadas a afrontar los cambios en el entorno de seguridad de su área de despliegue e interés; este plan responde a los retos que representa Rusia y sus implicaciones estratégicas, así como a los riesgos y amenazas procedentes de la periferia este y sur, Oriente Medio y África Septentrional.

Centrándonos en las operaciones a ejecutar, en número y características definidas en su Nivel de Ambición en función del volumen de fuerzas terrestres y equivalente capacidad de fuerzas aéreas, navales y de operaciones especiales, la OTAN las clasifica en:

- Operaciones Mayores plus (Major Joint Operations plus, MJO+), en las que participan dos o más cuerpos de ejército como fuerzas terrestres y otras fuerzas aéreas, navales y de operaciones especiales equivalentes.
- Operaciones Mayores (Major Joint Operations, MJO) que implican la acción de hasta un cuerpo de ejército y capacidades equivalentes de los otros componentes.
- Operaciones de Menor entidad (Smaller Joint Operations, SJO), con fuerzas terrestres hasta de nivel división con apoyos para la modalidad predominantemente terrestre. También define las características para operaciones predominantemente aéreas o marítimas.

Todas ellas pueden conllevar la necesidad de conducir combates de alta o baja intensidad, operaciones de estabilización y seguridad, embargo, apoyo o imposición de la paz, ayuda humanitaria o lucha contrainsurgencia, entre otras.

Marco conceptual para las operaciones aliadas

Generalidades

El documento que define la estructura de Mando y Control¹ de la OTAN para todos los niveles de las operaciones es el Marco Conceptual para las Operaciones Aliadas (Conceptual Framework for Allied Operations, CFAO) cuya versión de junio de 2013 continúa vigente. No se tiene noticia de que se haya iniciado una revisión del documento, si bien las decisiones tomadas en la Cumbre de Gales (2014) y las lecciones aprendidas en el último ejercicio de la serie TRIDENT JUNCTURE (TRJE 15) podrían acelerar el proceso.

Este documento integra todos los conceptos anteriores relacionados con la NCS², NFS³ y NDF⁴ en uno solo para asegurar la coherencia, evitar duplicaciones, proporcionar una guía clara a los mandos subordinados e informar a las naciones de cómo las fuerzas de la OTAN serán mandadas, estructuradas y empleadas en las operaciones de la Alianza. Los detalles de cada operación serán definidos en su Plan de Operaciones específico, siempre dentro del marco del CFAO.

Constituye el nexo entre los documentos de nivel político-militar del Comité Militar (Military Committee, MC) y las directivas de los mandos estratégicos (Allied Command for Operations, ACO; y Allied Command for Transformation, ACT) y describe la forma de dirigir las operaciones aliadas, salvo las nucleares, las políticas y procesos de la gestión de crisis y la relación militar con otros actores.

Principios generales para las fuerzas de la OTAN

Las amenazas que tiene que afrontar la OTAN vienen definidas en su Concepto Estratégico e incluyen el terrorismo, los ciberataques, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, la seguridad energética, demografía, medio ambiente, cambio climático, delincuencia internacional e inestabilidad consecuencia de los Estados frágiles o fallidos. Ello conlleva que la seguridad de la Alianza esté ligada a la de otras áreas

¹ Command and Control, C2.

² Estructura de Mando de la OTAN (NATO Command Structure, NCS).

³ Estructura de Fuerza de la OTAN (NATO Force Structure, NFS).

⁴ Fuerzas OTAN Desplegables (NATO Deployable Forces, NDF).

geográficas y requiere un conocimiento de la situación global y disponer de capacidades flexibles, adaptables y robustas para prevenir y responder oportuna, rápida y eficazmente a las crisis emergentes.

Las tres misiones clave de la Alianza (Defensa colectiva, Gestión de crisis y Seguridad cooperativa), junto con los conceptos y medidas para preservar la paz y reforzar la seguridad y estabilidad en la región Euro-atlántica forman la base de las misiones militares.

En el mundo de las percepciones en que vivimos, mención especial merece la Comunicación Estratégica, integrada en el planeamiento y dirección de las operaciones y actividades a todos los niveles y orientada a contribuir al éxito de las operaciones y actividades desarrolladas.

Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN⁵

El NDPP constituye el marco por el que se definen las capacidades estructurales para generar las fuerzas necesarias. Armoniza las actividades de planeamiento de las naciones y de la Alianza definiendo los objetivos individuales, multinacionales y colectivos para hacer frente al Nivel de Ambición⁶ establecido. Trata de facilitar la definición, identificación y disponibilidad oportuna de fuerzas interoperables y adecuadamente organizadas, dotadas, adiestradas y apoyadas junto con las capacidades militares y no militares necesarias para hacer frente a todas las misiones posibles de la Alianza.

Consta de cinco pasos (guía política; definición de requerimientos; asignación de objetivos; ayuda a la implementación; y revisión de resultados) a lo largo de los cuales se trata de definir y alcanzar los objetivos de fuerza deseados.

Sistema de Respuesta de Crisis de la OTAN (NATO Crisis Response System, NCRS)

Por su parte, el NCRS trata de lograr la preparación y apoyo necesarios para la prevención y gestión de crisis y conflictos de todo tipo y constituye la base para la definición de los restantes procesos de planeamiento.

Este NCRS y el Proceso de Planeamiento de Operaciones (Operations Planning Process, OPP) son complementarios, pues el primero cubre las fases iniciales de una crisis hasta el comienzo del OPP y, por otra parte, algunos componentes del NCRS (tal como las Medidas de Respuesta a Crisis y las Opciones Preventivas) son herramientas a utilizar por el segundo.

⁵ NATO Defense Planning Process, NDPP.

⁶ Level of Ambition, LoA.

NCRS



★ Decisión del Consejo del Atlántico Norte (NAC)

Proceso de Planeamiento de Operaciones (Operations Planning Process, OPP)

El Planeamiento de Operaciones es un término genérico que se emplea en OTAN para describir las actividades de planeamiento a todos los niveles de mando de la Alianza, incluyendo los procesos de generación de fuerzas, activación y despliegue. Un elemento esencial es el control, guía y aprobación política a lo largo de todas las fases, por lo que es lo suficientemente flexible para incorporar nuevas decisiones políticas, integrar el asesoramiento civil y militar y permitir el planeamiento colaborativo a lo largo de toda la cadena de mando.

Para ello, se rige por los principios de coherencia estratégica, comprensión global del ambiente, respeto, confianza, transparencia y entendimiento mutuo, consulta permanente, uso eficiente de los recursos, flexibilidad y adaptabilidad.

Existen dos categorías de OPP: Planeamiento avanzado (incluye los Planes Permanentes de Defensa, SDPs; los Planes de Contingencia, COPs; y los Planes Genéricos de Contingencia, GCOPs); y Planeamiento de respuesta ante una crisis, orientados ambos a definir un Plan de Operaciones (OPLAN).

Un OPLAN es un documento completo, detallado y ejecutable que define las fuerzas y recursos y todas las medidas previas que se necesitan para cumplir una misión determinada. En función de su complejidad puede necesitar el desarrollo de Planes de Apoyo (Supporting Plans, SUPLANs) que detallen aspectos específicos de las operaciones definidas en el plan principal.

Herramientas de ayuda al planeamiento

Para ser capaz de conducir un planeamiento colaborativo, incluyendo todos los niveles de las operaciones (Político, Político-militar, Estratégico, Operacional, Táctico, Funcional) la OTAN ha desarrollado una serie de herramientas informáticas que normalizan los procesos, integran la contribución y facilitan la presentación y seguimiento de resultados. Por su utilidad, se describen a continuación.

Directiva Global de Planeamiento de Operaciones (Comprehensive Operations Planning Directive, COPD)

Este documento define los procedimientos y responsabilidades que rigen la preparación, aprobación, promulgación, distribución, implementación, revisión y administración de los documentos de planeamiento y sirve para asegurar que el planeamiento sea común, colaborativo y normalizado.

Guías de Planeamiento Funcionales (Functional Planning Guides, FPGs)

Las FPGs son guías específicas que dirigen el planeamiento de las distintas funciones de combate para optimizar la coordinación de todas las capacidades de una fuerza conjunta.

Herramienta para el Planeamiento de las Funciones de Combate (Tool for Operations Planning Functional Area Services, TOPFAS)

TOPFAS es el conjunto de herramientas informáticas (System Analysis Tool, SAT; Operations Planning Tool, OPT; Campaign Assessment Tool, CAT; ORBAT Management Tool, OMT) que permiten analizar, planear, asesorar y definir las fuerzas necesarias para afrontar globalmente una crisis considerando los diversos factores que la constituyen.

Por tanto, apoyan la preparación y evaluación de los productos de planeamiento común, concurrente y colaborativo de los distintos niveles de las operaciones. Su mayor utilidad, no obstante, consiste en que facilita el planeamiento multinivel, compartiendo bases de datos entre los Niveles Estratégico, Operacional y Táctico de manera que permite acortar los plazos y sincronizar las acciones previstas.

Planeamiento de Funciones Logísticas (Logistics Functional Area Services, LOGFAS)

LOGFAS ayuda al planeamiento, ejecución e informe de las distintas funciones logísticas mediante una serie de herramientas informáticas (*Allied Deployment Movement System, ADAMS; Coalition Reception, Staging and Onwards*

Movement, CORSOM; Effective Visible Execution, EVE) para definir la proyección estratégica y los movimientos de fuerzas, controlando su ejecución.

Estructura y empleo de las fuerzas

La estructura y empleo de las fuerzas⁷ de la OTAN en operaciones se basa en dos principios: disponibilidad y flexibilidad.

Disponibilidad

La disponibilidad viene definida por el nivel de compromiso sobre el empleo de las fuerzas que ofrecen las naciones. Se materializa en una oferta formal, especificando su grado de alistamiento, capacidad de despliegue estratégico y movilidad táctica.

Flexibilidad

La flexibilidad consiste en la capacidad de las fuerzas para adaptarse rápidamente a los cambios y debe permitir la definición de los paquetes de fuerzas que cada operación requiere. Para ello, las fuerzas deben ser: interoperables (en sus facetas humana, técnica y procedimental) que se logra mediante una adecuada definición de requerimientos, soluciones, adiestramiento y evaluación; sostenibles en los niveles requeridos a lo largo de toda la operación; y multinacionales, para materializar el compromiso de las naciones contribuyentes, aliadas y no OTAN.

Mando y Control

Generalidades

Las fuerzas de la OTAN están organizadas en dos categorías, según pertenezcan a la estructura permanente de la Alianza (*NATO Command Structure, NCS*) o sean ofrecidas por las naciones de forma más o menos prolongada (*NATO Force Structure, NFS*).

Estas estructuras están organizadas para planear y dirigir operaciones y configuradas para proporcionar Mando y Control, capacidades de respuesta inmediata, refuerzos y otras fuerzas para responder a todo tipo de operaciones militares.

NCS

La NCS se compone de los cuarteles generales permanentes y los órganos de apoyo a la organización para cumplir los cometidos principales de la OTAN. Según el nivel al que actúan, se dividen en:

⁷ El término fuerzas incluye cuarteles generales, unidades y otras capacidades específicas.

- *Mandos estratégicos*. Son dos: El Mando Estratégico Aliado para las Operaciones⁸ (al mando de SACEUR⁹), cuya misión es contribuir a preservar la paz, seguridad e integridad territorial de los aliados, sus fuerzas y su población; y el Mando Estratégico Aliado para la Transformación¹⁰ (cuyo jefe es SACT¹¹), encargado de liderar la transformación de las estructuras, capacidades y doctrina para incrementar su eficacia e interoperabilidad de cara a futuros escenarios de empleo.
- *Mandos conjuntos*. También dos (JFC BS y JFC NP¹²) tienen el cometido de estar preparados para ejercer el Mando y Control de todo el espectro de operaciones. Ambos son capaces de influir en las regiones que se determinen para cada operación o zona de interés para la OTAN en aras de la defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.
- *Mandos específicos*. Con objeto de proporcionar la capacidad de Mando y Control terrestre (*Land Command*, LANDCOM), aéreo (*Air Command*, AIRCOM más los Centros de Operaciones Aéreas Combinadas, CAOCs) y navales (*Maritime Command*, MARCOM). Son los asesores de SACEUR en sus respectivos campos, le proporcionan capacidad de planeamiento específica de forma permanente y cooperan a incrementar la interoperabilidad, capacitación y sincronización en apoyo de las operaciones.
- *Mando de los Sistemas de Información y Comunicaciones*¹³. Organizado en un cuartel general y tres batallones, tiene por misión proporcionar a la OTAN medios CIS desplegados y capacidad de planeamiento y control para las operaciones y ejercicios.

NFS

Por su parte, la NFS se compone de los cuarteles generales y fuerzas que las naciones ponen a disposición de la Alianza de forma permanente o temporal, con un determinado grado de disponibilidad, para los Niveles Operacional y Táctico (terrestre, aéreo, naval, operaciones especiales y fuerzas nucleares).

Otras capacidades especiales las constituyen las Fuerzas Navales Permanentes (Standing Naval Forces, SNFs), Fuerza Naval de Choque y Apoyo de OTAN (Naval Striking & Support Forces NATO, SFN), Mando OTAN Aéreo de Alerta Temprana y Control (NATO Airborne Early Warning & Control Force Command, NAEW&C FC), el Sistema Integrado de Defensa Aérea y de Misiles (NATO Integrated Air & Missile Defence System, NATINAMS), el Sistema de

⁸ Allied Command for Operations, ACO.

⁹ Supreme Allied Command Europe.

¹⁰ Allied Command for Transformation, ACT.

¹¹ Supreme Allied Command for Transformation.

¹² Joint Force Command Brunssum y Naples.

¹³ NATO Communications and Information Systems Group, NCISG.

Vigilancia Aeroterrestre (Air Ground Surveillance, AGS) y la Fuerza Conjunto-Combinada de Defensa Nuclear, Biológica, Química y Radiológica (Combined Joint Chemical, Biological, Radiological & Nuclear Defense Task Force, CJ-CBRND TF).

Existen por último otras estructuras con capacidades de Inteligencia, Operaciones Especiales, Guerra Submarina, Guerra Electrónica, Cooperación Cívico-Militar, NBQR y Logística cuya contribución se centra en su función específica.

Otras fuerzas

La OTAN contempla, en fin, otras fuerzas que pueden ser ofrecidas por las naciones en determinadas circunstancias y condiciones, tales como las Fuerzas de Defensa nacionales (National Home Defence Forces, NHDF) y fuerzas de reserva.

Principios y fundamentos de Mando y Control

Cualquier estructura de este tipo debe permitir el Mando y Control oportuno y eficiente de las actividades militares y, al mismo tiempo, asegurar su control político. Las exigencias de la defensa colectiva y la necesidad de poder responder a las crisis que se determine exigen la existencia de los Mandos Conjuntos, complementados en lo necesario por los Mandos Específicos, para que la Alianza pueda planear y dirigir operaciones conjuntas bajo el mando estratégico de SACEUR.

Esta organización es flexible y permite a los mandos dirigir operaciones de todo tipo. En esta línea, las operaciones terrestres, navales, aéreas, especiales y su apoyo logístico son bloques integrados dentro de las operaciones conjuntas.

Es necesario considerar de forma separada los sistemas funcionales y especificidades terrestres, navales, aéreos, de operaciones especiales y logísticos al definir los requerimientos y procedimientos conjuntos, pero siempre bajo la idea de que deben poder emplearse de forma conjunta, sin fisuras, con la fuerza necesaria y en tiempo y espacio adecuados para cumplir los objetivos definidos por SACEUR.

Otros principios como los de unidad, continuidad, claridad, integración, sinergia, descentralización, cooperación y entendimiento mutuo siguen siendo los fundamentos sobre los que se asienta el planeamiento de las operaciones.

Relaciones entre Mando Apoyado y Mando Apoyador (SSI)¹⁴

SSI es uno de los conceptos clave en la estructura militar de la Alianza. La ejecución de las operaciones guiada por este principio hace que la poten-

¹⁴ *Supported and Supporting Command Inter-relationships (SSI).*

cia y capacidades de los CGs y Fuerzas se complementen para conseguir el mayor efecto conjunto, pues permite variar el esfuerzo a lo largo de las diferentes fases de que conste, siendo los Mandos a veces apoyados, a veces apoyadores. No constituye una relación de Mando, sino una relación bilateral orientada a cubrir los requerimientos de la Autoridad Apoyada. En caso de discrepancias en la aplicación, el Mando que la define determinará las prioridades en los cometidos y áreas de misión.

Constituye una firme y estrecha relación entre ambos Mandos y es definida por SACEUR o el Mando Operacional para cada situación específica, pudiendo ser acotada en tiempo, espacio o alcance.

El Mando Apoyado recibe la responsabilidad de cumplir los objetivos principales de la operación, o fase de esta, en línea con la decisión del Mando Estratégico u Operacional contenido en su Concepto de Operaciones (CONOPS), y es investido con la autoridad de solicitar los apoyos necesarios a los Mandos Apoyadores y coordinar los recibidos para lograr el mayor efecto. Los detalles de la prestación de apoyo estarán contenidos en el CONOPS antes citado.

El Mando Apoyador es designado por SACEUR o el Mando Operacional de que se trate para una determinada operación, fase o área. Debe planear y emplear las fuerzas en línea con la guía recibida para alcanzar los objetivos del Mando Apoyado, indicando las posibles carencias y discrepancias.

Ambos mandos desarrollarán los planes de forma iterativa, integrando en sus equipos y procesos de planeamiento a los representantes del otro e intercambiando destacamentos de enlace, con la finalidad de lograr la adecuada coordinación y sinergia en la ejecución.

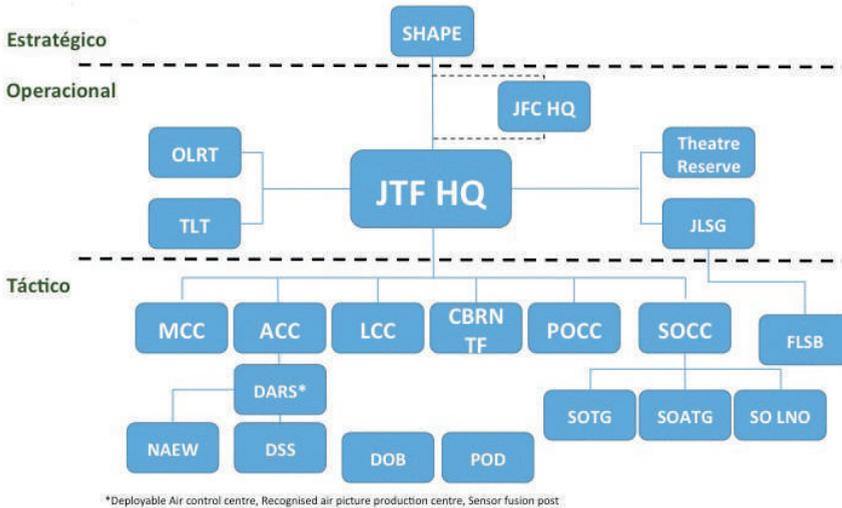
Autoridad, responsabilidades y acuerdos de Mando

La prioridad para el éxito de las operaciones es la definición de una clara, eficiente y eficaz estructura C2 multinacional, bajo el principio de unidad de mando para lograr la unidad de esfuerzo y rapidez de decisión. Para una mayor eficiencia, los niveles de mando se deben reducir al mínimo imprescindible y ajustarse a la naturaleza, grado, complejidad y ubicación de la operación¹⁵ y la estructura debe ser lo suficientemente flexible para responder a las variaciones de la seguridad en el área donde se ha de actuar.

La autoridad de Mando y Control de las operaciones es ejercida por SACEUR, Mando Estratégico para las operaciones y responsable de la preparación, planeamiento, dirección y ejecución de todas las operaciones, misiones y cometidos de la Alianza, dentro del marco político-militar decidido por el NAC y endosado por el Comité Militar (*Military Committee*, MC) para alcanzar los objetivos estratégicos marcados.

¹⁵ Este concepto es expuesto más abajo en el apartado 5. Reflexiones.

C2 OTAN para operación tipo



SACEUR determina los acuerdos y estructura C2 de las operaciones y designa las autoridades en las que delega el control de las fuerzas. Salvo limitaciones específicas impuestas por las naciones, SACEUR delega el Control Operacional (Operational Control, OPCON) de las fuerzas al Mando Operacional, en el momento preciso en que la fuerza ha desplegado y está constituida en el Teatro de Operaciones. Sus responsabilidades incluyen la coordinación del apoyo logístico multinacional y la designación y refuerzo de los Mandos Apoyados y Apoyadores.

Para ello, cuenta con un Cuartel General (Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe, SHAPE) con capacidad para planear y dirigir las operaciones a Nivel Estratégico. El Centro General de Gestión de Crisis (Comprehensive Crisis Operations Management Centre, CCOMC) permite atender en todo momento a todas las operaciones en curso; cuenta con capacidades de planeamiento estratégico, interfaz cívico-militar, seguimiento de la situación, Ciberdefensa, coordinación de la defensa contra misiles balísticos y dirección estratégica de las operaciones.

Los dos Mandos Conjuntos (JFC), con sus capacidades C2 desplegadas para respuesta inmediata, constituyen el enlace entre la guía estratégica y las operaciones tácticas. En caso de no desplegar para operaciones, pueden desarrollar cometidos de Mandos Apoyados, influencia regional, apoyo de planeamiento de contingencia, ejercicios y seguimiento de situación.

Sus cometidos como Mando Apoyador podrán ser de asistencia operacional, legal, logística, contractual y financiera, conocimiento de OTAN y adiestramiento, entre otras.

El Mando Operacional (*Commander Joint Task Force, COM JTF*), desplegado en la nación anfitriona, a flote o una combinación de ambos, tiene el cometido de mandar las fuerzas en su Zona de Operaciones Conjunta (*Joint Operations Area, JOA*) por medio de su Cuartel General y los Mandos Tácticos subordinados. Debe interactuar con las autoridades políticas en el Teatro y dirigir el planeamiento de la campaña, las operaciones conjuntas y coordinar las actividades de los mandos subordinados. Informa directamente a SACEUR, sin escalones intermedios.

Se puede organizar sobre el núcleo de un CG del nivel adecuado convenientemente reforzado, ser un modelo híbrido con rotaciones de personal que permitan una actuación prolongada en el Teatro o una combinación de ambos.

Por su parte, los Mandos Específicos de la NCS, cuando no son nombrados Mandos Componentes para una operación determinada, asesoran a SACEUR en sus respectivas áreas de competencia (terrestre, aérea, naval, operaciones especiales) en aspectos relacionados con las propuestas de fuerzas, requerimientos militares, ejercicios, normalización y evaluación.

Por último, los Mandos Componentes (*Component Commands, CCs*) de la operación pueden provenir de los Mandos Específicos o, más frecuentemente, de la NFS o las naciones miembros. Tienen el cometido de planear y ejecutar las operaciones tácticas según lo decidido por el COM JTF.

Capacidades específicas

Terrestres

La estructura y las relaciones de mando serán definidas para cada operación en el correspondiente OPLAN que, para las operaciones terrestres, puede requerir un Área de Operaciones definida por el mando correspondiente.

Según el volumen de la operación, involucrará a LANDCOM o a uno de los Cuerpos de Ejército de la NFS, que puede actuar como LCC o bien asumir los cometidos de JTF HQ para operaciones menores predominantemente terrestres.

Aéreas

AIRCOM es la base para la creación del JFAC, el Centro de Operaciones de Vigilancia Aérea permanente (*Air Policing, AP*) y la Defensa contra Misiles Balísticos (*Balistic Missile Defence, BMD*).

En tiempo de paz es el Mando de la Defensa Aérea y Antimisiles (*Air & Missile Defence Command*, AMDC) y es responsable del planeamiento y ejecución de la Defensa Aérea y Antimisiles Integrada (*Integrated Air and Missiles Defence*, IAMD) en el AOR de SACEUR. Para ello, asume el OPCON de las fuerzas puestas a su disposición por las naciones de acuerdo con el NATINAMDS y delega la ejecución de las operaciones en el CAOC designado en la Directiva de Defensa Aérea. El Mando y Control de las operaciones de BMD será ejecutado desde su centro de operaciones específico (BMDOC) existente en AIRCOM.

Los CAOCs son organizaciones mixtas compuestas por elementos fijos (*Standing Air Defence Center*, S-ADC) y Centros de Operaciones Aéreas Desplegables (*Deployable Air Operations Center*, D-AOC) para la defensa aérea permanente en tiempo de paz; pueden reforzar a AIRCOM en la constitución de un JFAC para que pueda dirigir una operación concreta y asumir cometidos de Comandante de la Defensa Aérea y de Autoridad de Control del Espacio Aéreo.

Para enlazar con el Mando de Teatro (JTF HQ), destaca un Elemento de Mando y Control Aéreo (*Air Command & Control Element*, ACCE) que facilita la interacción y comunicación e integra las operaciones aeroespaciales en la campaña conjunta. También envía Elementos de Enlace Aéreo (*Air Liaison Element*, ALE) a los otros componentes de la operación que, a su vez, le enviarán elementos de enlace específico (*Ground/Maritime/Special Ops Liaison Element*, G/M/SOLE) a integrarse en su HQ.

Otros elementos de enlace, finalmente, son los Centros de Coordinación de las Operaciones Aéreas Terrestre/Marítimo (*Air Operations Coordination Center Land/Maritime*, AOCC(L/M)) que asesoran sobre la batalla aeroespacial a los comandantes de Cuerpo de Ejército/Fuerza Naval y aseguran la coordinación de las operaciones aéreas tácticas.

Navales

COM MARCOM coordina las actividades de los HRF(M)s y es el punto de enlace naval entre la NCS y la NFS, incluyendo el planeamiento y ejecución de operaciones usando las fuerzas que le asigne SACEUR.

En su estructura incluye un Director de Submarinos con los cometidos de coordinar la gestión del espacio submarino y la seguridad de las operaciones submarinas.

STRIKFORNATO (SFN), por su parte, es una fuerza permanente bajo OPCOM de SACEUR, en un grado de alistamiento de 5 días, con capacidad de apoyar a los mandos conjuntos en la preparación y ejecución de los cometidos expedicionarios navales de las operaciones conjuntas.

Las operaciones aeronavales¹⁶ serán coordinadas estrechamente entre MARCOM y AIRCOM basándose en el principio SSI antes descrito. También SFN podrá participar en esta coordinación. Concretamente:

- En operaciones o ejercicios con gran número de salidas aéreas, el MCC desplegará un Destacamento de Enlace Naval (Maritime Liaison Element, MLE) al JFAC, pudiendo recibir a cambio un ALE en su Centro de Operaciones Aeronavales (Maritime Air Operations Centre, MAOC).
- Cuando el número de salidas o aviones asignados exceda las necesidades del MCC, se podrá ofrecer el sobrante a otros Mandos Componentes siendo coordinados por un AOCC/M específico adyacente al MAOC y actuando bajo TACOM del JFAC.
- La coordinación del espacio aéreo ejercida por los Mandos Navales en las Sub-áreas de Control Aéreo (SACAs) será coordinada con la ACA para evitar conflictos.
- En ocasiones, SACEUR podrá decidir lanzar operaciones anfibia como demostraciones de fuerza o para alcanzar objetivos estratégicos u operacionales. Se ajustarán a las condiciones específicas empleo que serán detalladas en la Directiva Inicial Anfibia (Amphibious Initiating Directive, AID) a redactar por el Mando Operacional. Se rigen por los siguientes principios:
- Normalmente, estas fuerzas serán reembarcadas tras cumplir su misión para poder ser empleadas de nuevo, pero en ocasiones podrán permanecer desplegadas en tierra.
- Salvo restricciones nacionales, el OPCOM de las fuerzas anfibia será normalmente retenido por SACEUR, que podrá delegar el OPCON en el Mando Operacional correspondiente para que lo retenga o delegue a su vez.
- Dentro del Área de Operaciones Anfibia (Amphibious Operations Area, AOA), tanto el comandante de la Fuerza Anfibia (CATF) como el comandante de la Fuerza de Desembarco (CLF) recibirán autoridad de mando delegada del Mando de la Operación Anfibia, pudiendo ejercer la coordinación/control de otras fuerzas no incluidas en el ATF que lleguen al AOA.
- Cuando estas fuerzas antes citadas se limiten a atravesar el AOA, este control se limitará a tomar medidas para evitar las interferencias mutuas.
- Corresponde al Mando Operacional asignar misiones a la CLF, que podrán incluir la definición del AOA, fecha de desembarco y cometidos específicos.

¹⁶ A efectos de este trabajo, se entiende por operaciones aeronavales las desarrolladas por las fuerzas aéreas, embarcadas o no, en beneficio del MCC.

Operaciones Especiales

Las Fuerzas de Operaciones Especiales (Special Operations Forces, SOF) son capacidades estratégicas a emplear solas o en unión de otras fuerzas por un Comandante en apoyo de sus objetivos estratégicos u operacionales. Se diferencian de las otras fuerzas conjuntas por sus capacidades, agilidad y flexibilidad únicas, pero no substituyen a las fuerzas convencionales. La estructura C2 y empleo de estas fuerzas sigue los principios siguientes:

- Existirá un Mando Componente de Operaciones Especiales, designado para cada operación que incluya fuerzas de este tipo.
- Son empleadas normalmente en unión de las fuerzas terrestres, navales y aéreas e incluyen elementos de mando y enlace, uno o varios Grupos de SOF (Special Operations Task Forces, SOTG¹⁷) y un Mando Aéreo de Operaciones Especiales (SO Air Command, SOAC) con Grupos Aéreos de SOF (SO Air Task Groups, SOATG) cuando sea necesario.
- Un SOTG es un grupo de SOF nacionales autosuficientes generadas en principio por una sola nación. Si se trata de un SOTG combinado, debe adiestrarse conjuntamente antes de desplegar y debe designarse con claridad un jefe único.

Las naciones retendrán normalmente el OPCOM de sus fuerzas especiales, pudiendo delegar su OPCON al COMSOCC quien, a su vez, lo retendrá o delegará el TACON a un mando subordinado.

Un elemento esencial en la coordinación de las Operaciones Especiales lo constituye el enlace bidireccional. El COMSOCC enviará elementos de enlace con sus propios medios CIS a otros Componentes cuando sea necesario, pudiendo recibir destacamentos de enlace de ellos cuando la situación táctica así lo requiera. Estos elementos de enlace, cuya entidad, tiempo de despliegue y cometidos variarán según las necesidades de coordinación, pueden ser:

- Elemento de Enlace y Planes de Operaciones Especiales (Special Ops Planning and Liaison Element, SOPLE), que se integra en el HQ Operacional durante las fases de planeamiento y ejecución de una operación. Facilita el planeamiento, integración y sincronización de las operaciones convencionales y especiales.
- Cuando las Fuerzas Especiales (SOF) actúan en un AOO de fuerzas convencionales o cuando es probable la convergencia o integración de ambas, el COMSOCC podrá establecer un Elemento de Mando y Control de Operaciones Especiales (Special Ops Command and Control Element, SOCCE), ubicado en el LCC o MCC correspondiente, para sincronizar, avenir y coordinar las operaciones. De él dependerán las SOF allí desplegadas.

¹⁷ A efectos de este trabajo, SOTG incluye las Fuerzas Especiales Terrestres y de Guerra Naval Especial.

- El Elemento de Enlace de Operaciones Especiales (Special Ops Liaison Element, SOLE) es el equipo enviado por el SOCC a una organización de Mando y Control Aéreo.

Sistemas de Mando e Información

El NCISG, en coordinación con la NCIA que es el primer proveedor de servicios CIS de la OTAN, cubre los Requerimientos de Intercambio de Información (Information Exchange Requirements, IER) y extiende al Teatro de Operaciones los servicios estáticos, centrales y de misión usando las Capacidades CIS Desplegables (Deployable CIS Capabilities, DCIS) según los MCR y el Concepto de Operaciones CIS.

Las peticiones de apoyo CIS para operaciones y ejercicios deben ser enviadas a SHAPE, dado que SACEUR es la única autoridad que puede asignar cometidos al NCISG, ninguno de cuyos elementos está asignado por defecto a ningún HQ.

En esta línea, cuando una nueva operación es aprobada por el NAC, SACEUR define la misión y cometidos genéricos del NCISG a través de SHAPE. Este redacta el concepto CIS de la operación, en estrecha coordinación con NCIA y NCISG, que se plasma en un Plan de Apoyo CIS.

Por su parte, NCIA y NCISG envían a petición destacamentos de enlace o apoyo a los Grupos de Planeamiento que organicen los HQ estratégico y operacional correspondientes.

Se pondrá especial atención a la conectividad de los sistemas CIS de la OTAN con los de las naciones OTAN y no OTAN que participen en la operación, definiendo los requerimientos de la red Federada de Misión.

Interrelaciones

Relaciones entre el MCC y JFAC

Todas las operaciones aéreas dentro de una JOA serán definidas en una Directiva de Operaciones Aéreas (Air Operations Directive, AOD) y cubiertas por una Orden de Coordinación Aérea (Air Coordination Order, ACO) redactada por AIRCOM, quien también asesorará al Mando Operacional sobre el empleo de las fuerzas aeronavales bajo su control. El MCC de que se trate enviará su aportación durante el proceso de planeamiento y podrá recibir bajo TACON fuerzas aéreas en apoyo de las operaciones navales, debiendo atender a su empleo eficiente en beneficio de los objetivos de la campaña del Mando Operacional.

Las operaciones aeronavales dentro de la JOA serán planeadas, coordinadas, asignadas y ejecutadas por un MAOC que las coordinará a su vez con el JFAC designado. Para una sincronización efectiva, reducir el riesgo de fra-

tricidio y garantizar que los requerimientos de todos los comandantes son cubiertos de manera eficaz, las operaciones aeronavales serán incluidas en la Orden de Cometidos Aéreos (Air Tasking Order, ATO).

El JFAC enviará un ALE al MCC y recibirá a su vez un MLE. Estos destacamentos de enlace aéreo y naval dependerán orgánicamente de los HQs de donde parten, pero dependerán funcionalmente de los HQs que los reciben.

Relaciones entre el LCC y el JFAC

En las operaciones, el Elemento de Coordinación del Campo de Batalla (Battlefield Coordination Element, BCE) representa los intereses de los mandos terrestres del LCC en el JFAC. El BCE analiza y evalúa la situación terrestre y proporciona asesoramiento y enlace al COM JFAC y su HQ para dirigir las operaciones aéreas en apoyo de la batalla terrestre.

A nivel cuerpo de ejército, el JFAC enviará un AOCC para asesorar al comandante e integrar las funciones de enlace y coordinación relacionadas con las operaciones de Interdicción Aérea (AI), Apoyo Aéreo Directo (CAS), Defensa Aérea y Control del Espacio Aéreo.

Atribución de mando

Mando

Se entiende por Mando la autoridad con que se inviste a una persona de las Fuerzas Armadas para dirigir, coordinar y controlar las operaciones militares. Se consideran las siguientes atribuciones de mando:

- *Mando Pleno*. Mando Pleno es la autoridad militar y responsabilidad ejercida por un jefe para dar órdenes a sus subordinados. Incluye todos los aspectos de las operaciones militares y administración y solo existe en las cadenas de mando nacionales.
- *Mando Operacional (Operational Command, OPCOM)* es la autoridad otorgada a un jefe para asignar misiones y cometidos a sus subordinados, desplegar las unidades, reasignar fuerzas y retener o delegar el Mando Operacional o Táctico cuando se considere necesario.
- *Mando Táctico (Tactical Command, TACOM)* es la autoridad delegada a un jefe para asignar cometidos a las fuerzas puestas bajo su mando para cumplir la misión asignada por la autoridad superior.

Control

En términos de mando, es la autoridad ejercida por un jefe sobre parte de las actividades de las fuerzas bajo su mando, u otras organizaciones no nor-

malmente subordinadas, que acompaña a la responsabilidad de cumplir las órdenes o misiones recibidas.

- *Control Operacional (Operational Control, OPCON)* es la autoridad asignada a un comandante para dirigir las fuerzas atribuidas a fin de cumplir determinadas misiones o cometidos normalmente limitados en función, tiempo o lugar; incluye la capacidad de desplegar y asignar o retener el control táctico de las fuerzas. No incluye la autoridad para segregar componentes de las fuerzas ni su control administrativo o logístico.
- *Control Táctico (Tactical Control, TACON)*. Consiste en la dirección detallada y, normalmente, local de los movimientos y maniobras necesarias para cumplir una misión determinada.
- *Autoridad de Coordinación (Coordination Authority, CA)* es la autoridad o responsabilidad asignada a una persona para coordinar las acciones o actividades específicas de fuerzas de dos o más naciones, dos o más ejércitos o dos o más unidades del mismo ejército. Puede consultar con las agencias a coordinar, pero no obligar a cumplir sus órdenes.
- *Control Administrativo (Administrative Control, ADCON)*. Dirección o autoridad sobre organizaciones subordinadas u otras relativa a aspectos administrativos tales como gestión de personal, abastecimientos, servicios u otros no incluidos en sus misiones operativas.
- *Control Logístico (Logistics Control, LOGCON)* sobre las fuerzas logísticas en el Teatro no transferidas bajo ninguna otra delegación de mando es la mínima autoridad requerida para asegurar la integración sin fisuras y la provisión de servicios. Consiste en la autoridad otorgada a un comandante sobre las fuerzas y órganos logísticos, incluidos los Elementos de Apoyo Nacional (*National Support Elements, NSE*), para priorizar, sincronizar e integrar sus funciones y actividades logísticas para cumplir la misión conjunta.

Otras relaciones

- *Contactos Directos (Direct Liaison Authorized, DIRLAUTH)*. Autorización para establecer contacto o enlace directo entre dos elementos de las fuerzas militares para asegurar el entendimiento mutuo y la unidad de acción.
- *Control de la Preparación (Preparation Control, PREPCON)*. Aplicado en exclusiva a la NRF, es la autoridad asignada a los mandos de esta fuerza para emitir guías y objetivos de adiestramiento, supervisar su grado de alistamiento y capacidad operativa y dictar medidas para mantener su nivel de adiestramiento y preparación para las posibles misiones que se le asignen.

Modelo integrado

Para poder atender al nivel de ambición definido, la OTAN ha apelado a la NFS y definido el procedimiento de generación, preparación y adiestramien-

to de Cuarteles Generales Conjuntos (Joint Headquarters, JHQ) para mandar una Operación de Menor Entidad (SJO) o generar un HQ que tome el relevo de los JFC HQ desplegados. Al menos uno de ellos debe tener capacidades de guerra anfibia y tener capacidad C2 embarcada y adiestrada con fuerzas anfibas, aéreas, navales y SOF.

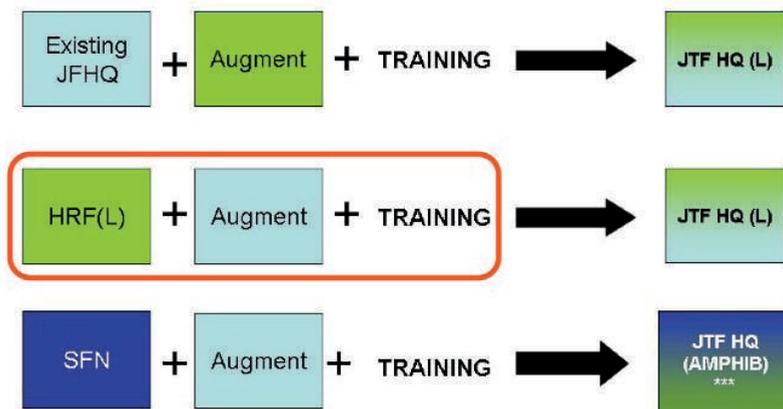
Establece que estos HQ son considerados como una Capacidad de Mando y Control Conjunto Desplegable (Joint C2 Capability Deployable, JC2C(D)) y que los requerimientos mínimos incluyen la capacidad conjunta, el núcleo de un Grupo Logístico Conjunto (JLSG Core Staff Element, CSE) y sus capacidades nacionales de vida, protección, despliegue y CIS necesarias para funcionar como HQ.

Como principios, considera necesario que las naciones los pongan a disposición de la Alianza, que su grado de alistamiento esté sincronizado con el proceso de decisión, preparación y disponibilidad de la NRF y que cumpla los criterios de movilidad y despliegue incluso en un entorno austero. Además, debe ser flexible para atender a las misiones asignadas, interoperable, multinacional y sostenible.

Las capacidades exigidas son las siguientes:

- Planeamiento colaborativo con la NCS, otros NFS HQs, las fuerzas y otros centros y organizaciones de la OTAN.
- Contribuir al Enfoque Global (Comprehensive Approach, CA) a las operaciones interactuando con las autoridades políticas, organizaciones internacionales y gubernamentales y otros elementos militares y no militares presentes en el Teatro. Incluye la cooperación inter-agencias.
- Disponer del núcleo del JLSG HQ.

JTF HQ Build-up



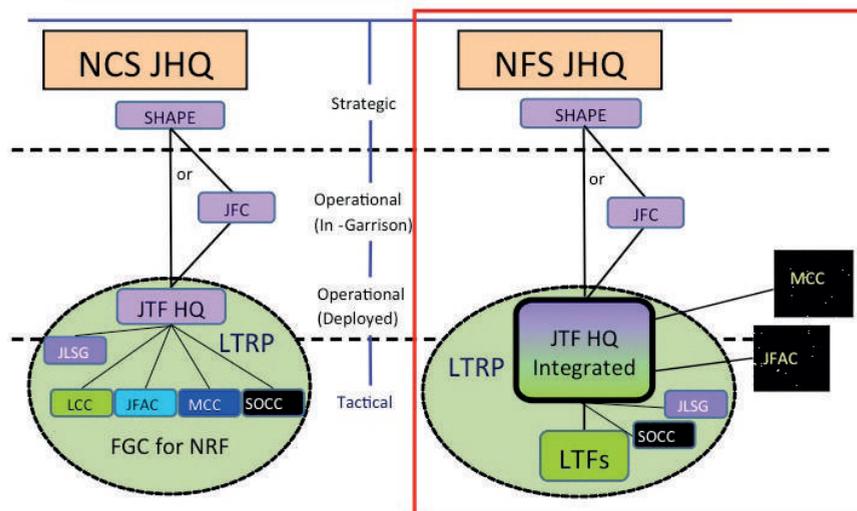
Estos JHQ (JTF HQ cuando desplieguen) podrán generarse a partir de un cuartel general conjunto nacional o multinacional ya existente, reforzando uno de los HRFs de nivel cuerpo de ejército o sobre STRIKEFORNATO para operaciones navales expedicionarias.

Estas operaciones serán siempre mandadas desde SHAPE en el Nivel Estratégico, debiendo SACEUR proponer la estructura C2 adecuada a la situación, incluyendo o no uno de los JFC HQs como Mando Operacional Intermedio o Mando Apoyador.

Su estructura podrá ser similar a la ya definida para la NRF o configurarse como un modelo integrado, según la disponibilidad, entorno y complejidad de la misión y el mando será normalmente ejercido por un teniente general, con autoridad para definir los efectos conjuntos a alcanzar y su organización interna adaptada a la misión.

Este Modelo Integrado, conveniente para SJOs de complejidad limitada en el que nos centraremos, puede no requerir un LCC subordinado, mandando en este caso directamente las unidades terrestres. Como quiera que las operaciones terrestres aisladas son extremadamente raras, se considera esencial que cuente con un JFAC y un SOCC; en función de la situación, otros componentes, como un MCC, podrán ser necesarios.

Integrated model



Plan de disponibilidad de la OTAN

Los ministros de Defensa acordaron en su reunión de JUN14 preparar un Plan de Disponibilidad (RAP)¹⁸ de la Alianza como respuesta a la actuación rusa en Ucrania y las acciones de guerra híbrida que allí condujo de forma exitosa.

Debido a los cambios en el entorno de seguridad de la periferia de la OTAN, el documento incluye Medidas de Garantía para los países aliados de Europa Central y Oriental para tranquilizar sus poblaciones, reforzar su defensa y disuadir potenciales agresores.

También analiza el nuevo contexto de seguridad en la región euroatlántica, con especial atención a la situación en Ucrania, pero también por la amenaza emergente del flanco sur, y las implicaciones para la OTAN. A continuación, determina la necesidad de incrementar el alistamiento y la capacidad de respuesta de la Alianza frente a estas amenazas.

Medidas

El RAP cuenta como componentes concretos la puesta en práctica de medidas de garantía y medidas de adaptación.

Las medidas de garantía¹⁹ son revisables anualmente, y tienen por finalidad reforzar la disuasión. Incluye las actividades de aumento de la presencia terrestre, naval y aérea y de la actividad militar en los países del Este (refuerzo de la policía aérea, despliegues navales, ...) reforzadas con ejercicios de defensa colectiva o gestión de crisis. Estas medidas podrían implicar la activación del HQ NRDC-ESP y de otras unidades asignadas a la NRF 16.

Medidas de adaptación²⁰ de naturaleza más estructural, con vocación de permanencia en el tiempo; suponen cambios en la estructura de mando y en las fuerzas de la OTAN orientadas a reaccionar mejor y más rápidamente ante crisis inesperadas, tanto en el Este como en el flanco sur. Se incluyen 12 posibles medidas:

- Triplicar la capacidad de respuesta de la NATO Response Force (NRF) hasta 40.000 soldados y potenciar las Fuerzas Navales Permanentes de la OTAN (Standing Naval Forces, SNF).
- Crear la Fuerza Conjunta de muy alta disponibilidad (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF) en el seno de la NRF, cuyos principios organizativos y operativos se detallan más abajo.

¹⁸ Este plan fue ratificado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros en la Cumbre de Gales de 05 SEP 14.

¹⁹ *Assurance measures.*

²⁰ *Adaptation measures.*

- Establecer elementos de Mando y Control y capacitadores en los países aliados del Este para agilizar la reacción en caso de crisis.
- Mejorar la capacidad de la OTAN para un refuerzo rápido ante acciones de guerra híbrida similares a las usadas en Ucrania.
- Garantizar la capacidad de respuesta y el despliegue y sostenimiento estratégico mediante la provisión de capacitadores conjuntos por parte de los aliados.
- Mejorar la Inteligencia y la comprensión de la situación estratégica.
- Mejorar el Programa de Ejercicios a través de la Iniciativa de Fuerzas Conectadas (CFI).
- Mejorar y agilizar el Planeamiento Avanzado (desarrollo de nuevos Planes de Contingencia y Planes de Defensa Permanentes).
- Revisar el Sistema de Respuesta a Crisis de la OTAN (NATO Crisis Response System).

Para facilitar el alistamiento y el despliegue rápido de las fuerzas, las primeras seis Unidades de Integración de Fuerza de la OTAN (NATO Force Integration Units, NFIUs), que son pequeños cuarteles generales, fueron establecidos en Europa Central y Oriental. Otros dos serán pronto organizados en Hungría y Eslovaquia, así como el HQ del Cuerpo de Ejército Multinacional Nordeste (HQ MNC NE) en SZCZECIN, Polonia, la División Multinacional Sudeste en BUCAREST, Rumanía y un HQ de Grupo Logístico Conjunto (HQ JLSG) en la Estructura de Mando de la OTAN.

Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF)

Una de las medidas de adaptación que se incluye en el RAP aprobado en la cumbre de Gales es la creación de una *Very High Readiness Joint Task Force*. Se trata de un nuevo concepto, todavía en estudio, que tiene que ser desarrollado en detalle y que a día de la fecha presenta muchos aspectos poco definidos y de difícil puesta en práctica. En su definición inicial, se considera que debe ser:

- Una fuerza multinacional conjunta, dentro de la NRF, capaz de desarrollar todo tipo de operaciones, pero focalizada en misiones tipo artículo 5.
- Una fuerza expedicionaria que utilizará almacenes y capacitadores pre-posicionados, situados en la periferia del AOR de SACEUR. El volumen de material pre-posicionado se estima que debe ser el necesario para sostener a la VJTF durante 90 días.
- Formada por un componente terrestre de tamaño brigada, con 3 a 5 grupos tácticos, incluyendo vehículos con gran protección (los más pesados deberán pre-posicionarse), con elementos aéreos, navales y de operaciones especiales.
- El elemento terrestre deberá tener la máxima disponibilidad, entre dos y cinco días Notice to Move y entre 10 y 15 días Notice to Effect.

Los periodos de alerta deberían ser de 12 meses, por lo que si se incluye la preparación se tendría que pedir a las naciones su contribución por 18 o 24 meses.

- En la que contribuyan todas las naciones de forma rotatoria.
- Capaz de desplegar de forma rutinaria, incluyendo actuaciones rápidas sin preaviso dentro del AOR de SACEUR como parte de ejercicios y de manera temprana en una crisis, como demostración de la respuesta colectiva.
- Con un HQ de nivel brigada que pueda actuar como JTF HQ o como componente terrestre.
- Con una punta de lanza de tamaño grupo táctico, que podría ser de la misma nacionalidad del HQ de la brigada.

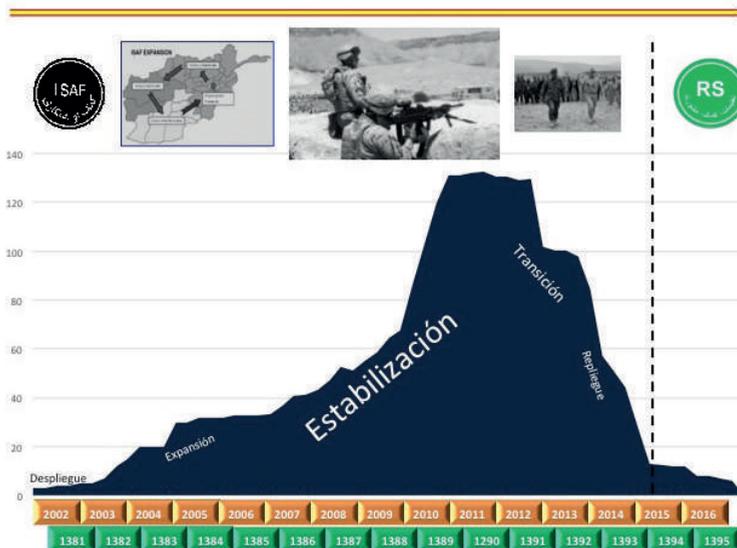
Corresponde a España alcanzar en 2016 la capacidad operativa inicial del Componente Terrestre de la nueva Fuerza de Respuesta OTAN (eNRF LCC), sobre la base del NQ NRDC-ESP, así como de la VJTF multinacional constituida sobre la Brigada Galicia VII (BRILAT).

Estructura C2 en ISAF

Generalidades

No nos cansaremos de decir que cada misión tiene su propia personalidad que la hace diferente del resto, por los desencadenantes de inestabilidad, cultura, dinámica social, injerencias externas, intereses de la comunidad in-

Fases



ternacional, estrategia de la organización que la manda y un largo etcétera. ISAF ha sido una misión difícil y peligrosa, la más compleja a la que la OTAN, bajo los auspicios de la NN.UU., se haya enfrentado nunca.

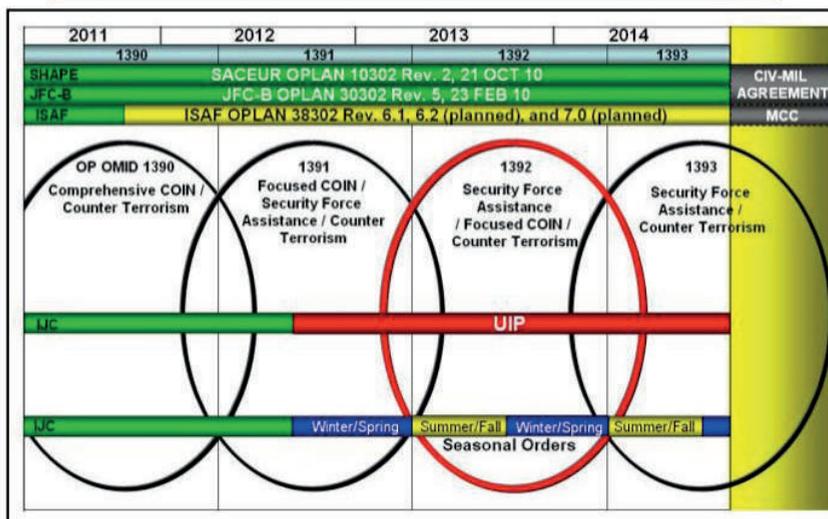
La OTAN inició el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en 2002. Esta operación, inicialmente limitada al entorno de la capital Kabul, pronto se expandió al resto del país pues, en 2005, la Alianza asumió progresivamente la autoridad en las regiones norte, oeste, sur y este. Este orden no fue elegido al azar, sino en razón de la situación táctica y capacidades presentes.

Simultáneamente comenzó a desplegar los Equipos de Reconstrucción Provincial (Provincial Reconstruction Teams, PRTs), con misión de implementar las tres líneas de operaciones de la misión: Seguridad, Gobernanza y Desarrollo. Esta idea siempre ha acompañado las misiones de estabilización, pues ya se utilizó en la época del Protectorado de España en Marruecos y en la Argelia francesa de los años 50.

La estrategia conjunta sobre Afganistán, acordada por los países miembros de la Alianza Atlántica en la Cumbre de Lisboa (2010), marcó el objetivo de transferir la responsabilidad de la seguridad al Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIROA) para finales de 2014.

La Cumbre de Chicago (mayo 2012) corroboró el acuerdo anterior y definió la continuidad del apoyo, como lo demuestra la Declaración Conjunta Afganistán-OTAN y el Acuerdo de Asociación Estratégica (NSPA) firmado entre ambos. De hecho, el 10 OCT 12 los ministros de Defensa aprobaron la Directiva

Marco Operacional



Inicial del Consejo del Atlántico Norte que regulaba el formato de la misión post-ISAF, con cometidos de asistencia, asesoramiento y adiestramiento de las ANSF, no de combate, que está operativa desde enero de 2015 y de la que hablaremos más adelante.

El Plan de Implementación Unificado, emanado de los planes de operaciones encadenados desde SHAPE hasta IJC²¹, definió el marco operacional para el planeamiento y ejecución de las decisiones que permitieron alcanzar la situación final deseada el 31 DIC 14, cuando acabó el mandato de ISAF, dando paso a la nueva misión de la OTAN.

Hasta esa fecha, fin de ISAF, la misión asignada fue: transferir la responsabilidad de la seguridad a las ANSF y ayudar al GIROA para que fuera capaz de establecer un entorno seguro y estable; proteger a la población afgana; impedir que Afganistán fuera un santuario terrorista; y promover la gobernanza y el desarrollo.

Para ello, ISAF creó las condiciones necesarias y modificó su organización para pasar de Fuerzas de Combate a Fuerzas de Asistencia a la Seguridad. No significó cesar los combates, sino transferir la responsabilidad a las ANSF a medida que estaban preparadas para asumir la seguridad en las zonas transferidas.

Conforme se incrementó su capacidad, ISAF fue reduciendo fuerzas, por innecesarias, y apoyando los cuarteles generales y unidades que lo necesitaban, centrándose en el papel preponderante de la Policía Afgana (ANP). Subsidiariamente continuó mejorando la gobernanza y el desarrollo, clave para que el proceso dure en el tiempo. En concreto, adiestrando la administración pública y mejorando la conexión entre los niveles de gobierno nacional y periférico, imprescindible para proporcionar adecuado servicio público a la población. Otra línea de apoyo se orientó a la mejora de las relaciones de Afganistán con los países de su entorno, en especial con Pakistán.

La tabla adjunta²² resume la ingente labor de desarrollo que la presencia de la OTAN en el país ha posibilitado.

El 01 de enero de 2015 comenzó la Misión Resolute Support (RSM), dividida en tres fases, que tiene como objetivo la asistencia, adiestramiento y asesoramiento a las instituciones de seguridad afganas. En la fase 1, en vigor previsiblemente hasta el fin del primer semestre de 2016, este asesoramiento se presta a nivel nacional y regional. En la fase 2 se deja de prestar apoyo al nivel regional para mantenerlo a nivel nacional. En la fase 3 se realizará el repliegue de la misión.

²¹ ISAF Joint Command: Mando Conjunto de ISAF.

²² Fuente: *Central Statistics Organization Islamic Republic of Afghanistan* en <http://web.archive.org/web/20140221024033/http://cso.gov.af/en/page/4722/>.

Desarrollo



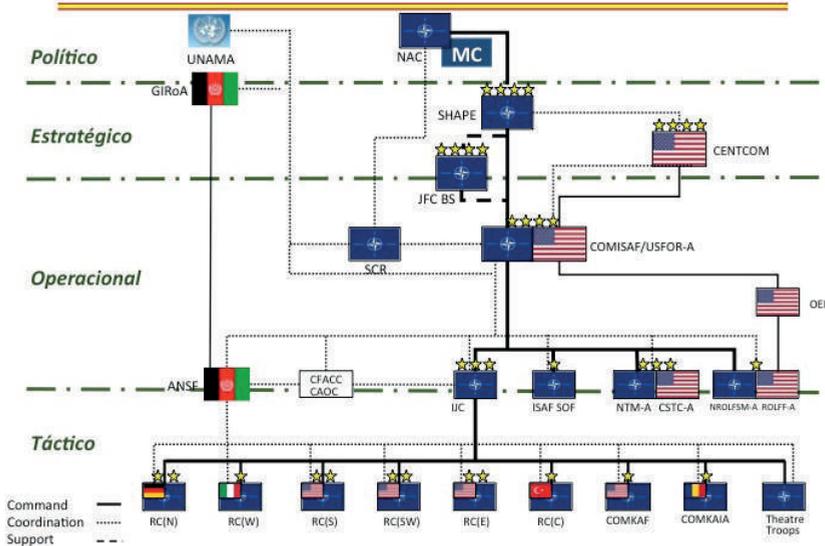
En esta misión participan unos 12.000 soldados, pertenecientes a la OTAN y a otras 14 naciones contribuyentes. Si bien la OTAN no ha tomado ninguna decisión sobre la fecha de finalización de la misión, muchas naciones asumen que podría ser a finales de 2016, en línea con el calendario anunciado por EE.UU. para sus tropas y las intenciones expresadas por otras naciones marco como Alemania, Italia y Turquía.

