

## **CAPÍTULO I**

# **LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO**

## **LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO**

Por José María Terán Elices

### **UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL**

En el periodo comprendido entre los años 1989 y 2006, la escena internacional ha sufrido grandes cambios: ha desaparecido la política de bloques que protagonizó la Guerra Fría, el proceso de globalización se ha consolidado y ha emergido un nuevo marco de relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a las tradicionales amenazas para la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales, han surgido nuevos peligros de muy distinta naturaleza e intensidad, procedentes tanto de Estados como de actores no-estatales.

En efecto, mientras durante la Guerra Fría la mayor amenaza que se cernía sobre las naciones occidentales era una guerra convencional o nuclear contra la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, en la actualidad se producen numerosos conflictos armados en diversas partes del planeta que, tanto por sus causas como por sus efectos, no sólo centran el interés de los medios de comunicación de las naciones avanzadas sino que sus implicaciones van mucho más allá del lugar donde se producen. Esta situación configura un ambiente de seguridad cada vez más incierto, lo que demanda un esfuerzo continuo y permanente de las fuerzas armadas.

Los trágicos atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Nueva York y Washington –y sus distintas secuelas en todo el planeta– demostraron al mundo que el terrorismo se había convertido en una amenaza realmente global, que trasciende la clásica frontera entre los riesgos interiores y exte-

riores, y que debe combatirse con todos los medios a disposición del Estado: diplomáticos, económicos, culturales, policiales e incluso militares.

Además de estos profundos cambios en el ambiente estratégico, el fin de la Guerra Fría también puso de manifiesto una serie de cambios de tipo social, político e ideológico que, gestados durante las décadas anteriores, han alterado completamente la forma en que las sociedades avanzadas afrontan el fenómeno bélico. Las naciones occidentales de este principio de siglo no sólo son más educadas, ricas, democráticas y con mayor esperanza de vida que sus homólogas del pasado, sino que también son más individualistas y pacifistas, y por ello menos proclives a dar sus vidas por la patria o la nación (1).

Estas transformaciones determinarán, entre otros profundos cambios, una creciente separación entre la esfera militar y la civil, y el abandono definitivo de la conscripción obligatoria, que complicarán enormemente el empleo de la fuerza militar como elemento de política exterior del Estado (2) y harán que las opiniones públicas de las sociedades avanzadas presionen a sus gobiernos para que éstos empleen los ejércitos en misiones de tipo humanitario, acciones cuya naturaleza es sensiblemente diferente de la clásica misión de los ejércitos como la defensa territorial y la guerra convencional, y cuya complejidad impone nuevos requerimientos para las fuerzas armadas.

Por ello, puede afirmarse que hoy en día las fuerzas armadas operan en un marco más complejo y confuso que en el pasado, en el que factores ajenos a los militares –como pueden ser los de tipo legal, social o mediático– condicionan el curso y el desenlace de cualquier acción militar.

En conclusión, los grandes cambios que se han producido en el mundo a lo largo de las últimas décadas han alterado sensiblemente el marco de actuación político, económico, diplomático y militar de los estados. En este último campo, la nueva coyuntura internacional no sólo ha compor-

---

(1) Para una visión general del fenómeno, véase: MOSKOS, CHARLES C., WILLIAMS, JOHN A. y SEGAL, DAVID R. (2000): *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*; Nueva York, Oxford University Press. Por su parte, Colom (COLOM, GUILLEM (2006): «La gran revolución», en *Boletín de Información del CESEDEN* N.º 294, pp. 7-28) sostiene que estos cambios son constituyentes de una «revolución militar» de carácter y consecuencias globales que, al alterar la relación existente entre Estado, sociedad y guerra, ha transformado la forma en que las naciones avanzadas afrontan el fenómeno bélico.

(2) Vid. LUARD, EVAN (1988): *The Blunted Sword: the Erosion of Military Power in Modern World Politics*, Londres, I.B. Tauris.

tado un cambio en las políticas de seguridad y defensa de las naciones avanzadas, sino que también ha supuesto que éstas inicien un proceso de transformación político y militar con el fin de adaptarse a los requerimientos que impone el escenario estratégico del siglo XXI.

Teniendo en cuenta este contexto general, el presente capítulo examinará cómo están adaptándose los medios militares a los retos que plantea el ambiente estratégico actual. Para ello, se empezará analizando el proceso de transformación en el que se hallan inmersas las fuerzas armadas de las naciones avanzadas, entre ellas las españolas, a la vez que establecerá la necesidad de avanzar en la integración del esfuerzo civil y militar en las operaciones de gestión de crisis, pues la complejidad del entorno actual así lo requiere. Finalmente, terminará explicando cómo la Alianza Atlántica y la Unión Europea están adaptándose a la nueva realidad estratégica del siglo XXI.