No obstante, a raíz del comunicado del Comité Militar de Estambul (12 SEP 15) y de la evolución de los acontecimientos sobre el terreno, existe la posibilidad de que se posponga su fecha de finalización y su transición a una Asociación Duradera Reforzada; esta Asociación podría consistir en una presencia OTAN reducida, con liderazgo civil y labores en los campos de desarrollo institucional y de capacidades.

Cuarteles generales de la Operación

La estructura de Mando y Control de ISAF se ha ido adaptando a lo largo de estos 14 años, para pasar de un enfoque reactivo para responder a las necesidades militares a una visión estratégica con control político del Consejo del Atlántico Norte. La reducida capacidad inicial de influencia y control de las operaciones limitadas en tiempo y espacio a la zona de la capital tuvo que incrementarse de manera muy considerable para alcanzar su máxima expansión en el año 2011.

C2 OTAN en ISAF



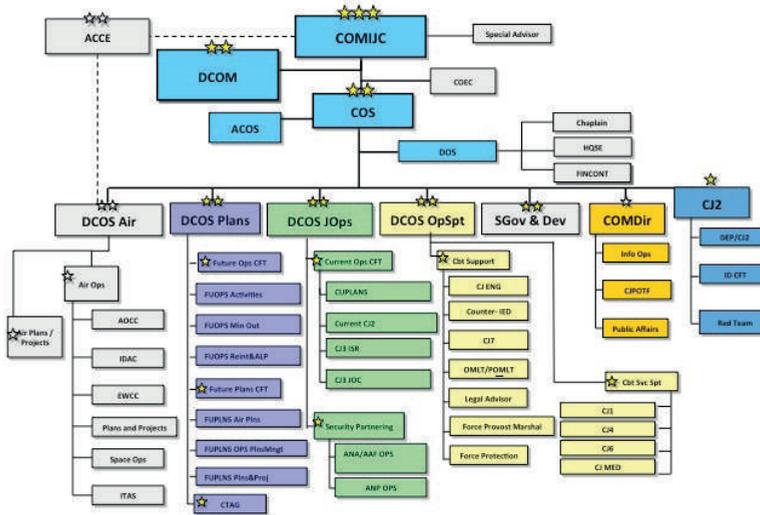
También la estrategia aplicada ha evolucionado con el transcurso del tiempo y los cambios en la situación. Inicialmente consistía en una misión de asistencia a la seguridad, centrada en apoyar al incipiente Gobierno de la República Islámica de Afganistán (Government of the Islamic Republic of Afghanistan, GIRoA) para que pudiera establecerse y comenzar a ejercer su autoridad.

Posteriormente se pasó a una misión de contrainsurgencia, con operaciones de combate, seguridad y control (combate terrestre, control de zona, asistencia, adiestramiento, sostenimiento, inteligencia, protección de la fuerza, ayuda humanitaria, desarrollo, evacuación sanitaria...) para lograr ganarse el apoyo de la población.

Finalmente, se convirtió en una misión orientada a formar las ANSF a fin de que fueran capaces de asumir la seguridad en todo el territorio, como paso previo a la nueva misión de asistencia, adiestramiento y asesoramiento a las instituciones de seguridad afganas, sin cometidos de combate salvo los relacionados con la defensa propia.

Por tanto, la estructura C2 ha tenido que ajustar su volumen y funciones de combate a la situación, alcanzando un máximo en los años 2011-13, coincidiendo con el incremento máximo de cometidos y fuerzas desplegadas. ISAF llegó a contar con dos Cuarteles Generales (ISAF e IJC) de unos 1.000 hombres cada uno y otros con funciones auxiliares de las operaciones para mandar un total de 130.000 soldados desplegados en el territorio.

IJC HQ



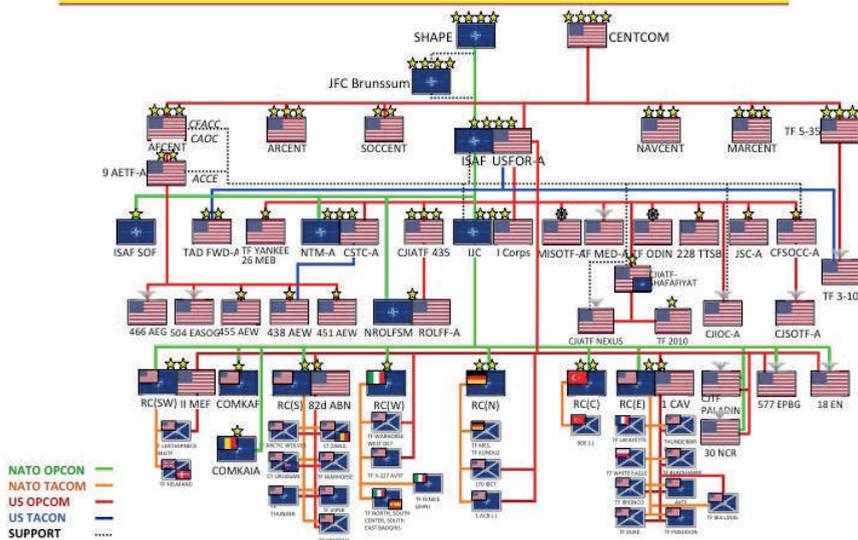
Si bien al principio de la operación el Nivel Operacional era ejercido únicamente por COMISAF²³, corriendo el tiempo se incluyó un mando intermedio (conocido como Mando Operacional de Apoyo), a caballo entre los Niveles Estratégico y Operacional, que fue asignado a JFC Brunssum, en plena aplicación del principio Mando Apoyado – Mando Apoyador (SSI) anteriormente descrito. Sus cometidos, fuera de la línea de mando de las operaciones, eran claramente de apoyo a la operación e incluían los de adiestramiento previo de las fuerzas a proyectar y apoyo administrativo, contractual, financiero y logístico, entre otros.

Desde el principio de la operación, los dos primeros niveles se han mantenido sin cambios importantes; nos referimos al Nivel Político, ejercido por el NAC junto con el asesoramiento político-militar del Comité Militar, y a SA-CEUR que siempre ha ejercido el Mando Estratégico en el siguiente nivel.

Como quiera que la operación de ISAF contemplaba tres líneas de operaciones, su estructura también se adaptó identificando los mandos subordinados necesarios que operaban a caballo entre los Niveles Operacional y Táctico. Nos referimos a los mandos directamente dependientes del ISAF HQ: Mando Conjunto de ISAF (ISAF Joint Command, IJC), con cometidos de dirección de las operaciones de los Mandos Regionales subordinados; Misión OTAN de Adiestramiento en Afganistán (NATO Training Mission Afghanistan, NTM-A) que, como puede deducirse tenía el cometido de adiestrar las Fuerzas de Seguridad Afganas (Afghan National Security Forces, ANSF); y la Misión OTAN

²³ COMISAF: Commander International Assistance Force Afghanistan.

C2 NATO&USA en ISAF



para el Estado de Derecho en Afganistán (NATO Rule of Law Field Support Mission Afghanistan, NROLFMS-A).

Además, durante todo este tiempo ha tenido que convivir con la Operación Enduring Freedom de EUA; inicialmente a cargo de todo el territorio, fue cediendo su control progresivamente a ISAF, pero siempre ha estado presente. La diapositiva adjunta ofrece una idea de la complejidad de la estructura C2 durante esta última época de la Operación ISAF, así como de la preponderante presencia de las fuerzas norteamericanas en el territorio afgano.

Funciones de combate

Las funciones de combate permiten la definición de las operaciones atendiendo a sus diferentes aspectos, dado que las operaciones actuales son poliédricas. Una adecuada identificación permitirá una mejor coordinación de todas estas actividades sin impedir la necesaria relación funcional a lo largo de toda la cadena de mando.

Tanto el ISAF HQ como el IJC HQ estaban estructurados con arreglo a las Líneas de Operaciones definidas y para responder a las necesidades de planeamiento, ejecución, sincronización y apoyo a las operaciones de las fuerzas desplegadas.

Centrándonos en el IJC HQ, del que dependían los HQs y unidades tácticas desplegados por todo el territorio, su organización interna respondía a las

distintas funciones de combate, de apoyo al combate y logísticas relacionadas con las operaciones desarrolladas.

Una especificidad de esta operación, que puede verse en la diapositiva de la página anterior, viene derivada de la simultaneidad de las operaciones desarrolladas por las fuerzas norteamericanas en Afganistán e Irak, dos áreas geográficas relativamente próximas a efectos de apoyo. Nos referimos concretamente al apoyo aéreo, de Operaciones Especiales y Naval (apoyo de fuego y apoyo aeronaval a efectos de este estudio). En efecto, para lograr la optimización de los medios antes citados, se primó la estructura C2 norteamericana (a cargo de las operaciones en ambos TOOs) ejercida por CENTCOM; este Mando, cuenta como Mandos Componentes los de ARCENT (Ejército de Tierra), AIRCENT (Ejército del Aire), NAVCENT (Armada), MARCENT (Marines) y SOCCENT (Operaciones Especiales).

En aplicación del principio doctrinal SSI, que comprobamos recurrente, asignó a los Mandos Componentes los cometidos de apoyo a COMUSFOR-A, personificado en el propio COMISAF a efectos OTAN. Por tanto, pasaron a apoyar las operaciones en Afganistán y, para ello, tanto en el ISAF HQ como en IJC HQ, del que luego hablaremos, se creó una División de Operaciones Aéreas junto con los habituales elementos de Planeamiento (ACCE) y Coordinación (AOCC).

El IJC HQ tenía como principal misión planear y ejecutar las operaciones de contrainsurgencia, basadas en la adopción del Enfoque Global (Comprehensive Approach, CA), siendo su principal objetivo la seguridad de la población afgana. Estas operaciones fueron ejecutadas como parte del esfuerzo de la Coalición Multinacional, trabajando junto al Gobierno afgano (GIrRoA) y sus Fuerzas de Seguridad (ANSF), y coordinando todas sus acciones con la comunidad civil internacional y otras agencias gubernamentales y no gubernamentales desplegadas en Afganistán.

Por ello, contaban con Mando, Adjunto y Equipo auxiliar del mando, Jefatura de Estado Mayor y las Divisiones de Planes, Operaciones, Inteligencia, Apoyo, Gobernanza y Desarrollo, Comunicación Estratégica y Operaciones Aéreas.

Transversalmente, se constituyeron los Equipos Funcionales Cruzados (*Cross Functional Teams*, XFT) que, básicamente, se correspondían con los Planes Futuros, Operaciones Futuras, Operaciones en Curso y Centro de Dominio de la Información. También contaba con las restantes áreas funcionales ya citadas.

Cometidos y responsabilidades de ISAF e IJC HQs

El cambio de estrategia de la OTAN y de los EUA en Afganistán (se pasó de una operación de supuesta estabilización a una de contrainsurgencia) y la aplicación del enfoque global a las operaciones se plasmó, fundamental-

mente, en un incremento muy notable de las fuerzas desplegadas y en la creación de los dos HQs del Nivel Operacional: ISAF e IJC HQ.

El creciente interés de la comunidad internacional, consecuencia del regreso del talibán y del número de bajas y el previsible incremento de la complejidad y frecuencia de las operaciones requerían la duplicación de los órganos de Mando y Control. Mientras un elemento se centraría fundamentalmente en las relaciones con el Mando Estratégico, las naciones participantes y todos los actores presentes en el Teatro de Operaciones (hacia arriba y afuera), el otro atendería a la conducción táctica de las operaciones y combates de las fuerzas desplegadas en el terreno (hacia abajo y adentro).

La definición de las capacidades necesarias y la consecuente atribución de responsabilidades, por tanto, respondió a criterios de necesidad, no a un innecesario incremento de los órganos de Mando y Control. Si analizamos la organización interna de ambos HQs, nos daremos cuenta de que su estructura permitía una relación funcional entre ambos, basada en el seguimiento integrado de las diferentes funciones de combate, con la necesaria coordinación transversal mediante el Ritmo de Batalla.

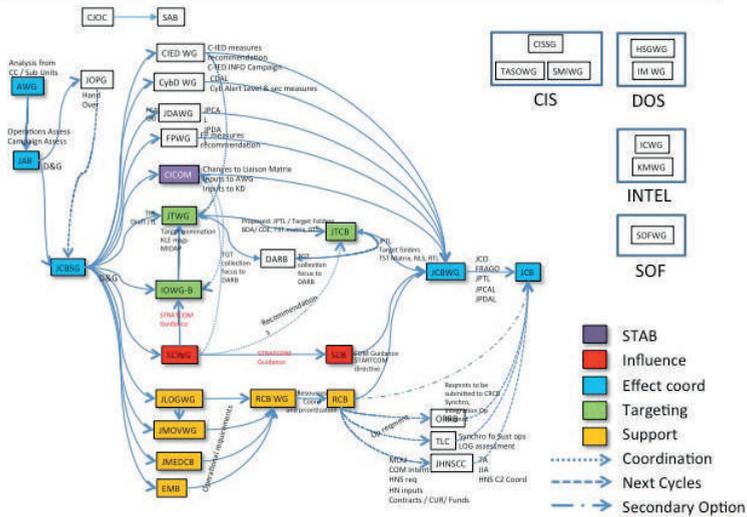
Debe ser entendido como un conjunto de actividades y procesos para conseguir un fin, siendo este el cumplimiento de la misión asignada en cualquier situación. Así, la misión se convierte en el motor que controla el Ciclo de Decisión y, de esta forma, el RB y no al contrario. Es muy importante que el RB no se convierta en la clave del trabajo de la organización, sino que se debe recordar que su objeto es apoyar al Mando y a su HQ en la adecuada y oportuna toma de decisiones.

En este sentido, en ISAF se decidió utilizar el sistema matricial OTAN de planeamiento y dirección de las operaciones, por contraposición al jerárquico empleado en otras misiones y organizaciones, para agilizar todos los procesos y facilitar a la vez la toma de decisiones.

El Ritmo de Batalla incluía los procesos llevados a cabo en el interior de ambos HQs para recopilar, organizar, compartir y evaluar la información con el objetivo de proporcionar al comandante una adecuada Conciencia de la Situación (*Situational Awareness*) que posibilitara su toma de decisiones.

El RB se creó y aprobó simultáneamente con la nueva organización teniendo en cuenta sus características y peculiaridades, tal como el tipo de operación, la zona horaria donde se desarrollaba, los sistemas de Mando y Control y los criterios del Mando. Además, el RB estaba adaptado a las necesidades del escalón superior (ACO) y consideraba también aquellos otros cuarteles generales laterales y adyacentes (JFC BS, CENTCOM, AIRCOM, entre otros), las autoridades afganas y los otros actores presentes en el TOO y servía de referencia a los HQs de los Mandos Regionales y unidades subordinadas para la elaboración de su propio RB.

Ritmo de batalla



Enseñanzas de ISAF

Las principales enseñanzas que se pueden obtener de ISAF²⁴ están relacionadas con todos los aspectos que abarca una operación de contrainsurgencia, desde el armamento y equipo individual hasta la actuación de las naciones participantes. En resumen, son las siguientes:

- La rotación de unidades, si bien distribuye la carga entre todos los componentes del ejército, conlleva una pérdida de la experiencia acumulada y reduce la confianza que debe existir entre las fuerzas locales y quienes las adiestran y asesoran.
- La organización, armamento y equipo de las unidades y su sostenimiento logístico deben estar adaptados a las peculiaridades del Teatro de Operaciones para evitar deficiencias explotables por el enemigo. Unidades más ligeras y con menos carga logística habrían sido más móviles y menos vulnerables en un entorno tan escaso en comunicaciones como Afganistán.
- Es imprescindible lograr la unidad de mando, conjugando los intereses de las diferentes naciones y haciendo caso omiso de las pretensiones de los diferentes ejércitos participantes en aras de la eficacia en el cumplimiento de la misión. La creación de una región separada en el SW (Helmand y Nimrod) cediendo a los intereses de los Marines

²⁴ Fuente: *A decade of war*, análisis publicado por el Pentágono en AGO 11.

de los EUA²⁵ redundó en una mayor dificultad de coordinación de las operaciones en esa zona clave.

- El personal desplegado, en especial los asesores, deben ser capaces de comunicar directamente con las fuerzas locales, por lo que la formación en la lengua y cultura del país debe ser parte del adiestramiento desde el inicio de cualquier operación de estabilización. Los intérpretes locales son un complemento, no la única herramienta.
- En este tipo de operaciones, las reglas de enfrentamiento deben limitar el empleo de la fuerza para conseguir reducir las bajas civiles a cero; asumiendo el riesgo que ello conlleva, la protección de la fuerza debe estar subordinada a la protección de la población, como única forma de ganar la guerra contra la insurgencia.
- Deben agilizarse los procesos de adquisición de capacidades, dotando a las unidades del armamento, material y equipo adecuado a la situación, pues el enemigo actúa con enorme agilidad en este aspecto y conoce las debilidades de nuestras fuerzas.
- Las operaciones de contrainsurgencia requieren capacidades específicas de personalidad (temperamento, empatía, autocontrol, disciplina, etc.) para el mando y ejecución que no se adquieren con la instrucción y no todos los soldados son aptos para ellas. El efecto de una mala actuación puede echar por tierra en un día la labor de varios meses pues puede conllevar la pérdida de confianza de la población, clave para la victoria.

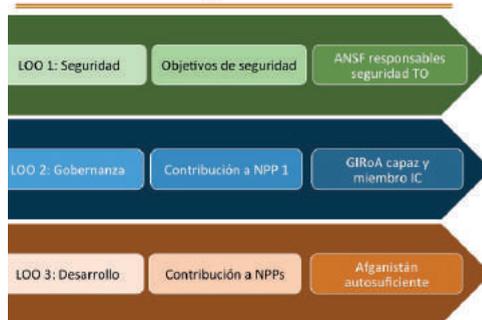
Interacción



²⁵ Estados Unidos de América.

- Las estructuras de gobierno que se creen en el país o región deben ser acordes con la idiosincrasia local. Imponer una democracia de corte occidental en un país como Afganistán no casa con el tradicional reparto de poder y dificulta el buen gobierno.
- Deben limitarse las competencias y capacidades de las compañías de seguridad al servicio de intereses locales, pues pueden llegar a convertirse en milicias y tener un impacto muy negativo en la opinión de la población, que las considera parte de las fuerzas de estabilización. La retirada de licencias a las compañías de seguridad y la creación de la APPF en 2012 por el presidente Karzai obró en este sentido.
- Contrainsurgencia y contraterrorismo no son sinónimos; antes bien, pueden ser incompatibles, pues el objetivo de la primera es la protección de la población mientras el segundo busca la supresión de las fuerzas terroristas, aún a riesgo de bajas civiles.
- Las operaciones de los centros nacionales de inteligencia deben estar en armonía con las operaciones de contrainsurgencia; su actuación debe complementar y estar perfectamente coordinada con la de las tropas en el terreno evitando interferencias mutuas.
- Tarea extremadamente difícil, por no decir imposible, debe existir una clara definición del enemigo para evitar errores debidos a la sobreactuación, pues en este tipo de operaciones la insurgencia se confunde con la población.
- Las acciones de ayuda al desarrollo deben complementar las operaciones militares de seguridad y comenzar satisfaciendo las necesidades básicas de la población (agua potable, alimentos, sanidad, electricidad, saneamiento, etc). La inclusión de las tres Líneas de Operaciones (Seguridad, Gobernanza, Desarrollo) en la Orden de Operaciones de ISAF alineó las acciones de las fuerzas militares con los objetivos de la comunidad internacional en aplicación del principio de Enfoque Global de la OTAN.
- La presencia de negocios dudosos que siempre acompaña a los ejércitos daña la imagen que las fuerzas militares deben ganarse con tanto trabajo. Si no es posible oponerse a su establecimiento, los mandos militares deben al menos limitar las facilidades para su explotación.

Líneas de Operaciones



Las operaciones militares, en especial las de estabilización, deben ir acompañadas de una eficaz comunicación pública, basada en decir siempre la verdad, para tener siempre credibilidad y ganarse a la opinión pública. La

creación en ISAF e IJC de la División de Comunicación Estratégica, englobando las acciones de Influencia, Prensa, Operaciones de Información y Operaciones Psicológicas constituyó un paso importante en esta dirección.

Reflexiones

Niveles de Mando en Operaciones

El escenario futuro

Pero, ¿qué nos depara el futuro? El escenario futuro en el que previsiblemente tendrán que actuar nuestras fuerzas, vendrá determinado por el incremento y urbanización de la población; su cercanía al litoral, pues el 75% de la población mundial vive a menos de 100 Km de la costa; y la permanente conectividad. Aunque toda prospectiva, como venimos comprobando desde la caída del muro de Berlín, puede ser inexacta pues los acontecimientos corren más rápido que la imaginación.

En este escenario, urbano pero global, las guerras se librarán por intermedios o serán, en el mejor de los casos, de tipo híbrido conjugando las acciones convencionales con la guerra irregular, la subversión, la infiltración y la propaganda, donde la amenaza de los ciberataques sobre todos los sistemas de nuestro ámbito de actuación (comunicaciones, tráfico marítimo y aéreo, energía, industria, abastecimientos, ...) será permanente.

El escenario futuro



Habrá que tener en cuenta la actuación en tiempo real, donde las noticias de nuestras acciones serán seguidas en todo el mundo, por todas las sociedades y a todos los niveles, de manera que podemos afirmar que la guerra será más compleja e inmediata que nunca.

Una primera consecuencia de la consideración anterior será que deberemos utilizar fuerzas más pequeñas y ágiles, actuando de forma descentralizada sobre el terreno, pero siempre en la línea marcada por el intento del comandante, sin desviarse ni un milímetro; también deberán ser modulares para adaptarse a los cambios de una situación que evolucionará sin límites de ningún tipo, pues las fronteras, los derechos individuales y las leyes de la guerra podrán no ser respetadas por nuestros oponentes.

Dada la inmediatez de las comunicaciones, merece especial consideración el concepto de «soldado estratégico», con el significado de que una mala acción en el Nivel Táctico (conducta indebida, irrespetuosidad grave, maltrato, sobreactuación, bajas civiles, ...) puede repercutir en el Nivel Estratégico e incluso en el Político. Es por ello que deberemos contar con gran capacidad de comunicación estratégica para orientar en nuestro beneficio nuestros logros y minimizar el impacto negativo de las actuaciones indebidas.

Podríamos definir la comunicación estratégica como el uso conjunto y coordinado de la Información Pública, las Operaciones de Información, Operaciones Psicológicas e Influencia, en unión de otras acciones militares, para influir en una audiencia objetivo con la finalidad de cumplir la misión.

Niveles de la guerra

La tradicional división de niveles de conducción de operaciones definidos hasta ahora podría, por tanto, difuminarse e incluso llegar a desaparecer, sobre todo si tenemos en cuenta las consideraciones del apartado anterior sobre la evolución de los conflictos futuros.

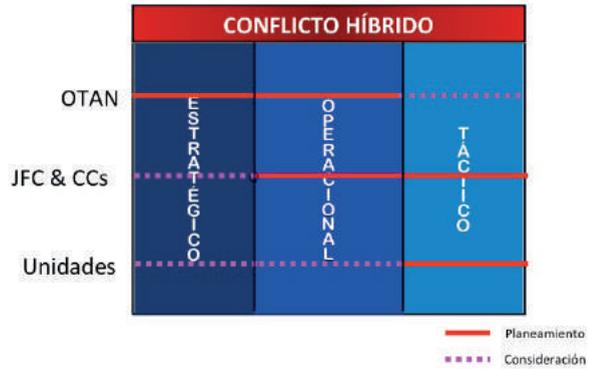
En efecto, el anteriormente citado «soldado estratégico» cuya actuación en el terreno puede tener repercusiones estratégicas e, incluso, políticas nos lleva a plantearnos si la actual estructura es lo suficientemente flexible para poder prever esas consecuencias y ser los primeros en actuar en lo que podríamos llamar principio de anticipación.

Parece más adecuado considerar la nueva definición de responsabilidades entre los diferentes niveles con arreglo al gráfico adjunto. En él podemos apreciar una mayor interrelación entre ellos, no limitándose cada uno a su demarcación, sino planeando y ejecutando las operaciones en su nivel correspondiente y considerando lo que ocurre arriba y abajo.

Con ello se lograría un mejor entendimiento de las actividades desarrolladas por y en cada uno de los niveles, facilitando la interacción entre todos ellos en línea siempre con los objetivos políticos y estratégicos marcados.

Pero no nos engañemos; estas condiciones unidas a la integración de los Sistemas de Mando y Control podrían hacer muy tentador ceder a la tendencia natural de la gestión de detalle, entendida como la injerencia de los niveles superiores en los detalles de ejecución de los inferiores, llegando a controlar hasta las acciones individuales sobre el terreno.

Niveles de la guerra



La multitud de ejemplos que nos vienen a la memoria justifican, pues, insistir una y otra vez en la necesidad de que el principio de planeamiento centralizado y ejecución descentralizada, respetando la iniciativa de los subordinados, sea salvaguardado mediante la puesta en práctica de todas las medidas necesarias.

También tendremos que considerar la necesidad de un escalonamiento rígido de los niveles de mando. Esto es, en función del volumen, ambiente, situación y organización al mando, la estructura de Mando y Control podría variar desde los niveles tradicionales (incluyendo varios intermedios como en ISAF) pudiendo totalizar hasta 6 niveles distintos, hasta un modelo integrado para operaciones menores fundamentalmente específicas (terrestres, navales o aéreas).

Principios básicos

Delimitación de responsabilidades

Corresponde al mando político la responsabilidad de decidir lo que ha de hacerse, dónde, cuándo y, sobre todo, para qué. El mando militar ha de informar de cómo pueden utilizarse los ejércitos para lograr la finalidad que se persigue, y sobre todo si esa finalidad puede conseguirse con medios militares o no, ofreciendo al mando político las Opciones de Respuesta Militar con su correspondiente valoración de capacidades necesarias y riesgos a asumir.

En el plano político, se busca fundamentalmente decidir «qué» ha de hacerse, en el militar, «cómo». No hace falta insistir en la importancia que tienen dos principios: primero, el claro reparto de responsabilidades y su mutua interrelación. Segundo, la necesidad de respetar la autonomía de ambos

procesos, de no sucumbir a la tentación de invadir un terreno que no nos es propio, como hemos dicho antes.

Objetivo político

La circunstancia de que la operación militar se lleve a cabo en el marco de una organización supranacional no excluye la conveniencia de señalar con claridad el objetivo que se persigue. Dicho objetivo será naturalmente complementario del general de la organización de que se trate y normalmente, coherente con sus principios y fundamentos.

De ser así, nuestros comandantes en el terreno podrán orientar su actuación de modo que sirva a los fines que se persiguen y, lo que es también importante, no precisarán continuas consultas para orientarse.

Rendimiento

El altruismo es digno de aplauso, pero no debe ser siempre, y por sistema, la única razón que haya de movernos a actuar. Parece lógico aceptar que la práctica totalidad de nuestros competidores se mueven de acuerdo con sus propios intereses. No hay más que mirar a nuestro alrededor, y no hace falta concentrar la mirada en las grandes potencias. Países de entidad muy inferior a la nuestra están abriendo a través de sus intervenciones en el exterior importantes mercados de cara al futuro: en ciertos casos la industria informática, en otros la de comunicaciones, infraestructuras, la banca.

Rendimiento



En este punto se trata de conseguir que el rendimiento sea proporcional al esfuerzo que llevemos a cabo. No siempre es posible obtener un rendimiento económico; en ocasiones será solo político, o diplomático, o militar. O simplemente de posicionamiento estratégico; en este momento nos viene a la memoria el esfuerzo de Turquía para situarse en Afganistán; con menos tropas desplegadas que España han estado a cargo del Mando Regional Centro, en la capital Kabul; además, sus conexiones aéreas y su embajada son muy activas.

En ese mismo escenario, Holanda, que desplegó en Uruzgán y se replegó, consiguió que la OTAN no le pasara factura. Acciones: avisó con tiempo, facilitó el relevo y ofreció una alternativa en NTM A.

Lo que sí parece claro es que no resulta inteligente depreciar el rendimiento que se puede extraer de una operación militar en el exterior sin traicionar los altos principios que deben impulsarnos o el espíritu de nuestros compromisos internacionales.

Prestigio

En los foros supranacionales, solo se advierte el esfuerzo de los países que lideran las formaciones. En los grandes mapas no aparecen sino los sectores y sobre ellos las banderas de las naciones marco, el resto de las enseñas no se aprecian en esas escalas.

No se trata de conseguir que se aumente indiscriminadamente el volumen de nuestros contingentes para conseguir una mayor presencia. No es eso. Hay que encontrar la forma de que, en cada caso, ese esfuerzo tenga la mayor visibilidad posible en el plano internacional.

El prestigio que se adquiere como consecuencia de la actuación de nuestras tropas, no es preocupante. Aún a riesgo de parecer triunfalistas, podemos afirmar que se afianza día a día con la actuación sobre el terreno de nuestros soldados. Desde que participamos en la primera misión internacional, Angola UNAVEN I en 1989, hemos desplegado en los cinco continentes más de 130.000 soldados sin un solo incidente de que avergonzarnos, sin un solo reproche. Pocas naciones, si hay alguna, pueden presumir de ello.

Oportunidad en la toma de decisiones

El retraso innecesario en la toma de decisiones es algo que suele pagarse caro. Quien llega tarde ha de sufrir las consecuencias de su retraso; por el contrario, y aquí es más verdad que nunca, al que madruga Dios le ayuda.

Como ejemplo, Italia en Afganistán eligió la ciudad de Herat como lugar para desplegar su PRT, su equipo de reconstrucción provincial. Herat es la segunda ciudad afgana después de la capital. En ella se encuentra la base hispano-italiana en la que se asientan las fuerzas de reserva del sector, los me-

dios de evacuación aérea y el hospital de campaña (todos ellos españoles), así como el centro de gravedad del despliegue logístico. Además, cuenta con un magnífico aeropuerto abierto en todo tiempo. Situar en esa localidad el equipo italiano de reconstrucción fue un acierto. Gran visibilidad, esfuerzo limitado.

La oportunidad en la toma de decisiones resulta vital y, en muchos casos, afecta a la seguridad de nuestras tropas; no debemos siempre esperar a ver qué hacen los demás para decidir, pues de lo contrario tendremos que conformarnos con lo que quede sobre la mesa de negociaciones.

Las velas y los palos

En ocasiones nuestras fuerzas empeñadas en operaciones en el exterior se han visto en situaciones en las que, sin profundizar en las causas de su origen, se les ha reprochado imprevisión o defectos de planeamiento.

Existen condicionantes ajenos al Mando responsable de la operación, cuya desviación o incumplimiento repercute negativamente tanto en su desarrollo como en la imagen que de ella se desprende.

Un ejemplo: nuestras fuerzas desplazadas a Pakistán en apoyo a la reconstrucción tras el terremoto que asoló ese país en 2005 hubieron de permanecer estacionadas en dependencias del aeropuerto de entrada durante varias jornadas hasta poder desplazarse a su zona de actuación. Hubo de ser el propio ministro de Defensa quien alejara de la opinión pública la idea de descoordinación entre los mandos nacionales y entre ellos y la OTAN.

Números *clausus*

Es normal que el Gobierno establezca un número máximo de efectivos cuando se decide la participación en una operación y que sea aprobado en Cortes. Dicho número se fija, por lo general, de forma previa al planeamiento militar por lo que lo condiciona en gran medida, limitando cómo puede alcanzarse el objetivo establecido por el gobierno.

Que el número de efectivos sea decisión política previa al planeamiento provoca una gran lentitud en los procedimientos que deben utilizarse para su ampliación, ocasionando que estos no permitan adaptar, con la rapidez que los cambios de la situación en las Zonas de Operaciones requieren, la disponibilidad de personal de las Fuerzas desplegadas.

Resumen

A modo de resumen, propongo las siguientes consideraciones: valorar las acciones militares con criterios estrictamente militares; tratar de abstraerse de consideraciones tangenciales a la hora de juzgar la actuación concreta de nuestras tropas en el desempeño de las operaciones militares; asumir la

evidencia de que los Ejércitos van donde se les manda, hacen lo que se les ordena y regresan cuando así se dispone.

Conclusiones

Del análisis de este capítulo, podemos obtener una idea clara de cómo organiza la OTAN su preparación y participación en las operaciones, desde la aprobación del nivel de ambición, que conlleva la definición, obtención y adiestramiento de las capacidades requeridas a través del Planeamiento de Fuerzas, hasta la decisión de ejecutar una operación determinada cuyo Plan de Operaciones será el resultado de aplicar su Sistema de Gestión de Crisis y el proceso de Planeamiento Operativo.

Para poder analizar la organización y competencias de un Mando Operacional no queda más remedio que ofrecer al curioso lector, en la debida extensión y detalle, la forma en que la OTAN, una organización tremendamente eficaz en los aspectos político y militar, define sus estructuras y las adapta a cada operación para lograr la máxima eficacia, facilitar el Mando y Control y evitar interferencias innecesarias o, cuando menos, reducirlas al mínimo.

Si quisiéramos tomar como referencia las estructuras y procedimientos de la OTAN en aras a definir la cadena de mando nacional para las operaciones, nos permitimos aportar las siguientes ideas:

- Los sistemas nacionales de Planeamiento de la Defensa, Adiestramiento, Gestión de Crisis y Planeamiento Operativo deben estar encadenados e interactuar de manera que los resultados de cada uno sirvan para actualizar una mejor definición de los precedentes y guiar los siguientes.
- El Planeamiento de la Defensa debe orientarse a obtener las capacidades necesarias recogidas en la Directiva de Defensa en línea con las necesidades de la Seguridad Nacional, consecuencia de la Estrategia Nacional aprobada. Debe incluir no solo las necesidades de Mando y Control, capacidades de combate, de apoyo al combate y sostenimiento, sino también los necesarios recursos económicos para obtenerlas, adiestrarlas y sostenerlas.
- Considerando que el mando estratégico es ejercido por el JEMAD, en aplicación de las normas vigentes, debe contar con un órgano de Mando y Control suficientemente robusto que le permita por una parte dirigir el Planeamiento de la Defensa e integrar las aportaciones de los Ejércitos (EMACON) y por otra desarrollar el Planeamiento y Dirección de las Operaciones (MOPS).
- Para la definición del Nivel Operacional, nos remitimos al capítulo específico de este estudio, pero podemos apuntar varias ideas sobre los cometidos del MOPS:

- Para la contribución a operaciones lideradas por otras organizaciones o coaliciones internacionales, el MOPS debería generar las fuerzas que se comprometen desarrollando los Planes de Apoyo que procedan, ponerlas a disposición del Mando Operacional en el Teatro de Operaciones, mantenerse informado de la situación y coordinar su sostenimiento. Los Ejércitos y otros organismos implicados contribuirán al proceso de definición, generación y adiestramiento y desarrollarán sus propios Planes de Apoyo.
- Para operaciones nacionales o en las que España es nación líder, definir la cadena C2 que, en función del volumen de fuerzas requeridas, puede llevar a que el MOPS sea el núcleo del Mando Operacional para operaciones mayores o se constituya en Mando Estratégico, con los refuerzos necesarios, para operaciones de menor entidad.
- En el primer caso, MOPS como Mando Operacional, el Plan de Operaciones definirá la cadena C2, HQs, SSIs y fuerzas necesarias que serán identificados, generados y adiestrados por los Ejércitos y organismos implicados.
- En el segundo, Mando Estratégico, definirá el HQ operacional que mejor corresponda a la operación en cuestión (predominantemente terrestre, naval, aérea o de operaciones especiales), la cadena C2, SSIs y fuerzas necesarias.
- El Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (CGTAD), el Mando de la Flota (COMFLOT), el Mando Aéreo de Combate (MACOM) y el Mando de Operaciones Especiales serán a la vez posibles HQs específicos para una operación mayor o podrán constituirse en HQ operacional para operaciones menores. En este último caso, los mandos no implicados ejecutarán cometidos de apoyo en aplicación del principio SSI.
- También serán los mandos específicos encargados de asesorar y apoyar el planeamiento del MOPS en sus respectivos dominios de conocimiento (operaciones terrestres, navales, aéreas y especiales), proponiendo las capacidades a aportar por los respectivos ejércitos.
- El resto de mandos dependientes del MOPS y del JEMAD y otros organismos implicados participarán en el planeamiento y aportarán su conocimiento y las capacidades requeridas.
- Las herramientas informáticas de la OTAN antes descritas, en especial el TOPFAS, son de gran utilidad para el planeamiento colaborativo multinivel y la dirección de cualquier tipo de operación, por lo que debe potenciarse su utilización.

Mourmelon-le-Grand, Francia, a 15 de marzo de 2016

Capítulo segundo

El Nivel Operacional. UNIFIL/UN

GD (Res.) Alberto Asarta Cuevas

UNIFIL FC y HoM ene2010-ene2012

La situación y datos proporcionados en este capítulo corresponden al periodo de tiempo enero 2010-enero 2012 en el que el autor ejerció el cargo de jefe de Misión y comandante de la Fuerza de UNIFIL. Desde entonces hasta la fecha se han producido algunos cambios en la situación de la región y en particular en el AOR de UNIFIL como son: el conflicto sirio y la implicación directa de Hizbulá en el mismo, el que alguno de los principales países contribuyentes haya reducido su número de efectivos y el que la Unión Europea haya declarado grupo terrorista a la milicia (brazo armado) de Hizbulá; todo lo anterior puede complicar el cumplimiento de las actividades operativas y de relación con la población de UNIFIL ya que la misión despliega en un área donde la población es mayoritariamente chiita y por lo tanto afín a dicho partido. No obstante lo anterior, el mandato de UNIFIL y su estructura no han variado y, por lo tanto, su misión y objetivos no han sufrido ningún cambio significativo, por lo que todo lo manifestado en este capítulo es válido para el objetivo de la investigación y análisis que se pretende sobre el Nivel Operacional.

Introducción

Operaciones de mantenimiento de la paz

Aportando seguridad y apoyo político y estableciendo de esta forma un entorno estable, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones

Unidas han demostrado ser una herramienta eficaz para ayudar a los países destrozados por conflictos a crear las condiciones necesarias para transitar hacia una paz duradera. Su legitimidad, la distribución de la carga y la capacidad de desplegar y mantener efectivos militares y de policía junto a personal civil en cualquier lugar del mundo, son ventajas singulares a tener en cuenta en este tipo de operaciones.

Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se despliegan sobre la base de los mandatos del Consejo de Seguridad. Sus tareas difieren de una situación a otra, en función de la naturaleza del conflicto y de los desafíos específicos que presenta. Su fuerza reside en la legitimidad de la Carta de las Naciones Unidas y en la amplia gama de países contribuyentes que participan y proporcionan importantes recursos humanos y materiales.

La Carta de las Naciones Unidas concede al Consejo de Seguridad la máxima responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En cumplimiento de esta responsabilidad, el Consejo puede establecer una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a través de resoluciones (mandatos).

El éxito de estas operaciones nunca está garantizado y depende fundamentalmente de la voluntad de las partes. Naciones Unidas y los países contribuyentes ponen los recursos humanos y materiales necesarios y su voluntad firme de ayudar a las partes pero, si sobre el terreno estas no tienen voluntad de cumplir lo acordado, la misión puede fracasar e incluso enquistarse en el tiempo.

Este tipo de operaciones de las Naciones Unidas, al ofrecer las garantías básicas de seguridad y responder a las crisis, han apoyado la transición política y han contribuido a afianzar las frágiles instituciones de los nuevos Estados, ayudando a los países a cerrar el capítulo del conflicto y abrir una vía hacia el desarrollo normal, incluso cuando persisten importantes dificultades para la consolidación de la paz.

En otros casos, sin embargo, las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas –y la respuesta de la comunidad internacional en su conjunto– han sido cuestionadas y consideradas deficientes, como por ejemplo en Somalia, Ruanda y la ex Yugoslavia a principios de la década de 1990. Estos reveses enseñaron importantes lecciones a la comunidad internacional sobre la manera y la oportunidad de desplegar y apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como instrumento para el restablecimiento y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En este sentido y aunque las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no son un instrumento para imponer la paz, sin embargo,

pueden usar la fuerza a Nivel Táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y si se actúa en legítima defensa o en defensa del mandato.

En ciertas situaciones inestables, el Consejo de Seguridad ha dado a las misiones de mantenimiento de la paz un mandato «robusto» que las ha autorizado a «emplear todos los medios necesarios» para disuadir los intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza, proteger a los civiles de la amenaza inminente de un ataque físico y/o asistir a las autoridades nacionales para mantener el orden público..., es el caso de la actual UNIFIL.

Aunque en algunos casos pueden parecer similares, el mantenimiento de la paz robusto no debe confundirse con la imposición de la paz, tal como contempla el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Es importante diferenciar uno de otra:

– El mantenimiento de la paz robusto implica el uso de la fuerza a Nivel Táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país anfitrión y/o las partes principales del conflicto.

– Por el contrario, la imposición de la paz no requiere el consentimiento de las partes principales y puede implicar el uso de la fuerza militar a Nivel Estratégico o internacional, lo cual está normalmente prohibido a los Estados miembros en virtud del artículo 2 de la Carta, salvo con la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

UNIFIL

UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), nace en marzo de 1978 como consecuencia de las resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad de NN. UU. (CSNU) que establecían como mandato tres cometidos fundamentales: confirmar la retirada de las fuerzas israelíes del sur del Líbano, restaurar la Paz y Seguridad internacionales y asistir al gobierno del Líbano para ejercer su autoridad en el área. Estas misiones permanecen válidas en la actualidad.

Posteriormente, la resolución 1559 de septiembre de 2004 se reafirma en el estricto respeto a la soberanía, integridad territorial, unidad e independencia política del Líbano, bajo la exclusiva autoridad de su gobierno, solicitando que se retiren todas las fuerzas extranjeras que todavía queden en el país y, además, pide la disolución y el desarme de todas las milicias, tanto libanesas como extranjeras. Igualmente, estas misiones también siguen siendo válidas en la actualidad.

La resolución 1701 del CSNU de agosto de 2006, después de la guerra entre Hizbulá e Israel en verano de ese mismo año, solicita a los gobiernos de Israel y Líbano su apoyo y compromiso para alcanzar un alto el fuego permanente y una solución a largo plazo para el conflicto, basado, entre otros, en los siguientes principios: que las dos partes respeten la Blue Line (línea

azul, que no es una frontera internacional sino una línea, a partir de la cual y hacia el sur deben retirarse las Fuerzas Armadas israelíes, lo que supone en realidad una línea de separación de fuerzas), y establecer acuerdos de seguridad entre las partes para evitar la vuelta a las hostilidades, incluyendo el establecimiento de un área libre de personal armado, medios y armas que no sean los del gobierno del Líbano y los de UNIFIL, constituyendo, de esta forma, el Área de Responsabilidad (AOR) de esta última.

La Res. 1701, además, encarga por una parte al gobierno libanés el desarme de todos los grupos armados en Líbano (de acuerdo con la resolución 1559) y por otra a UNIFIL, en colaboración con las Fuerzas Armadas Libanesas (LAF), el prevenir, impedir y en el caso de que se produzca, mitigar y volver a la normalidad cualquier acción hostil realizada desde su área de responsabilidad, así como asistirles para que ejerzan el control de la seguridad en dicha área.

Esta última resolución, cuyo mandato se renueva anualmente en agosto, es el marco en el cual la actual UNIFIL, Líbano, Israel y la Comunidad Internacional están comprometidos al objeto de conseguir una estabilidad en la zona como paso previo a un «alto el fuego permanente».

Así pues, la esencia de la misión y el resultado final que se espera no es otro que el de pasar de un cese de hostilidades a un alto el fuego permanente que conduzca a un acuerdo de paz entre Israel y Líbano, el cual se materializaría sobre el terreno a través de un proceso de delineación de fronteras, esto es, pasar de la actual línea de separación de fuerzas (Blue Line) a una frontera internacional que separe Israel del Líbano.

De acuerdo con el mandato, dos son las misiones fundamentales a cumplir por UNIFIL: evitar que reaparezcan las hostilidades en su AOR y establecer las condiciones necesarias para transferir a las LAF las tareas relativas a la seguridad. La primera implica prevenir y, en caso de que se produzca una acción hostil reducir la tensión y mitigar los efectos para volver de nuevo a la calma, y la segunda conlleva no solo el aspecto técnico sino el político, teniendo en cuenta que el gobierno del Líbano ya ha manifestado que la defensa estratégica del país está basada en la fórmula «Pueblo, Ejército y Resistencia». Para el resto de los cometidos que la Res. 1701 encomienda a UNIFIL, la responsabilidad de la misión es la de asistir, cuando sea requerida, al Gobierno del Líbano o a sus Fuerzas Armadas en el cumplimiento de las misiones que dicha resolución les encomienda.

¿Cuál es entonces el principal reto en este empeño? Claramente es el de crear confianza, especialmente entre las partes, lo que presenta grandes dificultades teniendo en cuenta una historia de confrontaciones directas desde 1978 (sin contar con el establecimiento del Estado de Israel), pero además de esto, la presencia de Hizbulá como núcleo esencial de la Resistencia, componen un problema que es necesario manejar con mucho cuidado. Por otra parte, el reto de crear confianza lo es para UNIFIL con cada una de las

partes, porque todavía quedan malas interpretaciones por parte de aquellas con respecto al papel que debe de desempeñar la misión; por una parte, hay que convencer a Israel de que Hizbulá no está anulando el trabajo de UNIFIL y por la otra, asegurarse de que la población libanesa no considere a UNIFIL como espía de Israel o que está allí para combatir al lado de Líbano contra Israel, ambas ideas (deliberada o accidentalmente) todavía perduran en algunos (pocos ya) círculos del entorno de la Resistencia.

Otro hecho que hace difícil el implementar la resolución 1701 es que mientras los actores de la guerra del 2006 fueron Hizbulá (HzB) e Israel, los signatarios del acuerdo de cese de hostilidades fueron los dos gobiernos respectivos y que tanto el gobierno libanés como la comunidad internacional no han sido capaces de desarmar a Hizbulá que, de acuerdo con la política de defensa del Líbano, considera que mantiene su derecho como Resistencia a mantener su arsenal militar aparte del Estado libanés.

Vemos pues que la misión a cumplir no es fácil, mejor dicho, podríamos definirla como compleja, teniendo en cuenta que se desarrolla en una región conflictiva, con dos países en guerra (por el momento, lo acordado es solo un cese de hostilidades), con más de 12.500 soldados de 36 países diferentes alrededor de un millar de civiles (entre empleados locales y funcionarios de NN. UU.) y con una fuerza naval de 9 barcos de guerra..., todo ello hace que posiblemente sea una de las misiones de paz más importantes de las que se desarrollan en el mundo bajo mandato de las NN. UU.

Teniendo en cuenta que Líbano tiene una extensión similar a la de la Comunidad Autónoma de Asturias, la misión se desarrolla en un área relativamente pequeña en el sur de dicho país (fig.1), abarcando una extensión de 1026 km², entre el río Litani y la llamada Línea Azul (BL), en la que, además de UNIFIL, despliegan 3 brigadas y dos batallones de las LAF (Fuerzas Armadas Libanesas, con unos efectivos aproximados de 6.000 soldados), por lo que se puede considerar que el terreno está bastante saturado desde el punto de vista operativo; este último dato es importante teniendo en cuenta que, la mayoría de la población es chiita con algunos pueblos cristianos, sunitas y drusos, pero que todos ellos son «Resistencia» ya que antes de 2006 no había ejército desplegado en el área de UNIFIL y que, por lo tanto, ha sido la Resistencia la que ha defendido su territorio; este hecho hace suponer que tienen armas y ello ha sido permanentemente denunciado por Israel pero, salvo en escasas circunstancias en las que se han descubierto algunos cohetes, munición y explosivos, los arsenales y la cantidad de armamento que Israel declara que posee HzB no se han podido demostrar que existan en el área de responsabilidad de UNIFIL, si bien, tampoco se puede decir que no existan, pues a UNIFIL no le está permitido entrar en las propiedades privadas y la tarea de disolver y desarmar a ese grupo armado pertenece en todo caso al gobierno del Líbano mientras que a UNIFIL se le encomienda la misión de asistir a las LAF y al gobierno libanés en esta tarea en caso de que lo soliciten.

Por otra parte, Hizbulá justifica su posesión de armas por considerarse defensora del derecho de recuperar para el Líbano los territorios ocupados por Israel como son las Granjas de Cheba (libanesas según HzB) y la parte al norte de la Blue Line de la aldea de Gadhjar.

El asunto de Gadhjar (fig. 2) preocupa a UNIFIL ya que constituye una violación permanente por parte israelí la no cesión y por lo tanto ocupación de la parte norte de dicho pueblo, dividido en dos partes por la BL, con lo que el territorio al norte de dicha línea pertenece al Líbano. La frontera sirio-libanesa fue originalmente fijada al norte de Gadhjar, pero la presencia permanente de las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF) desde 1967 ha hecho que el pueblo crezca hacia el norte de dicha frontera y que su población, que son ciudadanos de origen sirio (alauitas), tengan ciudadanía israelí y estén viviendo en territorio libanés. Esta situación ha contribuido al crecimiento de la población siendo en la actualidad unos 2100 habitantes, de los que dos terceras partes viven en la parte libanesa.



Fig. 1

Gadhjar tiene una gran importancia por su proximidad a las aguas que provienen de los manantiales del río Wazzani que, a su vez, alimentan al río Hasbani; los manantiales y el río no solo proporcionan agua a Gadhjar y los pueblos y tierras colindantes, sino que, además, son los mayores suministradores de agua al valle del Jordán. Después de que en el año 2000, los cartógrafos de NN. UU. identificaran la BL pasando por el centro del pueblo, se decidió no dividir el pueblo y resolver su estatus en el futuro; desde en-

tonces, la población local hace responsable a NN. UU. de dividir el pueblo y amenazar su convivencia, deseando asimismo mantener su estatus actual.

Gadhjar y el área que le rodea está permanentemente monitorizada por UNIFIL y en concreto por soldados españoles y salvadoreños mediante una posición fija en las afueras del pueblo y 5 *check points*, en dos de los cuales en coordinación con las LAF.

Gadhjar es un asunto pendiente de resolver a pesar de las declaraciones ante NN. UU. del primer ministro israelí Netanyahu en nov. de 2010, cuando anunció la predisposición de su gobierno, «en principio», de ordenar la retirada de las IDF del norte de Gadhjar, decisión que, hasta la fecha, su Consejo de Ministros no ha aprobado después de que UNIFIL se pusiese inmediatamente a trabajar en el Plan de Seguridad. Tras varias reuniones, en Israel y en Líbano, UNIFIL envió dicho plan a las partes en junio de 2011 obteniéndose una respuesta positiva casi inmediata por parte libanesa mientras que por la israelí todavía se esperaba a fecha de febrero de 2012 (y quizás hasta hoy en día pues las IDF mantienen presencia al norte de la BL en dicha población). Llegado a este punto, es necesario aclarar que sin la aprobación del Plan de Seguridad por las partes no se puede empezar a trabajar en el resto de los planes como son el diplomático, el doméstico y el de ley y orden.



Fig. 2

El caso Gadhjar (de triste recuerdo para España por la reciente muerte del cabo Soria en esa posición a causa de bombardeos israelíes como respuesta

a ataques perpetrados por Hizbulá), es el paradigma de que, por mucho interés, esfuerzo, recursos y medios que ponga a disposición las NN. UU. y la comunidad internacional, en este caso, a través de UNIFIL, cualquier avance en los asuntos relativos a la implementación de la resolución 1701 depende siempre de la buena predisposición y voluntad de las partes como ya se ha comentado con anterioridad cuando hablamos del éxito en este tipo de operaciones.

Por lo que respecta a las Granjas de Cheba (fig. 3), estas son un territorio sirio, reclamado por el Líbano y bajo control de las Fuerzas Israelíes de Defensa (IDF). De acuerdo con documentos de comienzos del siglo pasado, los habitantes de las Granjas pagaban sus impuestos al Líbano. En 1923 Francia determina la frontera entre Siria y Líbano situando dicho territorio del lado sirio, no existiendo ningún conflicto de soberanía hasta 1967 en que con ocasión de la guerra de los 6 días Israel ocupa los Altos del Golán incluidas las Granjas de Cheba. En el año 2000, Líbano reclama la soberanía de ese territorio. Esta zona es un permanente foco de conflicto y de incidentes debido al inadecuado marcaje de la BL por ser área reservada y por lo accidentado del terreno, así como porque, como ya se ha comentado, Hizbulá utiliza la reclamación de estos territorios como excusa para continuar armado. La solución a la soberanía de los terrenos de las Granjas ocupadas por Israel, pasa por un acuerdo entre Siria, Israel y Líbano, por lo que es un asunto que se sale del mandato impuesto por la resolución 1701 y por lo tanto de las tareas a cumplir por UNIFIL.



Fig. 3

La posesión de armas por parte de Hizbulá es la justificación israelí para continuar violando casi a diario el espacio aéreo del Líbano al objeto de obtener la inteligencia necesaria que le permita, llegado el caso de un conflicto, destruir las instalaciones de todo tipo en poder del Partido de Dios (HzB). El propio partido, en sus manifestaciones, declara que posee armamento en cantidad y calidad suficiente para defender el territorio y los intereses del Líbano ante cualquier agresión proveniente de Israel quien, en la situación actual, sigue siendo su enemigo.

Llegado a este punto, se pueden extraer como conclusiones:

- Que existen violaciones de la resolución 1701 por ambas partes en conflicto, es decir, por parte libanesa la existencia del grupo armado Hizbulá y por parte israelí, la violación sistemática y casi a diario del espacio aéreo de soberanía del Líbano y la ocupación de la parte al norte de la Blue Line de la aldea de Gadhjar. Estas violaciones son denunciadas permanentemente por el secretario general de NN. UU. en su informe semestral.
- Que en la situación presente, tanto Hizbulá como Israel, mantienen una especie de guerra fría, respetándose mutuamente, debido a experiencias bélicas previas y a las graves consecuencias que para ambos países tendría un nuevo conflicto entre ellos.
- Que Israel haría responsable al gobierno del Líbano de cualquier agresión por parte de Hizbulá contra su territorio, personas o bienes, toda vez que, como ya se ha comentado, Líbano cuenta con la Resistencia como uno de los pilares de su defensa y por lo tanto consiente la existencia de la parte armada de ese partido político, lo que daría razón a Israel para actuar contra todo el territorio del Líbano, no solo contra Hizbulá.

Estructura de UNIFIL

El jefe de Misión (*Head of Mission*) y comandante de la Fuerza (*Force Commander*) cuenta con una estructura adecuada para cumplir con las misiones que le impone el mandato del CSNU (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y está basada en tres pilares fundamentales, el operativo, con tropas proporcionadas por los países contribuyentes, el político, con un equipo experto de funcionarios de NN. UU., y el de apoyo, en sus facetas logística y de personal, con otro equipo de funcionarios de NN. UU. de gran experiencia en misiones de paz. A estos pilares hay que añadir otros órganos de información, enlace y seguridad bajo las órdenes directas del jefe de Misión y comandante de la Fuerza (HoM-FC).

La Fuerza, o parte operativa, (aproximadamente: 12.500 efectivos) se organiza en base a un cuartel general, dos sectores de nivel brigada con 5-6 batallones cada uno, liderados en la actualidad por España e Italia, una reserva liderada por Francia, una fuerza marítima que durante mi tiempo de mando

en UNIFIL estaba compuesta por 9 barcos de guerra de diversos países y liderada por Brasil, y una serie de unidades de apoyo y logísticas incluyendo helicópteros (5 en la actualidad, 4 de ellos proporcionados por Italia y 1 contratado por UNIFIL). Además, el HoM-FC, tiene bajo control operacional a 51 observadores pertenecientes a la misión UNTSO cuyo cuartel general está en Jerusalén.

Esta estructura de mando integrada permite a UNIFIL trabajar en el nivel diplomático con unas fuertes capacidades operativas en tierra, mar y aire.

La estructura operativa está autorizada a alcanzar la cifra de 15.000 efectivos pero nunca ha alcanzado más de 13.000 (12.500 en el tiempo de mi mando) y presenta los inconvenientes de la mayoría de las estructuras multinacionales..., personal de *staff*, logística y transmisiones unas veces en exceso y otras redundantes, ya que todos los países con representación de batallón y superiores quieren tener sus propios recursos en dichas áreas; de hecho, en junio de 2010 se realizó un ejercicio de despliegue completo alcanzándose la cifra de 4.300 efectivos desplegados de una vez sobre el terreno (sin incluir la fuerza en reserva), lo que, descontados los soldados de permiso oficial, mostró que existían demasiados efectivos encargados de tareas de *staff*, logísticas y de apoyo. Este último dato es importante a la hora de evaluar y realizar las permanentes revisiones de la fuerza necesaria en UNIFIL toda vez que la situación presente no es la misma que en 2006 y está en constante evolución, por lo que es necesario adaptar la fuerza a las exigencias de la misma.

En la actualidad existe un proceso llamado Revisión Estratégica que pretende ir transfiriendo a las LAF tareas que actualmente realiza UNIFIL, de forma que progresivamente vaya disminuyendo la presencia de tropas de NN. UU. al tiempo que las LAF vayan haciéndose cargo del control y seguridad de la zona hasta llegar a una situación en la que la presencia de UNIFIL sea innecesaria o simbólica, quedando, en la situación final, con un grupo de observadores para ser testigos de que las partes cumplen con los acuerdos establecidos. Este proceso de revisión es muy útil también para UNIFIL pues le permite ir ajustando el volumen y capacidades de la fuerza en función de la evolución del cumplimiento de los objetivos.

Análisis del Nivel Operacional

El análisis del Nivel Operacional de la misión que estamos tratando suscita una serie de cuestiones, algunas de ellas polémicas, las cuales trataremos de explicar y dar respuesta, centrándonos para ello en aquellas que, en opinión del autor, son claves para elaborar unas conclusiones finales que puedan aportar luz y criterio en la elaboración de conceptos nacionales indispensables para la actuación de la Fuerza Conjunta en este controvertido nivel.

UNIFIL presenta particularidades que la diferencian de la mayoría de las misiones de paz de Naciones Unidas, siendo alguna de las cuales única y exclusiva de esta misión y que condicionan su estructura y el nivel de Mando y Control.

Como aspectos diferenciales de UNIFIL con relación a una misión de NN. UU. tradicional destacaremos (fig. 4):

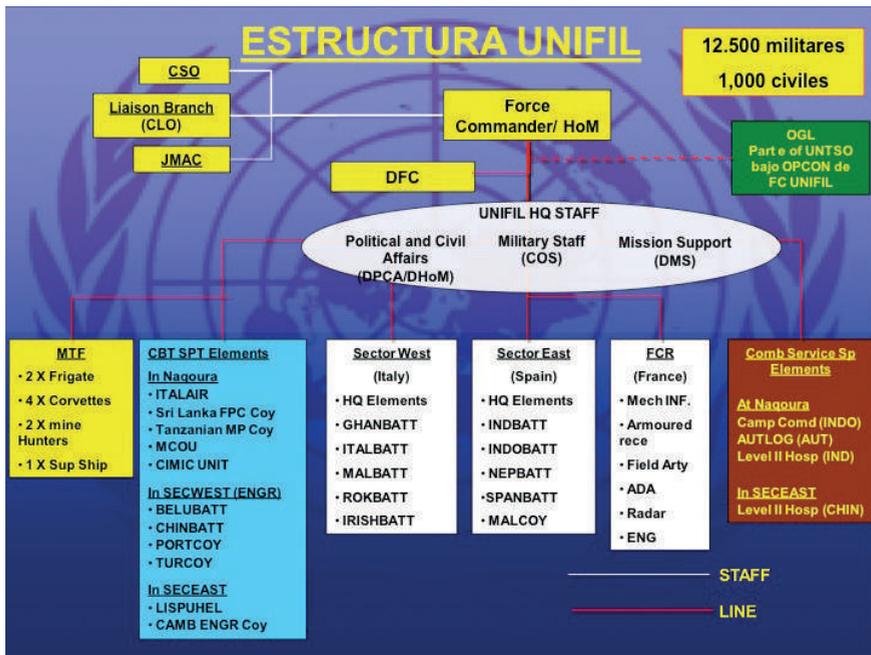


Fig. 4

El mando de la Fuerza (*Force Commander*), de categoría general de división, es al mismo tiempo jefe de Misión (*Head of Mission*) con categoría de ASG (*Assistant Secretary General*) y por lo tanto, representa al secretario general de Naciones Unidas en el Área de Operaciones (AO) donde se desarrolla la misión. En la mayoría de las misiones de NN. UU. el cargo de jefe de Misión es ejercido por un funcionario de NN. UU. o un representante del secretario general al que se subordina el mando militar responsable de mandar la fuerza. Esta circunstancia por la que el responsable de UNIFIL en su AO lleva el «doble sombrero» de jefe de Misión (HoM) y comandante de la Fuerza (FC) hace que dicha persona tenga que moverse en los niveles «estratégico» y en el «operacional»; en el estratégico, por tener que relacionarse directamente con el secretario general de NN. UU. (Nivel Estratégico) a través de sus Departamentos de Operaciones de Paz (DPKO) y Apoyos a la Misión (DMS) así como con las autoridades políticas y administrativas de Israel y Líbano para todo lo referente a la misión en su Área de Operaciones y, además, el HoM

y FC tiene que atender a una gran cantidad de visitas de autoridades de los gobiernos de los países contribuyentes que, por razones diferentes, visitan a sus unidades; conviene dejar claro en este punto, que en el caso particular de UNIFIL, el HoM no está en el Nivel Estratégico pero, como se ha visto, realiza algunos cometidos de ese nivel.

En el caso de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el nivel de mando, en nuestra opinión, no debería de ser genérico aunque sí lo suficientemente representativo para poder tratar con todos los actores según el nivel de ambición de la misión y pudiendo cambiar en función de la evolución de los acontecimientos y de la situación sobre el terreno. En el caso que nos ocupa, el nivel del HoM/FC podría ser perfectamente un teniente general tanto por el volumen de tropas bajo su mando como por las relaciones con sus dos directores civiles subordinados (de categoría D-2, equivalente a general de división) así como por el nivel de representación necesario para tratar con las autoridades de las partes. En cuanto al nivel «operacional», porque es el responsable del mando, control y coordinación de «todas» las operaciones que se desarrollan en su AO, respondiendo con ello al principio de «una misión, una única autoridad para una sola ZO».

A este respecto, dentro del Nivel Operacional y en cuanto al Mando y Control, el HoM/FC goza de una autonomía total dentro de su AO sin tener otros límites que los que impone el mandato (Res. 1701), las reglas de enfrentamiento (ROEs), el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (y Convenios de Ginebra y de la Haya), las restricciones nacionales (CAVEATs) de los diferentes contingentes y los recursos puestos a su disposición; «es en este Nivel Operacional en donde se materializa el «cómo» hay que realizar las operaciones que son consecuencia del «qué» que es la misión, lo que hay que hacer, determinado por el Nivel Estratégico/político».

En este tipo de misiones en las que participan contingentes de diferentes países, el «cómo» (Mando Operacional) se realiza en un marco de dificultades mayor, lo cual pone en una posición más complicada al HoM/FC que si se tratase de mandar fuerzas de su propio ejército, debiendo convencer a aquellos de que «su idea de llevar a cabo la misión es la mejor» y tratando de alcanzar un verdadero equilibrio entre los intereses y preocupaciones de mando de otras naciones y el cumplimiento del mandato.

En el desarrollo de las operaciones, las relaciones entre el nivel político/estratégico u otros actores y el Nivel Operacional son, a veces, difíciles y problemáticas pero, en mi opinión, estas relaciones pueden resultar sencillas si se respetan como mínimo dos principios que, a mi juicio, son fundamentales cuales son el de «no mezclar decisión con ejecución y el de respeto y prudencia mutuos». Al estratégico, le corresponde la decisión, es decir el «qué», mientras que al operacional le va a corresponder el «cómo» se va a materializar esa decisión, si bien, el primero puede entrometerse en cualquier momento en este último y es aquí donde el segundo principio adquiere su valor

para evitar el «intrusismo y el *micromanagement*», pues no existe una línea que defina claramente las obligaciones de cada uno en este aspecto, aunque lo que está claro y no es objeto de cuestión, es que el Nivel Operacional está subordinado al Nivel Estratégico.

Es en este aspecto donde radica uno de los problemas principales, si no el más importante, a la hora de discutir sobre el Nivel Operacional. Si intentamos extraer la esencia de las publicaciones sobre este nivel (fundamentalmente de OTAN), nos encontramos con que se trata de un nivel de mando creado con la finalidad de «separar» (el Nivel Estratégico del Táctico) y «dar coherencia» (a todas las actividades que se llevan a cabo en la Zona de Operaciones).

En este punto, la tarea de separar puede desarrollarse claramente desde el cuartel general de la misión, haciendo que los jefes de Sector se vean libres de injerencias ajenas a su cadena de mando directa. Podría incluso decirse que el comandante de la Fuerza puede hacerlo hasta respecto del jefe de la Misión (evitar intromisión de la cadena de mando política en los aspectos militares de la operación).

Sin embargo, a la hora de dar coherencia nos encontramos con que esta la da, o bien, una persona, o bien, un nivel de mando entendido como un todo. Esto es, «no es el comandante de la Fuerza el que da sentido global a las actividades en UNIFIL, sino el jefe de la Misión»; por el contrario, puede afirmarse que el Cuartel General de UNIFIL (entendiéndose como tal el tándem HoM-FC) sí está en condiciones de hacerlo.

Por supuesto, esto da que pensar respecto a cómo se alcanzan los objetivos mencionados (separar y dar coherencia) desde un punto de vista exclusivamente militar. ¿Es realmente posible? Estudiando las dos opciones citadas (HoM o CG de UNIFIL), en ambas lo común es la presencia del HoM.

En contra de la argumentación que acabamos de hacer, podría argüirse que el HoM encaja realmente en el Nivel Estratégico. Este argumento creemos que no es totalmente cierto y solo encajaría en parte; ese nivel, además de definir objetivos de altura, lo que hace fundamentalmente es proporcionar fuerzas y las condiciones de empleo de las mismas; evidentemente, eso no es competencia del HoM.

Todo lo anterior parece llevarnos a que, al menos en el caso particular de UNIFIL, la solución se encuentra en unificar ambos cargos (HoM y FC) en una única persona. Pero esto no soluciona el problema general; además, la propia UNIFIL ha separado la función en el nivel de «Deputy», haciendo que quien era antes (durante mi mandato) segundo de a bordo para ambos cargos, ahora solamente lo sea del componente militar (Deputy Force Commander), recayendo en la actualidad la función de segundo jefe de Misión en el jefe del área de Política y Asuntos Civiles (un empleado civil de Naciones Unidas).

Para poder desarrollar sus cometidos en los niveles mencionados, UNIFIL se estructura sobre tres pilares fundamentales: El Político y Asuntos Civiles (*Political and Civil Affairs*), el Militar (*Military Staff*) y el de Apoyo a la Misión (*Mission Support*). A los anteriores hay que añadir: La oficina del segundo jefe de Misión (*Deputy Head of Mission*), la del segundo jefe de la Fuerza (*Deputy Force Commander*), la Oficina del jefe de Seguridad, la Oficina de Enlace y diversos órganos dependientes directamente de la Oficina del HoM/FC.

La Fuerza se organiza con un CG desplegado en Naquora, pequeña localidad dentro del AO y muy próxima a la Blue Line (línea de repliegue para las fuerzas israelíes establecida por NN. UU. en el año 2000), dos Sectores de nivel Brigada en el que despliegan 5/6 batallones en cada uno, una Reserva (*Force Commander Reserve*) compuesta por artillería de campaña, radar C/Batería, medios Ac. y Mz de reconocimiento, y medios de defensa aérea, una fuerza marítima y diversos medios logísticos y de apoyo al combate como helicópteros o unidades de ingenieros especializadas. Además de lo anterior, el Grupo de Observadores para el Líbano (OGL), pertenecientes a la misión UNTSO (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua) cuyo CG está en Jerusalén, permanecen bajo OPCON del HoM/FC de UNIFIL.

Con esta organización, UNIFIL dispone de una estructura de mando integrada, con capacidades suficientes para «moverse» en el nivel Estratégico/Diplomático y materializar el Operacional, toda vez que dispone de importantes capacidades militares operacionales proporcionadas por sus medios terrestres, aéreos y marítimos. UNIFIL cuenta pues con los necesarios medios de Mando y Control así como de recursos para cumplir su mandato sin necesidad (por regla general), de solicitar apoyos a su CG en New York; lo anterior facilita el ejercicio del Mando al HoM y FC al poder realizar sus cometidos de manera autónoma y sin apenas interferencias del Nivel Estratégico en New York, evitando, en la mayoría de los casos, la tendencia del nivel superior a la «intrusión» y al «*micromanagement*» debido a la facilidad de intercomunicación de los sistemas de comunicaciones actuales; en general, son suficientes los informes regulares y periódicos reglamentarios que se envían desde la misión al Cuartel General de NN. UU. en Nueva York.

En lo que respecta al nivel Estratégico/Diplomático, el jefe de Misión y comandante de la Fuerza cuenta con una Oficina para Asuntos Políticos y Civiles dotada de personal civil y militar, al frente de la cual se encuentra un funcionario de NN. UU. de categoría D2 (equivalente a general de división en la estructura de NN. UU.) experto y con autoridad contrastada en dichas materias; por motivos prácticos y de proximidad a las autoridades políticas libanesas esta oficina se encuentra desdoblada en dos localizaciones diferentes, una destacada en Beirut y la otra en el CG de UNIFIL en Naquora, esta última dentro del AO de la misión. El trabajo de esta oficina de apoyo al jefe de Misión para los asuntos políticos y civiles es de vital importancia para las relaciones con las partes y para el asesoramiento y preparación de todo tipo de reuniones en las que participen autoridades civiles y/o militares tanto

del Líbano como de Israel. Las relaciones de UNIFIL con las partes deben de manejarse con sumo tacto y cuidado toda vez que oficialmente ambos países siguen siendo enemigos en tanto en cuanto no firmen un «alto el fuego definitivo» que dé paso a un proceso de paz. Asimismo, hay que tener en cuenta que las fuerzas de UNIFIL despliegan solamente en el Líbano, no existiendo presencia permanente de las mismas en Israel, en donde la presencia de cascos azules de UNIFIL es circunstancial y reducida solamente a los equipos de enlace y a los equipos de apoyo y protección del HoM/FC en sus desplazamientos a dicho país por motivos de trabajo.

Como se ha comentado con anterioridad, UNIFIL es una misión que, aunque ha sufrido diversas modificaciones en su estructura y mandato en función de los acontecimientos que se han venido produciendo desde su creación en 1978, sin embargo, ha permanecido estable en sus cometidos y mandato inicial, no teniendo, por lo tanto, vocación de ser desplegada ni proyectada a otro escenario que no sea su Zona de Operaciones en el sur del Líbano. Así pues, en UNIFIL no se contempla la posibilidad de desdoblamiento de su CG ni de otros medios de apoyo de combate y logísticos con el objeto de ser proyectados a otros escenarios distintos del que le asigna el mandato.

Aunque el acrónimo UNIFIL tiene un significado de «interinidad», la realidad es que, después de 38 años de existencia, su estructura ha alcanzado un cierto grado de permanencia lo que favorece en gran medida el trasvase y la continuidad del conocimiento de los aspectos fundamentales de la misión, lo cual es esencial para tratar con las partes en conflicto, las cuales sí que tienen información clara y total de lo que ha venido sucediendo desde la creación de UNIFIL en 1978 y mucho antes incluso.

Normalmente, el HoM y FC ejerce el Mando desde su CG en Naqura, y dispone también de una oficina de trabajo con medios de comunicaciones en Beirut para ejercerlo cuando sea necesario y se encuentre desplazado temporalmente en dicha ciudad; además, los medios aéreos de que dispone la misión (7 hs. incluidos los dos que van a bordo de los navíos) le permiten desplazarse con rapidez a cualquier punto de la ZO en un plazo de tiempo muy breve, incluso si se encuentra en reuniones en Beirut o Tel Aviv cumpliendo sus cometidos como HoM y FC; en circunstancias normales, el tiempo de vuelo en helicóptero desde cualquiera de estas dos ciudades al CG en Naqura no supera los 35 minutos. Esta capacidad operacional es muy importante para el Mando Operacional en zonas en conflicto o en aquellas en las que este pueda estallar por cualquier razón, por insignificante que esta pueda parecer; dicho mando necesita disponer de unos medios aeromóviles que le proporcionen la flexibilidad y capacidad de actuación necesarias para acortar significativamente los tiempos para los desplazamientos, los cuales, debido a las dificultades del terreno y a las malas condiciones de las vías de comunicación en el AO serían más inseguros y requerirían mucho más tiempo para realizarlos; a este respecto, sirva como ejemplo que durante su tiempo de mandato el autor realizó 490 horas de vuelo de helicóptero lo que,

teniendo en cuenta que el trayecto más largo era Naquora-Tel Aviv o Naquora-Beirut con una duración de 30-35 minutos y que el resto de trayectos no superaba los 20 minutos de vuelo, significa que utilizó un helicóptero alrededor de 1.200 veces lo que representa una media aproximada de dos veces al día, llegando, en algunas ocasiones, a estar presente en cuatro localizaciones distintas de mi Cuartel General en una misma jornada y atendiendo a cometidos de jefe de Misión o de comandante de la Fuerza.

Esta necesidad de actuar lo más rápidamente posible allá donde se produzca el incidente o donde sea necesaria su presencia, hace que el HoM/FC mantenga una disponibilidad permanente las 24 horas del día los 7 días de la semana para lo cual dispone de residencia dentro de la base del CG de UNIFIL en Naquora, siendo la única persona funcionaria dependiente de NN. UU. que vive y está obligada a vivir en la misma. En nuestra opinión, cuando la operación es fundamentalmente terrestre o conjunta, el Mando Operacional, junto con su Cuartel General debe de desplegar dentro del Área de Operaciones asignada a la misión y solo debe de ausentarse de la misma en casos excepcionales y por asuntos relativos a las operaciones de las que es responsable.

En el Nivel Operacional de UNIFIL, la cercanía del HoM/FC a las unidades y su capacidad de respuesta casi inmediata por residir permanentemente dentro del Área de Operaciones disponiendo de todos los medios de enlace y comunicaciones necesarios, son aspectos, no solo importantes para la resolución de cualquier problema que se pueda producir, sino necesarios, como se demostró en los pocos incidentes que se produjeron durante los dos años de mandato de este general.

Por lo que respecta a las operaciones, «UNIFIL representa un claro ejemplo del Nivel Operacional», no solo porque es responsable del mando, control y coordinación de «todas» las operaciones que se desarrollan en su AO, sino también por su carácter conjunto y combinado, disponiendo de recursos, medios y personal terrestres, navales y aéreos de diferentes países contribuyentes..., en el caso que nos ocupa, el Nivel Operacional es el nexo claro de unión entre el Nivel Estratégico y el Nivel Táctico y en el que se materializa la acción conjunta e integradora de las formas específicas de actuación de cada ejército.

Un ejemplo claro de la difusa línea que separa los Niveles Estratégico y Operacional en UNIFIL lo constituye el «Tripartito», reunión clave para el éxito de la misión por ser un mecanismo que permite establecer confianza entre las partes y entre estas con UNIFIL. A este respecto, mensualmente se celebra una reunión llamada Tripartito, entre una comisión de miembros de las LAF (Fuerzas Armadas Libanesas) y otra de las IDF (Fuerzas de Defensa de Israel), presidida por el HoM-FC de UNIFIL. Las delegaciones de las partes acuden a la misma con instrucciones de sus gobiernos respectivos y con voluntad de diálogo. Esta reunión se celebra en una posición muy cerca de la

BL, en territorio libanés, y es el único foro en el mundo en el que miembros de Israel y Líbano, en este caso militares, se reúnen para discutir de asuntos que afectan a las partes. El Tripartito trata de asuntos relativos a la resolución 1701 y se centra fundamentalmente en la implementación de aquella, fundamentalmente en el cese de hostilidades. Esta reunión es crítica como elemento de diálogo, enlace y coordinación en la que se tratan asuntos tácticos, operativos y de seguridad incluyéndose, asimismo, los relativos a las violaciones de la resolución 1701 por ambas partes. En este punto, hay que destacar que gracias a este mecanismo de enlace y coordinación se han resuelto muchos problemas a nivel de seguridad, evitándose con ello que puedan producirse incidentes entre las partes, los cuales, a su vez, pudiesen provocar un nuevo conflicto.

La parte más importante de las actividades operativas que realiza UNIFIL son aquellas que se realizan en estrecha coordinación y colaboración con las LAF, las cuales son las más sensibles para evitar incidentes y por lo tanto se desarrollan en aquellos lugares en los que la probabilidad de que aquellos sucedan es mayor. Estos lugares son principalmente a lo largo de la BL, las zonas desde donde se lanzaban cohetes contra Israel en confrontaciones anteriores y los puntos de paso sobre el río Litani para controlar, en su caso, la entrada de armamento o material relacionado con el mismo en el Área de Operaciones, si bien, en este último tipo de operaciones no le es permitido a UNIFIL registrar los vehículos, siendo su misión la de monitorizar y estar presentes para en caso necesario apoyar y asistir a las LAF. Desde el punto de vista de la seguridad propia, cuando por necesidades operativas es necesario pasar por el interior de pueblos en los que la población todavía es reticente a la presencia de UNIFIL (pocos), la compañía de las LAF es esencial para evitar que individuos exaltados provoquen un incidente con la patrulla que pueda ocasionar daños a aquellos, a la patrulla o a la imagen de UNIFIL como fuerza de paz.

En el Nivel Operacional, además de las operaciones militares propiamente dichas, un ejemplo claro e importante de su conexión con el Nivel Táctico constituyen las actividades desarrolladas por UNIFIL relacionadas con los asuntos cívico-militares (CIMIC) (fig. 5); cualquier actividad en este campo sirve para ganar las mentes, la confianza y el corazón de la población y repercute positivamente en la eficacia y resultado de las operaciones. UNIFIL y los países que contribuyen con fuerzas hacen un esfuerzo considerable tanto económico como en recursos humanos y materiales en este campo, no solo por la realización de proyectos de impacto rápido en beneficio de las comunidades sino también con trabajos de reconstrucción, limpieza de minas, asistencia médica y veterinaria, cursos de idiomas, etc. En el tema de los idiomas, el contingente español, en colaboración con el Instituto Cervantes, está realizando una gran labor en la enseñanza de la lengua española en el sector bajo responsabilidad española.



Fig. 5

En definitiva, el HoM y FC de UNIFIL disfruta de capacidades y autonomía suficientes en su Área de Operaciones para ejercer el mando en el Nivel Operacional, siendo capaz de desarrollar el mandato impuesto por el Nivel Estratégico (Consejo de Seguridad de NN. UU.) sin apenas intrusión de este último en sus decisiones y forma de cumplir sus cometidos, toda vez que, en muchas ocasiones, el propio FC (Nivel Operacional) recibe directrices y ordenes de sí mismo cuando actúa como HoM (en parte, representante del Nivel Estratégico). Es en esta estructura de UNIFIL donde, estando claros ambos niveles, «a veces se solapan por concurrir en una misma persona y con los mismos recursos el mando de la misión y el de la fuerza».

Otra característica diferenciadora de UNIFIL con respecto a cualquier misión tradicional de NN. UU. la constituye la presencia de una Fuerza Marítima (MTF) (fig. 6) con 9 navíos de diferentes nacionalidades y que, en la actualidad, está mandada por un contraalmirante de Brasil a bordo de una fragata de la misma nacionalidad. La Fuerza Marítima (MTF) tiene como misiones fundamentales: Realizar operaciones de interdicción marítima (MIO) en el área marítima de operaciones (AMO), asistir a las LAF en la prevención de tráfico de armas y materiales relacionados con el armamento y entrenar a las LAF realizando ejercicios que permitan mejorar sus capacidades de forma que en un futuro puedan ejercer sus derechos de soberanía. Además, con esta fuerza marítima y con su presencia en las aguas territoriales libanesas, la comunidad internacional muestra su compromiso con el logro de la paz y la estabilidad en la

zona y son, asimismo, de gran utilidad para UNIFIL porque con los radares que llevan a bordo se controlan los sobrevuelos israelíes sobre territorio libanés, los cuales constituyen una clara violación de la resolución 1701.



Fig. 6

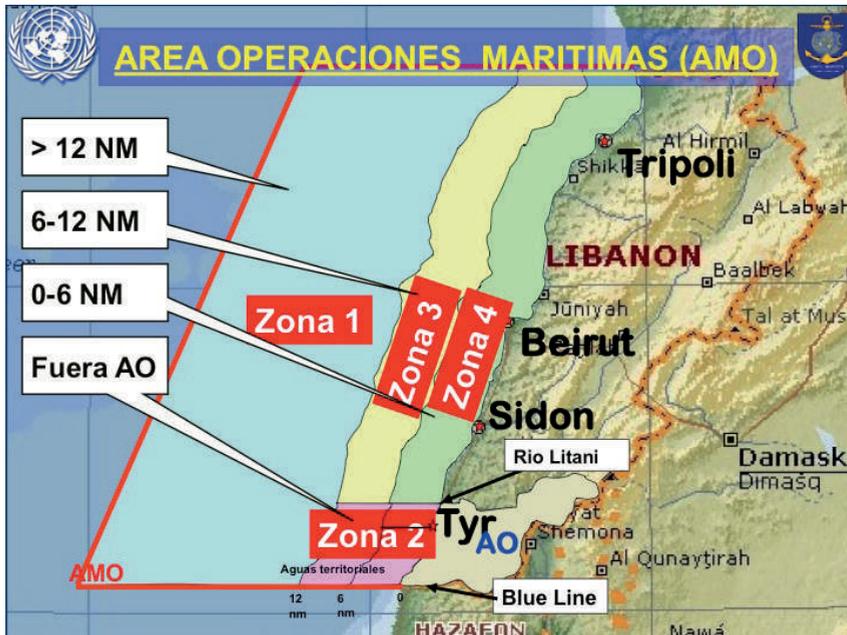


Fig. 7

El Área Marítima de Operaciones (AMO) se divide en 4 zonas (fig. 7):

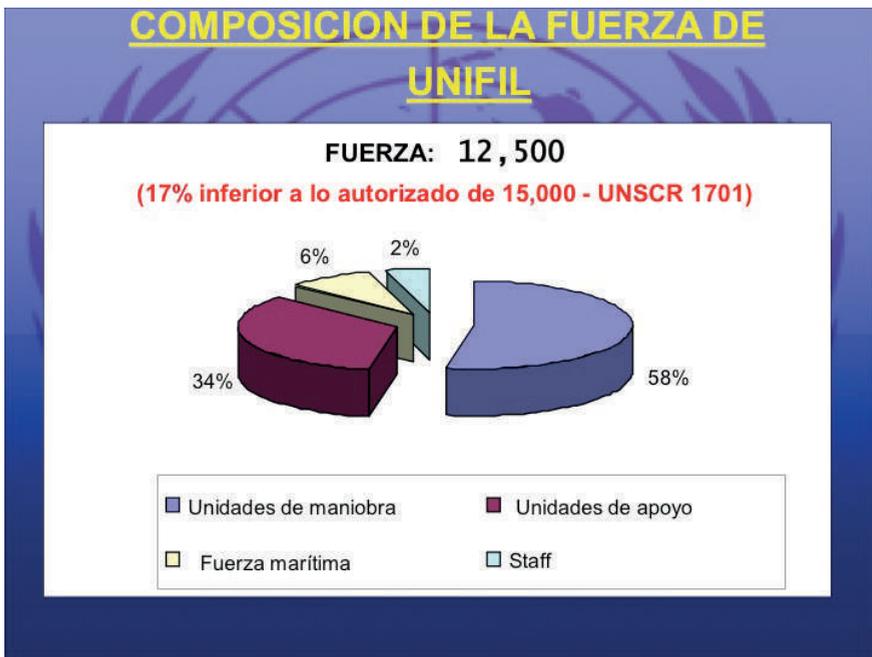
- Zona 1, fuera de las aguas territoriales y donde la MTF puede operar sin necesidad de autorización o informar a las autoridades libanesas.
- Zona 2, (S. de Tiro) donde los movimientos de la MTF deben ser informados.
- Zona 3, dentro de las aguas territoriales pero fuera de las 6 millas, es necesario informar al Gobierno del Líbano de los movimientos de la MTF.
- Zona 4, dentro de las aguas territoriales y dentro de las 6 millas, la MTF necesita autorización del Gobierno del Líbano.

La MTF opera desde tres bases: Beirut, Mersin (Turquía) y Limassol (Chipre).

Por lo que respecta a los asuntos marítimos en litigio entre Israel y Líbano, el más importante de ellos es el de las aguas territoriales (fig. 8). La línea de boyas que separa las pertenecientes a Líbano e Israel, fue delimitada unilateralmente por este último y difiere en 20 grados a la que reclaman las autoridades libanesas; esta línea está situada 2 km al sur del CG de UNIFIL en Naqura y es causa de incidentes que, sin crear grandes problemas de momento, será en el futuro un foco de grandes tensiones por el asunto de los yacimientos de petróleo y gas encontrados recientemente en aguas internacionales y cuya localización afecta, no solo a los dos países en cuestión, sino también a Chipre. La solución a este problema se hace difícil teniendo en cuenta que Israel no ha firmado la UNCLOS (Convenio sobre la Ley en el Mar de NN. UU.) y que entre las partes no existe acuerdo en lo que respecta a sus fronteras marítimas. De momento, a UNIFIL se le ha solicitado que informe de los incidentes que se produzcan en la línea de boyas, pero no tiene mandato para actuar en caso de que aquellos sucedan al no estar incluido como misión en la resolución 1701. Sin embargo UNIFIL sí tiene capacidad (y de hecho se realiza), para avisar a las autoridades libanesas cuando, de manera inadvertida o no, algún barco de pesca o pequeña embarcación libanesa e incluso algún buceador libanés se aproxima a la línea de boyas al objeto de que sean las propias LAF quienes tomen las acciones necesarias para alejar de dicha línea a las embarcaciones e individuos, evitando de esta manera incidentes con las fuerzas israelíes.

La enorme multinacionalidad y la participación de medios aéreos (7 hs.) y navales (MTF) hacen de UNIFIL una misión sobredimensionada en lo que respecta a personal de *staff* y recursos logísticos especialmente en lo que se refiere a personal.

Como se ha comentado al principio del análisis, el Consejo de Seguridad en su Resolución 1701 (2006) estableció un aumento de las tropas en UNIFIL sin sobrepasar la cifra de 15.000 (fig. 9). En dicha figura se puede observar que la dotación media de personal de la fuerza durante mi mandato fue de unos 12.500 efectivos, pero esta cifra estuvo constantemente cambiando en función de las altas y bajas que se producen entre contingentes así como dentro de los mismos.



En esta misma figura se puede observar también que el porcentaje de tropas que representan los elementos de maniobra, es decir aquellos que realizan las operaciones tácticas sobre el terreno, suponen un 58% del total de tropas; para una misión más o menos estable como UNIFIL en la que NN. UU. se ocupa de gran número de tareas logísticas, este porcentaje de elementos de maniobra puede resultar bajo en comparación con el 34% que se dedican a funciones logísticas, sin embargo, es una característica de este tipo de misiones internacionales en las que los países que contribuyen con un volumen de fuerzas de nivel batallón o superior prefieren llevar gran parte de su propia logística con ellos; lo mismo sucede con los cuarteles generales de UNIFIL en Naqura y de los Sectores Este y Oeste en los que los países contribuyentes también quieren tener representación en los mismos, lo que hace que esos órganos de mando estén sobredimensionados en lo que respecta a dotación de personal; en definitiva, en UNIFIL sucede que en aspectos logísticos y de *staff* se producen «redundancias», lo que provoca un «sobredimensionamiento» de aquellos en detrimento de las patrullas y operaciones tácticas propiamente dichas.

Sin embargo, para el cumplimiento de la misión existen una serie de factores críticos entre los que caben destacar como esenciales, el compromiso y apoyo de los países contribuyentes, así como la calidad y la preparación de las tropas desplegadas con sus medios y equipos por lo que, en cierta manera, desde UNIFIL y a través del CG de NN. UU. en Nueva York, se les puede solicitar determinadas capacidades y asesorar en la composición de las unidades con las que contribuyen pero, lo que desde UNIFIL no se debe, ni se puede, es imponer la organización y volumen de las mismas a aquellos países.

Es en estos aspectos operacionales en los que se aprecia el criterio e influencia del HoM/FC de UNIFIL, ejerciendo plenamente sus capacidades como Mando Operacional al determinar las necesidades en personal y material para el cumplimiento de los cometidos que le encomienda la Res. 1701 en su AO.

Una de las conclusiones e ideas clave en la organización y volumen de la misión como consecuencia de las revisiones que se realizan periódicamente es que «se puede reducir fuerzas pero no capacidades», toda vez que la presencia de UNIFIL, con su estructura actual, se considera indispensable para la seguridad y estabilidad de la zona en tanto en cuanto las partes en conflicto no firmen un «alto el fuego permanente» que ofrezca garantías para una reducción paulatina de fuerzas y capacidades de UNIFIL.

La revisión periódica de fuerzas necesarias en cada momento se realiza, entre otros, a través del denominado Diálogo Estratégico (fig. 10). La cooperación con las LAF es un asunto de vital importancia para UNIFIL y para ello se ha establecido este mecanismo regular de diálogo cuyo objetivo es el de ir transfiriendo responsabilidades de UNIFIL a aquellas de forma progresiva.

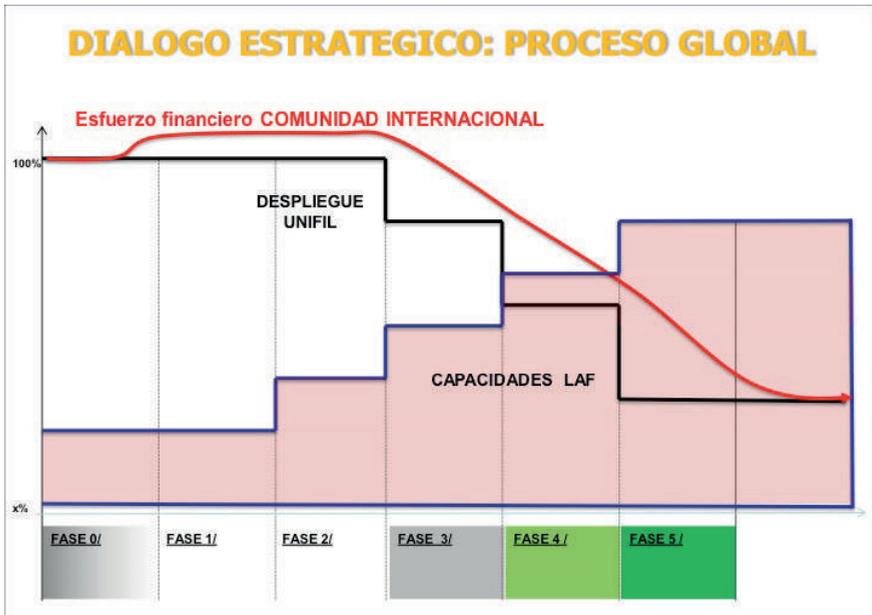


Fig. 10

Para ello se ha creado una estructura específica para: analizar las fuerzas y capacidades terrestres y marítimas de ambas partes, establecer la correlación y diferencia entre capacidades y posibilidades de aquellas, asistir a las LAF para identificar las necesidades y requerimientos operativos para realizar las tareas relativas a la implementación de la Res. 1701, y, estudiar la forma de facilitar de forma gradual la realización por parte de las LAF de las responsabilidades en materia de seguridad en el área de responsabilidad de UNIFIL y en las aguas territoriales libanesas.

Vemos pues, que a través de este mecanismo se pueden evaluar las necesidades de fuerza para UNIFIL de acuerdo con el progreso en el cumplimiento de los objetivos y más concretamente en lo referente a la transferencia de responsabilidades a las Fuerzas Armadas Libanesas lo que, desde el punto de vista «operacional», permite, no solo una mejor coordinación y colaboración con aquellas, sino la posibilidad de reducir el esfuerzo que NN. UU. y los países contribuyentes realizan para implementar y cumplir con el mandato.

Así pues, el jefe de Misión (HoM) y comandante de la Fuerza (FC) en su condición de Mando Operacional «participa» directamente en la determinación de la fuerza necesaria en cada momento de acuerdo con la evolución de la misión y de los acontecimientos y «aporta ideas» para que, desde el Nivel Estratégico oriente a los países contribuyentes de forma que focalicen el adiestramiento de sus unidades en desarrollar y/o potenciar las capacidades necesarias para el cumplimiento de las tareas que son consecuencia del mandato.

En el momento actual y en pura teoría, los cometidos anteriores los realiza en su función de FC pues el HoM no debe tener ninguna participación en esta tarea exclusivamente militar, sobre todo, si pensamos que, estando ausente el HoM, el jefe accidental de la misión es un civil.

En cuanto a aspectos relacionados con la estructura de mando, relaciones y eficacia y más concretamente en lo referente a inteligencia, logística y orgánica (plantillas) hay que hacer algunas consideraciones que abundan en la problemática ya iniciada anteriormente respecto a quién materializa el Nivel Operacional.

En cuanto a inteligencia, el FC cuenta con una estructura, más o menos dotada pero que es suficiente para sus necesidades, sin embargo, estas no son las necesidades del Mando Operacional, sino que, en realidad, son la suma de las necesidades de sus mandos (tácticos) subordinados.

Las necesidades operacionales las siente el HoM y su estructura de obtención y análisis es deficiente. No es el menor problema la conocida falta de entusiasmo del personal de NN. UU. hacia el término inteligencia, lo cual se traduce en la falta de interés y cooperación de casi todos ellos, especialmente en aquellos destinados en la división Política y Asuntos Civiles. A esto se le une la personalidad propia de la estructura militar de inteligencia, que tiende a funcionar por y para sí misma (y, en la práctica, para el jefe del Estado Mayor militar).

El HoM cuenta con un diminuto elemento que claramente no satisface sus necesidades. Esto obligó a constituir una estructura nueva cuyo funcionamiento se basaba en la contribución de todos los elementos de UNIFIL, independientemente de su carácter civil o militar. Esta estructura respondía directamente al HoM. El camino estuvo lleno de dificultades y su continuidad nunca estuvo garantizada.

Con relación a la Logística, las tareas del FC (a través de su JEM) eran similares a lo ocurrido en el ámbito de la inteligencia, esto es, consolidación de las cuestiones de sus mandos tácticos. La logística de Nivel Operacional era llevada a cabo por el departamento de Apoyo a la Misión, ya citado. Este departamento, al igual que el de Política y Asuntos Civiles, dependen directamente del HoM.

En cuanto a la logística, el esfuerzo económico en personal, medios y recursos que realizan las NN. UU. para apoyar y mantener la misión de UNIFIL es muy considerable teniendo en cuenta que la mayoría de los países contribuyentes no son autosuficientes en cuanto a alimentación y mantenimiento de instalaciones, infraestructuras y vehículos. Países como España, Italia o Francia son prácticamente autosuficientes (aunque reciben una subvención por persona y vehículo por día) pero a los demás hay que apoyarles prácticamente en todo lo referente a su logística.

Algunos datos que demuestran la magnitud del esfuerzo que representa mantener la misión de UNIFIL podrían ser, entre otros, los que se citan a continuación.

Sin contar los salarios que los países contribuyentes pagan a sus soldados, el presupuesto de UNIFIL para el ejercicio económico jun.2011-jun.2012 ascendió a 545,4 millones de dólares, para una fuerza total de alrededor de 12.500 efectivos a los que hay que añadir unos 1.000 funcionarios civiles de NN. UU.

En esas fechas, la misión disponía de 3.840 vehículos de los cuales 680 son de combate, así como 7 helicópteros (2 embarcados) y 9 barcos de guerra que en su conjunto consumen por año 25 millones de litros de gasoil y 0,9 millones de litros de combustible para aviación.

En cuanto a alimentación, se sirven 30.000 comidas diarias lo que supone 172 toneladas de alimentos semanales (aquí no están incluidos los contingentes como España, Italia o Francia que se autoabastecen).

UNIFIL mantiene 14 pozos de agua, 26 plantas de aguas residuales y 11 depuradoras que atienden a las necesidades de las 63 posiciones repartidas en el AOR.

Las reservas estratégicas que se mantienen para caso de emergencia son 124.000 raciones de previsión, 1 millón de litros de agua potable, 1 millón de litros de diesel y 55.000 litros de combustible para aviación.

Vemos pues, que la realidad de UNIFIL es, independientemente de concepciones teóricas, la de un jefe operacional (el FC/HoM) que cuenta con todos los medios para ejercer las funciones de su nivel de mando, pero con una excepción: «no» tiene Estado Mayor. Esta carencia se hizo patente desde el principio y la necesidad de unificar criterios y planear (incluyendo todas las funciones directivas) tuvo que realizarse a base de grupos de trabajo, reuniones, etc. sin una clara organización y basado en la labor personal del HoM/FC. Este defecto tuvo una repercusión notable.

Por otro lado, el FC «sí» cuenta con un EM y ello conduce a confusión en las responsabilidades y ejecución de funciones. En verdad, la estructura podría funcionar si:

- El EM militar se convirtiera en EM del HoM, incluyendo logística e inteligencia.
- El Departamento de Apoyo a la Misión se convirtiera en unidad subordinada (similar a las unidades logísticas de las grandes unidades).
- Otro tanto con el Centro de Análisis Conjunto.
- Igualmente con el departamento Política y Asuntos Civiles, pasando su jefe a formar parte de lo que normalmente conocemos por EM Especial.

Por supuesto, todo esto es válido cuando la misión/operación esté bajo el mando de un militar ejerciendo un rol único, HoM/FC. Con los criterios y formas de funcionamiento actuales de las operaciones de mantenimiento de la paz de NN. UU., no parece que esta organización admitiera fácilmente estos cambios en la estructura de las diferentes misiones.

Sin embargo, la estructura de Mando y Cuartel General, tal y como está diseñada, podría ser útil cuando no hay componente militar (o este sea muy reducido limitándose a tareas como protección); por ejemplo, cuando las tareas de seguridad las desempeña un componente policial.

Finalmente, cuando se habla de «plantillas» es en el sentido de adecuar estructura/organización y personal. En verdad que el CG de UNIFIL presenta algunas anomalías en este sentido. Quizá la más notable fuera la existencia de un segundo JEM para Operaciones, posición intermedia entre el JEM y los jefes de las secciones más relevantes, aún más en un CG que tiene muy limitadas sus responsabilidades en materia de logística e inteligencia (siempre a Nivel Operacional, no en el táctico).

A esto hay que añadir la «inflación» ya comentada, presente en cualquier estructura multinacional donde las naciones contribuyentes quieren tener una visibilidad adecuada. Esto trae como consecuencia distorsiones tanto en estructura como en nivel de empleo y número de componentes. UNIFIL no es, de ninguna manera, la excepción.

Finalmente, y aun cuando el CG de UNIFIL es conjunto en teoría, en la práctica apenas dispone de representación naval. Por ello, el jefe de la MTF es el principal asesor del FC (que no del HoM) en cuanto al empleo de los medios navales. La conjunción de las dos circunstancias hace que el riesgo de que la MTF actúe de manera semiindependiente del EM es real. Este disfunción quedó prácticamente resuelta con la creación de una célula MTF en el seno del Cuartel General.

Por último, nación líder es casi siempre sinónimo de mayor eficacia. Sin embargo, esto no es siempre posible y cuando falta es preciso recurrir a homogeneizar estructuras y procedimientos; lo que tampoco es siempre factible. En el caso particular de UNIFIL, de manera involuntaria, se tiende a emplear procedimientos OTAN; pero, no a todos los participantes les gustaba y había que evitar la mención. Más difícil aún puede ser cuando se trata de la MTF.

En este punto conviene hacer algunos comentarios referentes a la multinacionalidad y sus servidumbres. En este tipo de misiones multinacionales en el marco de Naciones Unidas y, sobre todo, en el seno de sus cuarteles generales, se presentan algunas servidumbres como son la necesidad de utilizar un lenguaje común (generalmente el idioma inglés) lo que supone un esfuerzo adicional para aquellas personas cuya lengua materna no sea la de trabajo que se ha elegido y un inconveniente para el proceso de toma de decisiones que, generalmente, necesitará más tiempo y más atención al objeto

de estar seguros de que lo que se dice o escribe es exactamente lo que se pretende transmitir en las órdenes y documentos, y, además, es comprendido por todos. Algo parecido sucede con el empleo de procedimientos operativos, sobre todo a Nivel Táctico, los cuales, generalmente no son los mismos para todos los contingentes que participan en la misión/operación y que es necesario unificar al máximo para evitar cometer errores; en UNIFIL, estos dos aspectos mencionados son particularmente importantes por el hecho de que las tropas provienen de 36 países pertenecientes a los diversos continentes y con culturas diferentes..., los procedimientos OTAN utilizados por las tropas pertenecientes a países que forman parte de esa organización son los que se tratan de emplear en UNIFIL toda vez que las naciones líder a Nivel Operacional y táctico son España, Francia e Italia.

En ambiente multinacional, el respeto a los hábitos y costumbres de los diferentes contingentes es muy importante; generalmente, cada uno de nosotros estamos «programados» por nuestra propia cultura para dar un significado a lo que vemos, escuchamos o leemos y esto afecta a nuestra percepción, por lo que si queremos saber lo que hay detrás de una cultura diferente deberemos, en primer lugar, olvidarnos de la «mochila» que llevamos de nuestra propia cultura y tratar de comprender la de aquellos con los que nos relacionamos, para lo cual, hay que estar alerta a que no existan los malos entendidos que inevitablemente sucederán cuando personas de diferentes culturas trabajen juntas al objeto de cumplir mejor con los cometidos que impone la misión.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que en ambiente multinacional la «paciencia» y el «respeto a los hábitos y costumbres de otras culturas» son cualidades que hay que mantener y cultivar para conseguir el éxito en la misión/operación.

Conclusiones

Para la redacción de este apartado final del análisis sobre el Nivel Operacional, trataremos de responder a las preguntas que se plantearon como base para la realización de este trabajo, ajustando las respuestas al caso concreto de UNIFIL como misión que se desarrolla en el marco de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta las particularidades (ya comentadas) que la diferencian de la mayoría de las misiones de paz de esa organización, alguna de aquellas son únicas y exclusivas de esta misión, condicionando, por lo tanto, su estructura y el nivel de Mando y Control.

El Nivel Operacional como nexo de unión entre el Nivel Estratégico y el Táctico, donde se materializa la acción conjunta como integradora de las formas específicas de actuación de cada ejército.

En lo que respecta a las operaciones, UNIFIL representa un ejemplo del Nivel Operacional, no solo porque es responsable del mando, control y coordina-

ción de «todas» las operaciones que se desarrollan en su AO, sino también por su carácter conjunto y combinado, disponiendo de recursos, medios y personal terrestres, navales y aéreos de diferentes países contribuyentes..., en el caso que nos ocupa, el Nivel Operacional es el nexo claro de unión entre el Nivel Estratégico y el Nivel Táctico y en el que se materializa la acción conjunta e integradora de las formas específicas de actuación de cada ejército.

El carácter conjunto del CG de UNIFIL se consiguió en la práctica con la creación de una célula MTF integrada en el mismo, lo que permite al HoM/FC mantener como asesor al jefe de la Fuerza naval y, al mismo tiempo, al JEM de UNIFIL (como responsable de las operaciones militares ante el FC) el control y la coordinación de las acciones de dicha fuerza.

El Nivel Operacional como «freno» al intrusismo y «micromanagement» desde el nivel político y estratégico.

El HoM y FC de UNIFIL disfruta de capacidades y autonomía suficientes en su Área de Operaciones para ejercer el mando en el Nivel Operacional, siendo capaz de desarrollar el mandato impuesto por el Nivel Estratégico (Consejo de Seguridad de NN. UU.) sin apenas intrusión de este último en sus decisiones y forma de cumplir sus cometidos, toda vez que, en muchas ocasiones, el propio FC recibe directrices y órdenes de sí mismo cuando actúa como HoM (en parte, representante del Nivel Estratégico). Es en esta estructura de UNIFIL donde, estando claros los Niveles Operacional y Estratégico, a veces «se solapan» por concurrir en una misma persona y con los mismos recursos el mando de la misión y el de la fuerza.

La realidad del HoM/FC de UNIFIL, en cuanto al nivel de mando, e independientemente de concepciones teóricas, es la de un Mando Operacional para el que cuenta con todos los medios necesarios para ejercer las funciones para ese Nivel de Mando.

Desplegabilidad del Nivel Operacional.

UNIFIL, a pesar de haber sufrido diversas modificaciones en su estructura y mandato en función de los acontecimientos que se han venido produciendo desde su creación en 1978, ha permanecido estable en sus cometidos y mandato inicial, no teniendo, por lo tanto, vocación de ser desplegada ni proyectada a otro escenario que no sea su Zona de Operaciones en el sur del Líbano. Así pues, en UNIFIL no se contempla la posibilidad de desdoblamiento de su CG ni de otros medios de apoyo de combate y logísticos con el objeto de ser proyectados a otros escenarios distintos del que le asigna el mandato, por lo que el asunto de la desplegabilidad nunca se ha planteado ni estudiado.

Respeto al principio de una misión, una única autoridad para una sola ZO.

El responsable de UNIFIL en su AO lleva el «doble sombrero» de jefe de Misión (HoM) y comandante de la Fuerza (FC); ello hace que dicha persona tenga

que «moverse» en el nivel Estratégico/Diplomático y materializar el Operacional; en el Estratégico, por tener que relacionarse directamente con el secretario general de NN. UU. y el Consejo de Seguridad a través de sus Departamentos de Operaciones de Paz (DPKO) y Apoyos a la Misión (DMS) así como con las autoridades políticas y administrativas de Israel y Líbano para todo lo referente a la misión en su Área de Operaciones y, además, el HoM y FC tiene que atender a una gran cantidad de visitas de autoridades de los gobiernos de los países contribuyentes que, por razones diferentes, visitan a sus unidades; en cuanto al Nivel Operacional, porque es el responsable del mando, control y coordinación de «todas» las operaciones que se desarrollan en su AO, respondiendo con ello al principio de «una misión, una única autoridad para una sola ZO».

En este aspecto, dentro del Nivel Operacional y en cuanto al Mando y Control, el HoM/FC goza de una autonomía total dentro de su AO sin tener otros límites que los que le impone el mandato (Res. 1701), las reglas de enfrentamiento (ROE,s), el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (y convenios de Ginebra y de la Haya), las restricciones nacionales (CAVEAT,s) de los diferentes contingentes y los recursos puestos a su disposición; es en este Nivel Operacional en donde se materializa el «cómo» hay que realizar las operaciones que son consecuencia del «qué», impuesto por la misión, que indica lo que hay que hacer, y que es determinado por el nivel Estratégico/Político.

Rapidez de respuesta a las crisis actuales.

En nuestra opinión, y al objeto de responder con rapidez a los incidentes y conflictos que se puedan presentar en su Área de Operaciones, el Mando Operacional junto con su Cuartel General debe de desplegar dentro del Área de Operaciones asignada a la misión y solo debe de ausentarse de la misma en casos excepcionales y por asuntos relativos a las operaciones de las que es responsable.

El Mando Operacional en zonas en conflicto o en aquellas en las que este pueda estallar por cualquier motivo, por insignificante que este pueda parecer, necesita disponer de unos medios aeromóviles que le proporcionen la flexibilidad y capacidad de actuación necesarias al acortarse significativamente los tiempos de reacción y para los desplazamientos que, en ocasiones y de otra forma, habría que realizarlos por terrenos difíciles y peligrosos.

El adiestramiento como Nivel Operacional.

El jefe de Misión (HoM) y comandante de la Fuerza (FC) en su condición de Mando Operacional participa directamente en la determinación de la fuerza necesaria en cada momento de acuerdo con la evolución de la misión y de los acontecimientos y orienta para que los países contribuyentes focalicen el adiestramiento de sus unidades en desarrollar y/o potenciar las capaci-

dades necesarias para el cumplimiento de las tareas que son consecuencia del mandato.

Es en este aspecto de la preparación y el adiestramiento de las unidades en el que el HoM/FC actúa como mando militar (FC).

Desde UNIFIL y a través del CG de NN. UU. en Nueva York, se puede solicitar a los países contribuyentes determinadas capacidades y asesorar en la composición de las unidades con las que contribuyen pero, lo que no se debe, ni se puede, es imponer la organización y volumen de las mismas a aquellos países.

Es en estos aspectos operacionales en los que se aprecia el criterio e influencia del HoM/FC de UNIFIL, ejerciendo plenamente sus capacidades como Mando Operacional al determinar las necesidades en personal y material para el cumplimiento de los cometidos que le encomienda la Res. 1701 en su AO.

Aspectos reseñables en el planeamiento en el Nivel Operacional. Contrastes y diferencias entre estas funciones en los niveles operacional y estratégico.

Como HoM, el Mando de UNIFIL no tiene Estado Mayor por lo que, para el planeamiento en ese nivel, se tiene que apoyar en el Estado Mayor militar que sí que tiene como FC, lo que, a veces, puede conducir a confusión en las responsabilidades y ejecución de funciones. La necesidad de unificar criterios y planear (incluyendo todas las funciones directivas) tuvo que realizarse a base de grupos de trabajo, reuniones, etc. sin una clara organización y basado en la labor personal del HoM/FC.

Como HoM, la estructura del CG de UNIFIL podría funcionar si: el EM militar se convirtiera en el EM del HoM, en el que se incluyeran la logística y la inteligencia, si el Departamento de Apoyo a la Misión, el Centro de Análisis Conjunto y el departamento de Política y Asuntos Civiles (cuyo jefe podría formar parte de lo que se conoce como EM Especial) se convirtieran en unidades subordinadas.

Estructuras permanentes. Condicionantes del factor conjunto en la estructura permanente de un HQ operacional. ¿Nivel de mando genérico o por nivel de ambición? La multinacionalidad del HQ operacional. Servidumbres y ventajas.

Después de 38 años de existencia, la estructura de mando de UNIFIL ha alcanzado un cierto grado de permanencia lo que favorece en gran medida el trasvase y la continuidad del conocimiento y la información sobre los aspectos fundamentales de la misión; esto último es esencial para tratar con las partes en conflicto.

En el caso de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Nivel de Mando, en nuestra opinión, no debería de ser genérico aunque sí lo suficientemente representativo para poder tratar con todos los ac-

tores según el nivel de ambición de la misión y pudiendo cambiar en función de la evolución de los acontecimientos y de la situación sobre el terreno. En el caso de UNIFIL, el nivel del HoM/FC podría ser perfectamente un teniente general.

En este tipo de misiones multinacionales en el marco de Naciones Unidas y, sobre todo, en el seno de sus cuarteles generales, se presentan algunas servidumbres como son la necesidad de utilizar un lenguaje común (generalmente el idioma inglés), así como el empleo de procedimientos operativos comunes, sobre todo a Nivel Táctico, los cuales son necesarios unificar al máximo para evitar cometer errores.

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta en ambiente multinacional es el «respeto» a los hábitos y costumbres de los diferentes contingentes e intentar comprenderlos para evitar malos entendidos y situaciones que compliquen el cumplimiento de la misión.

Como inconveniente de la multinacionalidad en una misión estable como UNIFIL, conviene resaltar la «inflación» presente en cualquier estructura multinacional donde las naciones contribuyentes quieren tener una visibilidad adecuada. Ello trae como consecuencia distorsiones tanto en estructura como en nivel de empleo y número de componentes y ello va, a veces, en detrimento de las patrullas y operaciones tácticas propiamente dichas.

Las funciones principales de combate desde el plano operacional y su afectación por el carácter multinacional (Mando y Control, inteligencia, logística).

Respecto al Mando y Control ya se ha comentado y respondido convenientemente en las cuestiones anteriores pero podríamos concluir que, independientemente de concepciones teóricas, la realidad es que el jefe de Misión (HoM) es un jefe operacional que cuenta con todos los medios para ejercer las funciones de su nivel de mando, pero que «no» tiene Estado Mayor por lo que, como jefe de Misión (HoM) tiene que apoyarse en el Estado Mayor que como jefe de la Fuerza (FC) «sí» que tiene, lo que, en algunas circunstancias, conduce a confusión en las responsabilidades y ejecución de funciones.

En cuanto a inteligencia, el FC cuenta con una estructura que es suficiente para sus necesidades, aunque, sin embargo, estas no son las del Mando Operacional, sino que, en realidad, son la suma de las necesidades de sus mandos (tácticos) subordinados. Las necesidades operacionales las siente el HoM y su estructura de obtención y análisis es deficiente, lo que obligó a crear una estructura nueva cuyo funcionamiento se basaba en la contribución de todos los elementos de UNIFIL, independientemente de su carácter civil o militar.

Con relación a la logística, las tareas del FC (a través de su JEM) eran similares a lo ocurrido en el ámbito de la inteligencia, esto es, consolidación de las cuestiones de sus mandos tácticos. La logística de Nivel Operacional

era llevada a cabo por el Departamento de Apoyo a la Misión, ya citado. Este departamento, al igual que el de Política y Asuntos Civiles, dependen directamente del HoM.

La organización logística en la ZO. Factores de los componentes específicos que repercuten sobre la organización. Necesidad de nación líder.

En cuanto a la logística, el esfuerzo económico en personal, medios y recursos que realizan las NN. UU. para apoyar y mantener la misión de UNIFIL es muy considerable teniendo en cuenta que la mayoría de los países contribuyentes no son autosuficientes en cuanto a alimentación y mantenimiento de instalaciones, infraestructuras y vehículos. Países como España, Italia o Francia son prácticamente autosuficientes (aunque reciben una subvención por persona y vehículo por día) pero a los demás hay que apoyarles prácticamente en todo lo referente a su logística.

Cuando se habla de «plantillas» es en el sentido de adecuar estructura/organización y personal. El CG de UNIFIL presenta algunas anomalías en este sentido que no son muy significativas y que son propias de los cuarteles generales multinacionales por el asunto de la «inflación» ya mencionado.

Por último, nación líder es casi siempre sinónimo de mayor eficacia. Sin embargo, esto no es siempre posible y cuando falta es preciso recurrir a homogeneizar estructuras y procedimientos lo que representa una dificultad más a añadir a este tipo de operaciones multinacionales como ya hemos comentado al hablar del empleo de procedimientos comunes.