## **¿POR QUÉ DEBEN TRANSFORMARSE LAS FUERZAS ARMADAS?**

Antes de discutir la necesidad de emprender un proceso de transformación encaminado a adaptar las fuerzas armadas procedentes de la Guerra Fría a los requerimientos sociales, políticos, económicos, estratégicos, operacionales, tácticos y tecnológicos del siglo XXI, como elementos básicos de la Seguridad y Defensa occidentales, es preciso realizar un breve apunte sobre las bases teóricas del mismo, agrupadas en el concepto de *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA).

El término RMA, que centró el debate político, militar y académico producido en el ámbito de la defensa durante la década de los noventa, puede definirse como un profundo cambio en la forma de operar de los ejércitos que deriva de la integración y explotación de nuevas tecnologías, doctrinas u orgánicas en su seno. Esta transformación, que debería convertir en obsoletas las formas de combate anteriores, proporciona una enorme superioridad al primer ejército que explota estas capacidades, por lo que sus aliados, por razones de interoperabilidad, y desde luego todos sus posibles adversarios, deberán alcanzar este nuevo estándar de capacidades, bien sumándose a la revolución o desarrollando una respuesta que acabe con dicha ventaja (3).

---

(3) Sin embargo, la experiencia histórica parece relativizar este supuesto. Para ello, véase: BOOT, MAX (2006): *War Made New: Technology, Warfare and the Course of History, 1.500 to Today*, New Heaven, Yale University Press.

A grandes rasgos, los debates sobre la posible existencia de una RMA capaz de transformar el arte de la guerra surgieron, primero en la Unión Soviética y después en Estados Unidos, a mediados de la década de los ochenta, coincidiendo con la aplicación militar de los avances tecnológicos que estaban produciéndose en los campos de la informática, la electrónica y las comunicaciones (4). Estas nuevas tecnologías, divididas en sistemas de Mando, Control y Comunicaciones (C<sup>3</sup>), Inteligencia, Observación, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR) y municiones de precisión, prometían revolucionar la forma de operar de los ejércitos. Estos equipos no sólo permitirían obtener, procesar e interpretar grandes volúmenes de información –que proporcionarían a los mandos militares y políticos una completa radiografía a tiempo real de todo lo que sucediera en el teatro de operaciones–, sino que también permitirían atacar y destruir cualquier objetivo que se encontrara en el campo de batalla, a gran distancia y con una elevada tasa de éxito gracias a las municiones de precisión e inteligentes.

Esta capacidad sin precedentes sería posible gracias a lo que el Almirante William Owens –antiguo Vicesecretario de la Junta de Jefes de Estado Mayor estadounidense– calificaría como «sistema de sistemas», o la capacidad de que todos los equipos actúen de forma conjunta o *en red*. Según Owens, ésta es la esencia de la RMA: la posibilidad de acumular un vasto volumen de información sobre el área de operaciones y emplearla de inmediato (5).

La espectacular victoria estadounidense en la Guerra del Golfo de 1991 pareció demostrar el alcance revolucionario de estos cambios (6), por lo que el debate sobre la posible existencia de una revolución capaz

---

(4) Aunque los teóricos militares soviéticos fueron los primeros en analizar la posible existencia de una *Revolución Técnico-Militar* relacionada con la introducción, por parte de las fuerzas aliadas, de sistemas C<sup>3</sup>I y municiones de precisión, fue ANDREW MARSHALL –conocido analista del Departamento de Defensa estadounidense– el que definiría en 1993 el concepto RMA.

(5) Vid. OWENS, WILLIAM (1995): «The American Revolution in Military Affairs», en *Joint Forces Quarterly*, N.º 10, pp. 37-39.

(6) No obstante, recuérdese que estas tecnologías jugaron un papel importante pero ni mucho menos suficiente para entender el triunfo estadounidense. En efecto, el ejército iraquí, característico de la década de los setenta, se enfrentó al estadounidense, con unos mandos y tropa altamente preparada y adiestrada, y en una coyuntura histórica inmejorable, para que éste pudiera poner en práctica los procedimientos y tecnologías desarrolladas años antes para enfrentarse a la Unión Soviética en el escenario centroeuropeo con garantías de éxito. Para más información, véase: KAGAN, FREDERIK W. (2006): *Finding the Target: the Transformation of American Military Policy*, Nueva York, Encounter Books.

de convertir en obsoleto el armamento, las tácticas, los procedimientos y las doctrinas desarrolladas durante la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría –todavía limitado al ámbito político y militar estadounidense y soviético(7)– se popularizaría mundialmente hasta el punto de centrar cualquier discusión que se produjera en el ámbito de la defensa (8).