Capítulo tercero

El Nivel Operacional. OUP/OTAN

GB (EA) Antonio Francisco Nebot Mas

Resumen

En este capítulo se analizará la Operación Unified Protector (OUP) desde el punto de vista operacional, teniendo en cuenta cómo se generó el conflicto y la reacción de la comunidad internacional, factores que como veremos fueron cruciales durante todas las fases de la operación. Se examinarán también las interacciones entre el Nivel Estratégico y el Nivel Operacional en este tipo de conflictos, así como la problemática que se presentó al no existir una clara estrategia de nivel político y mucho menos de nivel militar. También se estudiarán los aspectos logísticos de OUP, identificando las principales carencias y limitaciones que se presentaron durante la misma. Se expondrá el concepto de JFAC, o Componente Aéreo de la Fuerza Conjunta, desarrollado durante y como resultado de OUP, y comprobaremos que aunque novedoso tiene casi la misma edad que el poder aéreo. Asimismo se repasará someramente la nueva estructura de mando de la Alianza Atlántica, principalmente en lo que atañe al Mando y Control aéreo, como consecuencia de Unified Protector.

Palabras clave

Componente Aéreo de la Fuerza Conjunta, JFAC (Joint Force Air Component), Componente Aéreo de la Fuerza Combinada, CFAC (Combined Force Air

Component), DDT (Deliberate and Dynamic Targeting), GAT (Guidance, Apportionment and Targeting), ATO (Air Tasking Order).

Antecedentes de la Operación Unified Protector

Libia no fue reconocida como una nación independiente hasta el año 1951, y a lo largo de la historia este país ha recibido la influencia de muchos otros pueblos de fuera de sus fronteras incluyendo a los griegos, a los romanos y a los árabes por citar algunos. Los árabes llevaron el islam a Libia y su gente adoptó su lengua y su cultura. A mitad del siglo XVI los otomanos se hicieron con el control de Libia y lo mantuvieron hasta el año 1911. Tras la caída del Imperio otomano, Italia aprovechó la oportunidad para invadir Libia y la convirtió en su colonia. En 1940, cuando Italia se unió a la Alemania nazi, los nacionalistas libios vieron la oportunidad de liberarse del yugo del colonialismo italiano y se pusieron del lado de los aliados. En 1943, los aliados expulsaron a las tropas del eje del Norte de África y Libia fue liberada. Los británicos retuvieron el control de dos provincias libias, Cirenaica y Trípolitania, mientras que los franceses se quedaron con la tercera provincia Fezzan hasta el final de la guerra.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que declaraban que Libia debía convertirse en un país independiente. El 24 de diciembre de 1951, Libia declaró su independencia con la unificación del país bajo el nombre de «Reino Unido de Libia», pasando la corona al rey Idris al-Senussi. Poco tiempo después de la independencia, el 28 de marzo de 1953, Libia se unió a la Liga Árabe. En abril de 1955, comenzaron las prospecciones petrolíferas en el reino, abriéndose los primeros campos de petróleo en 1959. Las primeras exportaciones comenzaron en 1963 con la consiguiente transformación de la economía del país. El 25 de abril de 1963, el sistema federal de gobierno fue abolido y el nombre del país fue cambiado a «Reino de Libia» para reflejar los cambios constitucionales. Como fue el caso de otros países africanos tras la independencia, los colonos extranjeros en Libia ocuparon muchos de los mejores puestos de trabajo, mantuvieron la propiedad de las mejores tierras de cultivo y dirigieron las empresas más rentables. Esta situación combinada junto con las relaciones militares con Estados Unidos y otros países occidentales alimentaron el nacionalismo árabe. En el año 1969, muchos libios, entre ellos el rey Idris, creían posible un golpe de Estado. La razón de este creciente malestar incluía un gobierno ineficaz, la disparidad de riqueza, la corrupción causada por los ingresos del petróleo, la transición de una sociedad tradicional a una moderna y el aumento del nacionalismo después de la guerra árabe-israelí de 1967.

La monarquía llegó a su fin el 1 de septiembre de 1969, cuando un grupo de militares liderados por Muamar el Gadafi organizó un golpe de Estado contra el rey Idris mientras este se hallaba en el extranjero para un tratamiento médico. El coronel Gadafi estableció relaciones con la Unión Soviética, que le suministró asistencia y equipamiento militar.



Desde 1978 y hasta 1987, existieron conflictos entre Libia y Chad, por la participación libia en la guerra civil de Chad. Las fuerzas libias apoyaron a una facción, aportaron tropas y pertrechos en la zona fronteriza y en un momento dado lograron avanzar hasta la capital. Finalmente los chadianos consiguieron que los libios se retiraran de su territorio.

En 1986, Libia patrocinó el ataque terrorista de un club nocturno de Berlín Occidental que era frecuentado por ciudadanos norteamericanos. Por estos hechos el presidente norteamericano, Ronald Reagan, ordenó en 1986 el bombardeo de las dos principales ciudades libias, Trípoli y Bengasi; en estas acciones murieron varios civiles, incluyendo una hija adoptiva de Ga-

dafi. En el año 1988 un avión de la Pan Am fue hecho explotar en un atentado terrorista sobre Lockerbie (Escocia). Libia fue acusada de dichas acciones y se emprendieron una serie de sanciones que llevaron al aislamiento del país. En 2003 el gobierno libio reconoció la responsabilidad de ciudadanos libios en este atentado y llegó a acuerdos por los que se comprometía a indemnizar a los familiares de las víctimas del avión; al mismo tiempo que anunciaba la paralización de su programa de armas de destrucción masiva. Como consecuencia, se levantaron las sanciones que existían sobre el país.

A principios del 2011 se produjeron una serie de protestas en el mundo árabe y una parte de la población de Libia se manifestó contra el régimen de Muamar el Gadafi mientras otro segmento mantuvo su apoyo al dictador. Los opositores controlaban mediante comités populares las ciudades de Tobruk, Derna, Al Bayda, Al Marj, Bengasi y Ajdabiya en el este; Misurata, Bani Walid, Al Khums, Tarhunah, Gharyan, Zuara, Al Jufrah, Zauiya y Nalut en el oeste, rodeando la capital. Gadafi, con 120.000 efectivos leales al régimen, controló las ciudades de Trípoli y Sirte en el oeste y Sabha en el sur. Gadafi reprimió con gran dureza las manifestaciones mediante mercenarios y ataques aéreos. En Bengasi, al menos 130 militares fueron asesinados por negarse a disparar contra el pueblo desarmado. Algunos pilotos libios dijeron a las cadenas de noticias que desertaron para evitar cumplir las órdenes de disparar contra la población civil, y fueron varios los ministros, embajadores y líderes religiosos que abandonaron a Gadafi por motivos similares. NN. UU. hizo una estimación de más de 2.000 muertos civiles a manos del régimen, emitió la Resolución 1970 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y solicitó así una investigación internacional sobre la violenta represión que incluía crímenes contra la humanidad. La situación de las ciudades de Zlitan y Al 'Aziziyah, en el oeste y cercanas a Trípoli, era incierta y había combates en Misrata y Zauiya, donde las tropas de Gadafi fueron rechazadas por los opositores. El 17 de marzo se aprobó la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableciendo una zona de exclusión aérea.

El 19 de marzo la coalición internacional lanzó distintos ataques con las fuerzas de Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, constituyéndose la Operación Odyssey Dawn liderada por los norteamericanos, y a la que se fueron uniendo posteriormente distintos países. Poco después, el día 23 de marzo se inició la Operación Unified Protector bajo mando de la OTAN y que se solapó con la anterior hasta el día 31 de marzo, fecha en la que la Alianza se responsabilizó en solitario de todas las operaciones militares sobre Libia. La OTAN basó el uso de la fuerza en tres principios esenciales, una base jurídica sólida, un fuerte apoyo regional y una necesidad incuestionable. Las fuerzas de la coalición hicieron cumplir la resolución 1973 de las Naciones Unidas centrándose en un embargo de armas en el Mediterráneo, el establecimiento de una zona de exclusión de vuelo y protegiendo a los civiles libios de los ataques gubernamentales.

Intervención en Libia. Operación Unified Protector

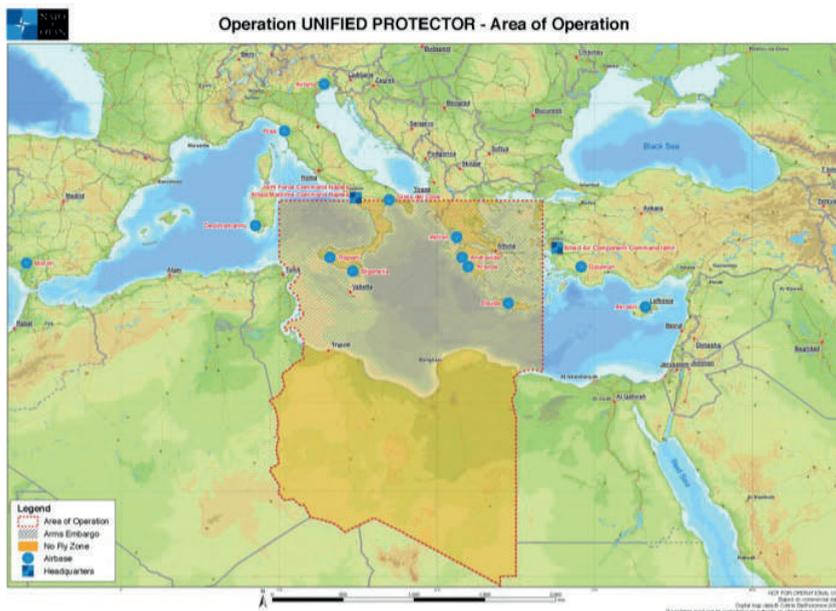
Las operaciones militares en Libia se llevaron a cabo con éxito entre el 19 de marzo y el 31 de octubre del año 2011, inicialmente como una coalición y más tarde bajo el Mando y Control de la OTAN. La magnitud de este logro, teniendo en cuenta las restricciones y limitaciones de la Operación Unified Protector (OUP), no debe subestimarse. Las fuerzas de la coalición superaron los problemas de recursos, tiempos de reacción y otros condicionantes, y cumplieron con los objetivos que se les habían marcado. Respondieron rápidamente, planearon las operaciones militares y coordinaron su ejecución en un escenario cada vez más complejo y cambiante. El empleo del poder aéreo durante esta operación presenta un modelo muy atractivo para alcanzar los objetivos marcados, sin la participación de fuerzas terrestres, con un coste económico relativamente bajo y, lo que es más importante, sin bajas propias y con un daño colateral limitado. Tanto la Operación Odyssey Down (OOD) como la Operación Unified Protector (OUP) se sustentaron en gran medida en la experiencia y dedicación del personal involucrado en las mismas, y en una clara comunicación entre los aliados y otros miembros de la coalición, para mantener el consenso en las acciones.



La Operación Unified Protector constaba de tres pilares principales: un embargo de armas, basado en la resolución 1970 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el establecimiento de una zona de exclusión aérea; y la protección de la población contra los ataques de las fuerzas gubernamenta-

les libias, estos dos últimos pilares sustentados por la resolución 1973. Esta resolución 1973 no autorizaba la intervención de fuerzas terrestres, ya que excluía expresamente el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio. Por lo tanto los tres pilares de OUP recaían sobre los Componentes Aéreo y Marítimo. El control del embargo de armas fue la responsabilidad principal del Componente Marítimo, aunque el apoyo de los medios de vigilancia y reconocimiento aéreos redujo significativamente el número de buques necesarios para esta operación. El Componente Aéreo participó activamente en las tres facetas de OUP.

El bloqueo de los medios aéreos libios, llevado a cabo con el establecimiento de una zona de exclusión aérea (NFZ No Fly Zone), recayó directamente en el Componente Aéreo, que la llevó a cabo al mismo tiempo que se protegía a la población civil contra los ataques de las fuerzas de Gadafi. Los medios de defensa aérea libios fueron neutralizados en la fase inicial de la operación con medios de supresión de defensas aéreas (SEAD, Supression of Enemy Air Defenses), adecuadamente apoyados por medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). La protección de la población fue prácticamente una responsabilidad del Componente Aéreo, ya que como hemos visto la resolución 1973 no autorizaba la ocupación de una fuerza terrestre. Las fuerzas aéreas de la coalición atacaron a las fuerzas gubernamentales libias, bloquearon sus acciones y movimientos forzándolas a dispersarse, estableciendo las condiciones necesarias para el éxito de las fuerzas de oposición.



El análisis de OUP demuestra la importancia del Componente Aéreo en las operaciones militares de la Alianza, pero también ha sacado a la luz algunas deficiencias ya conocidas, pero no por ello menos importantes, como son la excesiva dependencia de los medios norteamericanos, y la ausencia o insuficiencia de medios ISR, de reabastecimiento en vuelo (AAR, Air to Air Refueling) y de armamento guiado de precisión (PGM, Precision Guided Munition). El empleo del poder aéreo en OUP ha confirmado nuevamente la eficiencia y economía del mismo en operaciones sostenidas.

La Operación Unified Protector (OUP) comenzó el día 23 de marzo de 2011 con la misión asociada al embargo de armas, ampliada el 25 de marzo con la zona de prohibición de vuelos, pero excluyendo las acciones ofensivas en Libia que en ese momento estaba realizando la coalición (OOD). Posteriormente, a las 06:00 horas del día 31 de marzo de 2011 la OTAN asumió el mando en solitario de todas las operaciones militares sobre Libia, incluyendo las acciones ofensivas de la Alianza en defensa de los civiles y sus poblaciones.

El comandante de la Operación Unified Protector se situó al nivel del Allied Joint Force Command Naples, asignándole el mando al teniente general de la Fuerza Aérea Canadiense Charles Bouchard, Deputy Commander Joint Force Command Naples. Como se ha indicado anteriormente, los tres objetivos militares a alcanzar por la operación fueron:

- Embargo de armas. Diecinueve navíos de guerra pertenecientes a nueve países de la alianza estuvieron operando en aguas internacionales en apoyo de la operación, aunque este número fue reduciéndose hasta doce navíos durante el desarrollo de la misma. Su principal cometido era el de monitorizar los barcos y aeronaves que se dirigían a Libia, pudiendo detener e inspeccionar aquellos buques sospechosos de transportar mercancías prohibidas. Al mismo tiempo operaban en la zona aviones de patrulla marítima, que aumentaban el alcance y el área de vigilancia, y aviones de combate que podían interceptar cualquier vuelo sospechoso de forzar el embargo de armas. Los barcos de la alianza no entrarían en aguas territoriales libias, y en el caso de encontrar armas a bordo de alguno de los intervenidos, sería escoltado hasta un puerto seguro donde las autoridades internacionales y nacionales se harían cargo de la situación. Los aviones sospechosos serían interceptados y forzados a aterrizar en alguno de los campos definidos por la OTAN. La alianza coordinó estrechamente con la Organización Marítima Internacional para asegurar que tránsito comercial y legítimo hacia y desde Libia pudiera continuar sin ningún obstáculo.
- Zona de exclusión aérea (NFZ No Fly Zone). Como parte de la operación, tanto aviones de vigilancia como buques de la alianza proporcionaban vigilancia, control y coordinación de la actividad en el espacio aéreo libio. Eran responsables de la detección e identificación de cualquier aeronave que se dirigiera a la zona de exclusión aérea, y en caso de violación de la NFZ los aviones de combate procederían a la interceptación de los intrusos, pudiendo emplear la fuerza en caso de que constituyesen una amenaza.

- Protección de civiles. La OTAN llevó a cabo misiones de reconocimiento, vigilancia e información para identificar aquellas fuerzas que suponían una amenaza para los civiles y las áreas de población. De acuerdo con los resultados de estas misiones, y previamente autorizados por Nivel Operacional, se atacaron vehículos blindados, centros de Mando y Control, sistemas de defensa antiaérea y artillería.

El 27 de marzo de 2011, la OTAN aceptó asumir el control de todas las operaciones militares en Libia en virtud de las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Alianza y los países que participaron en Unified Protector tuvieron que enfrentarse a significativas limitaciones políticas y fiscales, que eran esenciales para el correcto desarrollo de la operación. Por otra parte, la integración de países no pertenecientes a la OTAN en OUP incrementó su complejidad; en particular, pronto se hicieron evidentes las dificultades en las áreas de interoperabilidad de equipos y en los procedimientos normalizados de seguridad. Muchos de estos problemas se solventaron y permitieron alcanzar el éxito empleando la doctrina como una guía más que como un axioma, y haciendo uso de la flexibilidad en distintos campos.

Por parte del Componente Marítimo, desde el 23 de marzo de 2011, los buques de guerra de la OTAN y aviones de patrulla marítima estuvieron patrullando los accesos a las aguas territoriales de Libia, con la misión de impedir el flujo de armas, material y mercenarios a Libia. El embargo de armas marítimo estaba bajo el mando del vicealmirante italiano Rinaldo Veri, comandante del Allied Maritime Command Naples, con su cuartel general en Nápoles (Italia), mientras que la fuerza naval estaba al mando del también italiano contralmirante Filippo Maria Foffi.



Para llevar a cabo su misión, las fuerzas navales de la OTAN podían impedir la entrada o salida de buques hacia o desde los puertos de Libia si existían indicios de que esos barcos o su carga podían utilizarse para atacar a la población civil libia. Se trabajó estrechamente con la Organización Marítima Internacional y con la navegación comercial para paliar las posibles interrupciones en el tráfico marítimo en la zona. Los buques en tránsito por la zona del embargo fueron adecuadamente informados por la OTAN de los procedimientos necesarios y de la obligación de comunicar a la Alianza su carga y su destino, tal y como se detallaba en los correspondientes avisos a los navegantes.

El Componente Marítimo verificó la actividad marítima en la Zona de Operaciones basándose en la información facilitada por las naves en tránsito, incluyendo la proporcionada por el sistema automático de identificación de barcos (AIS Automated Identification System) que muestra la velocidad, posición, rumbo y destino, así como la proveniente de los medios de inteligencia y vigilancia. De esta manera se diferenciaba entre los tráficos de comercio lícito, de ayuda humanitaria y privados, de aquellos otros que requerían de una inspección más minuciosa. A estos últimos se les contactaba por radio y si la información sobre su carga no era satisfactoria podían ser abordados por los buques de la Alianza. Como último recurso, podía utilizarse la fuerza para acceder a bordo e inspeccionar y registrar la carga. Durante OUP se contactó con unas 3.000 motonaves, fueron abordados más de 300 cargueros y a 11 barcos se les impidió continuar hacia Libia porque representaban una amenaza para la población civil.

En la parte aérea, el Estado Mayor del teniente general Jodice, Allied Air Command Izmir, comenzó el planeamiento de la operación teniendo en cuenta la necesaria transición entre las Operaciones Odyssey Dawn y Unified Protector. La Operación Unified Protector ha cambiado la doctrina y la forma de acometer las operaciones aliadas, al mismo tiempo que ha influido directamente en la nueva estructura de mandos de la OTAN de la que actualmente disponemos.

El diseño del Air Command Ramstein incluye estructuras, muy parecidas a las que fueron introducidas como consecuencia de las exigencias de la operación sobre Libia. Asimismo, la aplicación de los innovadores procesos llevados a cabo en OUP para comprimir el ciclo de decisión, han incrementado la eficacia del Mando Componente Aéreo, lo que facilita su capacidad de adaptación a situaciones muy dinámicas y variables. La Operación Unified Protector es un ejemplo de cómo el Componente Aéreo de una Fuerza Conjunta puede adaptarse y modificar sus procesos de planeamiento y de ejecución, adaptándolos a las necesidades concretas y características de un conflicto determinado, como en este caso de Libia. Antes de comenzar OUP el mando aéreo estaba organizado de forma funcional. Su estructura se correspondía con los escenarios para los que se había estado adiestrando y que venían determinados por los ejercicios de certificación de las OTAN

Reaction Forces (NRF). Estos ejercicios estaban encaminados a la preparación de operaciones con un carácter ofensivo limitado y enfocadas principalmente a la ayuda humanitaria, y por ello su ciclo de planeamiento y de decisión no era muy ágil. Libia aportó un escenario muy dinámico que sobrepasaba las capacidades de la estructura funcional del Componente Aéreo, y pronto se hizo patente la necesidad de modificar y adaptar su estructura y sus procedimientos para acometer este tipo de conflicto. Lo primero que fue necesario adaptar fue la velocidad de los procesos de toma de decisión, en concreto reduciendo al mínimo la separación entre el centro de operaciones aéreas (AOC Air Operations Centre), que era el Nivel Táctico y se encontraba en Poggio Renatico (Italia), y el Allied Air Command Izmir (Turquía) que era el nivel de mando componente. Para ello se transformó una estructura que constaba de dos entidades separadas y bien diferenciadas, en un único organismo en Poggio Renatico, reduciendo al mismo tiempo el número de estructuras funcionales. De esta forma se eliminaban duplicidades y al mismo tiempo, al agrupar y concentrar funciones en el mismo cuartel general, se reducía el número de relaciones e interacciones. El resultado de esta reestructuración fue un nuevo mando aéreo, el Componente Aéreo de la Fuerza Combinada (CFAC Combined Forces Air Component), que constaba de una división de estrategia, que asumió el planeamiento operacional de la operación, un centro de operaciones aéreas que realizaba el planeamiento táctico y detallado de las operaciones junto con la ejecución de las mismas, y una división de apoyo que, debido a su carácter limitado, algunas de sus funciones logísticas y relacionadas con aspectos CIS (Communication and Information Systems) se desarrollaron directamente por A4 y A6 en Izmir, utilizando la estructura tradicional.

La presencia permanente del general Jodice permitió enlazar directamente y de forma óptima el Nivel Operacional con las unidades que ejecutaban las acciones sobre Libia, consiguiendo que aquellas situaciones que requerían de la intervención directa del comandante se abordaran en unos plazos de tiempo realmente reducidos. Esta circunstancia demostró ser no solamente deseable para el éxito de la operación, sino imprescindible.

Como ya se ha comentado la nueva estructura trataba de reducir al máximo las distancias entre el Nivel Operacional y el Nivel Táctico, algo sencillo de decir pero no siempre fácil de realizar. En este sentido se constituyó el GAT (Guidance, Apportionment and Targeting), órgano responsable de proporcionar el vínculo adecuado entre el planeamiento operacional del mando Componente Aéreo y el planeamiento táctico reflejado en el Plan Maestro de Operaciones Aéreas (MAOP Master Air Operations Plan), documento necesario para la elaboración la orden detallada de ejecución de misiones aéreas (ATO Air Tasking Order). El GAT estaba compuesto por expertos en el planeamiento de operaciones aéreas y en la designación de objetivos, y que a su vez eran los encargados de transmitir las directrices del comandante del mando aéreo al equipo de planeamiento del centro de operaciones aéreas, así como

de determinar qué blancos tenían que ser atacados para cumplimentar los objetivos de la campaña aérea. Como consecuencia del alto grado de experiencia acumulado en el transcurso de la operación y debido a su función integradora de directrices, medios y objetivos, el GAT se convertiría en la pieza clave para implantar en la campaña aérea las iniciativas y los procedimientos innovadores de empleo del poder aéreo que han caracterizado el desarrollo de OUP.

Una de las prácticas más innovadoras de OUP y su estructura de mando aéreo fueron los procedimientos de asignación de objetivos deliberados y dinámicos (DDT Deliberate and Dynamic Targeting) que fueron desarrollados y puestos en práctica por el GAT y que significó un gran avance para las operaciones aéreas en este tipo de enfrentamientos, ya que permitió sincronizar las acciones aéreas ofensivas con la situación sobre el terreno que cambiaba de forma rápida y permanente. El DDT priorizaba el ataque de objetivos tácticos de acuerdo con un flujo constante y preciso de informes de inteligencia, aunque la inteligencia resultó ser una carencia de la Alianza y estos informes procedían principalmente de las aportaciones nacionales de los países que componían la coalición. Lo más significativo del DDT fue la reducción del tiempo necesario para la presentación del objetivo al comandante para su aprobación, la determinación y asignación de medios para el ataque y la ejecución de la misión. Este proceso llegó a realizarse en algunas ocasiones en plazos de escasas horas, algo que hasta OUP era impensable. Una de las conclusiones de OUP fue la escasez de medios de obtención de información de la OTAN, ya que la práctica totalidad de dichos medios fueron aportaciones nacionales, y unas estructuras y procedimientos de producción de inteligencia inapropiados, o lo que es lo mismo, deficiencias significativas en inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). Por este motivo, aunque se había logrado el efecto de minimizar los tiempos de todas las fases previas, incluida la de ejecución, no fue tan sencillo llevar a cabo la última fase de supervisión de los resultados, que permitía valorar los resultados de los ataques y rectificar la línea de acción en caso necesario. Muestra de ello fue por un lado, la dificultad de disponer en un tiempo razonable los resultados completos y detallados de los ataques aéreos, y por otro, la imposibilidad de desarrollar suficiente inteligencia específica de objetivos que permitiera disponer de un número razonable de estos, en las distintas zonas del Área de Operaciones, para así llevar a cabo la ofensiva ejerciendo la presión sobre el ejército libio acorde con el plan de campaña aérea. A pesar de las dificultades referidas, gracias al constante, metódico y creativo trabajo desarrollado por los miembros del mando Componente Aéreo, se logró también una fase de observación acorde con las necesidades de esta operación. Lo que fue posible mediante la continua potenciación de las estructuras de inteligencia, la escrupulosa utilización de los escasos medios de obtención, el perfeccionamiento y adaptación de los procesos para la elaboración de inteligencia y la contribución de medios nacionales.



Aunque se modificaron los procedimientos de la OTAN para cumplir todos los retos operativos, la diferencia más significativa fue el gran cambio estructural que se llevó a cabo para poder cumplir la misión asignada. Se hicieron tal cantidad de cambios en la estructura y en los procedimientos, que después de la Operación Unified Protector nada se parecía a lo que se hacía en tiempo de paz. Si bien la doctrina y la práctica se utilizaron como guía para OUP, fue notable el modo de valerse de la flexibilidad, de la agilidad y de la innovadora manera de adaptar la organización y sus procesos para cumplir con los requisitos de la operación.

Cuando la OTAN se hizo cargo de las operaciones militares tras los primeros ataques de la coalición, las fuerzas del régimen libio se habían reorganizado y se preparaban para contraatacar. A lo largo del mes de abril las condiciones meteorológicas no fueron favorables y dificultaron las operaciones en curso y sobre todo la obtención de información, particularmente en lo que se refiere a resultados de los ataques y vigilancia de los movimientos de tropas.

Para hacer las cosas más difíciles, las fuerzas del régimen habían adoptado nuevas tácticas, en muchos casos abandonaron el equipo militar y sus uniformes para confundirse con las fuerzas de oposición. Durante gran parte de la lucha que siguió, los medios militares de Libia cambiaban de manos tan a menudo que era muy difícil determinar quién era quién. Por otra parte, las amenazas contra los civiles eran reales, ya que Gadafi había ordenado a sus tropas leales que mataran a todos los varones entre 17 y 40 años de edad al entrar en Bengasi, y siguieron emitiendo órdenes para decapitar a los civiles hasta octubre.

A medida que las tropas de gubernamentales libias fueron cerrando el espacio entre ellas y se fueron acercando a las áreas densamente pobladas donde se concentraban fuerzas de la oposición, resultaba muy difícil distinguir claramente la línea del frente. Como consecuencia, la OTAN se centró en la realización de ataques contra las tropas en el segundo escalón y comenzó la designación como objetivos de las líneas de comunicaciones, los depósitos de municiones y de abastecimiento, los centros de Mando y Control y otras instalaciones militares.

Cuando comenzó OUP los planes centraron sus esfuerzos en proteger a la población civil, tratando de estabilizar las áreas próximas a Bengasi y a Ajdabiya. Las tropas del régimen se habían atrincherado cerca de Brega y la OTAN se dio cuenta de que la proximidad de las conducciones de agua y de petróleo complicaría la interdicción de dichas fuerzas si estas trataban de avanzar más allá de Ajdabiya en un esfuerzo por alcanzar el bastión de la resistencia en Bengasi. Otras grandes dificultades durante los primeros meses fueron los esfuerzos por mantener abierto el puerto de Misrata, y sobre todo preservar el oleoducto próximo a Bengasi y vital para la recuperación económica de Libia tras el conflicto. A medida que las operaciones de la Alianza fueron estabilizando grandes zonas controladas por la oposición, esta comenzó a organizar el Consejo de Transición Nacional Libio (NTC Libyan National Transitional Council) buscando el reconocimiento político internacional.

Los objetivos de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas permanecían vigentes en OUP, mientras que el concepto de las operaciones cambió para adaptarse al entorno operacional. Los procesos de asignación de objetivos comienzan a dar preponderancia a los objetivos deliberados y dinámicos (DDT Deliberate and Dynamic Targeting). Las órdenes detalladas de ejecución de misiones aéreas (ATO Air Tasking Order) se centran en la destrucción de los centros de Mando y Control del régimen, los depósitos de municiones y las instalaciones logísticas. Al mismo tiempo el esfuerzo de la operación pasó de destruir o suprimir las defensas aéreas enemigas a mantener la supremacía aérea en el Teatro de Operaciones. Esto requirió la monitorización continua de los medios remanentes de defensa aérea libios y en particular de las defensas aéreas móviles, para evitar que el régimen libio reconstituyera y desplegara sus armas de defensa aérea, como intentó hacer a finales de julio en las proximidades de Sebha para la defensa de Trípoli. Al igual que en la Operación Odyssey Dawn, los objetivos estratégicos y la situación final deseada no se habían definido claramente, por lo que el general Jodice los describió esencialmente como «hasta que no sean queridos nuestros servicios».

En Poggio Renatico las cosas iban cambiando. En lugar de un acuerdo global sobre todas las misiones que tenían que llevarse a cabo para alcanzar los objetivos de la Alianza, la estructura de mando fue incorporando los recursos que cada miembro de la OTAN o componente de OUP estaba dispuesto a

comprometer en determinadas misiones. En estas circunstancias, el papel de los oficiales de enlace (LNO Liaison Officer) fue crucial en la estructura de Mando y Control, y sobre todo en el proceso de elaboración de cada ATO. Los LNO coordinaron las acciones de los Componentes Marítimo y Aéreo de la OTAN con sus autoridades nacionales, al mismo tiempo que ejercían su tarea tradicional de asesorar sobre el empleo de sus respectivos sistemas de armas. Como vínculo táctico permanente entre sus unidades y el centro de operaciones aéreas, continuamente revisaban las instrucciones especiales (SPINS Special Instructions) que se distribuían a las tripulaciones, para el correcto desarrollo de las acciones aéreas y asimismo comprobaban que estaban de acuerdo con las restricciones particulares que habían establecido sus correspondientes autoridades nacionales. La figura del LNO se considera muy necesaria en las operaciones militares, y en el caso concreto de OUP permitió a la Alianza coordinar sus operaciones de forma muy efectiva.

Los oficiales superiores de enlace (Senior LNO) en el mando Componente Aéreo, también conocidos como «los de la tarjeta roja» (RCH Red-Card Holders) llevaron a cabo una importante función durante toda la operación. Como ya se ha visto con anterioridad, la urgencia en reaccionar para proteger a la población civil impidió una resolución definitiva de todas las cuestiones relativas a la estrategia, la situación final deseada y el empeño de los medios de cada nación en la operación. Esta situación, provocada principalmente por la premura de tiempo, llevó a la Alianza a una extraña posición de falta de acuerdo, donde era necesario resolver las diferencias caso por caso. La figura de los Red-Card Holders es un elemento contemplado en la doctrina de la OTAN que se utiliza para resolver aquellas discrepancias donde no hay acuerdo y que aseguran el cumplimiento de la misión. En OUP, los Red-Card Holders ejercieron sus funciones comprobando que el empleo de las fuerzas asignadas por su país se atenía a sus instrucciones y limitaciones nacionales, pudiendo ejercer el derecho de veto a la participación de sus medios en alguna misión en particular. Se reunían regularmente con el director de Operaciones del CFAC y cuando era necesario con el teniente general Jodice, comandante del CFAC. Gracias a estas reuniones, los países miembros de la OTAN y aquellos otros de OUP que no lo eran, se mantenían bien informados sobre la política de cada nación en lo referente al uso adecuado de sus medios militares, de la valoración operacional de la situación, así como del planeamiento táctico y la ejecución de la operación. Mientras se ejecutaban operaciones ofensivas en las que participaban fuerzas de su país, los correspondientes Red-Card Holders observaban el desarrollo de las mismas en el centro de operaciones aéreas AOC, y cuando se ejecutaban acciones DDT (Deliberate and Dynamic Targeting) los propios RCH eran parte del proceso de decisión, determinando si se podía atacar un objetivo concreto y confirmando si existía o no alguna reserva nacional para el empleo de sus medios en cada caso particular. Este proceso se seguía de igual modo incluso si los medios nacionales se asignaban a una misión típicamente OTAN, los enlaces aseguraban que cada nación podía estar satisfecha con la asignación de sus

medios a las diferentes misiones, al tiempo que mantenía el consenso y la conformidad de la Alianza. Este proceso de coordinación no fue sencillo de aplicar en la elaboración de los ATO, sobre todo en los primeros días de OUP, sin embargo a medida que la operación fue avanzando los responsables del AOC pronto aprendieron cuales eran las limitaciones impuestas por cada país (Caveats) y evitaban las áreas de conflicto que podían obstaculizar el correcto desarrollo de la actividad aérea.



El esfuerzo de la OTAN en Libia también se centró en el empleo de armas no letales, si bien esto no ocurrió hasta pasados un par de meses después del comienzo de OUP. Prácticamente casi todos los medios aéreos de la Operación Odyssey Dawn fueron trasvasados a la Operación Unified Protector, aunque este no fue el caso de los que podían transmitir emisiones radiofónicas ni de los que podían lanzar panfletos y octavillas, ya que los que se emplearon en OOD fueron exclusivamente norteamericanos. Fueron necesarios varios meses de esfuerzo buscando soluciones alternativas adecuadas. El teniente general Jodice y su Estado Mayor estaban convencidos del valor de las armas no letales descritas, pero pudieron comprobar que existían muchas limitaciones referentes a los medios disponibles, personal cualificado y procedimientos de empleo. A pesar de que se comenzaron a lanzar los primeros folletos en mayo, no fue hasta el mes de julio cuando las operaciones no letales fueron completamente operativas. Fue necesario dedicar los primeros meses, de abril a junio, para determinar qué aeronave podía expender las octavillas, cuáles serían sus limitaciones, con qué tipo de armamento podrían ser distribuidas y sobre todo para poder desarrollar los procesos de aprobación de los lanzamientos. Los cazas tácticos lanzaban los pasquines desde altitudes medias, centrándose de forma habitual

en aquellas localizaciones en las que se podría influir sobre las tropas del régimen, con la intención de que se rindieran o cesarían las hostilidades. Además de la propaganda, estos lanzamientos demostraban a las tropas libias que podían haber sido atacadas con armamento convencional y que se encontraban bajo estrecha vigilancia de las fuerzas de la coalición. Durante OUP se distribuyeron varios millones de octavillas. Por otra parte, los aviones norteamericanos EC-130H Compass Call proporcionaron más de 4.500 horas de emisión radiofónica autorizada en múltiples frecuencias, tanto tácticas como comerciales, para informar a la audiencia libia de la misión de la OTAN en Libia y para persuadir a los combatientes para que declinaran las armas. Se pudo comprobar que la audiencia recibió los mensajes y que en muchas ocasiones les llevó a contrastar la información en otras fuentes ajenas al régimen. También se utilizaron estas aeronaves en determinados emplazamientos para interrumpir las comunicaciones del régimen y evitar que sus fuerzas atacaran a la población civil. Hay indicaciones claras de que estas acciones, sobre todo en las etapas finales de la campaña, fueron muy efectivas e impidieron que los civiles fueron atacados por fuerzas gubernamentales. Finalmente, el CFAC llevó a cabo misiones de presencia aérea y demostración de fuerza para forzar a las fuerzas libias a cesar en las hostilidades y para mostrar que la OTAN se encontraba allí para defender a los civiles cuando y donde fuera necesario. Para mejorar la coordinación y la sinergia de estas acciones letales y no letales se desarrolló una matriz de sincronización, que el propio general Jodice indicó que había contribuido de manera significativa a la eficacia y al éxito de la campaña aérea.

Mientras la guerra continuaba las fuerzas opositoras se organizaron y se prepararon para derrotar a las tropas del régimen. La oposición comenzó la ofensiva final de sus fuerzas en tres áreas principales: desde las montañas del oeste en dirección este hacia Trípoli; desde Misrata rumbo al oeste hacia Trípoli y también hacia el este con destino Brega; y las fuerzas no gubernamentales de Bengasi se reorganizaron y marcharon hacia el oeste. Los dos puntos clave de la ofensiva se produjeron cuando las tropas bereberes de las montañas alcanzaron la carretera de la costa que unía Trípoli con Túnez y cuando las fuerzas opositoras salieron de Misrata. Como consecuencia de ello, las fuerzas de Gadafi sufrieron graves dificultades operativas que restringieron su apoyo logístico y su libertad de movimiento. La oposición ocupó el complejo de Gadafi en Trípoli a mediados de agosto, aunque no consiguieron encontrar ni a Gadafi ni a su familia.

En septiembre, las fuerzas de oposición ocuparon el aeropuerto y las zonas de la ciudadela de la ciudad de Sebha, en el desierto meridional, aunque continuaron los intensos combates cerca de Trípoli. Las fuerzas del régimen finalmente fueron derrotadas tras la muerte de Gadafi el 20 de octubre en Sirte, cuando la ciudad cayó en manos de las fuerzas de la oposición. Después de siete meses de operaciones aéreas y marítimas, la OTAN puso fin a su misión en Libia el 31 de octubre de 2011. El secretario general de la OTAN

Rasmussen dijo: «La OTAN respondió a la llamada. Lanzamos nuestra operación más rápido que nunca. Más de 8.000 hombres y mujeres participaron en la misión de Libia. Hemos sido eficaces, flexibles y precisos». Asimismo, el general Bouchard señaló las tres características principales del desarrollo de la operación: «que se llevó a cabo de forma rápida, económica y flexible».

En contraste con las operaciones en Iraq y en Afganistán, OUP ha sido relativamente corta en el tiempo y se ha caracterizado por la ausencia de componente terrestre en las fuerzas de la coalición. En Poggio Renatico, el CFAC planeó y ejecutó 218 órdenes detalladas de ejecución de misiones aéreas (ATO), se volaron más de 26.500 salidas de aeronaves, incluyendo 9.700 de ataque a blancos de superficie en las que se destruyeron alrededor de 5.900 objetivos militares, asimismo se coordinaron unos 6.700 vuelos de ayuda humanitaria. Ninguna operación en la historia ha sido tan precisa y cuidadosa evitando el sufrimiento de la población civil.

OUP se ha convertido en una de las campañas con más éxito en la historia de la OTAN. Después de ella, el uso del poder aéreo reaparece como un instrumento capaz de coaccionar a un oponente con un coste reducido, en términos de vidas humanas. Durante la operación solo se perdieron tres aeronaves, una de ellas un helicóptero no tripulado, y no hubo pérdidas humanas en las fuerzas de la coalición.

La Operación Unified Protector ha sido un ejemplo de una intervención eminentemente aérea, con unos costes humanos y económicos comparativamente bajos. No hubo que lamentar muertos ni heridos graves en la coalición, y se alcanzaron los tres objetivos marcados por las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dentro de las restricciones marcadas. Muchas de las capacidades del poder aéreo requeridas en la campaña aérea sobre Libia son importantes y necesarias para la mayoría de escenarios a los que tendría que atender la Alianza Atlántica, pero es posible identificar algunas reglas generales para prepararse para conflictos como el de Libia. Muchas de ellas derivan del atractivo que presenta una intervención aérea, por su bajo coste y su riesgo limitado, para un país o una coalición, que pretende intervenir de forma moderada en la resolución de una crisis o conflicto.

- La intervención aérea puede ser la opción más probable de llevar a cabo, frente a otro tipo de operaciones, para coaliciones en las que los países quieran contribuir de forma limitada para mantener sus intereses.
- Al igual que en muchos otros tipos de operaciones aéreas la escasez de medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR) es un cuello de botella para el empleo del poder aéreo. Este aspecto tiene particular importancia en una intervención aérea, donde la identificación de los combatientes es prioritaria para evitar daños colaterales o a la población civil.

- La tendencia a las operaciones en coalición y la necesidad de inteligencia hacen que sea primordial la predisposición a intercambiar información y datos clasificados entre los aliados y los miembros de la coalición.
- Minimizar las bajas propias es muy probable que siempre sea una prioridad en las intervenciones aéreas, pero probablemente no siempre será tan sencillo como lo ha sido en Libia.
- El armamento guiado con reducida carga explosiva y limitados efectos letales ha demostrado su utilidad en Libia y se considera una prioridad para todo tipo de ataques en áreas pobladas.

Con el empleo del poder aéreo, en una modesta operación eminentemente aérea, la OTAN y otros miembros de la coalición alteraron el curso de la guerra civil en Libia, permitiendo la supervivencia y posterior triunfo del levantamiento popular contra Gadafi. Es verdaderamente importante no exagerar el significado de este acontecimiento militar, dadas las debilidades del adversario y las circunstancias favorables tanto políticas como físicas bajo las que se libró el conflicto, y la habitualmente desafortunada política interna de Libia desde que fue abolido el régimen de Gadafi. Pero también es crucial que no olvidemos lo que ocurrió en la Operación Unified Protector, ni que pensemos que el resultado de la misma fue un desenlace inevitable o una casualidad histórica. Es indudable que ninguna otra guerra será exactamente igual que la que ocurrió en Libia, pero es incuestionable que seguirán existiendo crisis y conflictos, y que en los próximos años estaremos mejor preparados para acometerlas con conocimiento si somos capaces de entender y de recordar qué ocurrió durante la intervención en Libia en el año 2011.

Los Niveles Estratégico y Operacional en la Operación Unified Protector

La guerra de Libia en el año 2011 ha demostrado la dificultad que tiene Occidente de disponer de una estrategia adecuada para resolver un conflicto armado. Después de un breve periodo de tiempo en el que Estados Unidos estuvo al mando de las operaciones militares, la responsabilidad de las mismas fue transferida a la estructura militar de mando de la OTAN, mientras que el liderazgo político de la operación recayó en el Grupo Internacional de Contacto sobre Libia. Por tanto, la OTAN no se hizo cargo de la estrategia política del conflicto, ya que la responsabilidad era del Grupo de Contacto. Sin embargo, el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica del año 2010 establece claramente su liderazgo en esta clase de conflicto. Esta falta de liderazgo de la OTAN, junto con el uso inadecuado de sus instrumentos de planeamiento estratégico, así como la ausencia de una robusta capacidad de inteligencia, dio lugar a una campaña carente de orientación y dirección estratégica.



De acuerdo con el Concepto Estratégico, para acometer la adecuada gestión de crisis es necesario llevar a cabo una aproximación política, civil y militar. Para ello, la Alianza debe colaborar con otros actores internacionales antes, durante y después de la crisis para analizar, planear y llevar a cabo distintas actividades que maximicen la coherencia y la efectividad de todo el esfuerzo internacional. Históricamente, sin embargo, al hablar de estrategia se ha considerado la actuación de tres instrumentos de poder, el militar, el político/diplomático y el económico. Hay que tener en cuenta que la aproximación civil a la que se refiere el Concepto Estratégico no está completamente a disposición de la OTAN, normalmente recae y está controlada por actores que son miembros de la Alianza y otros que no lo son, ya que nos estamos refiriendo a áreas como la judicial, policial, educación, información pública, administración civil e infraestructuras, así como el acceso a la sanidad, alimentación, energía y agua, sin olvidar las actividades de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Hay que significar que el tradicional instrumento económico no se ha tenido en cuenta en el Nuevo Concepto Estratégico. Si bien tampoco es un elemento directamente disponible para la OTAN, esto no justifica su ausencia cuando sí se ha incluido el instrumento civil que, como hemos visto no está a la entera disposición de la Alianza.

La experiencia demuestra que la unidad de mando es un principio básico para establecer una estrategia adecuada en situaciones de crisis o conflicto. Cuanto mayor es la división, menor es la sinergia entre todos los actores con capacidad de influir en el conflicto, y la estrategia, que debería ser una adecuada integración de los instrumentos de poder para la apropiada ges-

ción del conflicto, normalmente se emplea como una herramienta para evitar conflictos entre los distintos instrumentos de poder.

La más alta autoridad política de la OTAN es el Consejo del Atlántico Norte (NAC), que actualmente no cuenta con un grupo permanente de planeamiento de respuesta de crisis que pueda controlar los cuatro instrumentos de poder necesarios para la adecuada gestión de crisis, el político, el civil, el militar y el económico. En vez de esto, el planeamiento de respuesta de crisis se encuentra repartido entre varios grupos, situados en distintos lugares y a distintos niveles, y que no pueden reaccionar a tiempo en una crisis, ya que al no ser permanentes tienen que ser activados en cada ocasión que se requiera.

La nueva doctrina de planeamiento militar de la Alianza (COP-D, Comprehensive Operations Planning Directive), elaborada por el Mando Aliado para Operaciones (ACO, Allied Command for Operations) le asigna al Grupo de Planeamiento de Operaciones Estratégicas (SOPG, Strategic Operations Planning Group) de SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) la tarea de asesoramiento militar para la elaboración de la estrategia política de la Alianza, que debe ser elaborada por los distintos grupos señalados en el párrafo anterior. Por tanto, la COP-D implícitamente reconoce que la estrategia política debería ser desarrollada por encima del nivel del ACO, aunque asume que muy probablemente esto no va a suceder.

Durante mucho tiempo que la doctrina militar occidental, inspirada por Carl von Clausewitz, solo consideró la estrategia y la táctica. El Nivel Operacional surgió como una idea de origen soviético que fue adoptada posteriormente por la OTAN y los países occidentales en los años ochenta del siglo pasado. El concepto se originó, en las dos guerras mundiales, por la necesidad de coordinar los esfuerzos de múltiples ejércitos y grupos de ejércitos en varios teatros y frentes para la consecución de objetivos estratégicos comunes, ya que el tamaño de los ejércitos se había hecho demasiado grande para contar solo con dos niveles, el Estratégico y el Táctico. A partir de ese momento, el Nivel Operacional se hizo cargo del empleo de las fuerzas militares en el Teatro de Operaciones, diseñando, organizando y conduciendo las correspondientes campañas y operaciones principales, con la finalidad de alcanzar los objetivos estratégicos en un Teatro de Operaciones determinado.

Sin embargo, los países de nuestro entorno rara vez, por no decir nunca, participan con unidades de entidad ejército o grupo de ejércitos y, del mismo modo, pocas veces participan de forma simultánea en varios teatros de operaciones; por tanto se están empleando en el Nivel Operacional fuerzas terrestres cuya entidad supone como mucho unas pocas divisiones, o incluso a veces solamente algunas brigadas, integradas con las correspondientes fuerzas navales y aéreas, constituyendo lo que comúnmente

se conoce como el Nivel de Fuerza Conjunta. En consecuencia, se puede decir que no siempre es imprescindible contar con un Nivel Estratégico y un Nivel Operacional. En cualquier caso, el Nivel de Fuerza Conjunta muchas veces está a caballo entre el Nivel Operacional y el estratégico militar, dependiendo del contexto. Esto hace que sea bastante problemático, o al menos confuso, el que tanto la doctrina OTAN como la nacional equiparen el Nivel Operacional con el Nivel de Fuerza Conjunta. En el caso de que la OTAN se viera involucrada en un conflicto de pequeña entidad, similar a lo sucedido en Libia y en Kosovo, en el que no fuera necesario establecer prioridades estratégicas entre distintos teatros o tener que coordinar las operaciones en esos teatros en apoyo de una estrategia única, realmente no sería necesario contar con un comandante de Nivel Estratégico y con un comandante de Nivel Operacional de la Fuerza Conjunta. Sería mejor contar con un único comandante que combinara los dos niveles. El problema de mantener ambos niveles es que al final dos comandantes se estarán disputando el mismo trabajo. Normalmente ambos comandantes se sentirán atraídos por el Nivel Operacional, ya que se encontrarán en una zona más confortable para el estamento militar, sin relación directa con el nivel político. Pero esto supone un gran riesgo, ya que nadie se encargará de la estrategia militar, ni se asegurará de que exista una clara conexión entre la política y la acción militar. Esto es precisamente lo que ocurrió en el conflicto de Libia, en el que destacó la falta de orientación estratégica de las operaciones militares.

La capacidad de Occidente para desarrollar una estrategia sobre el conflicto de Libia se vio obstaculizada por la división existente en la dirección de la estrategia política y de la estrategia militar. En el nivel político estratégico la coalición fue liderada por el Grupo de Contacto Internacional sobre Libia, que incluía a Estados Unidos, Canadá, miembros de la Liga Árabe, Turquía, países de la Unión Africana y también países europeos. Por otra parte, la OTAN se hizo cargo de las operaciones militares a través de su estructura de mando y asignando la responsabilidad de la operación a una Fuerza Conjunta (JTF, Joint Task Force). Así, la OTAN situó al comandante de la Operación Unified Protector al nivel de Fuerza Conjunta y como ya hemos visto tanto en la doctrina aliada como en la nacional, es lo mismo que decir que estaba en el Nivel Operacional. Como tal, el comandante conjunto era el responsable de elaborar el plan de campaña con sus objetivos operacionales. Estos objetivos operacionales deberían sustentar la estrategia militar, que a su vez debería respaldar la estrategia política del conflicto de Libia. Sin embargo, en este caso no había ni estrategia política ni estrategia militar. La Operación Unified Protector era exclusivamente militar con la finalidad de hacer cumplir las resoluciones 1970 y 1973 de las Naciones Unidas y por tanto el Consejo del Atlántico Norte, responsable político de la Alianza, no proporcionó ninguna directriz estratégica sobre el conflicto. El secretario general de la OTAN Rasmussen manifestó expresamente

que la misión era el proteger a los civiles de los ataques del régimen de Gadafi y que la OTAN cumpliría rigurosamente las resoluciones de las Naciones Unidas, pero nada más ni nada menos.

Al no proporcionar el NAC ninguna orientación política, era muy difícil desarrollar algún tipo de estrategia militar. En aquel momento SHAPE tenía a su cargo dos conflictos, Afganistán y Libia, que no tenían relación y por tanto no había estrategia común para ambos. SHAPE solo podía tomar decisiones sobre la gestión de unos pocos recursos entre los dos conflictos, ya que la mayoría de las fuerzas eran aportaciones de los países miembros. La consecuencia fue que SHAPE no elaboró estrategia militar alguna para Afganistán, ni tampoco estrategia militar para Libia. La posible estrategia militar para Afganistán se elaboró en el cuartel general de ISAF en Kabul mientras que la estrategia para Libia se podría haber elaborado en el cuartel general de OUP, aunque la realidad fue que no la hubo. Los únicos objetivos a alcanzar fueron las resoluciones de las Naciones Unidas 1970 y 1973.

Como consecuencia de ello, en los Niveles Operacional y Táctico las cosas no estaban muy claras. Como no se había realizado un adecuado análisis del régimen de Gadafi, de su estructura de Mando y Control ni de sus fuerzas militares la selección de objetivos para las operaciones aéreas no se realizó en el marco de un plan de campaña. El resultado de este análisis incorrecto produjo cierta inseguridad inicial con respecto al mejor modo de limitar la libertad de movimiento de las fuerzas gubernamentales libias, debido a la ausencia de nudos de comunicación vulnerables, como puentes o túneles. Fue durante la propia ejecución cuando se diseñó finalmente la línea de acción más adecuada, buscando dos efectos fundamentales, a corto y largo plazo. Esta línea de acción, no muy distinta a la utilizada en este mismo teatro durante la ofensiva aliada en la Segunda Guerra Mundial, consistía en detener a las fuerzas en ofensiva a corto plazo, a la vez que se neutralizaban las fuerzas del segundo escalón, los medios de apoyo logístico y los centros de mando para anular la capacidad ofensiva del régimen a largo plazo. Se puede pensar que la ausencia del análisis fue motivada por la escasez de los medios orgánicos necesarios de recopilación y análisis de inteligencia de la Alianza, pero lo cierto es que sin un apropiado análisis estratégico no es posible determinar qué es lo que se requiere de esos medios de inteligencia y en qué han de concentrarse.

Debido a esta falta de directrices políticas, y aunque la misión oficial de la OTAN era la de protección de civiles, el Nivel Operacional comenzó a designar como objetivos aquellas instalaciones en las que podían encontrarse el propio Gadafi y su familia. Se les denominó oficialmente Instalaciones de Mando y Control, lo que las legitimaba como objetivos militares ya que eran parte del dispositivo de Gadafi para atacar a la población civil. En realidad fue una alteración de la misión, en la que tanto Gadafi como sus partidarios

más leales se convirtieron en objetivos de la Alianza. Esta decisión hubiera podido corresponderle al Grupo Internacional de Contacto sobre Libia como Nivel Estratégico, pero en realidad fue una interpretación muy abierta de la misión asignada al comandante de la Fuerza Conjunta, realizada en el propio Nivel Operacional, y con el riesgo de perder el apoyo de la comunidad internacional.

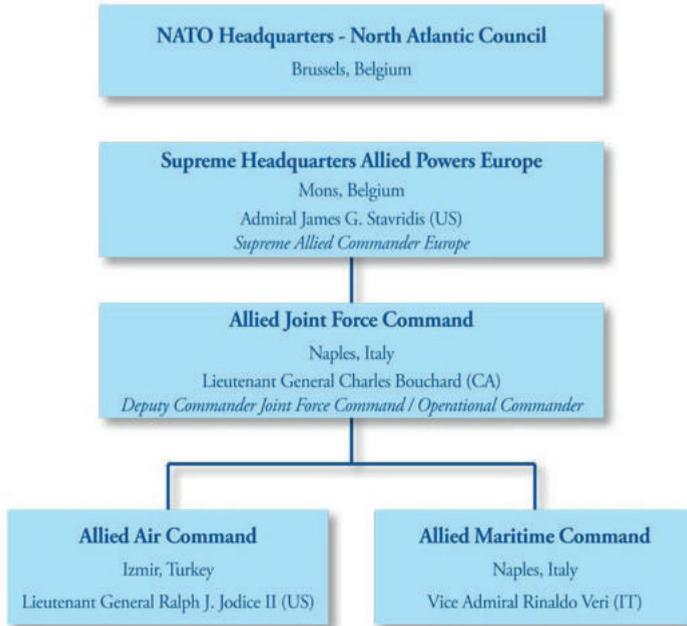
Como hemos visto, se puede decir que en la Operación Unified Protector los Niveles Estratégico Político y Estratégico Militar tuvieron un carácter virtual, teniendo que asumirse a Nivel de Fuerza Conjunta, tanto responsabilidades de carácter operacional como, en determinados ocasiones, funciones de carácter estratégico.

Mando y Control de la Operación Unified Protector

En el Nivel Estratégico se encontraba el almirante norteamericano James G. Stavridis, comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa, con su cuartel general (SHAPE Supreme Headquarters Allied Powers Europe) en Mons (Bélgica). Como comandante operacional fue designado el teniente general canadiense Charles Bouchard, que era el Deputy Commander Joint Force Command Naples, que estableció su cuartel general en el propio Allied Joint Force Command Naples, en Nápoles (Italia). A Nivel Mando Componente solo participaron el Componente Marítimo y el Componente Aéreo. El primero a cargo del vicealmirante italiano Rinaldo Veri, comandante del Allied Maritime Command Naples, con su cuartel general en Nápoles (Italia), y el segundo al mando del teniente general norteamericano Ralph J. Jodice, con su cuartel general inicialmente en Izmir (Turquía) y posteriormente en Poggio Renatico (Italia), junto a su centro de operaciones aéreas.

En el Nivel Operacional OUP se dirigió desde el JFC Naples, que en ese momento era uno de los tres cuarteles generales conjuntos con los que contaba la OTAN, junto con el JFC Lisbon y el JFC Brunssum. Este JFC Naples fue el heredero del antiguo AFSOUTH (Allied Forces Southern Europe), que había sido dimensionado en un momento de la guerra fría en el que la Alianza prestó mayor atención al área centroeuropea, en la que concentró sus mayores esfuerzos y recursos. Aunque entonces estaba a cargo la misión de entrenamiento en Iraq, así como de las operaciones en Kosovo y de la Operación Active Endeavour, misión de prevención contra las actividades terroristas en el Mediterráneo, lo cierto es que este cuartel general no se encontraba tan bien equipado como se podría suponer para las operaciones en Libia.

La misión del JFC Naples era la de preparar, planear y ejecutar operaciones militares para preservar la paz, la seguridad y la integridad territorial de los miembros de la Alianza en toda el área de responsabilidad de SACEUR. A di-



ferencia de su predecesor AFSOUTH, el JFC Naples no tenía un área geográfica asignada concreta, sin embargo se centraba en determinados tipos de operaciones entre las que se incluían las de mantenimiento, establecimiento e imposición de la paz. Cuando estalló la crisis de Libia el cuartel general de Nápoles se encontraba bastante ocupado con las tres operaciones que ya tenía asignadas y no podía darse por sentado que tuviera la adecuada capacidad para hacerse cargo de OUP, ya que se requerían misiones ofensivas directas en vez de misiones de mantenimiento de la paz y, por otra parte, la zona en cuestión requería de personal con conocimientos especializados del que el JFC Naples carecía en aquel momento.

Los acontecimientos se sucedieron a tal velocidad que el personal necesario para acometer la crisis de Libia tuvo que proporcionarlo el propio JFC Naples, al mismo tiempo que se improvisaba apresuradamente el cuartel general de OUP en una de las salas del JFC Naples. El JFC Naples no estaba adecuadamente equipado para una crisis de esas dimensiones y la burocracia de la Alianza parecía prevalecer sobre la urgencia de la acción militar, se llegó a establecer un plazo de tres meses para recibir los ordenadores y el equipo informático necesario, pero pese a todos los problemas en Nápoles se las ingeniaron para establecer y dotar el cuartel general del JFC de OUP.

El planeamiento inicial de OUP supuso un reto sin precedentes en la Alianza Atlántica por la rapidez con la que se desencadenó el conflicto. Prueba de ello fueron los plazos con los que se elaboraron a cada nivel los correspon-

dientes planes de operaciones (OPLAN). La resolución 1970 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se emitió el día 26 de febrero de 2011 y la resolución 1973 el día 17 de marzo. Como consecuencia de estas resoluciones los equipos de planeamiento elaboraron los siguientes OPLAN:

Para el «embargo de armas» el nivel estratégico SHAPE confeccionó el OPLAN 10309, mientras que el Nivel Operacional JFC Naples redactó el OPLAN 40309, ambos se iniciaron el día 3 de marzo y se comenzaron a ejecutar el 22 de marzo. Con relación a la «zona de exclusión aérea» se prepararon el OPLAN 10310 en Mons y el OPLAN 40310 en Nápoles, que iniciaron su elaboración también el 3 de marzo y se empezaron a aplicar el 24 de marzo el primero y el 25 el segundo. De estos últimos se llevó a cabo su primera revisión entre el 23 y el 27 de marzo para incluir la neutralización de las capacidades ofensivas contra la población civil. Como ya hemos visto la OTAN se hizo cargo de todas las operaciones militares sobre Libia el día 31 de marzo y en ese momento ya se habían puesto en funcionamiento todos los aparatos necesarios para la ejecución de la operación.

De acuerdo con las consideraciones operativas es necesario coordinar, sincronizar y priorizar los medios disponibles, de manera que se alcancen los objetivos de la campaña. La intención de esta sincronización es la de crear un efecto sinérgico entre las fuerzas conjuntas, al tiempo que se cumplen las reglas de enfrentamiento (ROE Rules Of Engagement), las leyes de los conflictos armados así como las directrices del Nivel Estratégico. El JOPG (Joint Operations Planning Group) es el órgano del JFC encargado del planeamiento a largo plazo (más de diez días), mientras que el JCB (Joint Coordination Board) es el responsable de la sincronización de este planeamiento a largo plazo con las operaciones en curso (hasta un máximo de tres días) que son conducidas desde el JOC (Joint Operations Centre). La orden de coordinación conjunta (JCO Joint Coordination Order) es el documento con el que el JFC amplía sus directrices y mantiene el curso adecuado de la campaña. La JCO proporciona la guía conjunta para la asignación de objetivos, equilibra los medios empleados por cada componente y sincroniza su empleo. En pocas palabras, y conforme con la doctrina, proporciona la guía adecuada para la integración de las fuerzas y medios disponibles, de acuerdo con la misión asignada.

Y es en este momento cuando nos encontramos con una de las principales peculiaridades de OUP, prácticamente cada uno de los mandos componentes tenía asignada casi en exclusividad su misión y no había una dependencia directa entre dichas misiones. El Componente Marítimo tenía a su cargo el control del embargo de armas, mientras que el Componente Aéreo fue el responsable del establecimiento de la zona de exclusión aérea y de la protección de la población contra los ataques de las fuerzas gubernamentales libias. El Componente Marítimo y el Componente Aéreo tenían definida su misión y la asignación de medios a cada uno de ellos les proporcionaba la adecuada autonomía para ejecutarla sin dependencia directa de uno o de

otro, siendo necesarias algunas coordinaciones puntuales entre ambos. De ahí que la coordinación y sincronización de la campaña fuese algo más teórico que práctico. Bien es verdad que se generaron todos los documentos necesarios para la ejecución de la campaña y se convocaron las correspondientes reuniones y videoconferencias, destacando entre ellas las relativas al JTCB (Joint Targeting Coordination Board) y al JCB (Joint Coordination Board), aunque en realidad durante la ejecución de OUP el papel del JFC era más de supervisor y espectador que de actor.



Donde sí tuvo un papel protagonista el JFC fue en la gestión del daño colateral. Una de las principales preocupaciones durante el desarrollo de OUP fue el evitar bajas civiles y de personal no combatiente, y por ello la campaña aérea se llevó a cabo con una atención sin precedentes a fin de evitar cualquier baja civil. Para cada misión se realizaba la estimación del daño colateral (CDE Collateral Damage Estimate) de la misma, determinándose al final de este proceso quién era la autoridad que debía autorizar dicho ataque. El CDE era un procedimiento normalizado de cálculo y control aplicado a todas las misiones de ataque para evitar bajas civiles y daños innecesarios. Para cada valor del CDE había un nivel de autorización requerido, siendo el 1 el nivel más bajo y el 5 el más alto. Para los valores del 1 al 3 el nivel de autorización recaía en el jefe del centro de operaciones aéreas, para el nivel 4 en el comandante del Componente Aéreo y para el nivel 5 en el comandante Conjunto. Por primera vez en la historia, todo el armamento lanzado por los aviones de combate fueron armas guiadas de precisión, y casi la mitad con limitado poder destructivo de menos de 500 libras.

Como ya hemos visto, una de las prácticas más innovadoras de OUP y su estructura de mando aéreo fueron los procedimientos de asignación de objetivos deliberados y dinámicos (DDT Deliberate and Dynamic Targeting), pero hay que resaltar que solamente el 10% de los objetivos de OUP fueron deliberados, el resto fueron dinámicos, por lo que el proceso de CDE tuvo que realizarse habitualmente de forma rápida, sobre todo en lo que respecta a la autorización requerida.

Existe una diferencia importante sobre el Mando y Control entre la doctrina OTAN y la doctrina nacional, en cuanto a la delegación de autoridad. A nivel nacional se entiende que el Nivel Operacional es el Mando Conjunto y como tal le corresponde el Control Operacional de las fuerzas (OPCON), mientras que el Nivel Táctico son los Mandos Componentes a los que les delega el Mando Táctico de sus fuerzas (TACOM). En cambio en la OTAN, aunque se mantiene una filosofía similar en cuanto a los Niveles Operacional y Táctico, no ocurre lo mismo con la autoridad transferida, ya que a nivel Mando Componente se le delega el Control Operacional (OPCON) de las fuerzas asignadas.

Esta diferencia se hace aún más importante en un Teatro de Operaciones como el de Libia, donde los dos Mandos Componentes tenían definidas sus misiones y sus fuerzas asignadas les permitían ejecutarlas con el adecuado grado de autonomía y requiriendo puntualmente de alguna coordinación entre ellos. En el caso de que en este escenario se hubiera empleado durante la ejecución la doctrina española, nos habríamos encontrado con que unos procesos rápidos y dinámicos se habrían demorado más de lo necesario y, sobre todo, que el Mando Conjunto estaría implicado en unos procesos específicos de cada Mando Componente con el resultado final de una microgestión (Micromanagement) innecesaria y no deseada por los Mandos Componentes. En este aspecto OUP ha sido un buen ejemplo de ello y ha permitido a los Mandos Componentes llevar a cabo su misión con la necesaria libertad de acción.

La Logística Operacional en la Operación Unified Protector

La logística es de vital importancia para cualquier operación militar. Sin ella, las operaciones no se pueden llevar a cabo y mucho menos sostenerlas en el tiempo. La mayor parte de las operaciones comienzan en sus bases de operaciones de origen, y utilizando una serie de movimientos estratégicos operacionales y tácticos se proyecta la fuerza hacia el Área de Operaciones (AOO Area of Operations). Cuanto mayor es el alcance y el tamaño de la operación, en teoría, mayor es su dependencia del movimiento y del transporte, así como de los recursos logísticos para el despliegue, el sostenimiento y el repliegue de dicha fuerza. La Operación Unified Protector fue un éxito, pero no puede decirse exactamente lo mismo de su apoyo logístico.

En OUP participaron países miembros de la Alianza Atlántica junto con otros que no lo eran y prácticamente todos gestionaron su propio apoyo logístico, por lo que el coste de tantos esfuerzos no coordinados y la redundancia asociada con cada operación logística nacional debió ser enorme. Hubo gran cantidad de aviones de transporte entrando y saliendo vacíos del Área de Operaciones, mientras que equipos y suministros de otras naciones esperaban en tierra la oportunidad de desplazarse a su destino. Casos similares ya habían sucedido en operaciones anteriores, y sin remontarnos mucho en el tiempo podemos poner como ejemplo Kosovo y Afganistán. Ya habían sido reconocidas distintas lagunas en el apoyo logístico, especialmente las referidas a las responsabilidades multinacionales y colectivas. Estas disfunciones podrían ser gestionadas de manera más eficiente, evitando el exceso de huella logística, la redundancia y el incremento de costes, simplemente realizando el planeamiento todos juntos y, con un pequeño esfuerzo de todas las naciones participantes, trabajando como si se tratara de una sola fuerza operando bajo la bandera de la OTAN. Evidentemente no ocurrió así en OUP.

La Operación Unified Protector se llevó a cabo en un escenario que desde el punto de vista logístico podría considerarse poco complejo. El oponente era un país cercano al territorio de la Alianza Atlántica. Los medios se encontraban desplegados en países europeos, por lo que si era necesario se podía contar con el excelente apoyo de la nación anfitriona. Además, los países que conformaban la coalición se encontraban relativamente cerca, por lo que no cabía esperar grandes problemas con las líneas de abastecimiento.

Pero esta situación que aparentaba ser relativamente confortable no lo fue tanto por las características especiales de la operación, y hubo que ir adaptándose a las circunstancias según fueron apareciendo los problemas. Para empezar, cuando comenzó OUP la mayor parte de los miembros de la coalición ya habían desplegado y se encontraban operando, pues casi la totalidad de la fuerza había participado en la Operación Odyssey Dawn. Por tanto, la OTAN no pudo intervenir en el planeamiento del despliegue ni en su configuración y como consecuencia las fuerzas llegaron a las bases mediante acuerdos bilaterales con la nación anfitriona y la que desplegaba. Evidentemente no se tuvo en cuenta la distribución geográfica que permitiera el mejor desarrollo de la operación y facilitase los flujos logísticos. La situación inicial era bastante compleja. Se estaba operando desde trece bases aéreas en seis países diferentes, que albergaban destacamentos bastante heterogéneos, había aviones de varios tipos en la misma base y aunque se intentó racionalizar el despliegue, no hubo manera de conseguirlo. Otro problema añadido era la capacidad de gestión de la División de Logística del Allied Air Command Izmir, que en aquella época estaba dimensionada para gestionar una operación NRF (NATO Reaction Force), que preveía un despliegue en un máximo de tres bases aéreas, no en trece como pasaba en OUP.

Consecuencia también de este despliegue inicial, no gestionado por la OTAN, fueron los problemas de suministro y almacenamiento que sufrieron al-

gunas de estas bases en lo referente al combustible. Otras bases tuvieron problemas con el armamento, ya que los depósitos de munición resultaban insuficientes o inapropiados, y las naciones allí desplegadas se vieron obligadas a realizar un importante esfuerzo de abastecimiento y a mantener un puente aéreo que transportaba munición cada pocos días.

Como la Alianza no gestionó los aspectos logísticos previos al despliegue no se constituyó el centro logístico multinacional (MNLIC Multi National Logistics Centre) que hubiera permitido coordinar las distintas capacidades de apoyo logístico de los distintos destacamentos y bases aéreas. Consecuencia de la ausencia del MNLIC fue que los partes logísticos eran remitidos por cada destacamento y por cada base de forma separada, con los consiguientes problemas de compilación de información en el CFAC. Esta situación se vio agravada en aquellas bases que no disponían de conectividad OTAN ni acceso a las herramientas informáticas correspondientes.

Pese a que a primera vista el escenario no parecía complejo desde el punto de vista logístico, la realidad era que estaban apareciendo las mismas dificultades e inconvenientes que se le hubieran presentado a una fuerza expedicionaria en una operación fuera de zona. Pero para terminar de complicar las cosas, cuando ya parecía que los problemas de comunicación estaban resueltos, se planteó una nueva complicación, no todos los países estaban dispuestos a remitir la información logística solicitada, en particular la referente al mantenimiento de aeronaves o a los niveles de munición. Pese a que esta cuestión se planteó en los foros y reuniones logísticas correspondientes, lo cierto es que ni en el JFC ni en el CFAC se pudo disponer de una imagen completa de la situación logística de los medios asignados al Componente Aéreo. Cabe mencionar, como ejemplo significativo, la problemática suscitada cuando se intentó recabar información sobre armas no letales, en concreto sobre la disponibilidad de bombas para la distribución de panfletos y octavillas. Los responsables de logística de los destacamentos no proporcionaron información alguna por ser información de carácter nacional, y que al final hubo de ser canalizada a través de SHAPE, para que se consultara a las representaciones nacionales si disponían de ese armamento en el teatro y si estaban dispuestos a emplearlas en beneficio de la operación. Como consecuencia de la falta de planificación logística, una información que podía haberse obtenido de forma casi inmediata se demoró durante varios días antes de que pudieran disponerla en el CFAC y en el JFC.

Otro aspecto muy importante de OUP fue la constitución del CFAC en Poggio Renatico, organización que indudablemente presentó gran número de ventajas, aunque dese el punto de vista logístico adolecía de algunas carencias. En el CFAC la logística se orientó inicialmente como un órgano de apoyo del propio cuartel general para las cuestiones locales (RLS Real Life Support), en vez de ser un órgano de asesoramiento al teniente general Jodice. Por tanto fue necesario establecer los adecuados procedimientos de coordinación con Izmir, desde donde se continuó prestando el asesoramiento logístico de la



operación al CFAC. Por tanto entre los expertos en logística de Poggio Renatico y de Izmir gestionaron todos los aspectos logísticos de la operación y asistieron a las conferencias y videoconferencias logísticas que se convocaban periódicamente.

Conviene resaltar la capacidad de adaptación a la situación que mostraron las estructuras logísticas implicadas en OUP, que fueron capaces de adaptarse a una situación que ni habían planeado ni disponía de los elementos logísticos propios de una operación de la OTAN, estableciendo nuevos procedimientos y que respondieron de forma más que adecuada, dentro de las limitaciones estructurales, a los desafíos que se fueron presentado durante los meses que duró la operación.

La gestión logística a Nivel Operacional en la Operación Unified Protector estuvo condicionada por la falta de organización logística inicial, al provenir casi todas las fuerzas de una operación anterior (Odyssey Down), y estar ya desplegados sus medios cuando la OTAN se hizo cargo de la misma. Otro factor muy importante fue la falta de voluntad de las naciones de mantener informado al CFAC de la situación logística de sus unidades, lo que ocasionó que nunca se dispusiera de la imagen logística real y actualizada de las fuerzas de la coalición.

El Componente Aéreo de la Fuerza Conjunta. Concepto JFAC

No hay duda de que las guerras del siglo XXI serán más dependientes del poder aéreo que en conflictos anteriores, y claro ejemplo de ello ha sido la operación Unified Protector (Libia 2011), que ha puesto nuevamente de manifiesto la capacidad resolutoria del poder aéreo en los conflictos actuales.

Esta operación, cuya parte aérea ha sido liderada por un CFAC, ha vuelto a demostrar que el Mando y Control del poder aéreo debe retenerse al más alto nivel posible, de manera que se asegure un empleo óptimo del mismo. Este concepto ha calado tan profundamente en la Alianza Atlántica, que ha sido el referente del proceso de reestructuración de la OTAN, en lo que a poder aéreo se refiere. Pero este concepto no es nuevo, se ha defendido y discutido constantemente desde que se empezaron a utilizar las aeronaves en las campañas militares.

La primera vez que se utilizó este concepto, aunque en aquel momento no se le denominó JFAC (Joint Force Air Component) ni CFAC (Combined Force Air Component), fue en la batalla de Saint Mihiel (Francia) durante la Primera Guerra Mundial. El jefe del Servicio Aéreo Americano, coronel Billy Mitchell se dio cuenta de la necesidad del control centralizado de las operaciones aéreas ofensivas y solicitó que todas las unidades aéreas del Ejército Americano, las unidades aéreas francesas agregadas al Ejército Americano, la División Aérea Francesa y el Ala de Bombardeo Nocturno Francesa le fueran asignadas a él para la ejecución de sus misiones. Mitchell fue pionero en centralizar el control del poder aéreo. Al agrupar casi 1.500 aparatos aliados en apoyo directo a las fuerzas en la ofensiva de Saint Mihiel, Mitchell consiguió concentración y unidad de esfuerzo.

Algo parecido ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial en el norte de África. Los británicos comenzaron la guerra con sus unidades aéreas repartidas y asignadas a las distintas unidades del ejército. Sus fuerzas en el norte de África se encontraban en inferioridad numérica frente al adversario alemán, por lo que el comandante del teatro, general Alexander, centralizó el control de las fuerzas aéreas bajo el mando del Air Marshall Sir Arthur Coningham. Tanto Coningham como el general Montgomery, comandante de las fuerzas terrestres, tenían el mismo estatus. Sus cuarteles generales se encontraban en el mismo emplazamiento. Además, el general Alexander se negó a interceder en los conflictos y disputas entre ambos cuarteles generales, por lo que tuvieron que solventar sus diferencias sin la intervención de Alexander. Coningham alcanzó la superioridad aérea y generó ventajas operacionales para Montgomery, aunque sus fuerzas eran inferiores en número a las de los adversarios alemanes.

Los norteamericanos entraron en el norte de África con su poder aéreo dividido entre el Army Air Force y algunas unidades aéreas asignadas como medios orgánicos de determinadas unidades terrestres. Estas últimas unidades aéreas se esforzaban en proporcionar un paraguas de cobertura aérea y apoyo directo a sus unidades terrestres. Las fuerzas terrestres y aéreas alemanas superaron en el enfrentamiento al esfuerzo aéreo descentralizado de los norteamericanos. La batalla del Paso de Kasserine, durante la Campaña de Túnez en 1943, en la que se enfrentaron las fuerzas alemanas de Rommel y las estadounidenses dirigidas por el general Fredendall, constituyó la primera experiencia militar importante de los todavía inexpertos estadounidenses durante la contienda. Las fuerzas norteamericanas sufrieron graves

pérdidas y fueron empujadas 50 km atrás de sus posiciones originales. Esta derrota forzó la revisión de la organización aérea americana, y poco tiempo después, el general Spaatz, jefe de la 12ª Fuerza Aérea en África, centralizó el control del poder aéreo americano en la Fuerza Aérea Americana del Noroeste de África. El inmediato éxito y ventaja americana subrayaron el valor de unificar el empleo poder aéreo en el teatro bajo el mando de un único comandante aéreo.

La guerra de Corea fue un claro ejemplo de que la ausencia de un mando que aglutinara y coordinara el empleo del poder aéreo no facilitaba el desarrollo de la operación. Al comienzo de la guerra de Corea, las relaciones entre los distintos servicios norteamericanos se habían visto afectadas por las luchas organizativas entre ellos y por los escasos presupuestos previos a la guerra, con el resultado de una escasa cooperación entre ellos. Los desacuerdos entre los servicios sobre la asignación de medios aéreos giraban en torno al concepto de control centralizado de la US Air Force y el concepto de medios aéreos dedicados defendido por el US Marine Corps. La falta de un plan unificado e integrado de campaña aérea se tradujo en operaciones incoherentes y con propósitos contrapuestos, situación agravada por la falta de coordinación entre las campañas terrestre y aérea.

Algo parecido sucedió en la guerra de Vietnam. En Vietnam, habitualmente cada servicio controlaba sus propios medios aéreos. El US Army mantuvo el control de su gran flota de helicópteros como medios orgánicos, el US Marine Corps continuó con su tradicional organización de asignar un Ala a cada División, la US Navy conservó el completo control de sus aeronaves, mientras que por parte de la US Air Force no existía un único comandante aéreo. La Séptima Fuerza Aérea era responsable de las operaciones aéreas sobre Vietnam, la Decimotercera Fuerza Aérea lo era de las de Tailandia mientras que el Mando Aéreo Estratégico nunca renunció al Mando y Control de sus bombarderos B-52. El proceso de selección y asignación de objetivos resultó ser un proceso muy complicado en este mosaico de responsabilidades. Los objetivos eran seleccionados en Washington por un pequeño equipo del Estado Mayor Conjunto y se aprobaban solamente a nivel presidencial. La consecuencia fue clara, un empleo erróneo y poco eficaz del poder aéreo.

En la guerra de Iraq, se aplicó el concepto JFAC en las Operaciones Desert Shield y Dessert Storm, siendo los resultados de la campaña aérea más que satisfactorios. En ambas operaciones se siguieron rigurosamente los planes del Mando Central Americano (CENTCOM) y la doctrina conjunta americana sobre el Joint Force Air Component Command (JFACC). El JFACC desarrolló un plan de campaña aérea con el que se elaboraba un plan maestro de ataque aéreo (MAAP, Master Air Attack Plan) y del que posteriormente se desarrollaban las correspondientes órdenes de ejecución (ATO Air Tasking Order). El éxito de la campaña aérea fue consecuencia directa de la sincronización de todos los medios aéreos del teatro en un único ATO con el que se centralizaba el control del poder aéreo.

La guerra es una situación no deseada, pero no siempre se puede evitar. Todos los comandantes siempre han sopesado para cada operación el éxito de la misma y el riesgo de bajas propias que supone dicha operación. En este contexto parece que el empleo del poder aéreo en la resolución de conflictos puede ser el medio más conveniente para llevar a cabo las correspondientes acciones militares.

Tras la Guerra Fría se puede considerar que el uso del poder aéreo ha sido uno de los principales enfoques en el desarrollo de conceptos militares. Claro ejemplo ha sido la Operación Unified Protector (OUP) en el año 2011, operación eminentemente aérea, donde el empleo del poder aéreo ha sido determinante desde el comienzo hasta el fin de la operación sobre Libia. Y aquí se presenta la cuestión de cómo dirigir el poder aéreo de la forma más efectiva en el Nivel Operacional. Hasta OUP, el control operacional del poder aéreo se repartía entre el cuartel general del JFACC y los centros combinados de operaciones aéreas (CAOC Combined Air Operations Centre). Durante OUP se decidió unificar los esfuerzos del Componente Aéreo, que se encontraba en Izmir (Turquía) y el CAOC 5 localizado en Poggio Renatico (Italia), trasladándose el Componente Aéreo a Poggio Renatico. Así los dos niveles pudieron trabajar en la misma localización geográfica y en la misma instalación física. De esta manera se consiguieron mejoras en el conocimiento de la situación, en los procesos de selección y asignación de objetivos de oportunidad, deliberados y dinámicos (DDT Deliberate and Dynamic Targeting) y en el Mando y Control de la operación.

Como consecuencia de las lecciones aprendidas en OUP, en el año 2012 se estableció el concepto OTAN de Core JFAC (Núcleo del mando conjunto del Componente Aéreo) asociado al Mando Aéreo de la Alianza en Ramstein (Alemania). A partir del Core JFAC se desarrolla la estructura completa del JFAC, basada en el propio Mando Aéreo en Ramstein con personal de aumento procedente de otros cuarteles generales y de los distintos centros de operaciones aéreas (AOC), con el propósito de dirigir el poder aéreo desde un único centro a Nivel Operacional.

El COM JFAC (comandante del JFAC) es responsable del planeamiento y coordinación de las operaciones aéreas conjuntas, de la asignación de órdenes y tareas a las fuerzas aéreas conjuntas, así como de aquellas misiones de Nivel Operacional que le sean encomendadas. La primera prioridad del JFAC es alcanzar la superioridad aérea y asegurar la unidad de esfuerzo para emplear el poder aéreo en beneficio de todas las fuerzas conjuntas. La forma más efectiva de emplear el poder aéreo es asegurando la unidad de esfuerzo a través del control centralizado de los medios aéreos en el Teatro de Operaciones. El COM JFAC proporciona al Comandante Conjunto (JFC Joint Force Commander) los medios para aprovechar las capacidades del poder aéreo en la campaña aérea del Teatro de Operaciones.

El actual concepto JFAC supone un gran avance en el complejo proceso de planificación del poder aéreo, permitiendo que se lleve a cabo de forma más rápida en un único centro de Mando y Control. Incluso contando con un gran número de aeronaves y de misiles de largo alcance de última tecnología, será muy difícil alcanzar los objetivos a menos que todos estos medios puedan ser dirigidos de forma efectiva.

En OUP se hizo patente para la OTAN la necesidad de que el Componente Aéreo y el CAOC trabajaran juntos en la misma instalación física para unificar esfuerzos para la resolución de crisis o conflictos. Por este motivo, en el año 2012, se estableció en el Mando Aéreo de Ramstein el NATO Core JFAC para ser la base de un JFAC completamente operativo en tiempo de guerra, crisis o conflicto, en la nueva estructura de mando de la OTAN. De esta manera, el poder aéreo conjunto podrá ser dirigido desde un único centro a Nivel Operacional. Este nuevo concepto de la OTAN ha supuesto un hito para el control centralizado del poder aéreo, vinculando el Mando Aéreo de Ramstein directamente con el Nivel Estratégico de la Alianza, el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE Supreme Headquarters Allied Powers in Europe). Hay que resaltar que junto a esta estructura JFAC de la OTAN se encuentran distintos JFAC nacionales de algunos miembros de la Alianza, entre los que se encuentra España que tendrá el ESP JFAC disponible y certificado en el año 2018, que permitirán el refuerzo de la estructura de mando aéreo de la Alianza Atlántica.

Para la aplicación eficaz de cualquier forma de poder militar es fundamental poder ejercer el Mando y Control efectivo de esa fuerza militar, y sobre todo conocer los principios sobre los que hay que fundamentarlo para obtener los mejores resultados en el empleo del mismo. El tema principal y recurrente en la historia del poder aéreo ha sido siempre la cuestión del control centralizado y la ejecución descentralizada de los siempre escasos medios aéreos, para poder emplearlos del modo más eficiente posible. Esto quiere decir que el Mando y Control no debería situarse nunca por debajo del nivel en el que el comandante tenga la capacidad de facilitar su decisión, su intención y las directrices generales de la misión a sus unidades subordinadas. En este sentido y con relación al empleo del poder aéreo se deben aplicar los siguientes principios:

- Control centralizado. El control centralizado integra los esfuerzos conjuntos y multinacionales y facilita el empleo de todos los elementos del poder aéreo para alcanzar los objetivos del comandante de la Fuerza Conjunta. También permite responder con prontitud a los cambios de la situación operacional y concentrar los esfuerzos en el lugar y momento requeridos.
- Planeamiento centralizado. El planeamiento centralizado de todos los medios aéreos es esencial para integrar los esfuerzos necesarios para lograr todos los objetivos de la campaña. Esto impedirá la división de la fuerza en pequeños y poco efectivos grupos de aeronaves que podría

inhibir la flexibilidad y obstaculizar la rápida concentración de esfuerzos. Por lo tanto el empleo de medios aéreos debe concentrarse para poder atender todos los requerimientos de la campaña en el momento y lugar adecuados.

- Ejercer el control desde el nivel más alto practicable. La mejor manera de conseguir la unidad de esfuerzo es cuando la autoridad que ejerce el Mando y Control del poder aéreo se sitúa al nivel más alto practicable, dependiendo de los objetivos, de las fuerzas y de los elementos de Mando y Control disponibles. A medida que los sistemas de Mando y Control son más rápidos, más fiables e interactivos, las opciones disponibles se incrementan. El nivel dependerá de la escala e intensidad de las operaciones y de los requerimientos de la operación conjunta.
- Ejecución descentralizada. Ningún comandante puede dirigir personalmente todas las acciones detalladas de un número considerable de unidades aéreas y de individuos. Por tanto, la ejecución descentralizada es esencial para el correcto desarrollo de las operaciones. Esto se lleva a cabo delegando la autoridad y responsabilidad apropiadas para ejecutar las tareas y misiones encomendadas. La ejecución descentralizada capacita a los comandantes subordinados para ejercer el mando de esas misiones.

El concepto JFAC sistematiza la premisa largamente sostenida por la Fuerza Aérea, que el poder aéreo debe operar bajo un solo comandante aéreo que ejercite el control centralizado de esos medios, y que la ejecución de las misiones aéreas debe ser descentralizada. Solamente entonces la Fuerza Aérea optimizará las capacidades únicas del poder aéreo. Los medios del poder aéreo, principalmente las aeronaves de ataque de gran rendimiento y ala fija, se combinan bajo el control operacional del JFAC, con fines del planeamiento y ejecución de las operaciones aéreas que apoyan la intención del comandante conjunto (JFC), responsable único de la campaña del teatro.

El JFAC recomienda el adecuado empleo del poder aéreo al JFC, y planea y ejecuta la campaña aérea de la operación conjunta, asesorando sobre la misma al JFC. En ese sentido, el Área de Operaciones del JFAC ha de ser el Área de Operaciones conjunta.

Con la autoridad delegada por JFC, el JFAC asume las siguientes responsabilidades:

- Organizar el Estado Mayor del JFAC, con personal de los distintos mando componentes, y con los correspondientes elementos de enlace.
- Desarrollar el Plan de Operaciones Aéreas (AOP) en apoyo de la campaña y los objetivos del JFC.
- Desarrollar las correspondientes directivas de Operaciones Aéreas.
- Recomendar el adecuado reparto del esfuerzo aéreo (Apportionment) al JFC, en coordinación con los otros mandos componentes.

- Controlar la ejecución de las operaciones aéreas.
- Ejercer las funciones de Autoridad de Control de Espacio Aéreo (ACA) y de Comandante de la Defensa Aérea (ADC).
- Actuar como comandante apoyado en las operaciones contra el poder aéreo enemigo (CA), ataque estratégico, interdicción aérea del JFC y las operaciones aéreas de reconocimiento y vigilancia del Teatro de Operaciones.
- Actuar como comandante que apoya en operaciones APCLO (Air Power Contribution to Land Operations), antes conocidas como operaciones TASLO (Tactical Air Support to Land Operations), y en operaciones APCMO (Air Power Contribution to Maritime Operations), las antiguas operaciones TASMO (Tactical Air Support to Maritime Operations).

Para poner en práctica este concepto es necesaria una organización ágil y adecuada a los cometidos a realizar. Para ello el JFAC dispone de un Estado Mayor con las divisiones de apoyo, estrategia y operaciones, aunque esta última es en realidad el centro de operaciones aéreas (AOC, Air Operations Centre).

En el desarrollo de cualquier operación conjunta, el JFC desarrolla su concepto de la operación (CONOPS), y posteriormente su plan de operaciones (OPLAN). Derivado de estos documentos conjuntos, el JFAC desarrolla el plan de operaciones aéreas (AOP) y las correspondientes directivas de operaciones aéreas (AOD), que facilitarán la elaboración de las órdenes de ejecución.

Como comandante de la Defensa Aérea (ADC), el JFAC es el responsable de la integración y coordinación de las capacidades de defensa aérea de todos los mandos componentes en un único plan de defensa aérea conjunto (ADP).



Como Autoridad de Control de Espacio Aéreo (ACA) desarrolla las políticas y procedimientos de control de espacio aéreo (ASC) y de coordinación requeridos entre todos los usuarios del espacio aéreo en el Área de Operaciones conjunta. Para ello, desarrolla el plan de control de espacio aéreo (ACP), en el que se publican las políticas y procedimientos de ASC. Este ACP se aplica a través de las órdenes de control de espacio aéreo (ACO), de obligado cumplimiento para todos los usuarios del espacio aéreo.

Para que todo ello se pueda llevar a cabo, se establece un proceso de reparto del esfuerzo aéreo (apportionment), distribución del esfuerzo en número de salidas aéreas (allocation) y asignación de cometidos a las unidades aéreas (tasking), durante todo el cual se mantiene el control centralizado.

El «apportionment» consiste en la determinación y asignación de todo el esfuerzo aéreo (en término de porcentajes y/o prioridades) que debe ser dedicado a cada misión que cumplirá el poder aéreo. El JFC basará la decisión sobre el «apportionment» en la recomendación del JFAC sobre el empleo de los medios aéreos disponibles en el teatro. Los porcentajes del reparto pueden variar a lo largo de la operación, dependiendo de las capacidades aéreas, terrestres y marítimas del adversario, y del paulatino cumplimiento del plan de campaña para todo el teatro.

Después que el JFC adopta la decisión sobre el «apportionment», el JFAC y su estado mayor llevan a cabo el proceso de «allocation», que consiste en traducir los porcentajes del reparto en el número de salidas estipuladas para cada tipo de avión disponible, en función de la misión asignada. Durante esta fase, también se realiza el planeamiento las misiones de apoyo del poder aéreo. Este proceso concluye con el «tasking», cuyo producto final es una orden (ATO, Air Tasking Order), que determina los detalles de las misiones específicas de cada aeronave, para las operaciones del día siguiente. Una vez que es aprobada, la ATO es distribuido entre todos los servicios para la ejecución descentralizada de las operaciones aéreas.

La aparición del poder aéreo en el siglo XX revolucionó la forma de hacer la guerra al agregar una tercera dimensión a los «tradicionales» campos de batalla sobre la tierra y el mar. Más aún, sus capacidades han evolucionado significativamente. Por ejemplo, inicialmente el poder aéreo funcionó como un elemento subordinado al Ejército, y en la I Guerra Mundial sus misiones incluían poco más que la observación aérea para la artillería y las comunicaciones. Sin embargo, la Fuerza Aérea independiente de hoy y los servicios aéreos de los otros componentes operan en una amplia variedad de roles de combate y apoyo en el ámbito conjunto. El debate sobre el desempeño del poder aéreo en los diversos servicios de las Fuerzas Armadas ha sido un problema recurrente desde que el aeroplano demostró su utilidad como arma bélica en la I Guerra Mundial. Las discusiones entre las Fuerzas Armadas han sido muy extensas e intensas, motivadas por los intereses internos de los servicios y por los diferentes enfoques sobre cómo operar de

forma conjunta. Específicamente, las fuerzas navales y terrestres desean que el poder aéreo opere bajo su control en apoyo directo de los Niveles Táctico y Operacional durante sus respectivas campañas, mientras que la Fuerza Aérea quiere concentrar sus recursos en campañas aéreas independientes contra objetivos estratégicos en apoyo de la campaña del Teatro de Operaciones.

El sistema JFAC es la organización de Mando y Control más efectiva que se ha diseñado para las operaciones aéreas conjuntas. No obstante, debemos perfeccionar el sistema para hacerlo más ágil ante los requerimientos del comandante conjunto y de los comandantes de los mandos componentes. Las operaciones aéreas deben ser conjuntas, y no solamente una amalgama de los esfuerzos individuales de los servicios que obren en concordancia con sus propias operaciones. Las operaciones conjuntas son las operaciones del futuro, probablemente nunca más seremos testigos de una operación militar que no sea conjunta ni combinada.

En el pasado, cada servicio siguió una doctrina independiente basada en sus propios intereses. Aunque tales doctrinas posibilitaban un cierto grado de superposición cuando las fuerzas trabajaban en las operaciones conjuntas, en el futuro no tendremos el lujo de disponer de capacidades redundantes y deberemos hacer un empleo más eficaz de las fuerzas disponibles. Ya que las operaciones aéreas conjuntas serán valiosas para proyectar el poder en los futuros conflictos, debemos desarrollar doctrinas, equipos y procedimientos conjuntos para apoyar al sistema JFAC. Solo entonces podremos utilizarlos con mayor efectividad y eficiencia para proyectar la fuerza contra amenazas hostiles basadas en tierra, mar y aire.

Nueva estructura de mando de la Alianza Atlántica

Desde principios de los años noventa, tras el análisis de la experiencia de la guerra del Golfo quedó claro que la transformación de la OTAN era imprescindible e inevitable, y que su estructura y organización debía adaptarse a los retos y necesidades. El riesgo de un ataque contra la OTAN se había reducido significativamente. A partir de 1995 se hizo patente la necesidad de desplegar más allá los límites tradicionales de la OTAN, como demostró la participación de la Alianza en los Balcanes, Afganistán y el golfo Pérsico.

En noviembre de 2010, en la cumbre de la OTAN en Lisboa, los Estados miembros aceptan el nuevo concepto estratégico de la Alianza. Las principales prioridades establecieron la necesidad de someter a la Alianza a un proceso de renovación continua, la necesidad de racionalizar y reducir el número de cuarteles generales, así como de mejorar y modernizar los procesos como medio para aumentar la eficacia. Aseguraron que la nueva estructura de mando sería eficiente, delgada y asequible, reduciendo el personal necesario en tiempo de paz de 13.000 a 8.800 efectivos.

De acuerdo con la decisión tomada por los ministros, se constituyeron dos mandos estratégicos. El mando encargado de la transformación se denominó Allied Command Transformation (ACT) y se situó en Norfolk (Estados Unidos), mientras que al mando responsable de las operaciones se le llamó Allied Command Operations (ACO) y se estableció en Mons (Bélgica). Entre los dos mandos abarcan todos los aspectos de la Alianza referentes a organización, entrenamiento, planeamiento y ejecución de operaciones militares.

El ACT garantiza y supervisa el entrenamiento, la enseñanza y las lecciones aprendidas, actividades todas ellas que tienen un impacto significativo en el desarrollo y transformación de la OTAN. Por otra parte, ACO tiene a su cargo el planeamiento y ejecución de las operaciones de la Alianza. Para ello dispone de dos cuarteles generales de Fuerza Conjunta responsables de las operaciones conjuntas que se llevan a cabo, el Joint Force Command Brunssum (JFCB) situado en Holanda y el Joint Force Command Naples (JFCN) ubicado en Italia. Al mismo tiempo se cuenta con tres cuarteles generales de mando componente, el Air Forces Command Ramstein (AIRCOM) en Alemania, el Maritime Command Northwood (MARCOM) en el Reino Unido y el Land Forces Command Izmir (LANDCOM) en Turquía. Todos ellos reciben su guía y directrices directamente del mando estratégico para el planeamiento y conducción de operaciones militares en su área de responsabilidad e incluso más allá. El cambio más significativo de esta nueva estructura ha sido el poner a los cuarteles generales de mando componente en el Nivel Operacional, a la misma altura de los mandos de Fuerza Conjunta y no subordinados a ellos.

Los cambios más significativos de la nueva estructura de mando de la OTAN se han hecho patentes en la nueva estructura de Mando y Control aéreo:

- Se ha pasado de una organización regional con dos regiones, una al norte y otra al sur, responsables del Mando y Control de sus fuerzas aéreas, a un solo mando aéreo AIRCOM responsable único del control del espacio aéreo y de la defensa aérea de toda el área de responsabilidad de la Alianza, desde el año 2013;
- El desarrollo de los medios CIS y de los sistemas de gestión de la batalla han cambiado radicalmente la distribución y número de los Centros Combinados de Operaciones Aéreas (CAOC), pasando de un número inicial de diez a solamente dos, Uedem (Alemania) en la región norte y Torrejón (España) en la región sur. Al mismo tiempo se ha ubicado en Poggio Renatico (Italia) un DACCC (Deployable Air Command and Control Center). Tanto el personal de los CAOC como del DACCC, además de cumplir sus correspondientes funciones, forman el grueso del personal de aumento necesario para constituir, cuando sea preciso, el JFAC en AIRCOM Ramstein, responsable único del planeamiento y ejecución de operaciones aéreas de la Alianza. A este personal hay que añadir el refuerzo de los JFAC nacionales que algunas naciones de la OTAN ya tienen disponible

y otras, como es el caso de España, se encuentran en el camino de su constitución y consiguiente certificación.

Hay que significar aquí que las grandes líneas de transformación de la Alianza, en lo que concierne al poder aéreo, han sido guiadas en gran manera por las lecciones aprendidas de la Operación Unified Protector. Evidentemente se han realizado grandes esfuerzos y se ha avanzado mucho con esta nueva estructura, pero todavía quedan algunos asuntos que deberán ser resueltos:

- El desarrollo e instalación del nuevo sistema de Mando y Control aéreo podría no cumplir todos los requisitos dictados por las decisiones políticas, siendo por tanto necesario prever las modificaciones necesarias para su desarrollo y el de los sistemas de comunicaciones;
- La adhesión de Francia al IAMDS (Integrated Air and Missiles Defence System), supone un gran esfuerzo de la OTAN para la integración de los sistemas de armas franceses, principalmente debidos a cuestiones normativas;
- La rotación de personal en los destinos de la OTAN hacen muy difícil la reposición y el mantenimiento del nivel de entrenamiento del JFAC, así como de mantener su capacidad operativa;
- La reducción del número de efectivos de las fuerzas aéreas de los países de la Alianza Atlántica y la reducción del número de horas de vuelo y entrenamiento de las tripulaciones pueden suponer un problema para mantener la adecuada disponibilidad de aviones interceptadores de reacción rápida QRA (Quick Reaction Alert), sobre todo si se tiene en cuenta que hay países de la OTAN que no cuentan con ellos.

Conclusiones

Aunque la operación Unified Protector pudiera parecer una operación menor, es muy probable que constituya un punto de inflexión en la forma de abordar conflictos internacionales en los que se requiera un empleo modulado de la fuerza para obtener el efecto deseado. Hay que recordar que la participación en la práctica totalidad de conflictos internacionales (ex-Yugoslavia, Irak, Afganistán, Líbano...) ha supuesto, y sigue suponiendo, para los países coaligados, un esfuerzo militar y económico enorme para obtener resultados pobres o inciertos.

Unified Protector ha estado enmarcada y condicionada por las resoluciones de la NN.UU.; las opciones militares permitidas eran muy limitadas, lo que obligó a realizar un gran esfuerzo en el planeamiento de las misiones y de los objetivos, utilizando de manera profusa los medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento disponibles para proporcionar, en todo momento, una respuesta flexible y controlada.

Aunque de esta operación no deban extraerse conclusiones categóricas en lo que respecta al empleo efectivo del poder militar, sí se ha podido compro-

bar la especial capacidad del poder aéreo para adaptarse a entornos restrictivos, limitando los daños materiales a lo estrictamente necesario, minimizando las pérdidas de vidas humanas en ambos lados y, lo que es más importante, contribuyendo de forma fundamental a alcanzar los objetivos fijados en un tiempo limitado.

Ahora es posible vislumbrar las tendencias que para el poder aéreo serán importantes en futuros conflictos como: la difuminación de las fronteras entre los niveles estratégico, operacional y táctico; la mayor integración del Mando Componente Aéreo con el Centro de Operaciones Aéreas; el incremento de velocidad en el ciclo de la decisión, el incremento del dinamismo en la selección y aprobación de objetivos y el mayor control de las operaciones en curso desde el Centro de Operaciones Aéreas; la necesidad de elementos que permitan incrementar el control, alcance y permanencia de los medios aéreos; la contribución esencial en la toma inmediata de decisiones de los medios tripulados y no tripulados de vigilancia y reconocimiento. Todo ello basado en redes de comunicaciones seguras de última generación y en sistemas informáticos en proceso de adaptación continua.

Los elementos que marcarán el futuro del poder aéreo han estado presentes, en mayor o menor medida, en la Operación Unified Protector y realmente ni representan nada nuevo ni ha habido sorpresa tecnológica de ningún tipo; sin embargo algo sí que ha cambiado: el poder aéreo ha demostrado su capacidad de decisión en conflictos en todo el espectro (alta intensidad-baja intensidad) y de alcanzar satisfactoriamente el resultado operacional encomendado. En cierta forma, este conflicto viene a modificar la tendencia de los últimos años en los que se venía asignando al poder aéreo la tarea de apoyar las operaciones principales en superficie. Ahora las naciones y organizaciones saben que disponen de un elemento rápido y limpio que pueden aplicar en la resolución de conflictos.

Si los elementos constituyentes del poder aéreo no han cambiado de forma significativa, ¿qué es lo que ha cambiado en esta operación? Nuevamente nos encontramos con que no hay nada realmente distinto, excepto que se ha dado un paso significativo en la integración de los elementos del poder aéreo, y además no cabe duda sobre la atribución del éxito o fracaso en la operación, dada la limitada participación de los otros elementos del poder militar en ella.

El camino a seguir es la mayor y mejor integración de los diferentes elementos del poder aéreo para poder proporcionar respuestas rápidas y adecuadas. No fue necesario cambiar ninguno de los documentos que genera tanto el Componente Aéreo de la Fuerza Conjunta como el Centro de Operaciones Aéreas, simplemente había que hacer funcionar la rueda de forma coordinada, e integrar en ella la flexibilidad necesaria para introducir objetivos dinámicos y objetivos previstos de forma dinámica. No habría sido posible sin la excelente preparación de las tripulaciones de todos los países participantes,

la disponibilidad de los representantes nacionales en el centro de operaciones aéreas y la comunión de ideas que representa disponer de una doctrina común.

El éxito de esta operación debe servir para continuar en la buena línea iniciada e impulsar los cambios necesarios en el ámbito aéreo para que la integración, en los Niveles Operacionales y Tácticos alcance las mejores cotas posibles. La OTAN ya ha identificado las lecciones de la Operación Unified Protector y ha comenzado a dar los pasos necesarios para corregir los problemas; iniciamos un camino en el que hay que considerar a la organización como la más potente de las tecnologías. Ya hemos visto muchos cambios y probablemente veamos algunos más en el futuro, y muchos de ellos han sido consecuencia de la Operación Unified Protector.

Capítulo cuarto

El Nivel Operacional. ATALANTA/EU La expedición de M. Jourdain a la isla de San Borondón

CA (R) Bartolomé Bauzá Abril

Resumen

El Nivel Operacional, al contrario de lo que ocurre con el nivel de la estrategia naval, carece de tradición y, probablemente, de aplicación práctica diferenciada en las operaciones navales limitadas a un solo teatro... aunque la doctrina actual certifica su existencia. EU NAVFOR SOMALIA también reconoce su presencia, pero la propia estructura de mando y el estudio de las diferentes funciones que se desarrollan en el OHQ no permiten concluir su necesidad, utilidad o su mera diferenciación del nivel estratégico-militar. No obstante, es un concepto de utilidad en determinadas circunstancias, en operaciones navales en múltiples teatros, en operaciones expedicionarias o en operaciones en el litoral, donde la sincronización entre los diferentes actores, militares y no militares, sea más probable y crítica.

Palabras clave

Nivel Operacional, estrategia naval, táctica, Operación ATALANTA, fuerzas navales, EU NAVFOR SOMALIA.

Abstract

The Operational Level, especially when compared to the level where Naval Strategy develops, lacks tradition and, quite probably, a distinct practical use in naval operations limited to a single theatre. However, current doctrine endorses its existence. EU NAVFOR SOMALIA acknowledges it too, but... it does not permeate distinctly the different functions to be carried there and no strong favourable case can be derived from the study of this operation. A very lean C2 structure does not contribute the existence of an operational level different from the military-strategic level. Nevertheless, as a concept it can be usefully employed in specific circumstances, multiple-theatre naval operations, expeditionary operations and, conceivably, in littoral warfare, where interactions between the main players, military and non-military, are more prone to happen.

Keywords

Operational Level, Naval Strategy, Tactics, Operation ATALANTA, Naval Forces, EU NAVFOR SOMALIA.

Aprestando la expedición

El objeto de este artículo, lo que sería la misión con la que me hago a la mar en este barco de papel, no es sino el de explorar el Nivel Operacional desde el punto de vista de la acción militar en la mar. Empresa quizá ardua, quizá innecesaria: al fin y al cabo, la doctrina actual de la Armada recoge –sin más– la existencia de un Nivel Operacional pero que me apresto a acometer con mentalidad de descubridor, de investigador, con la experiencia de algunos años de servicio en la Armada, y sin ánimo alguno de proponer, afianzar o negar doctrina. Aprestó la expedición sin demasiada fe en el descubrimiento o, mejor, en la novedad del descubrimiento. Quizá, a la manera de Gaspar Domínguez¹, comisionado por el Capitán General de las islas Canarias, Juan de Mur y Aguirre, allá en 1721, para descubrir, en lo que entonces sería la última intentona de cartografiarla, la mítica isla de San Borondón, la octava y escurridiza isla canaria, de carácter travieso y esquivo. Carácter que, en lo de esquivo, me parece a mí, muy similar a la aplicación del Nivel Operacional en la mar. El mando de la expedición se lo encomiendo, con el permiso de Molière, a Monsieur Jourdain, que pasó cuarenta años de su vida hablando en prosa sin saberlo². ¿Quiero con esto decir que la aplicación práctica del Nivel Operacional es escurridiza en el ámbito marítimo, al igual que la isla de san Borondón? ¿O que, por el contrario, quizás, como M. Jourdain, llevamos navegando, desde siempre, en el Nivel Operacional, sin saberlo?

Abrí estas líneas con una referencia a la misión. Probablemente, la descripción aportada deba ser engalanada. Pero, para darle sentido hay que hacer primero una referencia a la finalidad superior –según nos ha sido propuesta por el CESEDEN– y que es de orden práctico: «apoyar ulteriores desarrollos del concepto nacional, propio, de Mando y Control de la Fuerza Conjunta», puesto que el concepto de Mando y Control de la Fuerza Conjunta, ya existe. En lo que respecta a este artículo, lo aportado lo sería desde el punto de vista de las operaciones militares en la mar. En España, el comandante del Mando de Operaciones (CMOPS) ejerce la autoridad a Nivel Operacional y es responsable del planeamiento y la ejecución o el seguimiento de las operaciones conjuntas, combinadas y específicas³. Surgen algunas cuestiones de inmediato: ¿es el comandante del Mando de Operaciones el único actor posible, deseable, en el Nivel Operacional? ¿Hace falta estructuras de mando adicionales –desplegables– para ejercer el Mando y Control en el Nivel Operacional? ¿Es de utilidad, en las Fuerzas Armadas españolas, el concepto

¹ Don Joseph de Viera y Clavijo: *Noticias de la Historia General de las Islas de Canaria*. Tomo primero, en la imprenta de Blas Román, en Madrid, MDCCCLXXII.

² JBP. Molière: *Le bourgeois gentilhomme*, París, MDCLXXIII. Acto 2º, escena 4ª: «Par ma foi ! il y a plus de quarante ans que je dis de la prose sans que j'en susse rien, et je vous suis le plus obligé du monde de m'avoir appris cela».

³ Orden DEF/1076/2005, de 19 de abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa (BOE 99).

de mandos componentes? Y, en este caso ¿tienen los mandos componentes algunas funciones en el Nivel Operacional?, ¿hay estructuras de mando permanentes en los Ejércitos y en la Armada capaces de asumir las responsabilidades inherentes al Nivel Operacional? O por el contrario ¿la solución son cuarteles generales *ad hoc* con un diseño y composición específica para cada misión? Puntos de una derrota que, utilizando como telón de fondo la Operación ATALANTA, quizá nos ayude en el cumplimiento de la misión.

La Operación ATALANTA es un ejemplo del compromiso inequívoco de España –y con ella, el de la Armada– en la protección de los intereses nacionales y es una demostración de nuestra solidaridad con los países aliados y amigos ante las acciones de piratería en aguas de Somalia, océano Índico y golfo de Adén. Ese compromiso ha llevado a la decisión de desplegar unidades y personal en la zona y a cubrir, generosamente, el Cuartel General que, para esa operación, se estableció en Northwood, en el Reino Unido. Durante dos rotaciones de seis meses –de diciembre 2009 a junio de 2010, y de enero a agosto de 2014– tuve el privilegio de asumir las responsabilidades de 2º comandante (*Deputy Operation Commander - DCOM*) de EU NAVFOR SOMALIA, Operación ATALANTA, y vivir de cerca su planeamiento, ejecución y evolución. A esto, no me voy a referir, aunque buena parte de mis opiniones en estas líneas tienen esta vivencia como telón de fondo.

Preparación del buque para salir a la mar

Tradicionalmente, en la Armada, la conceptualización del Nivel Operacional, como tal, ha sido bastante pobre. Por ejemplo, nuestra Escuela de Guerra Naval (EGN) que fue creada como órgano de apoyo al Estado Mayor de la «Armada mediante el asesoramiento, estudio y análisis de cuestiones de interés, especialmente en el ámbito estratégico y orgánico»⁴ se organizó en tres departamentos de Orgánica, Estrategia y Táctica. Esta organización fue posteriormente modificada con la inclusión de un departamento de Logística, sin espacio aparente para nada parecido a un Nivel Operacional. Aunque, quizá, no sea exacta esa afirmación, y haya sido esta la entrada del Nivel Operacional en nuestra EGN, ya que –como se verá más adelante– la logística operativa es una de las funciones que se realiza en el Nivel Operacional.

A estas alturas del Cuaderno, confío en que el Nivel Operacional –lo que significa, lo que supone– haya sido suficientemente descrito, discutido, acordado, y aceptado por mis predecesores en él, como para que no precise mayor dedicación por mi parte. Entonces, acaso, podría terminar ya ahora esta singladura, cancelando la expedición por falta de misterio y afirmando que, en la mar, en las operaciones navales, ocurre básicamente lo mismo que en tierra, quizá con algunos matices propios del entorno, y que poco más habría que añadir... pero esos matices del Nivel Operacional en las operaciones

⁴ Cfr. Decreto del rey Alfonso XIII, *Gaceta de Madrid* n.º. 146, de 26 de mayo de 1925.

navales, de confirmarse su existir, exigen que exploremos esas aguas con algo de detenimiento. Al fin y al cabo, esto es un trabajo de investigación que permite cierta libertad intelectual y a ella me acojo.

El intento de caracterización del Nivel Operacional permite dos aproximaciones secuenciales, probablemente complementarias. Por la primera de ellas, existencial, se trataría de confirmar la presencia, la necesidad, de un nivel intermedio, el Nivel Operacional –entre la Estrategia y la Táctica– en las operaciones en la mar. La otra, conceptual, conllevaría el intento de caracterizar el Nivel Operacional, a partir de definiciones más o menos descriptivas hasta su conceptualización, sin más.

La violencia, y por extensión la guerra, como fenómeno de violencia organizada, son tan antiguas como la humanidad. Y como la humanidad, la guerra ha ido ganando en complejidad, y ha exigido cada vez más su conceptualización. Recojo aquí una cita de Walter Bagehot que viene como anillo al dedo y que nos retrotrae a los principios del hombre: «the beginning of civilization is a military advantage»⁵. Al fin y al cabo, en última instancia, ese es el objeto de la estrategia: inventar cómo alcanzar esa ventaja militar. Bagehot ha ampliado, inesperadamente, el alcance de la estrategia: de algo que tradicionalmente se había vinculado al ámbito de la política –esto es, de la *policy*– pasamos, nada menos que, a la civilización, a los orígenes de la sociedad misma. Esta elevación de la estrategia podría sugerir la necesidad de un nivel más próximo al campo de batalla que podría ocupar el Nivel Operacional. No obstante, esta elevación de miras de la estrategia, ya resultó en la Gran Estrategia (*Grand Strategy*) siendo sus principales abogados Liddell Hart⁶ y Luttwak⁷ y esta Gran Estrategia, a su vez, ha sugerido el desdoblamiento de la estrategia en dos nuevos niveles: el político-estratégico y el estratégico-militar. Pero, no vamos a seguir por ahí. Apoyados en la idea de que la función crea el órgano, nos basta adivinar que ha sido la necesidad de conceptualizar la fuerza motriz de esa disección.

Proverbialmente, se ha distinguido la estrategia y la táctica como dos diferentes dominios del arte de la guerra, cada uno en un nivel diferenciado, pero indudablemente vinculados. Tradicionalmente –es decir, desde el punto de vista militar– la estrategia ha apuntado a los fines, medios y formas de utilización de la violencia organizada (guerra) para alcanzar los objetivos

⁵ Walter Bagehot: *Physics and Politics*. London, 1872. Citado por Michael R. Matheny en *Carrying the War to the Enemy: American Operational Art to 1945*. University of Oklahoma Press. Norman, 2011.

⁶ Sir Basil H. Liddell Hart: *The strategy of indirect approach* (1941, reimpresión en 1942 bajo el título *The way to win wars*).

⁷ Edward Luttwak. *The Grand Strategy of the Roman Empire from the First Century AD to the Third* (Baltimore, 1976); *The Grand Strategy of the Soviet Union* (London, 1983); o *The Grand Strategy of the Byzantine Empire* (Cambridge, Massachusetts, 2009) por poner unos ejemplos.

políticos (con sus ecos de civilización, si hacemos caso a Bagehot); en tanto que la táctica entendía de la materialización de la violencia en el campo de batalla para alcanzar los objetivos superiores⁸. Tito Livio explica el impacto de una sobre la otra en boca de Maharbal, prefecto de la caballería cartaginesa, cuando reprocha a Aníbal su demora, ¿fruto de la prudencia?, en atacar Roma tras obtener una victoria inapelable en Cannas: «Los dioses no han dado todos sus dones a un solo hombre. Sabes vencer, Aníbal, pero no sabes qué hacer con la victoria»⁹. De alguna manera, este lamento hace cierto el adagio clásico: La estrategia sin táctica alarga la guerra; la táctica sin estrategia, la pierde¹⁰.

Esta diferenciación en dos niveles ha aguantado con dignidad el paso del tiempo hasta los inicios del siglo XX, cuando se constató la dificultad de alcanzar los objetivos políticos o estratégicos en una sola batalla decisiva, o incluso mediante una sucesión de batallas. Milan Vego, uno de los grandes pensadores de «lo operacional», describe una serie de factores que apoyan, al menos en las campañas terrestres, la necesidad, la existencia, de un nivel intermedio entre la política y la estrategia, por un lado, y la táctica, por otro. De manera sucinta, Vego refiere esa necesidad como una consecuencia del impacto, cada vez mayor, de la ciencia y la industrialización, y la forma diferente de relacionarse entre sociedad y conflicto. Todo esto derivó en cambios profundos en la forma de planear, preparar, conducir y sostener una guerra. Y, además, la mayor extensión de los campos de batalla; la masificación de los ejércitos, con sus correspondientes necesidades logísticas, incluido su transporte y movimiento; el impacto de los nacionalismos, ideología y opinión pública en los conflictos, que se tradujo en unos objetivos de guerra más difusos; los combates en tierra cada vez más prolongados, en un largo continuo en el tiempo, de batallas decisivas y acciones tácticas menores definitivos de objetivos intermedios, operacionales, para alcanzar los objetivos estratégicos y políticos; etc.¹¹. La consecuencia ha sido una necesidad de conceptualizar lo que vino a ser el arte operacional.

Por otra parte, y refiriéndome a la segunda aproximación mencionada anteriormente, las definiciones, las descripciones del arte operacional y, de su mano, del Nivel Operacional son muy abundantes, y algunas de ellas, junto con otras, están recogidas en el «anexo I». Pero, ahora, en nuestro intento propio de caracterizarlo, más que escudriñar las definiciones, quizá sea útil tratar de identificar los elementos que forman las diferentes definiciones

⁸ Matheny: *op. cit.*, escoge algunas definiciones que son interesantes y que, junto a otras que me he ido encontrando por ahí, no me resisto a relacionar en el «anexo I».

⁹ Tito Livio: *Ad urbe condita libri*. Libro XXII.51. Debo esta cita al CF Luis Astorga González, que la incluye en su artículo «La esencia de la guerra y el concepto NEC». *Boletín de Información del CESEDEN*, n.º. 322. Año 2011.

¹⁰ Debo esta cita al Almirante Teodoro López Calderón, actual Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS).

¹¹ Milan Vego: *Operational Warfare*. Naval War College NWC 1004. Newport, RI. 2000.

del Nivel Operacional. Hallar, de alguna manera, el máximo común divisor de todas ellas. Desde mi punto de vista, estos elementos son los siguientes:

- Es un concepto reciente, indudablemente desde el punto de vista de las operaciones navales.
- Ocupa un lugar intermedio entre la Estrategia y la Táctica.
- Implica las tradicionales funciones de mando¹²: Dirección, Coordinación y Control¹³.
- Está circunscrito a un teatro físico.
- Es eminentemente conjunto.
- Facilita la priorización de recursos y la sincronización de acciones tácticas en el teatro, dirigidas a conseguir objetivos o efectos estratégicos y operacionales.

Babor y estribor de guardia

Aceptada, tras la excursión por la aproximaciones existencial y conceptual, la existencia y necesidad de un Nivel Operacional en el ámbito de las operaciones conjuntas –como se puede interpretar a partir del estudio de la historia, no acometido aquí¹⁴– sin mayores interrogantes en lo que respecta a escenarios en tierra, es preciso investigar su aplicación y su relevancia en las operaciones militares en la mar y, si la tuvieran, qué características distintivas distingue al Nivel Operacional en el ámbito marítimo. Me aproximo, inicialmente, de manera teórica. Y, después, mediante la observación de la Operación ATALANTA.

Los argumentos a favor y en contra de la existencia de un Nivel Operacional en las operaciones puramente navales son variados. Los defensores del Nivel Operacional argumentan que, al igual que lo que ocurre en las operaciones militares terrestres, el éxito en el Nivel Táctico no asegura en sí mismo el éxito en el Nivel Estratégico, especialmente si se produce una desconexión

¹² Este punto es importante y lo recogen bien Vego y Benbow: una cosa es el Nivel Operacional, como marco conceptual necesario para entender mejor los niveles de la guerra; y otra, su institucionalización formal como un nivel de mando. No obstante, ambos sugieren que la existencia del primero no implica necesariamente la necesidad del segundo. Vego, *Op. cit.*; Tim Benbow. «The 'Operational Level' and Maritime Forces», *The RUSI Journal*, 160:5, 52-29, DOI: 10.1080/03071847.2015.1102545 (2015). «<http://www.dx.doi.org/10.1080/03071847.2015.1102545>».

¹³ ATP-01, Volume I. *Allied Maritime Tactical Instructions and Procedures*. Edition (G) Version (1). October 2015.

¹⁴ Para el lector interesado, Milan Vego: *Military History and the Study of Operational Art*. Joint Forces Quarterly. Issue 57, 2nd Quarter 2010. Newport R.I. «www.ndupress.ndu.edu», hace una apología del estudio de la historia como base de la comprensión del Nivel Operacional. En sus palabras: «*One of the key prerequisites for applying operational art is full knowledge and understanding of its theory, and theory cannot be properly developed without mastery of military history*».

entre ambos. ¿Reclamaba ya Maharbal un Nivel Operacional en Cannas? Los detractores aducen que es precisamente la introducción de un nivel adicional la que puede facilitar esta desconexión, al provocar un alejamiento indeseable, innecesario –desde su punto de vista– entre táctica y estrategia. Una visión sincrética del Nivel Operacional sería su visualización como un puente que une estrategia y táctica y que allá donde estén más separados tendrá más prevalencia y donde estén próximos no será preciso.

Esa idea de un nivel adicional como puente «allá donde hiciera falta» aparece ya entrevista en los escritos de grandes pensadores navales de los siglos XIX y XX que identificaban un subnivel dentro de la Estrategia Naval que Corbett¹⁵ o Richmond¹⁶ denominaban *Minor Strategy*, y que, en el ámbito terrestre, Jomini¹⁷, Henderson¹⁸ o Fuller¹⁹ identificaban, curiosamente, como *Grande Tactique* o *Grand Tactics*²⁰.

Por otra parte, la Armada identifica el Nivel Operacional en parte de su cuerpo doctrinal. Sin ir más lejos, el *Concepto de Operaciones Navales 2015*²¹, recoge en varias ocasiones el Nivel Operacional, aunque no lo define –sin duda por no ser la publicación adecuada para hacerlo–, aunque, tampoco, lo operacionaliza...

Vego dedica una parte entera de su obra²² a la *operacionalización* del Nivel Operacional, si se me permite este intento de pleonasma. Es decir, identifica y describe las funciones operacionales: Mando y Control, Inteligencia, C2W²³,

¹⁵ Julian S. Corbett: *Some Principles of Maritime Strategy*. London, 1911. Ver anexo I.

¹⁶ Sir Herbert Richmond: *The Navy as an Instrument of Policy, 1558-1727*. Edited by E.A. Hughes, Cambridge University Press, Cambridge, 1953.

¹⁷ Le Baron Henri de Jomini: *Précis de l'art de la guerre ou nouveau tableau analytique*. París, 1838. Ver anexo I.

¹⁸ G.F.R. Henderson: «Strategy and its Teaching» *Journal of the RUSI*. Nº. 42. July 1898.

¹⁹ J.F.C. Fuller: *Foundations of the Science of War*. Hutchinson and Company, London, 1925.

²⁰ No obstante, para tener una mejor comprensión del pensamiento de los grandes estrategas navales, Mahan y Corbett, de la escuela marítima; y Castex o Wegener, de la escuela continental, ver el magnífico artículo de Milan Vego. «Naval Classical Thinkers and Operational Art.» NWC 1005. *Naval War College Press*. Vego concluye que ninguno de esos grandes pensadores reconoció la existencia del arte operacional como un estadio intermedio, teórico o práctico, entre la estrategia naval y la táctica. No obstante, continua Vego, cada uno de ellos, describió y analizó, aspectos de la guerra en la mar, que pertenecen, formalmente, al Nivel Operacional.

²¹ La versión de 2005 del *Concepto de Operaciones Navales*, no recoge el Nivel Operacional. Probablemente debido a la influencia de la tradición, por un lado, y de que «lo conjunto» todavía no se había estructurado tanto como en la actualidad.

²² Vego: *op. cit.*, part IV: Operational Functions, págs. 184 a 284.

²³ C2W es el acrónimo correspondiente a lo que Vego identifica como *Operational Command and Control Warfare*. Una manera sencilla de entenderlo, y así lo hace él, es verlo como la aplicación militar de la guerra de la información (IW). Supone la integración de conceptos como seguridad de las operaciones, decepción militar, operaciones psicológicas, guerra electrónica y destrucción física de objetivos. Y su objetivo es las capacidades de

Fuegos, Logística y Protección²⁴. Benbow²⁵, por su parte, explicita una serie de características del Nivel Operacional que –asegura– lo hacen relevante a las fuerzas navales. En primer lugar, es el nivel de integración de los diferentes esfuerzos específicos. El nivel donde se alcanza *the true jointness*. Lo mismo ocurre en lo relativo a los esfuerzos multinacionales, que se formalizan siguiendo las pautas establecidas en el Nivel Estratégico. También, en el Nivel Operacional, es donde entran en juego las relaciones con otras *partner agencies*, con esos otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, civiles, casi todos, cuya contribución es cada día más necesaria en las operaciones actuales. Esto es particularmente importante en el ámbito de la seguridad marítima, donde hay un sinnúmero de organismos implicados, especialmente en España. Por último, es el nivel de integración de los posibilitadores conjuntos, *joint enablers*, como reconocimiento estratégico, operaciones de información, etc. Por supuesto, Benbow insiste en que cualquier intento de determinación de capacidades, análisis de inteligencia, evaluación de riesgos o amenazas requieren el análisis en el Nivel Operacional. Aunque, todo esto es relevante, también, sobre todo, en las operaciones en tierra. Por su parte, la doctrina conjunta nacional identifica las siguientes funciones del Nivel Operacional: Mando y Control, Operaciones de Influencia, Inteligencia, Apoyo Logístico, Maniobra, Fuegos y Libertad de Acción, que incluye protección de la fuerza y operaciones contra dispositivos explosivos improvisados (C-IED)²⁶.

Hughes²⁷ defiende la necesidad del Nivel Operacional en la mar en que los principios de la guerra –cuya aplicación en el entorno marítimo no es discutida por nadie– son genéricos y abstractos y por lo tanto de poco valor en una situación concreta. Dice, en cambio, que lo realmente útil son las constantes operacionales: factores permanentes que se pueden deducir del estudio de las operaciones navales; las tendencias: elementos que varían con el tiempo en una dirección (generalmente, relacionados con la tecnología); y las variables, que tienen un carácter social y político que cambian según la situación geopolítica. Contradiendo a Vego sostiene que las constantes en el Nivel Operacional están relacionadas con la maniobra y el movimiento²⁸.

mando y control del adversario: influenciarlas, degradarlas, negarlas o destruirlas, a la vez que se protegen las capacidades de mando y control propias frente a acciones similares del adversario.

²⁴ El lector habrá visto que entre las funciones operacionales reseñadas no está la maniobra ni el movimiento. Vego sostiene que la maniobra operacional es uno de los elementos críticos del arte operacional, pero de ninguna manera, una de las funciones, que entiende como procesos y estructuras. El movimiento, a su vez, lo clasifica como una parte integral de la maniobra, despliegue o repliegue. *Op. cit.*, pág. 185.

²⁵ Benbow: *op. cit.*, pág. 55.

²⁶ C-IED: *Counter Improvised Explosive Devices*.

²⁷ Jr. Hughes, Captain Wayne P, US Navy (Retired). *Naval Operations. A close look at the Operational level of War at Sea*. Naval War College Review.

²⁸ Hughes: *op. cit.* Estas serían *Operational Maneuver and Efficiency of Movement*, págs. 29 y s.

No obstante, tradicionalmente, los factores a tener en cuenta en el Nivel Operacional son, básicamente, tres: las fuerzas, el tiempo y el espacio. Estas últimas, tiempo y, sobre todo, espacio, impactan de una manera diferente en el entorno marítimo. La vastedad de la mar, su carácter jurídico y la facilidad de movimiento resulta en unas fuerzas navales que disfrutaban de una libertad y velocidad de movimientos negada, dificultada, normalmente, en las fuerzas implicadas en operaciones en tierra²⁹. Por tanto, la extensión de terreno potencialmente susceptible de caer bajo la influencia de una fuerza naval es, comparativamente, mayor que bajo una fuerza terrestre. No obstante, dadas las características inherentes a la fuerza naval (menor masa muscular) el *peso* de su influencia es menor. Benbow sugiere una ecuación en la que intervienen el *peso* de la influencia, superficie cubierta, tiempo y distancia. Mismos factores que en tierra, pero con coeficientes diferentes y que exigen una perspectiva diferente para las operaciones realizadas en la mar.

Un concepto adicional que es preciso referir para tratar de entender el Nivel Operacional en la mar y que se refiere a las fuerzas y a su empleo es el del dominio (o de una manera más realista, el control) del mar. En la mar, en lo que vendría a representar el Nivel Operacional en la mar, la esencia de lo que se conoce como Estrategia Naval, es alcanzar la libertad de navegación, normalmente asegurando el dominio del mar. No obstante, la facilidad de reconfiguración y de movimientos de los oponentes, hace que muy difícilmente exista la completa seguridad de esa libertad de navegación. En la mar, no existen las trincheras. Pero, se puede controlar, durante el tiempo preciso, una zona concreta de operaciones. Ya resulta aparente que buena parte de los conceptos (y las herramientas estratégicas que presentaré a continuación) tienen perfecta cabida en el Nivel Operacional.

Larga todo en nombre de la Santísima Trinidad

Colin Gray³⁰ acierta al decir que las naciones combaten en la mar únicamente por el efecto estratégico que producen en tierra, que es donde vive la gente. Aunque, en palabras de Callwell, este efecto no sea sino muy indirecto³¹ y, por tanto, añadido yo, difícilmente reconocible. Gray propone que, para alcanzar la ventaja estratégica (ahí resuenan ecos de Bagehot), las opciones estratégicas son básicamente seis: extenuación financiera del contrario; negación del acceso al flujo de materias primas o críticas; empeño formal en operaciones en tierra; acciones de diversión; conquista de territorios; y forja de alianzas continentales³².

²⁹ Que las fuerzas navales utilicen, normalmente, cartas de navegación de mayor escala que en tierra, es un indicador significativo para Benbow.

³⁰ Colin S. Gray: *The Leverage of Sea Power. The Strategic Advantage of Navies in War*. The Free Press. New York, 1992.

³¹ C. E. Callwell: *The effect of Maritime Command on Land campaigns since Waterloo (1897)*. Citado por Gray, *op. cit.*, pág. 31.

³² Este adjetivo, «continentales», se deriva del marco en el que Gray (*op. cit.*) expone sus tesis: que cada una de las grandes guerras modernas ha sido ganada por potencias ma-

Lo que verdaderamente diferencia la actividad militar en un entorno terrestre –donde el Nivel Operacional está aceptado y operacionalizado– o naval –donde, en mi opinión, es únicamente intuido– es en la aplicación de las opciones estratégicas disponibles durante un conflicto. La aplicación de esas opciones estratégicas en el entorno marítimo deviene en la estrategia naval como ciencia y arte. A diferencia de lo que ocurre en tierra, el objeto de las operaciones navales no es la conquista de territorios sino la libertad de movimiento, el control de las comunicaciones. De los flujos comerciales³³. Unos breves ejemplos: una forma de materializar la asfixia económica es el bloqueo de puertos o la guerra de corso contra el tráfico marítimo.

Asimismo, el bloqueo, y las operaciones de control del mar, contribuyen a la negación del acceso al flujo de materias primas. La diplomacia naval apoya la forja de las alianzas continentales o la extenuación financiera del enemigo. Además, alguna de estas opciones estratégicas parece cortocircuitar los diferentes niveles: un ejemplo claro son las operaciones de bloqueo. Durante la guerra de las Malvinas, de 1982, entre el Reino Unido y Argentina, el hundimiento del veterano crucero ARA General Belgrano por el submarino nuclear HMS Conqueror tuvo un impacto en todos los niveles, desde el político hasta el táctico, pasando por el estratégico y el operacional. A este nivel, supuso la libertad de movimientos del *Task Group* británico en alta mar, al recluirse el resto de la flota argentina en sus bases en el continente.

Este campo que tradicionalmente hemos considerado estrategia naval es el que clama para sí el Nivel Operacional. A esta reclamación se aduce nuevos argumentos, como el que la utilidad del Nivel Operacional es mayor ahí donde el retraso entre la acción táctica y el efecto estratégico es mayor³⁴.

Con una visión amplia y, acepto que –quizá– poco precisa, la Operación ATALANTA ejemplifica de alguna manera el empleo de las diferentes opciones estratégicas (no solo, claro) identificadas por Gray. El contexto de la obra de Gray, ya lo he dicho, es el enfrentamiento entre potencias terrestres frente a potencias marítimas y el empleo que cada una de ellas hace de las opciones estratégicas. Pero, las acciones tomadas por la UE mediante su aproximación integrada al problema del desgobierno en Somalia, en defensa de la libertad de navegación en aguas de Somalia y, en mayor medida, en la mitad occidental del océano Índico, son un buen ejemplo de lo expuesto por Gray. Lo veremos al analizar la Operación ATALANTA.

Queda un último aspecto antes de dar avance, y que he esbozado anteriormente: el Nivel Operacional, además de un marco conceptual para entender

rítimas o coaliciones marítimas, frente a enemigos con mentalidad terrestre. Cuando lo hicieron, en la antigüedad, las potencias terrestres para ganar, tuvieron que hacerse a la mar y demostrar su excelencia ahí. Y, al contrario, claro.

³³ Corbett: *op. cit.*, pág. 80.

³⁴ Nathan W. Toronto: «Does Operational Art Exist? Space, Time and a Theory of Operational Art», *Military Operations* (vol. 2, n.º. 1, Winter 2014). Recogido por Tim Benbow, *op. cit.*

mejor los niveles de la guerra, es también un nivel de ejercicio del mando³⁵. En el ámbito de las operaciones navales, a menudo, la estructura variable y dinámica tantas veces, de la cadena de mando, organizada en *Task Forces*, *Groups*, *Units* o *Elements* no contribuye a aumentar la claridad a aquellos con afán clasificatorio. Y, bien mirado, o quizá mal entendido, ¿podría considerarse que los comandantes de fuerza de las diferentes guerras (FAAWC, FASWC, FASUWC, etc.) ejercen su mando en el Nivel Operacional? Lo dejo aquí, por ser una cuestión específicamente naval. Aunque, habría que violentar ciertamente la razón, estimo que podría caber.

Régimen de maniobra. Avante poca las dos

Somalia es un país situado en lo que se conoce como el cuerno de África. Su historia reciente, como buena parte de los países en el África oriental, ha sido convulsa, transitando entre un estado dictatorial, a otros de guerra civil, de débil democracia clánica o simplemente anarquía. A esta situación, hay que añadir intentos secesionistas en Somalilandia o Puntlandia; el azote de movimientos terroristas de carácter fundamentalista islámico, como Al Shabah; una colonización y descolonización imperfecta; fronteras porosas; contrabando de armas y carbón; o las frecuentes sequías y hambrunas, con el resultado de unos 3,5 millones de personas en necesidad de ayuda urgente directa y decenas de miles de desplazados³⁶. Desde la caída de Mohamed Said Barre en 1991, Somalia ha ido transformándose paulatinamente en un Estado fallido. Y sus aguas jurisdiccionales, consecuentemente, en un mar fallido³⁷.

La consecuencia natural de ese Estado fallido (y de su mar fallido) fue el paso, en torno a 2007, de una piratería estructural, artesanal, limitada a las aguas de Somalia y en la que se reivindicaba la protección de las costas y pesquerías locales frente a un número incontrolado de vertidos tóxicos y a un expolio real y sistematizado de las pesquerías por buques de pesca extranjeros regionales de gran porte, a una piratería a mayor escala y de carácter industrial, en la que todo buque desprotegido en tránsito en el océano Índico occidental y en el golfo de Adén (GoA) era buena presa, y en donde se tomaba (y, aunque muy raramente, mataba) rehenes por los que se exigía un cuantioso rescate que buena parte de las naciones desarrolladas estaba dispuesta a pagar. Esta situación, provocó la reacción de la comunidad internacional y numerosas declaraciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) en las que instaba a la

³⁵ Benbow: *op. cit.*

³⁶ Este resumen y datos han sido tomados del OPLAN 00044 REV 2 del CMOPS (cambio 2). Operación ATALANTA, de octubre de 2015 y de EU NAVFOR Op ATALANTA, OPLAN Rev 4, de 17 de diciembre de 2014.

³⁷ El concepto de mar fallido, en lo que yo sé, fue acuñado en la Sección de Estrategia del Estado Mayor de la Armada, en el año 2004.

comunidad internacional a combatir los actos de piratería y robo armado³⁸ y a restablecer la libertad de navegación. Hay que tener en cuenta, además, que, en el pasado, en el apogeo de la piratería somalí, su coste económico se estimó entre 7 y 12 billones de euros al año, correspondiendo solo el 2% a rescates. Uno de los principales factores contribuyentes a este sobrecoste es la necesidad de los buques mercantes de incrementar la velocidad durante el tránsito por las zonas de riesgo, que se estima en torno a los 2,5 billones de euros, o simplemente tomar la ruta del cabo de Buena Esperanza, aumentando costes y tránsitos, en este caso más allá de los diez días.

En lo que respecta a la comunidad internacional, al amparo de diversas resoluciones del CSNU, puso en marcha una serie de medidas, militares y civiles para proteger, inicialmente, la libertad de navegación en la zona y, posteriormente, para estabilizar la región. A esta llamada, respondieron diferentes países de manera individual –aunque, algunos de ellos, posteriormente, se unieron a diferentes coaliciones– y organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE), la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o agrupadas de una manera bastante flexible, bajo el paraguas de los EE.UU., en una coalición naval (*Coalition of Maritime Forces* – CMF). También, la Unión Africana (UA), aprobó una serie de medidas, estas en tierra, para intentar paliar la situación, en la medida que se pudiera o se dejaran, en 2007, entre ellas la Misión de la UA en Somalia (AMISOM) mediante el despliegue de 8000 militares en Somalia³⁹.

En lo que se refiere a la UE, tras el breve establecimiento de una célula de Bruselas con una misión de mera coordinación de unidades navales desplegadas en la zona por algunos países miembro, en diciembre de 2008, lanzó la Operación ATALANTA, una operación de seguridad marítima, basada en vigilancia marítima, presencia naval y la escolta en el marco de lo que era entonces la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Posteriormente, la misión de escolta de los buques que transportan ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos (PMA o WFP en sus siglas en inglés), se amplió a los buques que transportan material logístico en apoyo de AMISOM.

La Operación ATALANTA ha ido evolucionando a lo largo de los casi ocho años de existencia. Se han incorporado unidades de países europeos no pertenecientes a la Unión Europea y no europeos, se ha extendido el Área de Operaciones, se ha autorizado embarcar equipos autónomos de protección

³⁸ La Convención de Jamaica de 1982 contempla la piratería únicamente en aguas internacionales. Cuando estos actos ocurren en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, se recurre al concepto de robo armado.

³⁹ Inicialmente, con el propósito de apoyar el diálogo y la reconciliación, proteger al TFG y las infraestructuras críticas, apoyar la reforma del sector de seguridad, el proceso de desarme y estabilización, y facilitar las operaciones de ayuda humanitaria. Luego, al no completarse el despliegue de sus fuerzas previstas, los cometidos se limitaron a la protección del Gobierno Federal de Transición (TFG) y de la infraestructura crítica en Mogadiscio. Finalmente, con el incremento del número autorizado de efectivos, el mandato fue ampliado para incluir la presencia en otras zonas de Somalia. RCSNU 1772 (2007), de 20 de agosto de 2007, y siguientes.

de buques (AVPD) en los buques del PMA, se ha mejorado la coordinación con las otras fuerzas desplegadas en la zona, se contempla la realización de acciones disruptivas de los depósitos logísticos (DPLD, en sus siglas en inglés) utilizados por los piratas en las playas de Somalia, o se ha potenciado la interacción, mediante el adiestramiento y la realización de actividades conjuntas, con los países con presencia en la región.

Además, la UE ha adoptado un Marco Estratégico para el cuerno de África⁴⁰, base a partir del cual ha ido desarrollando una aproximación integral a la resolución del problema, yendo a la raíz, a las causas, y evitando centrarse en los efectos, contemplando las diferentes opciones políticas y estratégicas desde un punto de vista incluyente, comprensivo y multidisciplinar, con el foco, no solamente en Somalia, sino en toda la región. En lo que respecta a misiones operativas, además de ATALANTA, la UE ha establecido una misión diplomática en la misma Somalia (*EU Mission to Somalia* – EUSM), una misión de adiestramiento para personal de las Fuerzas Armadas de Somalia, que incluye, además, ciertos cometidos en el área de reforma del sector seguridad (*EU Training Mission* - EUTM SOMALIA) y una misión regional de reconstrucción de capacidades en el sector marítimo (EUCAP NESTOR).

Régimen de revoluciones. Avante toda las dos

Mando y Control

Tras esta breve revisión contextual de lo que es la Operación ATALANTA debemos explorar su estructura y funciones en los diferentes niveles, especialmente en el Nivel Operacional y sus funciones, conforme han sido descritas anteriormente.

El control político de EU NAVFOR⁴¹ lo ejerce el Comité Político y de Seguridad (COPS, PSC en sus siglas en inglés), en Bruselas que, a su vez, responde ante el Consejo Europeo y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El comandante de la Operación (*Op Comd*) depende directamente del COPS en lo que se refiere al planeamiento y ejecución de la operación. El Comité Militar de la UE (CMUE), apoyado por el Estado Mayor de la UE (EMUE), hacen el seguimiento de la operación. Por su parte, el presidente del CMUE es el punto de contacto del *Op Comd* con el nivel político.

El mando operativo (OPCOM) de las fuerzas generadas y asignadas a EU NAVFOR reside en las naciones de origen. Una vez que las unidades son asignadas a EU NAVFOR y se encuentran dentro del Área de Operaciones, su control operativo pasa al *Op Comd*, quien, a su vez, delega el mando táctico (TACOM) en el

⁴⁰ *Strategic Framework for the Horn of Africa* (14 de noviembre de 2011).

⁴¹ Cfr. Annex B to EU NAVFOR OPLAN. *Task Organisation and Command Relationships*. 24 de junio de 2014.

comandante de la Fuerza (*FCdr*) desplegado en la zona como CTF 465. Típicamente, el *Op Comd* es un oficial general de la Royal Navy o de los Royal Marines en régimen de destino compartido por un periodo típicamente de 18 a 24 meses. Está apoyado por un 2º comandante (DCOM), un oficial general del Cuerpo General o de Infantería de Marina, comisionado por alguna de los grandes contribuyentes⁴² a la operación, en exclusividad durante seis meses y que asume las funciones de *Op Comd* en caso de ausencia de este. El *FCdr* es un oficial general del Cuerpo General, comisionado por alguno de los países contribuyentes, embarcado y desplegado en zona, normalmente, por periodos de cuatro meses.

El Cuartel General de la Operación ATALANTA (*Operation Headquarters - OHQ*) se encuentra en Northwood, en el Reino Unido. Desde ahí, el *Op Comd* ejerce sus funciones de mando en los niveles estratégico-militar y operacional. En especial, la sincronización de los efectos militares de las líneas estratégicas de la operación⁴³. En el teatro, el Cuartel General del comandante de la Fuerza (FHQ) opera a bordo de una unidad naval en el Nivel Táctico, aunque también asume cometidos en el Nivel Operacional.

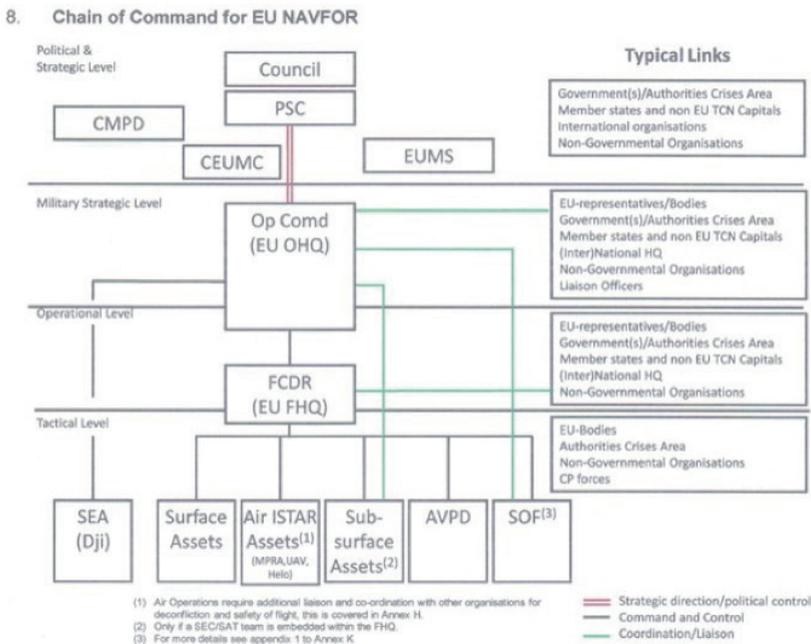


Fig. 1

⁴² Normalmente, Francia, España, Alemania, Italia y Holanda.

⁴³ Las líneas estratégicas principales de la Operación ATALANTA son dos: 1. Proteger los tránsitos de los buques fletados por el PMA y AMISOM, así como los de otros buques vulnerables, y de garantizar el libre tránsito por la zona; y 2. Disuadir e imposibilitar los actos de piratería y robo armado. Además, como una línea estratégica secundaria, se encuentra la de apoyar, bajo petición y conforme a los medios y capacidades disponibles, a las otras misiones e instrumentos que la UE establezca en la zona.

El reparto de cometidos entre el *Op Comd* y el *FCdr*, especialmente en los que puede haber cierto solape, desarrollados en el Nivel Operacional, se describe en el OPLAN de la Operación ATALANTA y las especificidades inherentes a cada rotación se acuerdan antes del despliegue. Sus responsabilidades, en lo que respecta a la sincronización con otros actores, tanto pertenecientes a la UE como ajenos a ella, se encuentran resumidas en la figura antecedente.

Un apunte importante derivado de la estructura de mando de EU NAVFOR. Entre el nivel político en Bruselas y el Nivel Táctico en el teatro, solo hay un escalón, el OHQ en Northwood, donde se funden el nivel estratégico-militar y buena parte del operacional.

Por otra parte, desde el punto de vista nacional, la estructura de Mando y Control recogida en el OPLAN en vigor identifica al JEMAD como la autoridad que ejerce el mando operativo (OPCOM) de las fuerzas nacionales participantes en la operación. El Control Operativo (OPCON) de las fuerzas, en las condiciones que se determinen, lo ejerce el comandante de la Operación, COMEUFOR ATALANTA (*Op Comd* en la terminología UE), por delegación del JEMAD. Pero, en los aspectos de la Operación ATALANTA ajenos al ámbito de responsabilidad de COMEUFOR ATALANTA, el CMOPS, por delegación del JEMAD, ejercerá, a Nivel Operacional, el mando (OPCON) de las unidades participantes en la operación y del personal destacado en los diferentes cuarteles generales multinacionales. Al igual que en el resto de las misiones internacionales, el personal y unidades atribuidas a la Operación ATALANTA pasan a depender de la cadena de mando operativo nacional a partir del momento en que, al inicio del despliegue, abandonen sus bases en territorio nacional, y permanecerán formando parte de la estructura operativa nacional hasta el momento en que, finalizado el movimiento de recuperación, alcancen sus bases en territorio nacional o hasta que el JEMAD ordene su reversión a la estructura orgánica.

Por tanto, entre las cadenas de mando UE y nacional existen similitudes en lo referente al ejercicio del Control Operacional desde un cuartel general no desplegado (y, en ambos casos, no desplegable) y en que ese control se ejerce en un teatro concreto. En el teatro, el *FCdr* asume alguna de las funciones atribuidas a un mando en el Nivel Operacional, especialmente, las de sincronización de las actuaciones militares, no solo de las acciones de las fuerzas propias, sino de la fuerza con otras organizaciones.

Como he mencionado anteriormente, en el ámbito de la lucha contra la piratería y la defensa de la libertad de navegación concurren, además de fuerzas militares de la UE, las de otras organizaciones como la OTAN o las agrupadas en torno a los EE.UU. (CMF) además de aquellas unidades desplegadas por naciones de forma autónoma: China, Rusia, India, etc. Esa multiplicidad de fuerzas ha sido causa de grandes críticas por lo que parece una grave pérdida de eficacia y un atentado contra uno de los grandes principios de la

acción militar: unidad de mando⁴⁴. Esa circunstancia, muy estridente en el nivel político, se va suavizando a medida que se desciende en la jerarquía de niveles... y se avanza en la comprensión mutua. De unas medidas, iniciales, muy discretas encaminadas a evitar interferencias mutuas, se ha ido avanzando y desarrollando innumerables mecanismos de coordinación y reparto de funciones, tales como reuniones periódicas entre los EE.MM. navales de UE, OTAN y CMF; reparto de funciones por los CTF en base a la geografía de la zona; o mecanismos de mayor alcance como SHADE⁴⁵. Hoy es aceptada la idea, entre las diferentes organizaciones, de que ninguna por sí sola es capaz de acometer con éxito la misión que tiene encomendada. A nivel estratégico militar, se produjo una evolución conceptual, pasando de unas relaciones limitadas a evitar interferencias (*deconflict*) a otras tendentes a identificar sinergias (*interdependency*) que se tradujo en un mejor entendimiento en los Niveles Operacional y Táctico. No ha sido posible conseguir la unidad de mando, pero sí una cierta unidad de esfuerzo. Otro aspecto interesante derivado de esa multiplicidad de organizaciones militares en la zona es que permite la participación de países que, en otras circunstancias, en las que solo hubiera desplegada una organización, no podrían hacerlo o, simplemente, estarían incómodas. Así, Dinamarca o Turquía aportan sus fuerzas a través de la OTAN, en tanto que Suecia o Serbia prefieren la UE; o Pakistán, que se suma, y en ocasiones asume el mando, de las fuerzas asignadas a la CMF⁴⁶.

Un aspecto importante del ejercicio del Mando y Control es el relativo al planeamiento. El Plan de Operaciones se realiza enteramente en el OHQ, aunque con aportaciones del FHQ, de las naciones contribuyentes, y siguiendo las directrices emanadas desde Bruselas. La determinación del centro de gravedad operacional se basa no solo en la identificación de los medios necesarios para alcanzar los objetivos o efectos operacionales, sino también los estratégicos⁴⁷, lo que demuestra una vez más la permeabilidad entre los Niveles Estratégico y Operacional en el OHQ y, de manera general, en el entendimiento de las operaciones navales.

⁴⁴ De hecho, algunas naciones, entre ellas España, durante algunos periodos de tiempo (en algunos casos, meses) ha aportado fuerzas simultáneamente a OTAN y UE en la lucha contra la piratería en la zona.

⁴⁵ *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) es una iniciativa puesta en marcha en 2008 que promueve un punto de encuentro regular entre países y coaliciones implicados en la lucha contra la piratería en el océano Índico y golfo de Adén con el fin de mejorar la coordinación de las actividades militares y evitar interferencias entre ellas. Se celebran en Bahrein y en la última de las reuniones participaron civiles y militares de 33 países, 14 organizaciones internacionales, representantes de industrias relacionadas con el sector marítimo y representantes gubernamentales. «<http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/shared-awareness-and-deconfliction-shade>».

⁴⁶ Hay que señalar, no obstante, que la OTAN ha abandonado el teatro del Índico y que la actividad de la CMF en lo que se refiere a lucha contra la piratería ha pasado a un segundo plano.

⁴⁷ Annex A to EU NAVFOR OPLAN: CONCEPT OF OPERATIONS – SUPPORTING INFORMATION. Para 5.

Además, hemos visto como Gray identifica un catálogo de opciones estratégicas –constantes a lo largo de la historia– que las naciones utilizan en sus conflictos. ¿Qué opciones, de las reseñadas anteriormente, están siendo utilizadas por la UE y por EU NAVFOR? En lo que respecta a la UE, hemos hablado de su aproximación integral a la cuestión de la piratería en aguas de Somalia⁴⁸. La UE reconoce que la piratería basada en Somalia es un asunto complejo que solo puede solucionarse mediante la combinación de esfuerzos políticos y diplomáticos acompañados del empleo de recursos militares y legales, programas de ayuda al desarrollo y una potente coordinación internacional. EU NAVFOR es solamente una parte de aproximación integral de la UE, actuando a la vez en los síntomas y en las causas. En el desarrollo de esa aproximación integral, la UE aplica prácticamente todas las opciones estratégicas identificadas por Gray⁴⁹. Por ejemplo, en lo referente a la exhaustación económica. La piratería genera dinero y está financiada. La UE y otras organizaciones internacionales, como REFLECS3⁵⁰, trabajan en la identificación y persecución de los financiadores⁵¹ –piratas, que se reparten en torno al 20-25% del rescate pagado– y de los blanqueadores de ese dinero⁵².

¿Cuál es la situación con respecto a EUNAVFOR? ¿Son aplicables esas opciones estratégicas? El OPLAN diseñado por el OHQ contempla dos líneas estratégicas: Protección y Disuasión e interrupción. Adicionalmente, una línea estratégica secundaria busca apoyar otras misiones e instrumentos de la UE en la zona u otros actores que se definan.

La primera línea estratégica apunta a proteger los buques del PMA (WFP) que transportan ayuda humanitaria a los desplazados en Somalia, así como los buques que transportan apoyo logístico a AMISOM, y los buques vulnerables. También, tiene como objetivo dar garantías al comercio marítimo y proteger la libertad de navegación. Esta es una aplicación inmediata de la opción estratégica relativa a la negación del acceso al flujo de materias primas o críticas. También, se podría entender como una forma de acelerar

⁴⁸ Es lo que se conoce como *The EU Comprehensive Approach against piracy in the Horn of Africa*.

⁴⁹ La utilización de las opciones estratégicas identificadas por Gray se puede trazar en el documento marco para el cuerno de África: *Strategic Framework for the Horn of Africa* («http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf»). No se discute en más profundidad por no ser objeto de este trabajo.

⁵⁰ REFLECS3, *Regional Fusion and Law Enforcement Centre Safety and Security at Sea*, es una organización multinacional, multidisciplinar basada en Seychelles para garantizar el cumplimiento de la ley (*Law Enforcement*).

⁵¹ Se estima que el perfil del inversor en piratería en Somalia abarca antiguos piratas que tuvieron éxito en algún secuestro y reinvierten su dinero en nuevas oportunidades en este campo, aunque también hay habitantes de los poblados, líderes de comunidades y políticos regionales. Cfr. Appendix 6 to Annex D to EU NAVFOR OPLAN: GENERIC STRUCTURE OF A SP NETWORK.

⁵² Y, aunque no viene al caso, en mi opinión particular, es necesaria una infraestructura de blanqueo –y probablemente de inversión– fuera de la zona, probablemente en países del Oriente Medio y Europa, que exige una mayor profundización.

la extenuación financiera de los piratas al negar el acceso a las fuentes de ingresos.

La segunda línea estratégica promueve la disuasión e interrupción de las acciones de piratería y robo armado en la mar, complementado con la puesta en manos de la justicia de los piratas detenidos. O, como aclara un poco más adelante: restringir la actividad de los piratas en la mar. Y esa restricción de la actividad se consigue forjando alianzas. De alguna manera, da sentido al intento de unidad de esfuerzo comentado anteriormente y a esa interdependencia entre las diferentes misiones militares que combaten la piratería en el cuerno de África. Y, en este sentido, aunque el liderazgo lo ejerce el nivel político de la UE, existe una determinación, apoyada de manera práctica por EU NAVFOR, por sumar a los gobiernos y organismos regionales a los esfuerzos de la lucha contra la piratería, especialmente, en conseguir llevarlos a la justicia y que cumplan su condena en cárceles de la región. En este aspecto, existen acuerdos entre la UE y Seychelles para la transferencia por EU NAVFOR de individuos sospechosos de haber cometido actos de piratería o robo armado en la mar. Ahí son juzgados y, caso de ser condenados, cumplen su condena en un establecimiento financiado por la UE. Otros acuerdos están siendo negociados con Kenia, Tanzania e Islas Mauricio. El diseño del OPLAN de EU NAVFOR por el OHQ contempla, quizá de manera intuitiva, la utilización en el Nivel Operacional de los instrumentos estratégicos.

Inteligencia operativa

La inteligencia es una de las funciones más importantes en cualquier operación o campaña e informa el planeamiento, el alistamiento y la ejecución. Se encuentra en los tres niveles mostrando algunas diferencias (algunas aparentes, otras no tanto) entre ellos. En el Nivel Operacional, la inteligencia operativa apunta a la adquisición, análisis y evaluación de información relativa a todo el teatro (y áreas adyacentes). A diferencia de la inteligencia táctica, no se dedica solo a factores físicos (personal, armas, equipos) sino también a factores menos medibles, como moral y disciplina de las fuerzas enemigas, doctrina, adiestramiento, fortalezas y debilidades de los líderes oponentes, etc.

En lo que respecta a la Operación ATALANTA, el esfuerzo en inteligencia está asumido en los Niveles Estratégico-Militar, Operacional y Táctico y sus relaciones gobernadas por instrucciones permanentes de carácter clasificado. No obstante, el área de interés para la inteligencia operativa es mayor que el área establecida de operaciones e incluye el mar Rojo, el golfo Pérsico, una mayor superficie del océano Índico y buena parte de los países ribereños.

EU NAVFOR ATALANTA deriva su inteligencia de diversas fuentes, especialmente, ISR (*Intelligence Surveillance and Reconnaissance*) apoyado en imágenes tomadas de los destacamentos aéreos basados en Djibuti y de aeronau-

ves embarcadas en buques asignados a la operación, y utilizada tanto en los Niveles Operacional y Táctico. El Centro de Satélites de la UE (EU SATCEN) proporciona información en imágenes de ciertas infraestructuras de interés, carreteras o topografía. Aunque carece de la resolución de los medios ISR, permite su fusión y proporciona una comprensión mejor de la situación. Su explotación se realiza en el OHQ, eminentemente en el Nivel Operacional. La Operación ATALANTA utiliza HUMINT⁵³ de producción propia, obtenida a través de contacto interpersonal en el teatro, básicamente a través de entrevistas y de aproximaciones amistosas en la mar. También, se dispone de HUMINT, SIGINT y ELINT proporcionadas por medios nacionales de los diferentes países. Finalmente, es de gran importancia la OSINT que se nutre de información y datos tomados de páginas web, prensa escrita, institutos y centros de investigación y de pensamiento, *Twitter*, *Facebook*, páginas oficiales de los diferentes gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales, etc. En el caso de la información obtenida por estos medios precisa, para ser de utilidad operativa, ser corroborada por otras fuentes, tarea a la que dedica parte de su tiempo el OHQ.

C2W

C2W, o como se conoce en el entorno de la Operación ATALANTA, operaciones de influencia, es una parte fundamental de la actividad de EU NAVFOR. De hecho, la disuasión, el quicio de las operaciones antipiratería, es la quintaesencia de las operaciones de influencia y, como tal, aparece en una de las tres líneas estratégicas. Las operaciones de influencia exigen la aplicación coordinada, integrada y sincronizada de las diferentes capacidades diplomáticas, informativas, militares, económicas, etc. de la UE que lleven a crear actitudes, comportamientos y decisiones de actores ajenos que promuevan los intereses y objetivos de la UE. Debido a esa complejidad y a que las capacidades de la UE son ajenas a EU NAVFOR, gran parte de las operaciones de influencia, se dirigen desde el OHQ. El OPLAN, en su anexo O, identifica dos grandes áreas de operaciones de influencia: las operaciones de información (INFO OPS) y la cooperación Cívico-Militar (CIMIC).

Las responsabilidades en el planeamiento y ejecución de las INFO OPS están distribuidas entre el OHQ y el FHQ. Una de las más importantes es la que busca interactuar con las personas que ejercen influencia real en su organización (*Key Leader Engagement - KLE*)⁵⁴. En la figura se aprecia la división de responsabilidades entre los diferentes niveles. Como nota práctica, cabe

⁵³ HUMINT: Human Intelligence; SIGINT: Signals Intelligence; ELINT: Electronic Intelligence; OSINT: Open Sources Intelligence.

⁵⁴ El OPLAN define KLE como *the planned and co-ordinated orchestration and use of the military leadership in order to influence key decision makers, opinion shapers, influencers, or leaders of defined audiences, working in support of operation objectives*. Annex O to EU NAVFOR OPLAN. INFLUENCE OPERATIONS. Para 3c.

señalar el afán de prácticamente todos los *FCdr* y comandantes de buques a escalar al nivel superior a la menor oportunidad, lo que causa cierta fatiga institucional a la persona objetivo del KLE.

Who	Key Leaders envisaged
Op Comd / DCOM	(1) Regional/Contributing countries' MODs, CHODs and Permanent Representatives. (2) TCNs' ambassadors in the AOO. (3) SFG Ministries in coordination with the EU Somali Mission (EUSM). (4) Somali regional authorities and maritime forces. (5) Relevant UN Bodies (UNODC, IMO etc). (6) International Organisations (GO/NGO). (7) Adjacent commands (NATO/CMF and third party nations).
FCDR	(8) Regional/SFG countries' Chief Naval Officers (CNOs). (9) WFP representative in AOO. (10) AMISOM Comd. (11) IOs/NGOs active in AOO. (12) Somali authorities in all regions below ministerial level (unless authorised). (13) Port authorities. (14) Ship Masters and crew members.
Ship COs	(15) Ships are to support the OpComd, DCOM and FCDR in conducting KLE as directed. (16) Ships are to conduct KLE on a case by case basis as delegated by the FCDR.

Fig. 2

Aquellas interacciones con personas no incluidas en el KLE, se consideran de carácter táctico y son planeadas y llevadas a cabo, normalmente, por el *FCdr*⁵⁵. Adicionalmente, forman parte de las INFO OPS las operaciones psicológicas (en tanto las autoricen las reglas de enfrentamiento) y otras actividades que podrían ser consideradas de diplomacia naval de bajo nivel (*Presence, Posture, Profile* - PPP). PPP precisa una consideración seria de las diferencias culturales y requiere una formulación muy cuidadosa de los mensajes a transmitir, por lo que es normalmente acometida por el OHQ y ejecutada por el *FCdr*.

⁵⁵ En OTAN se conocen como *Regional Leader Engagement* (RLE) / *Local Leader Engagement* (LLE).

En lo que respecta a CIMIC, la cooperación se desarrolla en torno a tres grandes líneas de acción: la industria marítima civil, la construcción de capacidades marítimas regionales y el apoyo al desarrollo de formas de vida alternativas a la piratería, como por ejemplo reactivación de la industria pesquera, establecimiento de industrias relacionadas con la producción de petróleo y gas o rehabilitación de infraestructuras. CIMIC se desarrolla con innumerables actores, entre los que hay que destacar: el gobierno federal de Somalia (SFG), y los gobiernos regionales de Somalilandia y Puntlandia; los gobiernos de los países regionales (Djibuti, Kenia, Tanzania, Seychelles, etc.); sus respectivos servicios de Armada y guardacostas; EUCAP NESTOR; REFLECS3; SEYPIC⁵⁶. Son, asimismo, objeto de CIMIC, diversos programas de estabilización y desarrollo regional lanzados por la Comisión Europea: *Maritime Security Programme* (MASE) o *Critical Maritime Routes Programme* (CMR); organizaciones receptoras de ayuda de la UE: *Indian Ocean Commission* (IOC), *Intergovernmental Authority on Development in East Africa* (IGAD), *East African Community* (EAC) o *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA); organismos e iniciativas de Naciones Unidas: AMISOM, *United Nations Development Program* (UNDP), *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), *United Nations Food and Agriculture Organisation* (UNFAO), *International Maritime Organisation* (IMO); u otros organismos como INTERPOL, *Africa Partnership Station*, etc. Como se puede apreciar, la complejidad y variedad de esas relaciones exigen liderazgo y dirección por parte del OHQ, así como su desarrollo. En ocasiones, el FHQ participa de su ejecución.

Logística operativa

Un aspecto a señalar es el de la logística operativa. Esa es una de las funciones típicas y más importantes del Nivel Operacional, tal como recogen, entre otros, Vego y Benbow.

El concepto logístico de EU NAVFOR se basa en una combinación de apoyo a flote (orgánico, o apoyado por unidades de otras fuerzas navales en la zona) y utilización de los servicios portuarios durante escalas en puertos de la zona. Aunque el apoyo logístico es responsabilidad de cada uno de los Estados miembros participantes en EU NAVFOR, el concepto logístico reseñado en el OPLAN contempla la responsabilidad colectiva de los Estados en el apoyo logístico a las unidades de EU NAVFOR.

Es importante entender el contexto en el que se presta el apoyo logístico: el Área de Operaciones es extensa (equivalente al tamaño de Europa occidental) y con unas líneas de comunicación muy largas, lo que exige un planeamiento meticuloso en los aspectos logísticos..., y médicos. Además, es

⁵⁶ SEYPIC, *Seychelles Piracy Information Centre*, es una organización nacional, colocada con REFLECS3, y cuya misión es la de procesar la información de inteligencia recibida de diversas fuentes.

preciso tener en cuenta el clima tropical, el entorno africano (*This is Africa!*), la dispersión y calidad del apoyo en tierra (hospitales incluidos), y la escasez de buques de aprovisionamiento.

Para apoyar la logística operativa, ya desde los inicios de la Operación ATALANTA, se estableció en la base naval francesa en Djibuti, un elemento de apoyo logístico (*Support Element ATALANTA – SEA*) que asiste y coordina el apoyo logístico a los medios de EU NAVFOR, tanto en tierra como a flote. Depende directamente del OHQ y esta dependencia, fruto de sus tareas en el Nivel Operacional, aunque también táctico, ha sido objeto de debate recurrente, precisamente por esos cometidos, entre el *Op Cmd* y el *FCdr*.

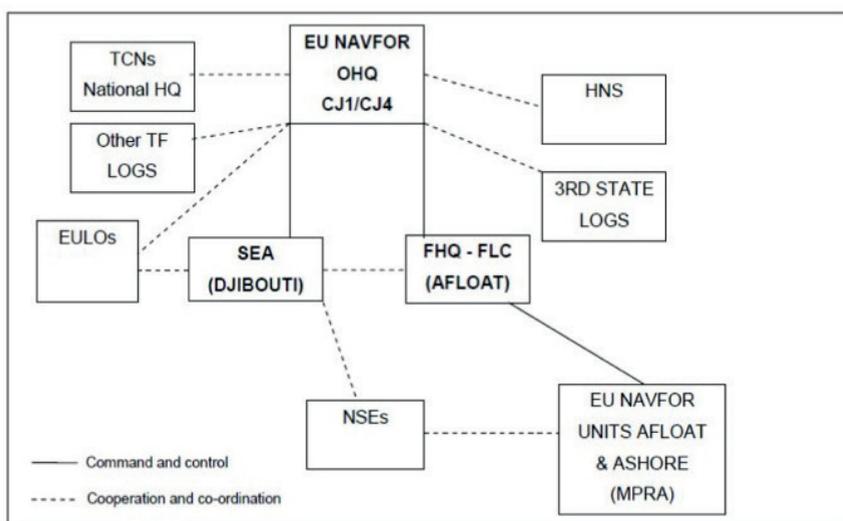


Fig. 3

Por otra parte, la división de funciones entre el OHQ y el FHC muestra la dificultad de delinear claramente el Nivel Operacional desde el punto de vista logístico. El OHQ asume la responsabilidad de coordinar el apoyo logístico proporcionado por las naciones contribuyentes (*Troop Contributing Nations – TCN*), recursos locales franceses en Djibuti puestos a disposición de EU NAVFOR (*In-country Resources – ICR*), las relaciones con las naciones anfitrionas (*Host Nation Support – HNS*), terceras naciones o con los contratistas. Además, contribuye a las diferentes necesidades de planeamiento y sirve de puente con el EMUE, en Bruselas. Por su parte, la célula logística del FHC es responsable ante el OHQ de la dirección y apoyo logístico a las unidades de él dependientes en el teatro.

Otras funciones en el Nivel Operacional

Antes de abandonar la aplicación del Nivel Operacional en la EU NAVFOR Somalia es preciso reseñar, aunque sea a vuela pluma, otras funciones cubier-

tas por EU NAVFOR y que son desempeñadas, también, en el Nivel Operacional. Por ejemplo, OPSEC, *Force Protection* (FP), *Media Operations*. No forman parte de las actividades operativas específicas del Nivel Operacional –y, por tanto, no son objeto de esta exploración– el adiestramiento y *Mission Rehearsal*, el proceso de identificación de lecciones aprendidas, o el planeamiento y la gestión de los aspectos legales y financieros de la operación, aunque en todos ellos el papel del OHQ es preeminente.

OPSEC: La autoridad de seguridad de la Operación ATALANTA es el jefe de la Sección CJ2 (ACOS CJ2) (Inteligencia) del OHQ, si bien para aspectos de COMSEC lo es el ACOS CJ6 (CIS). Aunque la responsabilidad de la OPSEC descansa en el OHQ, por supuesto, la OPSEC permea todos los escalones de la estructura de EU NAVFOR existiendo responsabilidades en cada uno de ellos.

Force Protection (FP): Aunque FP es una responsabilidad nacional (HN y TCN), EU NAVFOR es responsable del seguimiento y evaluación de la situación de seguridad y de la asunción de las medidas de protección por su personal. El OHQ y, en menor medida, el FHQ mantienen relaciones de coordinación con HN y TCN. CJ2 del OHQ emite las evaluaciones de seguridad física y OPSEC para los principales puertos de escala y promulga los niveles de amenaza al FCdr para la implantación de las medidas correspondientes.

Media Operations: Las *Media Ops* de EU NAVFOR es una parte fundamental de la actividad de la Operación ATALANTA y tienen que estar alineadas –y, de hecho, apoyar– la campaña global de la UE relativa al cuerno de África. Por tanto, son responsabilidad del OHQ. El objetivo es aportar toda la información de interés a las audiencias internacionales, mediante el uso de canales de comunicación tradicionales y no tradicionales. Para ellos, coordinado por el OHQ, se organiza actividades en el OHQ, emite comunicados de prensa, entrevistas en radio o TV, y se colocan en la web de EU NAVFOR, y en las páginas de Facebook y *feeds* de Twitter. Además, apoya a los países contribuyentes en la utilización de los diferentes *Master Messages* y *Lines to Take* (LTT). Por otra parte, debe garantizar que las diferentes sensibilidades, costumbres o tradiciones de los países de la región son respetadas y tenidas en cuenta.

Avistamiento

A modo de conclusión, confieso que me cuesta ver con claridad –por lo menos, al modo como soy capaz de ver la estrategia o la táctica– la aplicación o utilidad del Nivel Operacional como diferenciado del Nivel Estratégico, en las operaciones navales en un único teatro, como es el caso de EU NAVFOR SOMALIA. También, si se quiere, en la parte de las operaciones conjuntas que se desarrolla en la mar. En mi opinión, la mar, la alta mar *va de soi*, es poco conjunta militarmente. Otra cosa es que las operaciones navales puedan precisar del apoyo de otros ejércitos, pero eso no las convierte, en mi opi-

nión, en operaciones conjuntas⁵⁷. Quizá, son las operaciones expedicionarias y las operaciones en el litoral, zona con potencial y capacidad de encuentro e interacción de los diferentes ejércitos, donde sea de mejor aplicación lo teorizado para el Nivel Operacional. También, en el litoral, puede aparecer la necesidad de entender lo que hacen otros actores, especialmente, ajenos a la milicia. Estos, por otra parte, tienen su propia agenda y, generalmente, no se dejan coordinar o sincronizar. Quizá a lo más que se puede aspirar en este caso es a evitar interferencias. *Deconflict!* como señalé anteriormente. No obstante, creo que el desarrollo del concepto de la guerra en red, bien sea a través del *Network Centric Warfare* (NCW) o *Network Enabled Capability* (NEC), o la utilización militar del ciberespacio tienen un hábitat natural en el Nivel Operacional, además del táctico, como bien identifica Astorga⁵⁸.

Derivado de lo expuesto de la Operación ATALANTA, no parece que haya una diferenciación clara en el OHQ entre los Niveles Estratégico-Militar y Operacional; y que haya un único actor posible en el Nivel Operacional. Tanto el *Op Comd* como el *FCdr* actúan en este nivel –al fin y al cabo, el Nivel Operacional no es solamente el nivel de sincronización de las acciones tácticas para alcanzar los objetivos estratégico, sino también donde se producen las relaciones con otros actores o se integran las capacidades conjuntas– aunque, sin duda con mayor amplitud el *Op Comd*. Asimismo, parece que los dos pueden actuar en este nivel sin mayores interferencias, quizá debido a que existe una relación jerárquica entre ellos y que los diferentes cometidos estén bien delimitados. Asimismo, en caso de que existan dos o más operaciones simultáneas en teatros diferentes, el balance de cometidos en el Nivel Operacional entre el *Op Comd* y el *FCdr*, probablemente, se tenga que mover más hacia este último.

El OHQ, que asume buena parte del planeamiento y ejecución de las funciones en el Nivel Operacional, no es desplegable y no ha desplegado en teatro. Y, aunque el *FCdr* se ha arrogado parte de alguna de las funciones típicas del Nivel Operacional, de la actuación en EU NAVFOR no se deriva la necesidad de tener presencia en el teatro, aunque, sin duda, el *Op Comd* deberá visitar el teatro con mucha frecuencia, sobre todo en apoyo de las operaciones de influencia.

Aunque no se deriva directamente del estudio de la actividad de EU NAVFOR, en operaciones conjuntas, el concepto de mando componente es válido y necesario. Su nivel, donde haya interacción, deberá ser inexorablemente el Táctico. Eso lo favorece además si el *Op Comd* despliega en zona, aunque –como hemos visto– no es imprescindible. De alguna manera, la bondad de este concepto, la prueban los numerosos ejercicios de certificación de

⁵⁷ Aunque la terminología no ayuda: en el ámbito OTAN se podría equiparar a las *Small Joint Operations (Maritime)*.

⁵⁸ Astorga: *op. cit.*, págs. 23 y ss.

la NRF⁵⁹, en que el JHQ (Nivel Operacional) tiene subordinados un número de mandos componentes. Para que un comandante de mando componente pueda asumir cometidos operacionales, las relaciones de mando entre los mandos componentes deberán estar muy bien definidas, siendo de utilidad el concepto *Supporting-Supported*.

En el ámbito marítimo, en una operación conjunta de fuerte orientación naval⁶⁰, la Armada dispone de estructuras permanentes para asumir responsabilidades en un teatro concreto, especialmente en misiones expedicionarias y de seguridad marítima. Dependiendo de la entidad de la misión o del número de teatros, estimo que el ALFLOT desde el CG de la Flota –o el ALNAV o el COMGEIM– así como el ALMART, aunque este último necesitaría que su CG estuviera fuertemente reforzado, poseen, desde mi punto de vista, la mentalidad, el conocimiento y las capacidades para asumir buena parte de las funciones de un mando en el Nivel Operacional, no siendo preciso en este caso, un cuartel general *ad hoc*. O, dicho de otra manera, deberían configurarse y reforzarse específicamente para la misión encomendada. ¿Es el OHQ de EUNAVFOR, un cuartel general *ad hoc*?, de alguna manera, lo es, al no existir anteriormente y haberse creado específicamente para dirigir la Operación ATALANTA, aunque el núcleo fundamental está tomado del Estado Mayor del COMUKMARFOR: el comandante, el jefe del Estado Mayor, POLAD, LEGAD, el núcleo de inteligencia, comunicaciones, relaciones con la prensa, etc. Y se puede ver al revés: es un cuartel general ya existente, fuertemente reforzado.

Extracto del parte de campaña de la expedición a la isla de San Borondón, por M. Jourdain

...El Nivel Operacional, conceptualmente, es de aplicación a las operaciones navales, aunque, cuando se trata de una operación eminentemente naval, en un solo teatro, sus funciones se solapan fácilmente con las de la estrategia naval [...] eso es debido a que los diferentes niveles no están conformados en discontinuidad, sino mediante transiciones suaves, especialmente en lo que se refiere al Nivel Operacional, que hace de puente entre la estrategia (naval) y la táctica [...] lo que apoya su carácter escurridizo y su aplicación, tantas veces, inadvertida...

⁵⁹ El autor ha sido durante dos años director de la Dirección de Preparación Operativa (*Operational Preparation Directorate*–OPD) con la misión de evaluar el alistamiento para el combate de los cuarteles generales conjuntos (JFC Brunssum, JFC Naples y JC Lisbon) al mando de las *NATO Response Forces* (NRF).

⁶⁰ *Maritime-heavy*, para usar la terminología en boga en OTAN.

Anexo I

Algunas definiciones de lo que es Estrategia, Táctica, el Arte Operacional y sus niveles

ESTRATEGIA⁶¹

Strategy equals ends plus ways plus means. Art Lykke

A story told in the future tense. Lawrence Freedman

The use or threat of military power for political purposes. Colin S. Gray

A prudent idea or set of ideas for employing the instruments of national power in a synchronized and integrated fashion to achieve theatre, national and multi-national objectives. JP1, 1-7. US DoD.

La estrategia no es sino el ingenio aplicado a la guerra.

ÁLVAREZ-ARENAS Y PACHECO, Eliseo. *Investigaciones estratégicas*. Editorial Naval. Madrid. 1985

ESTRATEGIA MENOR⁶²

Minor Strategy has for its province the plans of operations. It deals with—

(1) The selection of the «objectives», that is, the particular forces of the enemy or the strategical points to be dealt with in order to secure the object of the particular operation.

(2) The directing of the force assigned for the operation.

Minor Strategy may be of three kinds:

(1) Naval, where the immediate object is to be attained by a fleet only.

(2) Military, where the immediate object is to be attained by an army only.

(3) Combined, where the immediate object is to be attained by army and navy together.

GRAN TÁCTICA⁶³

... il semble que l'art de la guerre se compose réellement de six parties bien distinctes.

⁶¹ Las cuatro primeras definiciones están recogidas en Matheny, *op. cit.*

⁶² Julian S. Corbett: *Some Principles of Maritime Strategy*. Appendix The «Green Pamphlet», War Course, Strategical Terms and Definitions used in Lectures on Naval History. London, 1911.

⁶³ Le Baron Henri de JOMINI. *Précis de l'art de la guerre ou nouveau tableau analytique*, París, 1838.

La 1^{ère} est la politique de la guerre;

La 2^{ème} est la stratégie, ou l'art de bien diriger les masses sur le théâtre de la guerre, soit pour l'invasion d'un pays, soit pour la défense du sien;

La 3^{ème} est la grande tactique des batailles et des combats;

La 4^{ème} est la logistique ou l'application pratique de l'art de mouvoir les armées ();*

La 5^{ème} est l'art de l'ingénieur, l'attaque et la défense des places;

La 6^{ème} est la tactique de détail.

Y en algún momento considera que la filosofía o aspectos morales de la guerra podrían convertirse en una división adicional del arte de la guerra, aunque finalmente se decide por reunirlos en la misma sección que la política.

ARTE OPERACIONAL

A component of military art concerned with the theory and practice of planning, preparing, conducting, and sustaining major operations and campaigns aimed at accomplishing operational or strategic objectives in a given theatre.

Vego, *op. cit.*, pág. 2.

NIVEL ESTRATÉGICO

El nivel superior de planeamiento y conducción de las operaciones militares, en el que se establecen los objetivos estratégicos militares, se definen y asignan las capacidades necesarias, se establecen limitaciones y se coordinan las actividades militares con otras no militares que persiguen el mismo fin.

Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas (PDC-01). Mayo 2009.

The level at which a nation or group of nations determines national or multinational security objectives and deploys national, including military, resources to achieve them.

NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French), (AAP-6), 2008.

NIVEL OPERACIONAL

En este nivel se planea, conduce y sostiene la campaña. En él se articulan las acciones tácticas de forma que su combinación, coordinada y sincronizada permita alcanzar los objetivos estratégicos.

Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas (PDC-01). Mayo 2009.

The level at which campaigns and major operations are planned, conducted and sustained to accomplish strategic objectives within theatres or areas of operations.

*NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French), (AAP-6), 2008. Esta definición también es asumida por los británicos es su *British Military Doctrine 0-01* (MOD, 2001) y en *UK Glossary of Joint and Multinational Terms and Definitions* (JWP 0-01.1).*

The operational level of command is normally established only in time of regional conflict. This level of war is conducted in a given theatre of operations. It focuses on the employment of military forces to achieve theatre-strategic objectives through the planning, preparation and execution of a single campaign [...] The operational commander translates a given theatre-strategic objective into a series of operational objectives accomplished through a series of major operations as part of a single campaign.

Vego, *op. cit.*, pág. 21.

NIVEL TÁCTICO

Este es el nivel en el que se desarrollan las batallas, combates y actividades que permiten alcanzar los objetivos operacionales. En este nivel serán más frecuentes las actividades específicas.

Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas (PDC-01). Mayo 2009.

The level at which activities, battles and engagements are planned and executed to accomplish military objectives assigned to tactical formations and units.

NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French), (AAP-6), 2008.

Capítulo quinto

El Nivel Operacional. MALI EUTM

GB ET Alfonso García-Vaquero Pradal

Introducción

La Unión Europea no podía quedar al margen de la problemática de los niveles de conducción de las operaciones. La aproximación global y la acción integrada son unas características que demandan cualquier política que se quiera aplicar al tratar de dar solución a las crisis actuales y potenciales. El empleo de mecanismos civiles y militares, en las modalidades que se determinen, es hoy en día una realidad que será imprescindible en el futuro.

La necesidad de una cadena de mando, que asegure la eficacia y eficiencia de las misiones y operaciones de la política europea de seguridad común (PESC o CSDP en inglés), es una prioridad para la alta representante del Servicio de Acción Exterior de la UE (HR EEAS) Federica Mogherini. En estos momentos se está llevando a cabo una revisión de los mecanismos de gestión de crisis, de forma que sean los más adecuados posible, teniendo en cuenta las especificidades y complejidad de la toma de decisiones en el seno de la UE.

La organización del EEAS, con sus pilares civil y militar diferenciados y la complicada relación entre ambos, por problemas estructurales y de necesidad de concienciación para el trabajo en común, realza la importancia de la revisión en curso de los mecanismos de gestión de crisis de la UE. Las estructuras de Mando y Control resultantes deberían poder cumplir con la

finalidad, objetivos y nivel de ambición derivados de la nueva estrategia global de la UE presentada el pasado mes de junio.

Desde el año 2003, en que se lanzó la primera misión militar CSDP¹, hasta el presente año 2016 han sido un total de treinta misiones. La estructura de Mando y Control para cada una de ellas se ha ido activando caso por caso, de forma temporal y adaptada a las necesidades y características propias de cada una de ellas. En la actualidad de las seis misiones militares CSDP, tres de ellas dependen de un cuartel general operacional (OHQ)² y en las otras tres el jefe de misión lo es también de la operación³.

Este caso concreto es el de EUTM MALI donde el autor tuvo la oportunidad de relacionarse directamente desde el nivel político-estratégico, tanto en Bruselas como en Bamako, hasta con el Nivel Táctico con las fuerzas puestas a su disposición por la UE.

Las misiones no ejecutivas⁴, de adiestramiento y asesoramiento, «capacity building», constituyen no solo un elemento de respuesta en los procedimientos de gestión de crisis de la UE, si no que se encuadran en el marco de la reforma del sector de seguridad (RSS) del país donde despliegan. En consecuencia, su entorno operativo tiene un fuerte componente civil, de relación, de necesaria coordinación y enlace con otros actores no puramente militares.

EUTM Mali es una misión piloto que está siendo utilizada para estudiar el modelo de intervención de la UE en el futuro. En ella no existe un cuartel general dedicado en exclusiva a la conducción operacional. El cuartel general de la misión EUTM Mali, no ejecutiva, cumple con sus funciones en los niveles de planeamiento y conducción estratégico, operacional y táctico. El jefe de la Misión lo es también de la Fuerza y ejerce el Mando y Control de la operación en esos tres niveles.

¿Es válido este modelo para otro tipo de operaciones? ¿Qué podría aportar, como valor añadido, la existencia de un OHQ? Analicemos la situación desde el prisma de la misión no ejecutiva de Mali, como parte de la RSS y que cada lector intente sacar conclusiones según sus propias necesidades.

Palabras clave: EEAS–EUMS, OHQ–OPSCEN, cívico-militar, Mando y Control–EUTM Mali, misión no ejecutiva–aproximación global, RSS.

¹ La misión CONCORDIA, en FYROM, se inició en marzo de 2003 haciendo uso de medios y capacidades OTAN, tras la firma de un acuerdo de colaboración.

² EUFOR ALTHEA en BiH, EUNAVFOR SOMALIA y EUNAVFOR MED SOPHIA.

³ EUTM SOMALIA, EUTM MALI y EUMAM RCA.

⁴ Las misiones no ejecutivas son todas aquellas donde, por mandato, no se contempla la participación en operaciones de combate ni siquiera el verse involucrado en situaciones que pudieran degenerar en las mismas. El empleo de la fuerza se realiza de acuerdo a las ROEs, normalmente muy robustas, con la finalidad de proteger a la Fuerza.

El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS)

Generalidades

En este mundo globalizado, de creciente inestabilidad y en evolución permanente, la UE se enfrenta a múltiples retos tanto en países vecinos como en el resto del mundo. La política europea de seguridad y defensa permite a la Unión ejercer un rol de liderazgo en operaciones de mantenimiento de paz, la prevención de conflictos y contribuir a reforzar la seguridad internacional. Esta política es una parte integral de la aproximación global de la UE mediante la gestión de crisis, basada en capacidades civiles y militares. Desde el año 2003 en que se lanzó la primera misión en BiH, la UE ha contribuido con cerca de treinta misiones a la seguridad en Europa y el resto del mundo.

Por decisión del consejo de la UE de 26 de julio 2010, se establece la organización y normas de funcionamiento del EEAS. El EEAS es un ente autónomo de la UE, bajo la dirección de un alto representante (HR), que se encarga de los asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad de la UE, incluida la política europea de seguridad y defensa común⁵. Su cuartel general permanente se encuentra en Bruselas.

Dentro de su compleja organización (ver figura 1), entre otras direcciones, centros u organismos, destacan la presencia de la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD), el Centro Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), el Estado Mayor militar de la UE (EUMS), el Centro de Situación (SIT-CEN) y desde el año 2012 el Centro de Operaciones de la UE (OPSCEN), cuyo director está bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (COPS/PSC) y, en caso necesario, bajo la dirección militar del Comité Militar de la UE (EUMC). No tengo intención de entrar en más detalles organizativos, pues creo que el lector podrá apreciar ya desde el principio lo difícil que resulta tomar una decisión en el seno de la Unión Europea. Si, además, son temas relacionados con la seguridad y defensa, en el seno de una macro organización multinacional dominada principalmente por los asuntos político-económicos y diplomáticos, no cabe duda que hay que tener una sensibilidad especial.

La cadena de mando militar en la UE se representa por la sucesión de los diferentes mandos a todos los niveles: Estratégico, Operacional y Táctico si bien, bajo determinadas circunstancias, una misma autoridad puede asumir varios niveles de conducción diferentes. La UE, como tal, no dispone de una cadena de mando militar de forma permanente, sino que esta se activa en caso de lanzar una misión según sus circunstancias.

⁵ El alto representante es el jefe de la diplomacia comunitaria, coordina la acción exterior de la Unión Europea y es el encargado de las relaciones internacionales.

La estructura militar, como tal, tiene aún que ser desarrollada con más detalle de forma que se gane en eficacia y eficiencia en todas aquellas misiones u operaciones que la UE decida desplegar. El debate está en marcha y el impulso a las necesarias reformas está liderado por la propia alta representante. Es preciso mencionar que hay ciertos países reticentes a la existencia de una estructura militar permanente.

*La política europea de seguridad y defensa común.
Procedimientos de gestión de crisis*

Con el nombramiento de la actual alta representante a finales del año 2014 se aceleró el proceso de revisión de los Procedimientos de Gestión de Crisis (CMP) en el seno de la UE. La existencia de la Capacidad de planeamiento y conducción Civil (CPCC), de la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD), la aplicación de los acuerdos del tratado de Lisboa, la propia creación del EEAS y la creciente inestabilidad obligan a mejorar la coordinación y la coherencia de la gestión de crisis. Estos procedimientos, convenientemente actualizados, deben proporcionar el marco de actuación que permita acelerar la toma de decisiones en respuesta a crisis emergentes, una vez alcanzado el consenso político. Todas las misiones u operaciones lanzadas por la UE deben actuar siempre de acuerdo al respeto de la legalidad internacional y los derechos humanos, incluida la igualdad de género.

Sean cuales fueren los procedimientos a emplear para gestionar una crisis, es fundamental entender que toda misión, en el marco de la política europea de seguridad y defensa común, está siempre bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad, siendo la responsabilidad final del Consejo y de la alta representante de forma que queden garantizados los objetivos de la política exterior de la UE.

A grandes rasgos, el proceso completo de gestión de crisis consta de cinco fases principales; en la primera se trata de identificar claramente la crisis dónde podría ser necesaria una intervención y las posibles medidas a aplicar. Durante la segunda se desarrolla el concepto de gestión de la crisis y se adopta la decisión sobre qué tipo de misión, civil o militar se va a desplegar. Seguidamente en la tercera fase se desarrolla el concepto de la operación, tiene lugar la generación de las fuerzas y recursos y se toma la decisión sobre el despliegue. Esta tercera fase se puede realizar mediante un procedimiento abreviado o *fast track* en caso necesario. La cuarta fase es la de despliegue y ejecución propiamente dicha de la operación. El proceso con una quinta fase de revisión estratégica de la misión donde se la puede dar por concluida, prorrogarla en los mismos términos o reconducirla para adaptarla a la evolución de la situación en el Teatro de Operaciones.

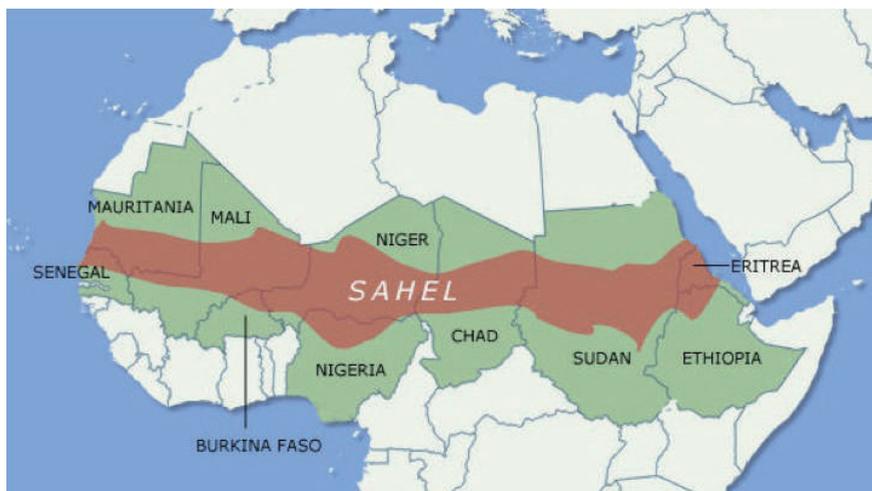


Figura 2. El Sahel zona de actuación preferente

El marco de actuación política para la gestión de crisis debe establecerse en la primera fase, describiendo con toda claridad la crisis a la que nos enfrentamos, las razones de por qué debe intervenir la UE y qué instrumentos están disponibles como más idóneos. Este marco general de actuación debe ser lo más amplio y genérico posible de forma que dé cabida a todo tipo de soluciones, en consonancia con la aproximación global inherente a la UE para la resolución de crisis. Sanciones económicas, acciones diplomáticas y de mediación, ayuda humanitaria, ayudas al desarrollo o el despliegue de una misión CSDP civil, militar o ambas.

Fase 2; el desarrollo del concepto de gestión es responsabilidad del CMPD en estrecha coordinación con el CPCC (misiones civiles) y el EUMS (misiones militares) entre otros organismos. Todo tipo de expertos apoyan este proceso, derechos humanos, asuntos de género, seguridad y especialmente la Comisión (civil) y el mecanismo ATHENA (militar) para todas las cuestiones financieras. Los Estados miembro comienzan ya a aportar datos sobre posibles fuerzas y recursos disponibles.

El PSC comunica al director del CPCC, como futuro jefe de la posible operación civil, que comience el planeamiento operativo y que identifique posibles candidatos a jefe de misión (*head of mission*, HoM). Por la parte militar el EUMC comienza también a buscar candidatos tanto al OHQ como de jefe de misión, para realizar una propuesta al PSC. Como se puede apreciar, si bien los civiles tienen claramente identificado desde el principio al jefe de la operación, los militares deben buscarlo al no existir estructura permanente predesignada, como lo es el CPCC para todas las misiones civiles CSDP. El director del CPCC ejerce el Mando y Control de todas las misiones civiles a Nivel Estratégico. Las misiones civiles y militares comienzan a planearse con un desfase temporal debido a la falta del Nivel Operacional en la estructura

militar permanente de la UE. Mientras tanto el EUMS y el CMPD desarrollan en estrecha coordinación las respectivas opciones estratégicas militares y civiles. La segunda fase finaliza con la decisión del Consejo sobre la intervención a realizar, nombrando simultáneamente al jefe de la operación y al OHQ que le apoyará.

En la fase 3 de desarrollo del concepto de la operación, en determinadas circunstancias, especialmente en caso de necesidad de una respuesta rápida y que la solución propuesta no sea compleja o que se precise el despliegue inmediato de una misión, la UE dispone de un mecanismo abreviado, denominado *fast track*, para favorecer una rápida toma de decisiones. En este caso solo es necesario desarrollar el concepto de gestión de crisis, la directiva inicial militar, el acuerdo del Consejo y la aprobación del OPLAN. En esta fase no hay nada reseñable desde el punto de vista operacional. Lo más crítico es poder disponer de los recursos financieros y de las fuerzas en corto espacio de tiempo. El OPLAN es desarrollado por el jefe de la operación apoyado por su OHQ, si está identificado. En el caso de misiones civiles, como el jefe de la misión es normalmente el jefe del CPCC, con su equipo permanente de trabajo, el OPLAN lo pueden desarrollar en mejores condiciones de planeamiento. La necesidad de un OHQ permanente en Bruselas comienza a mostrarse. Al final, por premuras de tiempo, es necesario desarrollar un OPLAN sin que estén aún designados los responsables de hacerlo. El EUMS tiene mucho decir en este tema, el papel del OPSCEN, la figura de los OHQ, los intereses de los países miembros, la necesidad de generar el personal necesario, en fin, un tema que está en plena discusión en estos momentos en Bruselas y sobre el que España está ejerciendo un decidido liderazgo. Más tarde entraremos en detalles y veremos las posibles opciones para tratar de desenredar este verdadero nudo gordiano.

La fase 4 es la ejecución propiamente dicha de la operación. El director del CPCC continúa ejerciendo el Mando y Control de todas las misiones civiles a Nivel Estratégico, bajo la dependencia del Consejo a través de la alta representante. El jefe de misión ejerce el Mando y Control a Nivel Operacional y Táctico, desplegado con su CG en el Teatro de Operaciones.

En las misiones militares, el designado como jefe de misión puede serlo también como jefe de la operación y jefe de fuerza, en función de las circunstancias propias de cada misión. En el caso de misiones no ejecutivas, caso de EUTM Mali, es la circunstancia normal. Por lo tanto, el jefe de misión ejerce el Mando y Control a Nivel Estratégico, Operacional y Táctico, mando completo sin ninguna duda con dependencia directa de la alta representante a través del *chairman* del EUMC (CEUMC).

Los niveles de conducción no se mezclan ni difuminan si no que son simplemente ejercidos por una única persona. Desde el punto de vista estratégico está claro «qué» tienes que hacer y que espera la UE de la misión, el «Mission Plan» aprobado por unanimidad de los 28 países lo expresa claramente. A Nivel Operacional el «cómo» vas a hacerlo tampoco deja lugar a dudas. Al

ser misiones puras de asistencia militar y a fuerzas de seguridad y al no estar sujetos a operaciones de combate, la conducción operacional es menos compleja porque no tiene que combinar funciones de combate. Las funciones conjuntas, influencia, protección de la fuerza, cooperación cívico-militar, operaciones de información e información pública, son las que configuran los procedimientos de actuación en este tipo de misiones CSDP. La capacidad de negociación y de establecer relaciones con los interlocutores, tanto de la nación anfitriona como de los países miembro, es clave para el éxito de la misión. Desde el punto de vista táctico, podríamos decir que la ejecución se traduce en la aplicación práctica de los programas y procedimientos estándar previamente acordados con la nación anfitriona.

Una de las decisiones más difíciles de tomar es la de la finalización de la misión. La fase 5 o de revisión estratégica es donde se evalúa y donde se determina el estado real del cumplimiento de la misión. La revisión estratégica puede ser solicitada en cualquier momento por el PSC o a iniciativa de la alta representante en el caso de cambios en el contexto estratégico de la misión o simplemente por procedimiento, a mitad de misión o al acercarse al término del mandato. Aquí suele surgir un factor clave que es el factor tiempo, la duración de la misión. En este tipo de misiones en África, es importante apreciar que los africanos no miden el tiempo en términos europeos, simplemente lo perciben por el paso de las lunas o del sol. Por lo tanto no es conveniente fijar, con una fecha final, la duración de la misión, sino más bien actuar en función del estado final deseado o de los objetivos concretos a alcanzar, es una cuestión de mentalidad. Una misión no debe ni puede eternizarse en el tiempo y acordar una fecha final para el repliegue o su continuación necesita el consenso entre los 28 países miembro. Hay que tener en cuenta también que la nación anfitriona estará normalmente dispuesta a pedir su continuidad a largo plazo.

El concepto de planeamiento militar a nivel político estratégico

En la Unión Europea, a la hora de realizar el planeamiento de misiones u operaciones se tiene en cuenta la aproximación global para la gestión de crisis. Cualquier planeamiento que se haga se realiza en coordinación con todos los entes y organismos, militares y civiles, que tienen responsabilidad en la gestión de crisis. Esto permite seleccionar las medidas más adecuadas a aplicar, ya sean de tipo político, económico, humanitario o puramente militares. Todo esfuerzo de planeamiento debe ser coordinado a nivel interno del EEAS así como con la Comisión, de forma que se guarde la debida coherencia. Esto incluye el planeamiento típicamente militar.

El planeamiento militar a nivel político estratégico incluye el análisis de las implicaciones de los objetivos políticos, la situación final deseada, las limitaciones y servidumbres así como el análisis de las capacidades potencial-

mente disponibles, de forma que se puedan desarrollar unas opciones militares realistas y aplicables.

En la UE, el planeamiento militar se realiza a cuatro niveles: el Nivel Político Estratégico (a cargo de las instituciones de la UE), el Nivel Estratégico Militar (realizado por los cuarteles generales de la operación o misión), el Nivel Operacional (cuartel general de la misión o de la fuerza) y el Nivel Táctico a cargo de los mandos componentes o de las unidades subordinadas a la Fuerza. Estos cuatro niveles de planeamiento son interdependientes y en la práctica se superponen aunque podrían también trabajar de forma paralela. Cada nivel de mando y la responsabilidad de su comandante son diferentes. Sin embargo, en la práctica en las misiones no ejecutivas, un mismo nivel de mando puede asumir los cometidos de otros. De esta forma el jefe de misión, una vez designado y con su personal de apoyo, es capaz de desarrollar un único «Mission Plan» donde queden recogidos los objetivos estratégico políticos, el CONOPS y hasta los cometidos tácticos a las unidades subordinadas. En caso de retrasos en el nombramiento del jefe de misión, tanto el EUMS, como el OPSCEN o el OHQ potencial podrían también asumir los cometidos de niveles diferentes del suyo. En la práctica, la realidad muestra que esto es posible y eficaz.

En cualquier caso, los Niveles de conducción Estratégico, Operacional y Táctico no desaparecen ni se difuminan ni se confunden el uno en el otro, continúan existiendo y aunque haya un único comandante en jefe en el teatro, este ejerce sus funciones en los tres niveles. Es cuestión estructural y de organización, de repartir adecuadamente medios y misiones en el Cuartel General que le apoya. El quehacer diario del jefe de misión puede ser complicado: por la mañana se reúne con el ministro de Defensa de la nación anfitriona para discutir sobre la política de defensa y reforma de las leyes de la defensa nacional, por la tarde asesora al JEMAD sobre las operaciones a realizar y por la noche inspecciona el adiestramiento de unidades sobre el campo de maniobras.

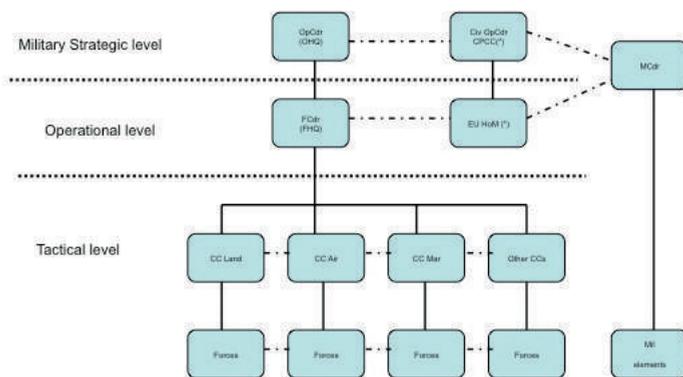


Figura 4. Niveles de conducción en la UE

Por procedimiento y de forma habitual el EUMS, siguiendo las prioridades marcadas por su director, realiza el seguimiento de las crisis potenciales para proporcionar análisis, informes y valoraciones al Nivel Político Estratégico. Esto le permite, en caso necesario, anticiparse a la emergencia de una crisis y estar en condiciones de apoyar el planeamiento en todos los Niveles: Estratégico, Operacional y Táctico. Tan pronto el jefe de misión es designado, el EUMS estaría en condiciones de traspasarle toda la documentación previamente generada.

Como productos a proporcionar por el EUMS a través del EUMC, durante el proceso de planeamiento para la gestión de crisis, podemos destacar las opciones militares estratégicas y la directiva militar inicial. Estas permitirán, una vez aprobadas, el desarrollo del CONOPS así como del OPLAN para la operación que le corresponda realizar al jefe de misión, si ha sido designado en tiempo oportuno.

Las opciones militares estratégicas constituyen las líneas de acción militares con las limitaciones y con la expresión de los recursos necesarios. Incluyen, asimismo, la misión desarrollada, los objetivos y el estado final deseado, una valoración sobre la viabilidad de su aplicación, un estudio del riesgo inherente, el esbozo del sistema de Mando y Control así como las capacidades de la fuerza y la estrategia de salida. Seleccionada una opción por el Consejo y con las directrices del EUMC, el EUMS desarrolla la directiva militar inicial que será transmitida al jefe de misión para que continúe el proceso de planeamiento.

Una vez lanzada la operación y durante toda su ejecución, el EUMS continuará el seguimiento estratégico de la misión a través de un equipo específico de seguimiento, formado por personal del EUMS expresamente designado. Este pequeño equipo debe ser capaz de apoyar y de asesorar al jefe de misión durante toda la misión.

El Mando y Control militar en la Unión Europea

La Unión Europea no dispone de un sistema de Mando y Control militar permanente; en consecuencia debe ser definido y establecido cada vez que se desencadena una operación o misión militar. Es preciso indicar que, en la actualidad existe en el seno de la UE un proceso de revisión de este asunto. En concreto el debate a nivel político, diplomático y militar se centra en el apoyo al planeamiento y al Mando y Control de las misiones no ejecutivas. El objetivo es contribuir a aumentar la eficacia y eficiencia de las misiones no ejecutivas mejorando el apoyo a los jefes de misión. Una cadena permanente de Mando y Control se muestra cada vez más necesaria, a medida que aumenta el número de misiones sobre el terreno.

La cadena de mando militar en la UE se define como «la sucesión de mandos desde el escalón superior hasta el más bajo a través de los cuales se ejerce el mando».

La cadena de mando militar comprende los Niveles Estratégico, Operacional y Táctico, cada uno de ellos representado por un jefe y su Cuartel General. En determinadas circunstancias (entidad y características de la operación, marco de actuación limitado), un único comandante en jefe podría asumir la responsabilidad de varios niveles de mando.

A Nivel Estratégico, el jefe de la operación (OpCdr), es nombrado por el Consejo o el PSC para conducir una operación específica. Normalmente tiene el OPCOM/OPCON sobre las fuerzas puestas a su disposición. Está apoyado por un OHQ permanente situado fuera del Área de Operaciones. Entre sus cometidos figura el desarrollo del OPLAN así como la coordinación del despliegue, el sostenimiento y el repliegue de la Fuerza.

A Nivel Operacional, el jefe de la fuerza (FCdr), es nombrado por el Consejo o el PSC. Bajo la autoridad del jefe de la operación, el FCdr es responsable de ejecutar la operación en el Área de Operaciones asignada. Está apoyado por un CG de la Fuerza (FHQ) desplegado en el Área de Operaciones.

A Nivel Táctico se sitúan los jefes de componente (CC) terrestre, marítimo, aéreo y de operaciones especiales. Son los responsables de cumplir las misiones y los cometidos asignados por el jefe de la fuerza. Pueden designarse otros mandos componentes para desarrollar funciones específicas según las necesidades.

Tenemos también la figura del jefe de misión, nombrado por el Consejo o el PSC para conducir una misión militar concreta (de adiestramiento por ejemplo). Ejerce el Mando sobre las fuerzas asignadas en el Área de Operaciones (AOO). Realiza las funciones de jefe de operación (Nivel Estratégico) y de jefe de fuerza (Nivel Operacional). Es responsable del desarrollo del CONOPS y del «Mission Plan» (MISPLAN), así como de coordinar el despliegue, sostenimiento y repliegue de la fuerza. Está apoyado por un CG de misión (MHQ), en el AOO que le auxilia en las tareas de planeamiento, conducción y ejercicio del Mando y Control sobre las fuerzas asignadas. Este es el caso para EUTM Mali, EUTM Somalia y EUTM RCA.

Los principios que caracterizan a las misiones militares de la UE son los siguientes: aproximación global en la gestión de crisis, C2 a determinar en cada caso, generación de la fuerza, multinacionalidad, TOA al OpCdr/MCdr, unidad de mando y esfuerzo, continuidad en el ejercicio del mando, cadena de mando clara y flexibilidad para garantizar la libertad de acción del comandante en Jefe.

Todos estos principios se tratan de aplicar, en mayor o menor medida, en las diferentes operaciones o misiones en curso. La aproximación global es clave a la hora de gestionar una crisis. Las capacidades militares y

civiles deben ser tenidas ambas en cuenta a la hora de buscar la mejor solución. La cadena de Mando y Control que se establezca debe permitir una buena coordinación y facilitar la sinergia con elementos civiles (políticos, económicos, diplomáticos, ayuda humanitaria, etc.). En casi todas las zonas de operaciones donde hay desplegadas misiones de la UE, nos encontramos también con una Delegación de la UE (EUDEL), con un embajador al frente responsable de las tareas político-diplomáticas y de los programas de desarrollo, y con una misión civil de reforma de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. La acción exterior de la UE en estas zonas debe mostrarse única y moverse todos sus elementos en la misma dirección que no es otra que el apoyo a la nación anfitriona. Esta unidad de mando y esfuerzo común constituye un mensaje claro de determinación e implicación real para solucionar la crisis de la que se trate. De esta forma se contribuye a ganar la confianza de los poderes públicos y se da una buena imagen de la UE.

La cadena de mando en el Área de Operaciones debe ser clara y con la suficiente flexibilidad para que militares y civiles actúen de forma coordinada. A Nivel Estratégico, en Bruselas es necesario adaptar las estructuras existentes o modificar procedimientos para favorecer el apoyo a los jefes de misión, desplegados a miles de kilómetros de distancia de los foros de discusión donde se toman las decisiones.

La UE no dispone de una estructura permanente de Mando y Control y por lo tanto es preciso establecerla específicamente para cada operación. Las opciones para ello son varias, recurrir a uno de los cuarteles generales incluidos en el catálogo de fuerzas (Francia, Alemania, Grecia, Italia y Reino Unido tienen ofertado un OHQ), activar el OPSCEN, recurrir al apoyo de recursos OTAN vía SHAPE (conocido como mecanismo Berlín +), emplear un OHQ nacional que se oferte u organizar un MHQ específico para las necesidades particulares de la misión. En este último caso su estructura dependerá del resultado de la conferencia de generación de fuerzas.

La multinacionalidad es un factor multiplicador de la legitimidad aunque hay que tener en cuenta su posible impacto en la cohesión de la misión así como en su eficacia y eficiencia. En una misión de adiestramiento todo suma y la experiencia profesional de los componentes de las fuerzas de cada país es clave a pesar de su diversidad. Entre todos los países presentes en Mali se reunía la experiencia de las operaciones militares tanto de OTAN, como de UE y de Naciones Unidas, de muchos de los teatros de operaciones pasados y presentes. El ver como una misión multinacional se mueve en una dirección única, con una sola voz, respondiendo a los objetivos de la UE y representando los intereses de todos y cada uno de los países miembro da fuerza y legitimidad a la hora de negociar y aplicar decisiones difícilmente superables. La «unión hace la fuerza» es un dicho que se hace realidad en este tipo de intervenciones.



Figura 6. La multinacionalidad en EUTM Mali

El mando único para varios niveles facilita la cohesión y la coherencia tanto en el planeamiento como en la ejecución de la misión. El disponer de toda la autoridad y de todos los recursos disponibles en el área de operaciones, sin tener que depender de otros mandos, facilita el ejercicio del mando en beneficio de la gestión de crisis. La toma de decisiones es más ágil aunque se hace preciso tener un Cuartel General bien organizado en base a las capacidades a aplicar, especialmente en planeamiento y en funciones específicas como asesoramiento político, cultural, en derechos humanos, en género, en información pública y en gestión presupuestaria entre otros. Un buen equipo de enlace con los diversos organismos civiles, militares, embajadas y organizaciones no gubernamentales es clave para la aplicación de la aproximación global y para conseguir tener una visión completa de todo el Teatro de Operaciones.

El principal inconveniente resultante de esta «acumulación» de niveles en un único mando es la necesaria e ineludible presencia del jefe de misión en Bruselas ante la falta de un escalón superior de mando que le apoye para sus relaciones con el EUMC, PSC, CMPD, EUMS, OPSCEN y ATHENA así como para participar en los hitos principales de planeamiento estratégico.

La ausencia resultante del jefe de misión del AOO debería ser evitada dentro de lo posible para favorecer su imprescindible presencia física en el ejercicio del mando sobre el terreno. Además cuando el escenario conlleva un riesgo inherente, su ausencia podría provocar efectos psicológicos no deseados entre los miembros de la propia fuerza. Por otra parte la presencia física del jefe de misión es muy necesaria a la hora de tratar con

las autoridades locales. Por respeto a sus tradiciones, usos y costumbres solo el jefe tiene la autoridad precisa para tomar decisiones que afecten a la comunidad.

Como se puede apreciar, el debate es cuando menos interesante. En las misiones de asesoramiento y adiestramiento (en la actualidad Mali, Somalia y República Centroafricana), o «*capacity building*» como se las empieza a denominar en el seno de la UE, los Niveles Estratégico y Operacional son conducidos por la misma autoridad. La experiencia está mostrando que, si bien las misiones están teniendo éxito sin ninguna duda, el Mando y Control de las mismas debería mejorarse para que el jefe de la Misión se sienta mejor apoyado y/o representado desde/en Bruselas. Veamos seguidamente las posibilidades que se ofrecen.

Una propuesta: separación de niveles o mecanismo de coordinación en Bruselas

La separación de niveles o un mecanismo de coordinación en Bruselas configuran las dos líneas de acción principales. Dentro de estas dos líneas, son varias las opciones que se podrían presentar. Hay que tener en cuenta que se cuenta actualmente con una estructura y procedimientos difíciles de modificar por la propia idiosincrasia de la UE. La toma de decisiones por consenso y la unanimidad confiere una fuerza y una legitimidad tremenda pero ¡qué difícil es llegar a ello! La UE es cada vez más activa en la gestión de crisis empleando el instrumento militar y por ello cada vez se hace más necesario el contar con alguna estructura o un mecanismo de Mando y Control, que incluyan también a las misiones civiles. Las estructuras actuales son demasiado complejas y el Nivel Estratégico se desdibuja en el organigrama. El problema a solucionar se encuentra realmente a nivel de Bruselas pues las misiones tanto civiles como militares, ejecutivas o no, funcionan adecuadamente dentro de su propio mandato en el terreno.

Una solución ideal, aunque difícil de llevar a la práctica, podría ser la creación de un organismo cívico-militar que ejerciera el Mando y Control de todas las operaciones CSDP. El CPCC ya lo hace con las misiones civiles. Sería una especie de Mando de Operaciones, donde civiles y militares compartieran sus formas de trabajo y actuación propias, una suma de capacidades y procedimientos en beneficio de la gestión de crisis, en consonancia con la aproximación global de la UE. Todo lo que no sea avanzar en esta dirección es desde luego una pérdida de tiempo y de recursos. Este sería el objetivo a alcanzar, a no perder de vista y cuanto antes mejor.

Una opción más realista consistiría en reorganizar el EUMS junto con el OPSCEN y darle al organismo resultante el cometido de mando de Nivel Estratégico sobre las operaciones militares no ejecutivas. A corto y medio plazo podría ser una solución viable sobre la que los Estados miembro deberían

ponerse de acuerdo. Creo que es la solución intermedia más cercana al consenso. El EUMS o el OPSCEN deberían asumir el liderazgo y sumar todas sus capacidades para realizar el planeamiento a Nivel Estratégico y Operacional, incluso la conducción, de las misiones no ejecutivas sin dejar de cumplir con los cometidos actualmente encomendados a ambos. A largo plazo, deberían incorporarse a este nuevo organismo las misiones civiles de acuerdo con la aproximación global de la UE. Esto implicaría la existencia de un único centro de Mando y Control de misiones CSDP con capacidad de planeamiento y conducción estratégicos.

También se podría designar un OHQ, de los ofertados en el catálogo de capacidades, como Mando Operacional de una misión no ejecutiva específica, como ocurre con las militares (ATALANTA, SOPHIA) o transformar un OHQ en permanente (preferentemente el de Bruselas) para hacerse cargo del mando de todas las misiones no ejecutivas a imagen y semejanza del CPCC para las misiones civiles.

Si optamos por la línea de un mecanismo de coordinación mejorado que consiga incrementar el apoyo a los jefes de misión desplegados, volvemos a encontrarnos con los dos principales actores EUMS y OPSCEN como parte de la solución. Los aspectos más relevantes a mejorar, extraídos de los informes de los jefes de misión, serían la necesidad de un único interlocutor en Bruselas, el planeamiento estratégico-operacional y cívico-militar así como el apoyo en áreas específicas de las no se dispone de personal en el MHQ (C-IED, derechos humanos, género y asuntos financieros entre otros). Sería necesario acomodar la organización del OPSCEN a las nuevas necesidades con al apoyo del EUMS y demás organismos competentes en la gestión de crisis. EUTM Mali dispone actualmente en su organización de una célula de apoyo a la misión (MSC), desplegada en Bruselas permanentemente. Representa al jefe de misión a todos los niveles e interactúa con los diferentes organismos de la UE en apoyo a la misión. Es un elemento clave para el Mando y Control. Está físicamente situada en el OPSCEN con quién colabora también, en respuesta a sus peticiones específicas relacionadas con la misión. Sin embargo la MSC encuentra dificultades en el día a día para el desempeño de sus cometidos. El motivo principal es que al no estar sus interlocutores reunidos en un único centro, pierde materialmente mucho tiempo en poder localizarlos para entrevistarse con ellos. Tengamos en cuenta que los posibles interlocutores son alrededor de seis o siete, en distintos edificios en Bruselas, y de diferentes nacionalidades. Si el OPSCEN o el centro resultante contara con representantes de todos los organismos con responsabilidad en gestión de crisis, reunidos y con los medios de Mando y Control suficientes, el apoyo a las misiones no ejecutivas se vería beneficiado sin tener que realizar grandes cambios en las estructuras ya existentes.

Todas estas posibles soluciones tienen por supuesto sus ventajas y sus inconvenientes.

Cualquier decisión que se adopte debería ofrecer el máximo número de ventajas, tales como incrementar y facilitar la coordinación y el apoyo al CPCC para garantizar sinergias y poder aplicar de forma eficaz la aproximación global, incrementar la capacidad de planeamiento y que sea políticamente aceptable por aquellos países que no ven con buenos ojos la existencia permanente de una estructura de Mando y Control militar. Sin embargo, existen algunos inconvenientes difíciles de soslayar como la probable necesidad de incrementar el número de personal, la falta de espacio físico para nuevas instalaciones o el riesgo de infrautilización de esta estructura permanente en el caso de que el número de misiones vaya disminuyendo.

El entorno general de actuación. La reforma del sector de seguridad

Tanto en Mali como en varios países de su entorno, auspiciado por la comunidad internacional y liderado por Naciones Unidas, se está llevando a cabo un proceso de reforma del sector de la seguridad (RSS), del que forman parte las misiones CSDP.



Figura 7. Grupo Táctico Interarmas (GTIA) Fuerzas Armadas de Mali

La RSS tiene como finalidad mejorar la capacidad de los Estados para garantizar su soberanía nacional así como proteger a la población, con pleno respeto del Estado de derecho, los valores democráticos y los derechos humanos. El apoyo a este tipo de reformas, por parte de la CI, solo se puede realizar a petición del propio país.

La reforma dirigida e impulsada por el gobierno de Mali afecta al Ministerio de Defensa, al de Interior y Seguridad, al de Economía y Hacienda y al de Justicia principalmente. En los sectores de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el proceso está bastante avanzado gracias a la participación de las misiones de EUCAP y EUTM. Por su parte EUDEL, como representante de la UE, se encarga de coordinar las acciones políticas necesarias con el propio gobierno de Mali y MINUSMA.

Naciones Unidas, a través de MINUSMA, tiene la responsabilidad de coordinar, impulsar y controlar el proceso global, desde una óptica regional. La tarea no es nada fácil y aún queda mucho camino por recorrer.

Un aspecto clave de la RSS es la reforma de la justicia, tanto civil como militar. Es un tema muy sensible pues hay que intentar integrar valores democráticos y los derechos humanos, manteniendo las estructuras en uso así como el respeto a la diversidad cultural y jurídica de la población. El asunto es tan complejo que, a día de hoy, no ha sido afrontado y está todavía en la fase de estudio. Al no estar incluido en los mandatos respectivos de EUTM ni de EUCAP, no se dispone de capacidad para apoyar esta necesaria reforma.

Como se puede apreciar, el ámbito de actuación de una misión CSPD, tipo EUTM Mali, es muy amplio y afecta a todos los niveles desde el político-estratégico hasta el táctico, civil y militar. No se trata únicamente de cumplir unos cometidos específicamente militares. La aplicación de la aproximación global de la UE, coordinada con la RSS, exige disponer de una red de enlace con todos los diferentes actores que con los que es preciso relacionarse para tener una buena capacidad de influencia, de forma que todo contribuya al cumplimiento de la misión. Todos los esfuerzos deben confluír en el apoyo a las Fuerzas Armadas de Mali, en la mejora de sus capacidades para que sean los malienses los que combatan el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas y drogas y las redes de inmigración ilegal.

EUTM Mali. ¿Un modelo para el futuro?

La situación en Mali se debe percibir en el marco del entorno del resto de los países del Sahel (Mauritania, Burkina Faso, Níger y Chad), de otros países vecinos (Argelia, Guinea y Costa de Marfil) y de la estrategia global de la Unión Europea para el Sahel.

La porosidad de sus fronteras o mejor dicho la inexistencia de gran parte de las mismas, la dureza del clima, la pobreza, la falta de expectativas de la juventud, el terrorismo, el crimen organizado, las enfermedades endémicas y un largo etcétera de razones relacionadas con la diversidad de culturas y etnias, conforman uno de los teatros de operaciones más complejos en este mundo tan globalizado.



Figura 8. España al Mando de EUTM Mali, julio 2014

Mali es un país de contrastes pues, siendo el tercer productor de oro del continente africano y uno de los primeros en algodón y mango, es el séptimo país más pobre del mundo. El norte desértico, sin infraestructuras, mínimamente desarrollado, poblado por tribus nómadas, principalmente tuaregs, dedicados tradicionalmente al pastoreo y al intercambio comercial a través de las rutas que atraviesan al Sáhara. El sur, atravesado por el río Níger, de población sedentaria dedicada principalmente a la agricultura, con clima tropical y donde se concentra el 70% de la población, formado por unas trece entidades étnicas diferentes. El 55% de la población es menor de 25 años y tienen algo más de seis niños de media por familia.

Son extraordinariamente hospitalarios y de buen corazón. Apenas conocen la violencia, es todavía una sociedad que conserva sus valores tradicionales de solidaridad, tolerancia y de respeto a los mayores. Es un ejemplo del islam moderado a pesar de que el yihadismo radical va poco a poco penetrando en el país.

Tras el arresto del capitán Sanogo en diciembre 2013 (responsable del último golpe de Estado en marzo 2012), y la ejecución de la operación SERVAL (enero 2013) para frenar el avance yihadista hacia el sur de Mali, dio comienzo el proceso electoral, de forma libre y pacífica, donde fue elegido el actual presidente, Ibrahim Boubacar Keita (IBK). Su primer Gobierno, que entró en funciones en septiembre de 2013, consigue mantener una cierta estabilidad en el país a pesar de la permanente crisis en el norte.

El principal proceso político en curso es la aplicación del «Acuerdo para la paz y reconciliación en Mali» suscrito en Bamako en junio 2015, culminando todo el proceso de paz iniciado en Argel el mes de febrero de ese mismo año. El proceso fue largo y tremendamente complicado para conseguir poner de acuerdo a todas las partes afectadas.

En el acuerdo se establecen una serie de medidas enfocadas a un desarrollo prioritario de las regiones del norte, preservando en todo momento las líneas rojas marcadas por el gobierno durante la negociación. Estas son el mantenimiento de la unidad nacional, la laicidad y la integridad territorial. De las siete secciones, la tercera es la dedicada a la defensa y seguridad. En ella, entre otros procesos, se establece un alto el fuego con sus mecanismos de verificación, el acantonamiento de los grupos rebeldes, su desarme, desmovilización y reinserción, el redespiegue en el norte de las FAMA y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y una nueva RSS para dar cabida los cambios pactados en la materia.



Figura 9. Firma del Acuerdo de Paz y Reconciliación Nacional

El proceso de aplicación de los acuerdos está lanzado y en ejecución aunque sea preciso reconocer que lleva bastante retraso en la aplicación de las medidas acordadas. Por lo menos la situación en el norte es ya más estable y la comunidad internacional ha comenzado varios proyectos de desarrollo principalmente en infraestructuras, apoyo sanitario y agricultura.

Podemos decir que, en la actualidad, Mali es un país en un avanzado proceso de paz, dentro de un contexto volátil y con una actividad de grupos terroristas todavía por controlar.

La hoja de ruta es clara y está marcada. Solo hace falta tiempo, garantizar la seguridad y realizar unas inversiones suficientes para conseguir desarrollar adecuadamente el norte sin perjudicar al sur.

La reconciliación nacional es posible pero es difícil de alcanzar. El apoyo de la comunidad internacional, en su conjunto, es decisivo.

Los principales actores presentes en el Teatro de Operaciones de Mali son la Misión multidimensional integrada de estabilización de las Naciones Unidas en Mali⁶ (MINUSMA), la operación militar francesa BARKHANE⁷, las Fuerzas Armadas de Mali (FAMa) y, en caso necesario, las de Guinea, Costa de Marfil, Burkina, Níger y Chad además de la contribución de la UE, a través de la Delegación (EUDEL), de EUTM MALI y de EUCAP SAHEL MALI. Además hay que tener en cuenta las actividades propias de las embajadas de varios países europeos y otros. Como se puede apreciar las labores de enlace con todos ellos, además de con las organizaciones no gubernamentales y con las otras organizaciones internacionales, son muy necesarias a la hora de aplicar la Aproximación Global de la UE.

Misión y organización

La misión de EUTM Mali es proporcionar adiestramiento y asesoramiento a las Fuerzas Armadas de Mali, de forma que recuperen la capacidad militar de defensa de su integridad territorial, así como contribuir a la reforma de sus Fuerzas Armadas de acuerdo con las directrices del Ministerio de Defensa y Antiguos Combatientes (MINDAC).

Es su reforma, son sus Fuerzas Armadas y la misión despliega para apoyarles. No perdamos de vista que el respeto a sus asuntos internos y procedimientos, aunque a veces no lo entendamos muy bien, es clave para establecer una relación de confianza mutua, sin la cual la reforma no podría progresar y por lo tanto el cumplimiento de la misión podría verse comprometido. Como en su día dijo sir Lawrence de Arabia en 1918: «Es mejor dejarles que cometan sus propios errores que hacerlo nosotros perfectamente. Es su país, es su forma de actuar y nosotros no tenemos tiempo».

⁶ El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 2164, del 25 de junio de 2014, y decidió que la misión debía garantizar la seguridad, estabilización y protección de los civiles; apoyando al diálogo nacional sobre política y reconciliación; y prestando apoyo al restablecimiento de la autoridad del Estado en todo el país, la reforma del sector de la seguridad así como la promoción y protección de los derechos humanos. El mandato de MINUSMA se enmendó por la resolución 2227 del Consejo de Seguridad de 29 de junio 2015, prorrogando su mandato hasta junio 2016.

⁷ La operación Barkhane, liderada por las Fuerzas Armadas francesas, tiene como objetivo luchar contra el terrorismo en la región del Sahel. Lanzada en julio de 2014 como continuación de la operación Serval, dispone de bases en Mali, Burkina Faso, Níger y Chad.

La misión se articula en torno a dos pilares principales «adiestramiento» y «asesoramiento». Las actividades que desarrolla, no ejecutivas o sea sin operaciones de combate, se materializan en acciones a corto, medio y largo plazo realizadas de forma simultánea, con impacto en los diferentes Niveles Estratégico, Operacional y Táctico.

La misión desplegó en febrero de 2013 y se encuentra actualmente cumpliendo los cometidos correspondientes al tercer mandato, desde junio del presente año. Son unas 600 personas, pertenecientes a 27 países diferentes (23 de la UE además de Moldavia, Suiza, Serbia y Montenegro). El MHQ está situado en la capital Bamako, cerca de todos los órganos de decisión tanto locales como de la comunidad internacional. El grueso del contingente despliega en el centro de adiestramiento «Boubacar Sada Sy» en Koulikoro, localidad situada a orillas del río Níger a unos 60 kilómetros al norte de la capital (unas dos horas por carretera).

Los centros de gravedad de la misión son la confianza de las FAMA, a todos los niveles, y su capacidad para generar unidades así como la protección de la fuerza. Si bien el contingente no está desplegado en zona de combate, el riesgo de atentado terrorista está siempre presente⁸.

El pilar de adiestramiento

El adiestramiento de un batallón de las FAMA, denominado Grupo Táctico Interarmas (GTIA), se articula en torno a las necesidades para su despliegue posterior en operaciones en el norte. El concepto que se aplica es parecido a nuestro ciclo de disponibilidad. Las FAMA generan el GTIA sobre la base de las unidades existentes en una de las ocho regiones militares, un proceso de exclusiva responsabilidad maliense, y transfieren su autoridad a EUTM durante todo el periodo de adiestramiento. Una vez finalizado este y tras un breve periodo de reacondicionamiento operativo, realizado en el norte para adaptarse al desierto, son desplegados durante un periodo aproximado de entre seis y nueve meses, para cumplir con las misiones que se les encomienden.

Una vez relevados, tras un breve periodo de descanso, reanudan el adiestramiento en guarnición bajo sus propios mandos, hasta que son reentrenados por EUTM de forma previa a otro nuevo despliegue en operaciones.

⁸ Sin mencionar los incidentes en el resto de Mali, se destaca que en la capital Bamako en Marzo del 2015 fue atacado el restaurante La Terrasse, frecuentado por expatriados, que en noviembre 2015 tuvo lugar una toma de rehenes en el hotel Radisson y que en marzo 2016 el MHQ fue objeto de un ataque, siendo neutralizados los asaltantes por la guardia de seguridad. Otro aspecto nada desdeñable es la posibilidad de contraer enfermedades, malaria principalmente, aunque con la obligada profilaxis hasta ahora no se ha declarado ningún caso en los diferentes contingentes.

El adiestramiento dura unos tres meses, se inicia con un periodo de instrucción individual y de equipo hasta nivel pelotón, se continúa con el adiestramiento hasta capacitar el nivel compañía y se finaliza con un ejercicio de integración, planeado y ejecutado por los propios malienses, bajo supervisión de EUTM, donde se integran todos los apoyos de combate además de un CPX para el puesto de mando del GTIA. A caballo de esta formación se van preparando también los futuros instructores, nivel jefe de pelotón, que acaban haciéndose con la responsabilidad plena de la instrucción de sus respectivas unidades al finalizar el periodo.

Los cometidos principales que se adiestran son los relacionados con el reconocimiento del terreno, acciones de bloqueo y de control de zona. Todas ellas de carácter defensivo como establece el MISPLAN. Además se insiste mucho en la capacidad de liderazgo y de ejercicio del mando así como en la conducta ejemplar del militar, el respeto a los usos y costumbres de la guerra y los asuntos de género. Otras actividades, con efecto a medio y largo plazo, son los cursos de jefes de compañía y los que se realizan en las academias militares tanto de oficiales como de suboficiales, y en la Escuela de Estado Mayor. Hay dos actividades que se realizan gracias al apoyo bilateral del Reino Unido y de Alemania: son las clases sobre el derecho internacional humanitario y el paso de ríos. Esto último puede resultar llamativo, pero es que para poder cruzar el río Níger solo existen cinco puentes (dos de ellos en Bamako) a lo largo de sus aproximadamente 1700 kilómetros de recorrido.



Figura 10. Centro de Adiestramiento Boubacar Sada Sy (Koulikoro)

Hasta el mes de mayo del presente año se llevan formados ocho GTIAS de un total de ocho previstos, cumpliéndose las expectativas para el segundo mandato.

El pilar de asesoramiento

El equipo de asesores, conocido como ATF (Advisory Task Force), consiste en una veintena de personas expertas cada una de ellas en sus áreas respectivas y con dominio del idioma francés. Desempeñan sus cometidos a nivel ministerial y de los Estados Mayores de la Defensa y de los Ejércitos de Tierra y del Aire, integrados en grupos de trabajo con oficiales malienses, proporcionando su asesoramiento y apoyando el desarrollo de leyes, planes, estructuras y conceptos dentro del marco general de la reforma de las FAMA. Las áreas principales de estudio son las estructuras operativas, la organización territorial, la Ley de la Defensa Nacional, los recursos humanos y materiales, los sistemas de mando control y comunicaciones, la inteligencia y el control financiero entre otras.

En resumen, la reorganización completa de unas Fuerzas Armadas, adaptadas a las necesidades de la defensa nacional de Mali, dentro de sus posibilidades y del respeto a su mentalidad particular y cultura. Un auténtico reto como bien sabemos los que hemos pasado por esas tierras. El papel de ATF es clave para el futuro y sus efectos se verán a largo plazo, lo que realza aún más el valor del trabajo diario de los asesores. Si bien, en el adiestramiento, los resultados se pueden apreciar directamente y en consecuencia la moral y motivación de los instructores se va reforzando a cada paso que dan. Los asesores deben aguantar interminables jornadas de trabajo, muchas de ellas sin resultado tangible alguno, siguiendo el ritmo que marcan las costumbres locales.

El proceso para la elaboración, aprobación y promulgación de la «Ley de organización y programación militar» (LOPM), donde se definen las estructuras, los cometidos, los recursos humanos y materiales así como el presupuesto de defensa hasta el año 2019 llevó dos años de trabajo. Ahora las FAMA tienen que desarrollar todas las acciones para poner en marcha la aplicación de la LOPM con el permanente apoyo de EUTM. Esta LOPM es clave para el futuro pues traza la hoja de ruta para alcanzar la organización y capacidades requeridas por las FAMA además del presupuesto necesario. Fue aprobada por unanimidad y muestra el creciente interés del pueblo maliense por la defensa nacional. Esta ley constituye un pilar fundamental en el proyecto más amplio de la reforma del sector de seguridad. Por lo menos, los aspectos militares de la misma se encuentran bien avanzados.



Figura 11. Maniobrando en la sabana

Adiestrar y equipar

Este es un aspecto de la misión cuyo concepto está aún en discusión a nivel de Bruselas. Tanto EUTM Mali como Somalia están siendo utilizadas como casos piloto para avanzar en una hipotética aplicación.

El armamento, vehículos, material y equipo del que disponen las FAMA es cuando menos variopinto. Su escasez, su antigüedad, su estado y la heterogeneidad de su procedencia dificulta el establecimiento de un apoyo logístico adecuado a las necesidades reales de sus Fuerzas Armadas. La necesaria mejora de mentalización para el mantenimiento así como su tradicional dependencia de las donaciones de terceros países, dificulta la dotación de los materiales adecuados para cumplir con sus misiones.

Antes de lanzar cualquier programa de equipamiento, es necesaria la existencia de un sistema de gestión logística que permita conocer el qué, cuántos y dónde están los materiales, además del control financiero de las adquisiciones o donaciones. Tradicionalmente estos aspectos no se han tenido en cuenta y por ello el Sahel es una de las mayores reservas de armamento sin control, a disposición de las redes de crimen organizado y movimientos terroristas.

Por otro lado, hay que tener en cuenta también el equilibrio regional. Cualquier refuerzo de capacidades de un país podría desatar lógicamente el recelo de sus vecinos, por muy buenas y cordiales que sean sus relaciones. Mención aparte merecen los intereses puramente comerciales de las empresas extranjeras.

Siguiendo directrices de Bruselas, EUTM Mali comenzó a encauzar esta cuestión y facilitó ciertas donaciones de material no de combate, coordinando las acciones entre los representantes de las FAMA y del país donante a través de la sección de programas de ATF.

Si finalmente este proceso quedara validado por Bruselas, las futuras misiones CSPD militares no ejecutivas estarían formadas, en el caso más completo, por los tres pilares de adiestramiento, asesoramiento y equipamiento, tendiendo a denominarse de desarrollo de capacidades.

Este tipo de misiones ofrece una respuesta de gran flexibilidad según las necesidades y la situación del país a apoyar. La huella militar o intervencionista queda bastante reducida, de cara a la opinión internacional, al ser una misión no ejecutiva, revitalizándose en consecuencia su carácter de apoyo, de ayuda, sin intereses particulares.

Inicialmente lo más sencillo sería empezar con el asesoramiento, de forma que se establezca un programa, una hoja de ruta para la reforma del sector de seguridad. Para esto un trabajo de evaluación, lo más objetivo posible, del estado de situación real de la defensa y seguridad local nacional es indispensable. La colaboración con el país anfitrión debe ser desde el principio total y transparente, buscando la confianza entre ambas partes. Esta fase es crítica y sensible, pues el acceso sin límite a todo tipo de fuentes y documentación, con mutua lealtad, es un requisito necesario para identificar adecuadamente las deficiencias más graves y vulnerabilidades. Solo así se pueden buscar las mejores soluciones.

Seguidamente se podría ir ampliando la misión, modificando el mandato, con la ejecución de tareas de adiestramiento general u operativo de unidades, para garantizar la soberanía nacional o para intervenir en operaciones de combate según la urgencia y necesidad. Finalmente vendría el equipamiento, una vez consolidada la misión y la situación en el país apoyado.

En los casos más favorables un buen programa de ayuda, de dotación de materiales puede ser suficiente para contribuir a la reorganización de unas Fuerzas Armadas. Incluso un periodo de adiestramiento específico de capacidades puede resultar muy eficaz en ciertas condiciones, sin tener que llegar a desplegar grandes misiones con el consiguiente riesgo de prolongarse excesivamente en el tiempo.

Mali ofrece un buen campo para la experimentación, debido al suficiente grado de estabilidad y de organización del Estado. Los mimbres existen, solo hay que ayudarles a tejerlos adecuadamente.

La cooperación cívico-militar

No está contemplada en el mandato aunque, en el marco de la aproximación global, la delegación es la responsable de llevar a cabo todo tipo de

proyectos enfocados al desarrollo. La UE es el principal contribuyente al desarrollo en Mali. Por lo tanto, aunque de forma indirecta, el apoyo de la población está garantizado por un lado por el propio prestigio de EUTM, ampliamente sentido por el pueblo maliense, como por las acciones en beneficio de la agricultura, enseñanza y sistema de salud, entre otras, que se realizan en el marco de la UE. Para la población local, la que realmente recibe el apoyo, el efecto es el mismo independientemente del organismo europeo que lo ejecute.

De forma unilateral, diversos contingentes participantes en la misión, realizan pequeñas acciones de cooperación enfocadas principalmente hacia los menores.

El contingente español, con los fondos proporcionados por el MOPS, el corazón y la entrega característica del soldado español, realizó varios proyectos dignos de mención. Dos colegios para escolarizar a 1500 alumnos, con pozo de agua, instalaciones deportivas, letrinas y edificio de dirección para los profesores. Una escuela hogar, dos centros de costura y un centro informático para que las mujeres puedan aprender una profesión, como proyectos principales. Sin la inestimable colaboración, ejemplo y liderazgo de las monjas, hermanas y hermanos de diversas congregaciones religiosas que trabajan en Mali, para ayudar al más desfavorecido, nada de esto hubiera sido posible.



Figura 12. El colegio España en Bamako

La protección de la Fuerza

Este es un factor clave pues la seguridad del personal es prioritaria siempre y más aún en el caso de misiones no ejecutivas. La intención es proteger tanto la Fuerza como las instalaciones donde se trabaja, de forma que se asegure la libertad de acción y la eficacia del adiestramiento y del asesoramiento a prestar. El nivel de seguridad que se le pide a la misión es muy alto y para ello no se escatiman recursos. En este tipo de misiones se intenta garantizar al máximo la seguridad del personal por expreso deseo de todos y cada uno de los países de la UE así como de los terceros países participantes.

Para ello se dispone, en Koulikoro, de una compañía de protección de la Fuerza, hispano-belga, cuyo funcionamiento despierta interés en ciertos países, por el proceso de rotación en su mando cada seis meses. En Bamako la seguridad está a cargo de una sección del Ejército checo.

Además de estos elementos orgánicos se cuenta con el apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Mali, la propia seguridad de los acuartelamientos a cargo de las FAMA y el personal perteneciente a empresas de seguridad privada.

A pesar de todo esto, el Cuartel General de la misión fue atacado el pasado mes de marzo por un grupo de asaltantes pertenecientes, al parecer, a uno de los movimientos terroristas que operan en Mali. El plan de seguridad funcionó a la perfección y no se registró ninguna baja entre personal de la misión. El riesgo cero evidentemente no existe pero se intenta tender a ello en todo momento.

El apoyo logístico

Cada país es responsable de apoyar logísticamente a su propio contingente y contribuye colectivamente a apoyar el despliegue, sostenimiento y repliegue de la misión. La idea es establecer una mínima huella logística haciendo el máximo uso de los apoyos de la nación anfitriona y de la contratación local.

El principal problema logístico es sin lugar a dudas la asistencia sanitaria pues el sistema de salud en Mali no cumple con los estándares europeos requeridos y el riesgo de contraer enfermedades endémicas es bastante elevado. Las formaciones sanitarias que apoyan la misión son magníficas y garantizan la salud de todos sus componentes. Dos Roles 1 y un Role 2 desplegado por Alemania proporcionan las únicas capacidades asistenciales del teatro en el sur de Mali. Dos quirófanos, los expertos en medicina tropical y picaduras, una clínica odontológica, con rayos X y la capacidad de diagnóstico y aislamiento para casos de Ébola

contribuyen a definir las capacidades de asistencia sanitaria de EUTM como «la joya de la corona».

Como consecuencia del brote de Ébola, la clínica Pasteur (única instalación con estándares algo parecidos a los europeos), utilizada por el personal de MINUSMA como Role 2, tuvo que ser clausurada. Ello dio lugar a la firma de un MOU, para dar apoyo en casos de urgencia tanto a EUCAP como a MINUSMA, tras una laboriosa negociación con el DPKO y el CPCC.

Además de los servicios propios de la misión, se cuenta con helicópteros para evacuaciones aéreas las 24 horas durante los 365 días del año. Esta capacidad es aportada por una empresa civil especializada que se encarga asimismo del mantenimiento de los aparatos en las extremas condiciones climáticas a la que son sometidos. Ninguna actividad de EUTM puede desarrollarse fuera de un radio de acción de dos horas, con centro en el aeropuerto de Bamako o desde la base auxiliar que se despliegue, desde que ocurre el incidente hasta el ingreso en el Role 2. Afecciones respiratorias y dermatológicas, picaduras y los procesos diarreicos son los casos más comunes a atender. La profilaxis contra la malaria es también un aspecto de obligado cumplimiento, debido al grado de riesgo alto existente en la zona.

La contratación es otro interesante aspecto de la misión. Por un lado los procedimientos ATHENA, específicos de las misiones militares CSPD, obligan al personal a realizar un periodo de preparación previo al despliegue. Por otra parte, es preciso que el personal de J8 y J4 dominen el idioma francés, por el necesario trato con la población local y con un buen nivel de inglés a la hora de hacer las liquidaciones en Bruselas.

El alquiler de coches, incluido su mantenimiento y seguros, el combustible para los grupos electrógenos, el alojamiento y manutención del personal, los teléfonos móviles y acceso a internet, están externalizados y contribuyen decisivamente a que la huella logística sea mínima, como expresa el MISPLAN.

El Mando y Control

El jefe de misión, designado por el consejo, ejerce las funciones como jefe de la operación (Nivel Estratégico) y jefe de Fuerza (Nivel Operacional). El control político y la dirección estratégica son llevadas a cabo por el PSC, bajo la responsabilidad del consejo y de la alta representante.

Como se observa, el jefe estratégico a nivel de Bruselas, por llamarlo de alguna forma, queda diluido en beneficio de una dirección colegiada (PSC). Tener un único interlocutor en Bruselas sería deseable, sobre todo en situaciones de crisis. Para el jefe de EUTM Mali su interlocutor es el chairman del Comité Militar (CEUMC), designado literalmente en el

MISPLAN como «Primary point of contact». A través de él, o mejor dicho, él mismo se encarga de transmitir al EUMS, PSC y a los diferentes MIL-REPs de la UE los asuntos que vía telefónica o email le comunica personalmente el jefe de misión. La experiencia de funcionamiento en general fue positiva y la cadena de mando estuvo claramente representada pero no cabe duda que sería deseable una organización más concreta del nivel estratégico-militar, como ya se ha comentado en apartados anteriores.

El cuartel general de la misión se sitúa en Bamako y cumple sus funciones como CG de la operación y de fuerza. En Bruselas dispone de una célula de apoyo (MSC) que representa al jefe de Misión ante todos los estamentos de UE. La Transferencia de Autoridad (TOA) de los diferentes contingentes se realiza mediante un mensaje oficial del país contribuyente, expresando en el mismo las reservas nacionales al cumplimiento de la misión, en caso necesario.

El establecimiento de una red de enlace y coordinación con los principales actores en el teatro, es un aspecto clave a la hora de conducir la misión, con vistas a aplicar la aproximación global de la UE, según las directrices del PSC, y crear un ambiente favorable a la ejecución de la Misión. Las relaciones de trabajo con el representante especial de la UE para el Sahel y el embajador jefe de la EUDEL en Bamako permiten intercambiar información regional y local sobre aspectos políticos y de desarrollo de la misión.

El enlace con la misión de EUCAP es permanente pues ambas misiones son complementarias, tanto en el ámbito de la RSS como a la hora de aplicar la estrategia global de la UE en el Sahel. En particular, en Mali se da el caso, además que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado disponen de unidades de la Gendarmería y de la Guardia Nacional, con dependencia del Ministerio de Interior y Seguridad para misiones policiales y adscritas al Ministerio de Defensa, para cometidos militares de protección de infraestructuras críticas y de protección de la población. Para franceses, italianos y españoles esto no supone ninguna novedad pero al resto de países les supone un esfuerzo añadido de comprensión a la hora de reformar estructuras. Como se desprende ambas misiones tienen un campo común de actuación lo que facilita el establecimiento de sinergias, aunque exija un importante esfuerzo de coordinación entre ambas misiones y los dos ministerios respectivos.

Es preciso mencionar también la fluida relación y coordinación con los embajadores de los países de la UE, con sede permanente en Bamako, y terceros países con intereses en la región, así como con los jefes de las otras misiones militares (MINUSMA y BARKHANE) y una amplia red de contactos con ONG y otras organizaciones internacionales.

Los medios para apoyar toda esta estructura de Mando y Control se basan principalmente en contratación local y de empresas extranjeras del sector

de comunicaciones vía satélite. La telefonía móvil es también de amplio uso aunque inestable.

EUTM Mali normalmente no maneja información clasificada. Sin embargo, las medidas INFOSEC, entendidas como todas aquellas medidas de seguridad tendentes a proteger la información elaborada, almacenada o transmitida así como los propios sistemas, se aplican constantemente para garantizar el empleo seguro de los medios de comunicación, en todo momento y lugar.

Conclusiones

En un mundo globalizado, de creciente inestabilidad, la UE está decidida a ejercer un rol de liderazgo en la prevención de conflictos. La política europea de defensa y seguridad común así lo preconiza y cada vez se desplegarán más misiones, militares y civiles, dentro del marco de reforma del sector de seguridad. Esto obliga, sin duda, a buscar una mayor sinergia entre las capacidades civiles y militares de la UE, de forma que se haga realidad la aplicación de la futura estrategia global de la UE.

La revisión en curso de los procedimientos de gestión de crisis debe conducir a una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, como vía para garantizar una mayor rapidez en la respuesta a crisis emergentes.

El director del CPCC ejerce el Mando y Control, a Nivel Estratégico, de todas las misiones civiles. Para las misiones militares no existe una estructura permanente de Mando y Control, esta se hace cada vez más necesaria ante el incremento del número de misiones militares. El EUMS tiene la responsabilidad de liderar el planeamiento militar a nivel político-estratégico en estrecha colaboración con el CPCC, asumiendo normalmente también el planeamiento operacional hasta la designación del jefe de misión y el correspondiente OHQ que le apoya.

Se debería buscar una mayor sinergia cívico-militar desde el principio de forma que la aplicación, en el Teatro de Operaciones de la aproximación global fuera simultánea en los tres pilares político, de apoyo al desarrollo y de reforma del sector de la seguridad. Especialmente este último, la reforma coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas garantizaría una mayor y más rápida estabilización del país anfitrión. La reforma del sistema judicial también debería ser tenida en cuenta.

La cadena de mando militar de una operación comprende los Niveles Estratégico, Operacional y Táctico. Cada uno de ellos representado por un jefe con su CG. Los CG de Nivel Operacional y Táctico despliegan en el Teatro de Operaciones mientras que el de Nivel Estratégico (OHQ) lo hace fuera, normalmente. Sin embargo para las misiones no ejecutivas el designado jefe de misión desempeña los cometidos como jefe de la operación y jefe de Fuerza, es decir ejerce el Mando y Control a Nivel Estratégico, Operacional y

Táctico, apoyado por un único CG de misión (MHQ) desplegado en la Zona de Operaciones.

Este mando permite una buena coordinación con los elementos civiles, representantes de los tres pilares de aplicación de la aproximación global de la UE. El mando único para varios niveles facilita la cohesión y la coherencia tanto en el planeamiento como en la ejecución de la misión. Sin embargo, a nivel de Bruselas es necesario adaptar las estructuras existentes para favorecer el apoyo estratégico a los jefes de misión, y reducir en lo posible su presencia en Bruselas en los hitos del proceso de la decisión estrictamente indispensables.

Separar los niveles, como para el resto de las misiones militares, o establecer un mecanismo de coordinación mediante una reorganización del EUMS junto con el OPSCEN son las dos líneas de acción actualmente en discusión en Bruselas. La decisión que se adopte debería facilitar la coordinación y apoyo al CPCC de forma que se garantice la sinergia en la aplicación de la aproximación global de la UE en la gestión de crisis, respetando la voluntad política de países reticentes con el posible establecimiento de una estructura permanente de Mando y Control militar en el seno de la UE.

Un aspecto clave de la reforma del sector de seguridad es la cuestión de la justicia, militar y civil. Es un tema sensible pues se trata de integrar valores democráticos y de derechos humanos en sociedades de una gran diversidad cultural ancladas en la tradición secular.

EUTM Mali y Somalia constituyen dos casos piloto para el estudio de un modelo de intervención futura para las misiones CSPD. Las misiones no ejecutivas son ampliamente apoyadas por todos los países de la UE. La multinacionalidad es un factor multiplicador de la legitimidad aunque hay que valorar su impacto en la cohesión de la misión así como en su eficacia y eficiencia. El respeto a los objetivos y necesidades de la defensa nacional del país anfitrión, siempre y cuando sean realistas, es clave para establecer una relación de confianza mutua sin la cual la misión no podría alcanzar sus objetivos.

Las futuras misiones militares CSPD, no ejecutivas, estarían formadas, en el caso más completo, por tres pilares de adiestramiento, asesoramiento y equipamiento, tendiendo a denominarse de «desarrollo de capacidades». Su «huella intervencionista» es bastante reducida realzándose en consecuencia su carácter de ayuda y apoyo a la nación anfitriona.

Cada país es responsable de apoyar logísticamente a su propio contingente y contribuye colectivamente al despliegue, sostenimiento y repliegue de la misión. El concepto logístico se basa en el establecimiento de una mínima huella logística haciendo el máximo uso del apoyo de la nación anfitriona y de la contratación local. Garantizar la asistencia sanitaria de todos los componentes de la misión es crítico, dedicándose para ello todos los recursos

que sean necesarios. Es una exigencia irrenunciable de los 28 países para todas las misiones, especialmente en escenarios africanos.

El MISPLAN establece todo tipo de detalles para la conducción de la operación, desde el Nivel Estratégico hasta el Táctico. Modificar cualquier aspecto requiere autorización del Consejo. Es el documento clave que permite al jefe conducir la misión en los tres niveles. Los niveles de conducción, son esferas de control diferente pero con campos de interacción dinámicos. El elemento común permanente es el jefe, el resto de campos comunes dependerá de la descomposición en tareas del objetivo a alcanzar. Los niveles de conducción no son lineales sino que afectan de forma transversal a las diferentes actividades que pudieran desarrollarse en una crisis.

El establecimiento de un OHQ para cada misión no ejecutiva quizás hiciera perder flexibilidad en el ejercicio del mando a los jefes de misión. Si se decidiera activar alguno, este debería realizar una gestión centralizada sobre los diferentes teatros y favorecer la aplicación de la aproximación global. Un OHQ para cada misión no sería eficiente, alargaría innecesariamente la cadena de mando y complicaría la coordinación a nivel de teatro.

La situación actual aconseja mantener al jefe de misión con la capacidad de conducción en los tres niveles para las misiones militares no ejecutivas. Si algo funciona, es preferible no modificarlo y los resultados ofrecidos por las misiones de la UE en Mali, Somalia y República Centroafricana así lo avalan.

Referencias

- A. Decisión del Consejo de 22 enero 2001. Establecimiento y organización del EUMC
- B. Decisión del Consejo de 7 abril 2008. Establecimiento y organización del EUMS
- C. Decisión del Consejo de 26 julio 2010. Establecimiento y organización del EEAS
- D. Decisión del Consejo de 23 marzo 2012. Activación del OPSCEN de la UE
- E. Procedimientos de gestión de crisis para misiones CSDP (18 junio 2013)
- F. La aproximación global de la UE para crisis y conflictos (18 diciembre 2013)
- G. Concepto de la UE de planeamiento militar a nivel político-estratégico
- H. Concepto de la UE para el Mando y Control Militar (5 enero 2015)
- I. Organización de los OHQ y FHQ (11 julio 2014)
- J. Carta del MILREP alemán al CEUMC, el apoyo a las misiones CSDP (30 enero 2014)
- K. Documento del EEAS de 13 junio 2014. El futuro del OPSCEN de la UE

- L. «Food for Thought paper» (FFT) del CEUMC al EUMC sobre el Mando y Control de las misiones CSDP
- M. FFT MILREP España, Alemania, Francia Italia, Países Bajos. Mando y control de las misiones CSDP
- N. FFT CEUMC sobre la gestión de las operaciones y misiones
- O. Carta del CEUMC a la alta representante sobre la revisión de la gestión de crisis en el EEAS (29 octubre 2015)
- P. Informe de la alta representante al Consejo sobre la revisión del EEAS (22 diciembre 2015)
- Q. MILREP DE, SP workshop in Brussels (25 febrero 2016)
- R. EUTM Mali Mission Plan 2nd mandate (16 abril 2014)
- S. Conclusiones seminario «Reforma Sector de Seguridad Bamako» (mayo 2015)
- T. EUTM Mali Strategic review (26 junio 2015)
- U. Acuerdo para la paz y reconciliación en Mali (15 mayo 2015)
- V. Estrategia Global de la UE. Junio 2016.

Abreviaturas

ATF	Advisory Task Force. Equipo de asesores EUTM Mali
ATHENA	Sistema de control financiero específico para las misiones CSDP
CC	Jefe de Componente
CMP	Procedimientos para la Gestión de Crisis
CMPD	Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento
CPCC	Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción
CSDP	Política de Defensa y Seguridad Común
EEAS	Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea
EUCAP	Misión de desarrollo de Capacidades de la Unión Europea
EUMC	Comité Militar de la Unión Europea
EUMS	Estado Mayor Militar de la Unión Europea
EUTM	Misión de Adiestramiento de la Unión Europea
FAMa	Fuerzas Armadas de Mali
FCdr	Jefe de la Fuerza

El Nivel Operacional. MALI EUTM

FHQ	Cuartel General de la Fuerza
GTIA	Grupo Táctico Interarmas
HoM	Jefe de Misión
HR	Alto Representante
MINDAC	Ministerio de Defensa y de los Antiguos Combatientes
MINUSMA	Misión Multidimensional Integrada de Naciones Unidas para la Estabilización de Mali
MISPLAN	Plan para la Misión. Equivalente a un OPLAN
MHQ	Cuartel General de la Misión
MSC	Célula de apoyo a EUTM Mali. Pertenece a la misión, despliega en Bruselas
OHQ	Cuartel General de la Operación
OpCdr	Jefe de la Operación
OPSCEN	Centro de Operaciones
PSC/COPS	Comité Político y de Seguridad
SSR	Reforma del Sector de Seguridad
TTF	Training Task Force. Pilar de adiestramiento de EUTM Mali

Capítulo sexto

El Nivel Operacional. A modo de análisis

Cor. Pedro Pérez García
Cor. Jesús M. Fernández Pedraza

Resumen

Tras la lectura de los artículos, se han estudiado las siguientes cuestiones:

- ¿Para qué se establece un Nivel Operacional?, ¿cuál es su función principal?, ¿cuál es su relación con los niveles superiores e inferiores?
- ¿Depende de la naturaleza de la misión? ¿y de sus medios? ¿del terreno?
- ¿Cuál es la relación con otras estructuras en la Zona de Operaciones (ZO), particularmente con las no militares? ¿quién da la coherencia en ella?
- ¿A qué tipo de acción/misión/operación realmente se le pueden aplicar los niveles de conducción?
- ¿Existen tareas Estratégicas, Operativas o Tácticas, o bien, lo que existe es una distribución de responsabilidades en estratos?
- En su aplicación, ¿está vinculado a una operación específica? (Nivel Operacional vs comandante operacional).
- ¿Ha de ser conjunto?
- ¿Puede estar dispuesto de antemano?

Conclusiones principales:

- Necesidad de un estrato intermedio que cumpla dos funciones esenciales en la ZO: coherencia y autonomía.
- El Nivel Operacional debe asegurar que se hace todo lo que se requiere para cumplir la misión y solo lo que se requiere.

- Conveniencia de contar desde tiempo de paz con un CG capaz de proporcionar al mando militar la capacidad de aplicar de manera inmediata las soluciones (opciones) militares propuestas a la autoridad política.
- Conveniencia de continuar el estudio profundizando en algunos de los aspectos tratados en este, así como, en otros solo mencionados.

Palabras clave

Nivel Operacional, Mando Operacional, estructura de mando, función, conjunto, coherencia, autonomía.

Abstract

After reading the articles, we have studied the following issues:

What is an Operational Level established for? What is its main function? What is its relationship with the upper and lower levels?

Does it depend on the nature of the mission? And on its means? On the configuration of the area?

What is the relationship with other structures in the Area of Operations (JOA), particularly with non-military structures? Who provides consistency?

To what kind of action / mission / operation could the levels of operations really be applied?

Are there strategic, operational and tactical tasks or there is a distribution of responsibilities in layers?

In its application, is it linked to a specific operation? (Operational level vs operational commander).

Has it to be joint?

Can it be established in advance?

Main conclusions:

- Need for an intermediate layer that fulfills two essential functions in the JOA: Coherence and Autonomy.
- The operational level should ensure that it is done everything it takes to accomplish the mission and only what is required.
- Convenience of having from peacetime a Headquarters providing the military command with the ability to immediately apply the military solutions (options) proposed to the political authority.
- Convenience of a subsequent study elaborating on matters included in the present work or just mentioned in it.

Keywords

Operational level, operational command, command structure, function, joint, coherence, independence.

En el presente trabajo, como hemos podido leer, se han presentado diferentes aproximaciones al Nivel Operacional, en la que cada estructura de Mando y Control ha sido diseñada de tal forma que han dado lugar a diferentes perspectivas de un mismo nivel de conducción de las operaciones militares: el Nivel Operacional. Cada organización (Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN, OSCE, ...), como no podía ser de otra forma, se ha adaptado a sus circunstancias particulares y a la situación y escenario propio de cada una de las operaciones a ejecutar para diseñar su propia estructura de Mando y Control.

La experiencia de su paso por las diferentes misiones, relatada por cada uno de los autores proporciona valiosa información y sus comentarios añaden un valor inestimable al trabajo, pues son fruto de la experiencia acumulada a lo largo de muchos años.

Los artículos precedentes han proporcionado unos casos reales en los que la cadena de mando fue organizada de manera diferente. Corresponde a este artículo tratar de obtener los aspectos que sean comunes, así como mostrar las discrepancias que hayan sido de relevancia. El procedimiento que hemos ideado al respecto consiste en, tras un breve recordatorio doctrinal, tratar de analizar, sin limitaciones, aquellos puntos que puedan ser más interesantes o controvertidos, para acabar sugiriendo un posible camino para complementar el trabajo presente.

Así pues, y refiriéndonos en esta primera parte a lo que las diferentes publicaciones doctrinales nos dicen al respecto, vamos a definir el marco del estudio. No vamos aquí a ofrecer una definición de los niveles de conducción de las operaciones militares: Estratégico, Operacional y Táctico, ya realizado por casi todos los autores en sus respectivos trabajos. Simplemente, nos vamos a centrar en el Nivel Operacional, que podemos definir, de manera general, como el nivel en el que se planean, conducen y sostienen las campañas, para alcanzar los objetivos estratégicos y sincronizar las acciones en el Teatro de Operaciones (y este será un punto objeto de posterior discusión). Es el puente entre el Nivel Estratégico y el Táctico, entre el empleo táctico de las fuerzas y los objetivos estratégicos militares. En definitiva, en el Nivel Operacional el foco se pone en el diseño, planeamiento y ejecución de las operaciones.

Conceptualmente, el Nivel Operacional viene definido por dos aspectos fundamentales: la función y el contexto. La función clave del Nivel Operacional es la de servir de enlace entre la ejecución del Nivel Táctico y el propósito del Nivel Estratégico. El comandante del Nivel Operacional debe ser la interconexión entre el más alto nivel militar y la actividad táctica que ejecuta la campaña. En otras palabras, los escalones superiores de mando militar le dicen al mando del Nivel Operacional lo que debe conseguir en el teatro o Área de Operaciones quien, a partir de ese momento, es el responsable de diseñar una campaña militar que lo ejecute sobre el terreno. En definitiva,

se centra en la habilidad del comandante operacional para enfrentarse a un problema complejo y a menudo desestructurado y darle suficiente claridad y lógica, en gran parte, intuitiva, de ahí el nombre de «arte operacional», (saber qué es lo que hay que hacer) de forma que permita realizar un planeamiento detallado (saber cómo se va a hacer) y traducirlo en órdenes prácticas (OPLANs). Y en este aspecto han estado de acuerdo todos los autores.

En cambio, el otro aspecto, el contexto, y así se ha destacado a lo largo de cada uno de los trabajos, nunca es el mismo y el Mando Operacional debe realizar su función de acuerdo con las circunstancias particulares de cada escenario, tan diferente uno de otro como hemos visto, pues una operación militar depende fundamentalmente de dos factores: los objetivos a alcanzar y el Teatro de Operaciones, donde se combinan el entorno físico (geografía, clima...) junto a una serie de características distintivas de todo tipo (escenario, población civil, fuerzas oponentes...). En las palabras de alguno de los autores: «¡No hay dos operaciones iguales!».

Hasta aquí las referencias doctrinales; a partir de ahora, y con total libertad de pensamiento, vamos a intentar analizar aquellos aspectos expuestos en los artículos anteriores que creemos merecen ser destacados. Por supuesto, no pretendemos que sea exhaustivo pero sí, al menos, que sirva de inicio para un estudio posterior más profundo. Así pues, y aun cuando la doctrina las contemple en mayor o menor medida, han surgido una serie de cuestiones que parece propio estudiar:

- ¿Para qué se establece un Nivel Operacional?, ¿cuál es su función principal?, ¿cuál es su relación con los niveles superiores e inferiores?
- ¿Su constitución depende de la naturaleza de la misión? ¿y de sus medios? ¿del terreno?
- ¿Cuál es la relación con otras estructuras en la Zona de Operaciones (ZO), particularmente con las no militares? ¿quién da la coherencia en ella?
- ¿A qué tipo de acción/misión/operación realmente se le pueden aplicar los niveles de conducción?
- ¿Existen tareas estratégicas, operativas o tácticas, o bien, lo que existe es una distribución de responsabilidades en estratos?
- En su aplicación, ¿está vinculado a una operación específica? (Nivel Operacional vs comandante operacional).
- ¿Ha de ser conjunto?
- ¿Puede estar dispuesto de antemano?

Los interrogantes anteriores solo pretenden orientar el trabajo hacia aquellas materias que se consideran de interés fundamental para poder comprender la naturaleza del Nivel Operacional. Vamos a intentar responder a cada una de estas preguntas.

Con respecto a la primera cuestión, parece que todos los casos estudiados refuerzan la idea de la necesidad de un estrato intermedio que cumpla dos funciones esenciales:

- Por un lado, dar coherencia a todas las acciones que se llevan a cabo en la Zona de Operaciones, así como garantizar su contribución a la situación final deseada.
- Por otro, permitir la ejecución de dichas acciones en las debidas condiciones de autonomía y control.

Nos referiremos a ellas repetidas veces por las palabras más definitorias, esto es, coherencia y autonomía.

La coherencia intenta conseguir que todas las acciones que se desarrollen en el teatro o Zona de Operaciones constituyan un todo único en pos de alcanzar el efecto que se pretende. Da lugar al planeamiento operacional y debe abarcar la totalidad de las actividades. Este estrato «de Zona» es clave para la coherencia y sinergia y busca también evitar los efectos contraproducentes.

La autonomía pretende dotar al mando «de Zona» de la capacidad de llevar a cabo sus funciones en un entorno en el que se limiten las injerencias de otros actores, así como «proteger» de las mismas a sus subordinados.

En resumen, el Nivel Operacional es el estrato de mando más elevado en la Zona de Operaciones y debe ser completo, es decir, debe contar con todos los atributos que le permitan cumplir la misión para la que ha sido diseñado de la mejor forma posible. Y esta situación es la que debe prevalecer en su relación con sus niveles superior e inferior.

Así pues, el nivel político-estratégico debe definir al nivel estratégico-militar la situación final que debe alcanzar. A su vez, el nivel estratégico-militar (como aparece claramente en los artículos) determina los componentes esenciales de la campaña: objetivos estratégicos a alcanzar, así como el marco geográfico y temporal, los medios (fuerzas y recursos) de los que le dota, estructura de mando, y en su caso, marco legal y reglas de enfrentamiento. Todos ellos incluidos en una directiva militar (o nombre que reciba en cada organización). Al Nivel Operacional le queda, pues, elaborar su Plan de Campaña, que se materializará en un Plan de Operaciones (OPLAN), es decir, determinar las condiciones que harán posible la consecución de sus propios fines. Lo anterior incluye aquellas restricciones o imposiciones que sean relevantes, tanto en actividades que se desarrollen como en las condiciones de ejecución. Igualmente, establecerá los procedimientos de control del cumplimiento de la misión (medidas de eficacia, revisiones, partes e informes, reuniones, etc.).

Respecto a los niveles subordinados, el Nivel Operacional se constituye en interlocutor único de mando, superando la ejecución de actividades parciales en aras de conseguir el objetivo general de la misión. Se traduce, lógicamente, en el establecimiento de las acciones que produzcan los efectos parciales

necesarios para cumplir las condiciones decisivas que hagan posible la consecución de los objetivos estratégicos militares de la misión, así como, de las prioridades pertinentes relativas tanto al empleo de los recursos como a las necesidades de estos (para su solicitud al nivel superior). Este documento se conoce normalmente como Diseño Operacional.

En pocas palabras, el Nivel Operacional debe asegurar que se hace todo lo que se requiere para cumplir la misión y solo lo que se requiere.

Llegados a este punto parece desprenderse que la existencia del Nivel Operacional es imprescindible y sus cometidos están claramente diferenciados de los demás niveles, por encima y por debajo, (aunque, quizá, no tanto su materialización).

Sin embargo, en algún caso se menciona la materialización de diversos niveles en una sola persona. Antes de poder dar una respuesta clara a esta cuestión hay que profundizar un poco más en otros aspectos del Nivel Operacional.

Por ejemplo, las diferentes soluciones empleadas pueden hacer pensar que la existencia del Nivel Operacional viene condicionada, en todo o en parte, por la naturaleza de la misión; así, este nivel aparece de manera completa cuando se trata de operaciones (más o menos de combate) y no tanto en otros cometidos, como asesoramiento/asistencia a la preparación (o reforma del Sector de Seguridad, de manera más general).

Es nuestra opinión que, tal y como se ha venido mencionando en el cuerpo doctrinal, de manera tradicional, los niveles son «de conducción de operaciones». Sin embargo, dados los beneficios inherentes al establecimiento del Nivel Operacional (coherencia y autonomía), este modelo ha sido exportado a todo tipo de misiones y estructuras.

Lamentablemente, además de los beneficios perseguidos, esta situación ha dado lugar a algunos efectos o situaciones no deseados. Es el caso de misiones/operaciones (como algunas de Naciones Unidas, o incluso en un futuro UNIFIL, si el jefe de Misión dejara de ser militar, o actualmente cuando este se encuentra fuera de zona) en las que la autoridad superior en ZO no es el jefe del contingente militar, ¿puede hablarse, entonces, propiamente de Nivel Operacional?

Si invertimos el proceso de pensamiento y partimos del efecto a la causa, podría afirmarse que la necesidad de la coherencia intrazona requiere la presencia de un comandante Operacional.

¿Cómo, pues, conjuntar ambas visiones?

A nuestro entender, la coexistencia, por un lado, de un Nivel Estratégico fuera de zona y, de otro, de un jefe global (distinto del jefe militar) en zona da lugar, de facto, a una doble cadena de mando, con todos los problemas que

esto puede ocasionar. Por ello, se hace necesario hacer unas delimitaciones claras de autoridad y responsabilidad.

Sin pretender que lo que a continuación se expone sea de naturaleza ineludible en toda ocasión, puede afirmarse que existe una relación directa entre el tipo de misión y la preponderancia del jefe militar en ZO. O dicho de otra manera, que el jefe superior en zona sea el jefe militar.

Así pues, cuando en los casos contemplados la naturaleza y contenido esencial de la operación ha sido militar (con combate o no), el jefe militar se ha erigido en personalidad prevalente en la zona, teniendo a su disposición todos los recursos necesarios para ejercer su acción.

Inversamente, cuando la misión ha tenido otro cariz (de nuevo, caso común en Naciones Unidas), el cargo de jefe de la misión ha sido desempeñado por un civil con una estructura a su disposición en la que el componente militar no debería haber sido el fundamental; por ejemplo, operaciones con un componente policial notable y con presencia militar muy limitada (normalmente a cometidos de protección) o nula.

No obstante, la realidad no siempre ha seguido esta sencilla pauta y ha habido casos en los que a la cabeza de la misión ha estado un civil y ha contado con un contingente militar considerable.

En esta situación es frecuente que la relación prioritaria del jefe militar sea con el jefe de la misión, actuando dentro de los cauces originados por el Nivel Estratégico-Militar, a su vez, producto de la decisión política al más alto nivel.

Igualmente, y dependiendo de esa dualidad, se ven afectados los mecanismos de supervisión y control de la actuación del jefe militar. No obstante, parece claro que de la misión como un todo informa al nivel superior solo una entidad; los demás podrán hacerlo, pero sobre aspectos parciales y siempre con el conocimiento y dirección del jefe de la misión.

¿Se puede, entonces, compaginar en una única persona el rol de jefe estratégico y el de jefe operacional?

Si profundizamos un poco más en las tareas que desempeñan ambos, podremos concluir que la cuestión clave es el tipo de tareas/cometidos que realizan, o mejor dicho, su función.

Si estamos de acuerdo en que el jefe operacional es esencialmente el encargado de conseguir en la ZO los fines pretendidos con la operación, con unos medios determinados, ambos proporcionados por el Nivel Estratégico, podemos decir que las responsabilidades son claramente diferentes: uno asigna objetivos y recursos, el otro ordena, sincroniza y coordina. Por lo que sería difícil de comprender que una persona se dé órdenes o se supervise a sí misma.

Y es que, en realidad, de lo que se trata es de conseguir una adecuada y eficaz estructuración de autoridad y responsabilidad.

Pero, igualmente, surge la cuestión de cuántos sujetos de acción forman parte de esta relación de mando. Para cada operación, ¿puede haber más de un mando estratégico?

La respuesta parece evidente: si el jefe operacional recibe órdenes de más de un jefe estratégico ocurriría en mayor medida lo ya citado para el caso de que el jefe de la misión fuera un civil, esto es, al final uno prevalecería sobre el otro.

Pero, ¿puede haber más de uno operacional?

La respuesta parece igualmente clara. Si hubiese más de un jefe operacional, ¿quién proporcionaría la coherencia requerida? Esta necesidad es válida aun cuando pudiese haber más de una operación en la misma ZO ya que, aunque los objetivos que persiguieran pudieran estar perfectamente definidos y diferenciados, la necesidad de sincronizar su obtención con la finalidad de alcanzar la situación final deseada, sigue siendo válida (en pos de la sinergia o al menos de no obstaculizarse).

En todo caso, es pertinente cuestionarnos sobre la posibilidad de la existencia de más de un jefe, tanto en el Nivel Estratégico como en el Operacional, ya que la realidad es que las fuerzas militares (fuera del ámbito puramente nacional) trabajarán siempre encuadradas en una organización internacional de carácter civil. Y en este ámbito (donde las organizaciones utilizan con profusión formas de estructuración matricial o de otro tipo) es frecuente que esta situación se pueda dar en mayor o menor grado, por lo que las unidades militares se verán afectadas directamente por las ineficiencias organizativas de la propia organización.

Algo que no debería suceder nunca en el ámbito de las operaciones preponderantemente militares, donde por el contrario, la doctrina (aliada y nacional) reconoce el principio fundamental de Unidad de Esfuerzo, del que es elemento clave la Unidad de Mando, que proporciona la necesaria cohesión para el planeamiento y ejecución de las operaciones.

Por otro lado, ¿puede un jefe operacional atender a más de una misión/operación? Evidentemente, estamos hablando de dos zonas de operaciones distintas; si no, él mismo haría las funciones del nivel, con órganos subordinados atendiendo a cada una (que, en la práctica, serían Nivel Táctico de conducción).

Si nos referimos, pues, a más de una ZO, puede que no haya ningún impedimento teórico, pero esto supondría que, o bien el jefe exclusivamente, o bien él y su Cuartel General deberían compaginar las actividades derivadas de la conducción de ambas operaciones, esto es, serían Nivel Operacional «a tiempo parcial». Esta circunstancia parece difícil de imaginar y, además, probablemente dejaría en sus subordinados una cierta sensación de poca relevancia.

En resumen, creemos que puede convenirse en que cada misión requiere su propio mando, en su propia Zona de Operaciones y con sus propios medios. Y el Nivel Estratégico es el encargado de hacerlo realidad proporcionándoselo al Nivel Operacional.

Pasemos, ahora, a intentar concretar la materialización del Nivel Operacional. Anteriormente hemos hablado del comandante operacional, así como de su Cuartel General (CG). Una primera cuestión es si ha de ser conjunto. En realidad, no hay ninguna obligación de que así sea. Sin embargo, en estos tiempos, es muy difícil imaginar una operación sin el Componente Aéreo. La relevancia de su contribución (que, a su vez, depende de la naturaleza de la misión, de combate o no) orientará hacia un CG conjunto o uno específico con apoyos. Esto incluye, como ha demostrado la experiencia, el caso en el que el Componente Aéreo sea el primordial para el cumplimiento de la misión.

Otro aspecto es el de la ubicación del CG. Evidentemente, el requisito indiscutible es que debe estar en un lugar desde donde el comandante operacional pueda ejercer su acción de mando.

A partir de aquí, múltiples opciones son válidas, que dependerán en gran medida de la situación de la ZO, así como de la estructura de la fuerza; esto es, si en la operación el componente preponderante es el naval, es muy probable que el CG operacional esté embarcado; de forma similar, si el preponderante es el Componente Aéreo, el CG operacional podrá estar fuera de la zona donde se producen los combates terrestres.

En cualquier caso, la presencia de un componente terrestre parece hacer casi obligatoria la presencia del comandante operacional (y de su CG) en ZO.

Esta situación es tanto más imperativa cuanto mayor la importancia de otros actores intra ZO. Así, si el garante de la coherencia no es el jefe militar, la ausencia de este último de la ZO le haría menos relevante.

Otro aspecto que tiene repercusión sobre la ejecución de las tareas del Nivel Operacional es el de los medios a su disposición; o, mejor dicho, de las capacidades.

Ya hemos mencionado que el Nivel Operacional emplea los medios que le proporciona el Nivel Estratégico, aunque, de acuerdo con el procedimiento de planeamiento operativo, al tratarse de un planeamiento concurrente, el primero participa desde el primer momento en la definición de necesidades.

Cuando en el pasado no tan lejano la interacción entre ambos niveles era más definida (y con límites más concretos), podía decirse que, tras la asunción de la responsabilidad de las operaciones por parte del comandante operacional, la actuación del Nivel Estratégico se enfocaba a la supervisión y control. La realidad actual es que el Nivel Estratégico-Militar es imprescindible en todas las fases del conflicto, dado el estricto control político de

la mayoría de las operaciones, unido a la ineludible necesidad de intentar conformar el escenario posconflicto.

Actualmente, el jefe operacional dispone de medios, pero también recibe «servicios» del Nivel Estratégico. Un caso paradigmático es de la Inteligencia; el apoyo del Nivel Estratégico (con información pero, sobre todo, con productos de inteligencia finalizados) es cada día más importante. De hecho en el seno de la OTAN se ha creado a Nivel Estratégico y fuera de la estructura de SHAPE el Centro de Fusión de Inteligencia (IFC), quien cuenta en su estructura con el Centro de Desarrollo del Conocimiento (KDC), encargado de captar y centralizar toda la información o conocimiento que provenga de cualquier fuente y que se refiera a cualquier zona de interés de la Alianza.

Otro tanto puede pasar con los aspectos logísticos, donde el jefe operacional puede, simplemente, marcar dónde quiere recibir los diferentes recursos en la ZO. La práctica, no obstante, no es tan sencilla y lo que en teoría supone una simplificación de funciones, en la realidad puede incrementar las necesidades de coordinación, incluyendo actores (como contratistas civiles) cuya relación con estructuras y procedimientos militares puede ser complicada.

Llegados a este punto es interesante hacer algunas observaciones derivadas de la realidad de la ejecución de las operaciones en la actualidad y que modifican el modelo expuesto.

Nos referimos fundamentalmente a la extensión (duración) de las operaciones y a su carácter multinacional.

A nuestro entender, el hecho de que una operación se prolongue en el tiempo no debería tener repercusión importante sobre el modelo en sí; pero, por el contrario, afectaría a un componente esencial, el comandante operacional.

Si en operaciones de un pasado reciente, el comandante tenía un cierta permanencia se debía, entre otros factores, a la concreción de los efectos a lograr (más relacionado con operaciones de combate), así como, a la previsible limitada duración de la operación.

No obstante, esto no siempre fue así y casos se dieron, sobre todo en zonas conflictivas, en los que el ambiente de seguridad era tal que si no las operaciones, el riesgo de ellas, hacía que su duración fuera extensa, pero sin cambios (periódicos, al menos) del comandante operacional.

En la actualidad, se acometen operaciones cuya duración puede no solo no ser limitada a priori, sino, incluso, no haberse previsto su fin (cosa que luego se convierte en un problema de nivel superior al Operacional).

Esta circunstancia lleva normalmente a la rotación en los diferentes puestos de las estructuras de mando (tanto del comandante como de su CG), bien por otro elemento de la misma nacionalidad o de otra nacionalidad, por rotación entre las naciones participantes en la operación. Pero este hecho no modifica sus funciones o responsabilidades.

Directamente vinculado al anterior está el aspecto de la multinacionalidad. A nuestro entender, esta cualidad afecta principalmente a la organización de la cadena de mando, a su materialización y a algunas funciones operativas.

En cuanto a la primera, nos encontramos con casos en los que no se diseña la cadena de mando que sería más adecuada para la operación, sino que se emplea la existente, aunque su encaje en la realidad a veces demuestre ser complicado (o, incluso, problemático). Sin embargo, este es un factor muy real y las estructuras de seguridad se definen de acuerdo a múltiples parámetros, entre los que los intereses nacionales particulares no son el menor.

Este factor influye también sobre la organización específica de la estructura de mando, donde se crean puestos cuyo beneficio es, a veces, discutible y se dota de personal de un modo que, en ocasiones, infla (en empleos y en número) las necesidades reales.

A lo anterior se unen otras cuestiones de origen más o menos interesado pero que se traducen en la aplicación un tanto particular de calificativos como estratégico u operacional. A veces hay más una declaración de intenciones que verdadera realidad.

Finalmente, en cuanto a funciones operativas, aparte de lo relativo a Inteligencia, las operaciones multinacionales muestran situaciones diferentes de las operaciones puramente nacionales. Quizá el caso más paradigmático es el de la logística (absolutamente primordial para el comandante operacional y para el desarrollo de la operación) que en su mayoría se mantiene como una responsabilidad nacional pero que, evidentemente, debería ser perfectamente integrada en el curso de las operaciones.

Todo lo anterior puede enmarcarse en el contexto de definir la doctrina que se ha de emplear. No todas las organizaciones internacionales disponen de una doctrina militar propia y ello obliga a acordar la que se va a emplear en la operación, alcanzándose, normalmente, un acuerdo de mínimos (lo que podríamos llamar doctrina «consensuada»).

Dejamos para el final el aspecto de la permanencia de estructuras con vocación operacional.

Hemos concluido en este trabajo que la estructuración entre el Nivel Estratégico y el Nivel Operacional se materializa, caso por caso, para cada operación. Así pues, ¿se puede contar de manera permanente con un comandante operacional?

Con relación al primero, su existencia con carácter permanente supondría la de su nombramiento como jefe operacional de cualquier operación, en cualquier momento y lugar. Es evidente que es muy difícil de aceptar que el jefe idóneo para una operación lo sea también para cualquier otra.

Pero, ¿y un cuartel general (CG) operacional permanente?

Dos tipos de soluciones parecen presentarse: por un lado, la de un CG capaz de asumir los cometidos propios en el caso más completo, esto es, una operación conjunta con medios considerables; por otro, un CG experto en operaciones en las que uno de los componentes fuera el prevalente.

Con relación a la primera, parece, no solo posible, sino también conveniente, contar desde tiempo de paz con un CG que sea capaz de proporcionar al mando militar la capacidad de aplicar de manera inmediata las soluciones (opciones) militares propuestas a la autoridad política (de la nación o de la coalición, en su caso).

Esta organización, lógicamente, pertenecería a las Fuerzas Armadas pero estaría fuera de la estructura de los Ejércitos y se pondría a disposición del jefe militar nombrado comandante operacional.

Evidentemente, requeriría ajustes ya que no es posible anticipar todos los detalles que una operación futurible podrá presentar; así, este CG sería el embrión, más o menos completo, del CG de dicha operación.

Las operaciones con preponderancia de un determinado componente nos llevarían a una situación similar con la salvedad de que ese CG debería formar parte de la estructura del Ejército correspondiente. Evidentemente, cuanto antes (desde tiempo de paz) pueda determinarse cuáles son estos CGs, más factible será disponer de la estructura de Mando y Control en tiempo oportuno, así como permitir su preparación.

El aspecto de embrión es más claro ya que, en mayor o menor medida, se requerirá la contribución de los otros Ejércitos que, al menos en unos mínimos, debería existir desde tiempo de paz.

No hemos considerado la posibilidad de que haya que proporcionar dos comandantes operacionales (con sus correspondientes CGs) de idéntica naturaleza (esto es, conjuntos o específicos del mismo Ejército) simultáneamente por poco realista.

En definitiva, la necesidad de que las estructuras de Mando Operacional que se determinen (una o varias) se encuentren permanentemente adiestradas y listas para operar recomienda su organización en permanencia. El propio nivel de ambición nacional en cuanto al número de operaciones que se llegue a considerar necesarias, o posibles, determinará la necesaria existencia de estos.

Igualmente, no hemos considerado el aspecto del seguimiento de las operaciones, incluyendo el sostenimiento y supervisión de las ZOs, ya que estos cometidos fundamentales se deben ejercer desde el Nivel Estratégico.

Este estudio lo consideramos de interés fundamental para la estructura de la propia organización, en momentos como los actuales en que se vislumbra la necesidad de cambios importantes en su funcionamiento y modelo. Las organizaciones multinacionales, disponiendo de sus propias estructuras de mando, comienzan a considerar conveniente la integración de aque-

llas otras que, basadas en las naciones contribuyentes, reúnan la necesaria cualificación.

No obstante, y recordando lo mencionado al principio, creemos que este estudio solo constituye un comienzo del trabajo. Hay aspectos del Nivel Operacional que, a nuestro entender, deben ser objeto de estudio posterior. Alguno ya lo hemos mencionado.

El primero sería el del cometido de sincronizar las acciones en el Teatro de Operaciones. Si buscáramos en el pasado (no tan lejano) nos podríamos encontrar con teatros que incluían más de una Zona de Operaciones. Ante esta situación podemos «elucubrar» si el Nivel Operacional se materializaría exclusivamente en el nivel teatro, o bien, si (y esto puede ser considerado «herejía»), tanto el teatro como las zonas de operaciones conformarían dos estratos del Nivel Operacional.

Aún más, podría pensarse que las zonas deberían haberse «independizado» y constituir cada una su propio Nivel Operacional «sin teatro». A este respecto, un análisis muy superficial nos lleva a dos circunstancias:

- El jefe de teatro, ¿era realmente Nivel Operacional o era, más bien, Nivel Estratégico?
- ¿No se incluirían las zonas de operaciones en un teatro por la intención de que, aunque inicialmente autónomas, posteriormente sería preciso su integración en un único esfuerzo?

No nos atrevemos a decir; pero creemos que el asunto es suficientemente interesante y trascendente como para merecer más estudio.

Por otro lado, hemos visto en el artículo que la presencia de un componente civil (incluso en los estamentos más altos de la estructura), junto con la asunción de tareas que pueden no estar relacionadas con el combate, pueden hacer que el ámbito de rendimiento real de este trabajo sea excesivo. Si a lo anterior unimos el poco interés que este estudio teórico/doctrinal pueda suponer para organismos no militares, quizá sea bueno, en aras del mayor beneficio, considerar si el estudio posterior debe ser amplio o limitarlo al estamento militar. Si se decidiera por mantener la perspectiva amplia, sería interesante recabar el punto de vista civil al respecto.

Finalmente, en el artículo se han mencionado algunas de las implicaciones de que una misión fuese desempeñada por una organización internacional. Creemos que ahora hace falta estudiar misiones llevadas a cabo por contingentes de una sola nación o, en su defecto, por un grupo muy reducido de ellas. Si eso no fuera posible, podría intentarse, al menos, desde el punto de vista doctrinal.

Con las sugerencias formuladas en este capítulo, creemos que se abre el espectro hacia un trabajo ulterior que ayude a profundizar más en este aspecto tan interesante para la ejecución de operaciones.

Relación de Monografías del CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. Kant, Guibert, Fichte, Moltke, Schlieffen, Lenin
2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
4. Cinco sociólogos de interés militar
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92
7. Cuatro aspectos de la defensa nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. Anthology of the essays
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional
14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)

15. La crisis de los Balcanes
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. Second anthology of the essays
18. Las misiones de paz de la ONU
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte
23. Quintas Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/1999
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo
39. V Jornadas de Historia Militar. La aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2000
43. Rusia: conflictos y perspectivas
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental

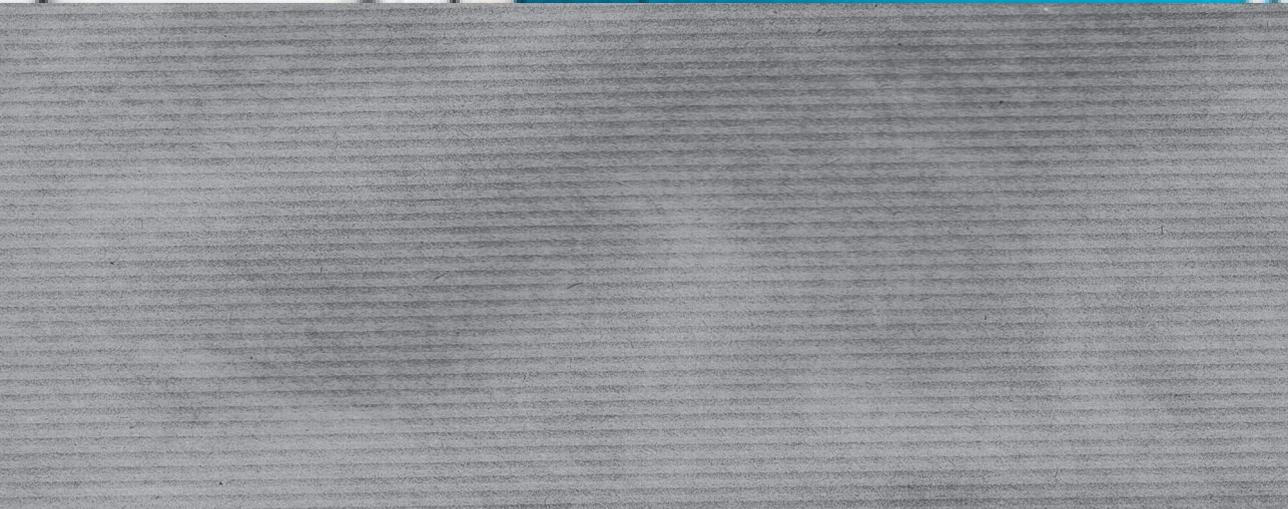
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2001
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la Seguridad y la Defensa
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2002
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana
64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano
69. Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea
72. El vínculo transatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil

75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo transatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2004-2005
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en tecnologías de la información y de las comunicaciones para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2006
90. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado
91. La adhesión de Turquía a la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la historia militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea

105. La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la polemología
112. La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía
115. Evolución del concepto de interés nacional
116. Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
117. La importancia geoestratégica del África Subsahariana
118. El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
119. Seguridad Nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
120. Las armas NBQ-R como armas de terror
121. El futuro de las relaciones Latinoamérica-Estados Unidos
122. La influencia social del islam en la Unión Europea
123. África ¿nuevo escenario de confrontación?
124. Las nuevas guerras: globalización y sociedad
125. El impacto de la crisis económica en el área de la Seguridad y la Defensa
126. El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación
127. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar
128. Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: espacio
129. Valores y conflictos. Las claves culturales en el conflicto del siglo XXI
130. Análisis prospectivo de las operaciones de multipolaridad
131. Nuevas guerras. Nuevas paces
132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis
133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb
134. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035
135. Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español
136. El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI
137. Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciberdefensa: un reto prioritario

Relación de Monografías del CESEDEN

138. Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta
139. África futuro escenario de operaciones militares
140. Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas
141. Recursos vitales y recursos energéticos. Implicaciones para la seguridad
- 141-B. Vital resources and energy resources. Repercussions for security
142. Nanociencia, nanotecnología y defensa
143. La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea
144. África
145. Nuestra frontera más avanzada entre el Sahara Occidental y Senegal
146. La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015
147. La geopolítica líquida del siglo XXI
148. Inteligencia. Un enfoque integral



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9091-195-2



9 788490 911952