¿Por qué la idea de una RMA capaz de transformar el arte de la guerra cobró tanto interés? Porque esta revolución no sólo prometía aportar unas capacidades militares inimaginables años atrás en términos de precisión y rapidez, a la vez que se limitaban los daños colaterales y las bajas propias (9), sino que también parecía ser la solución a todos los problemas que debían afrontar las sociedades avanzadas de fin de siglo: la erosión del paradigma del ciudadano-soldado y el fin de la conscripción universal masculina, el llamado «dividendo de la paz» vinculado a la disminución de los presupuestos de defensa de las naciones avanzadas tras la caída de la amenaza soviética y, muy especialmente, parecía enmendar la creciente dificultad de las sociedades avanzadas para optar a la guerra como instrumento político (10).

En consecuencia, no es extraño que esta idea sedujera a políticos y militares de todo el mundo, pues prometía reemplazar la falta de efectivos humanos con tecnología y ofrecía a los gobiernos la posibilidad de continuar empleando a las fuerzas armadas como elemento de política exterior de forma autónoma pero con menos costes políticos, económicos y sociales. Además, Estados Unidos –promotor y máximo defensor de la RMA– también es-

- 
- (7) Vid. IKLÉ, ALFRED y WOHLSTETTER, ALBERT (1988): *Discriminate Deterrence*, Washington DC, US Government Printing Office. Esta obra recoge las conclusiones de un grupo de trabajo que, compuesto por analistas tan prestigiosos como ZBIGNIEW BRZEZINSKI, HENRY KISSINGER, SAMUEL HUNTINGTON, ALFRED IKLÉ o ANDREW MARSHALL, fue reunido por el Departamento de Defensa americano a mediados de los ochenta para establecer si estos avances tecnológicos podían ser considerados revolucionarios.
- (8) Para una visión panorámica de la RMA, véase: COHEN, ELIOT A. (1996): «A Revolution in Warfare», en *Foreign Affairs*, vol. 75 N.º 2, pp. 37-56; FREEDMAN, LAWRENCE (1998): *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper N.º 318, Londres, The International Institute for Strategic Studies – Oxford University Press o MURRAY, WILLIAMSON (1997): «Thinking About Revolutions in Military Affairs», en *Joint Forces Quarterly*, N.º 16, pp. 69-76.
- (9) En efecto, el armamento de precisión e inteligente limita enormemente el coste económico y político de cualquier acción militar, pues permite batir los objetivos a gran distancia, limitando el riesgo de sufrir bajas propias, con una gran precisión y con menos daños colaterales. Sobre la evolución, capacidades y limitaciones de este tipo de armamento, véase: FRIEDMAN, GEORGE Y MEREDITH (1998): *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Griffin, pp. 212-242.
- (10) Vid. CREVELD, MARTIN VAN (2000): «Through a Glass, Darkly: Some Reflections on the Future of Warfare», en *Network Centric Warfare Review*, pp. 25-44.

taba interesado en las posibilidades que ésta prometía para mantener e incrementar su ventaja cualitativa frente a sus posibles competidores y, por lo tanto, conservar su hegemonía militar en el siglo XXI (11).

Las discusiones sobre la RMA continuarían hasta el año 2001, cuando este concepto sería sustituido por el término *transformación* (12) como centro de los debates políticos, académicos y militares que se produjeran en el ámbito de la defensa. Inicialmente, se consideró que la transformación era un proceso con un doble objetivo: alcanzar la RMA y adaptar las fuerzas armadas al mundo de la posguerra fría (13). No obstante, hoy en día se entiende que la transformación integra ambos elementos, por lo que puede definirse como el proceso mediante el cual las fuerzas armadas se adaptan a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, estratégicos, operacionales y tácticos del siglo XXI (14).

Como se observará con más detalle a lo largo del texto, la transformación no sólo consiste en modernizar o adquirir nuevos medios materiales o introducir nuevas estructuras, orgánicas o procedimientos de actuación en las fuerzas armadas. Este proceso también entraña un cambio ideológico y cultural, pues todos los estamentos afectados por este cambio deberán sustituir las viejas costumbres por nuevas prácticas totalmente distintas. Es muy posible que esta situación produzca controversias entre los grupos afectados, pues frente a una posible pérdida de poder e influencia relativas, podrían preferir mantener el *statu quo* y, por lo tanto, oponerse al proceso de transformación.

---

(11) Vid. SLOAN, ELINOR (2002): *The Revolution in Military Affairs: Implications for NATO and Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 27-29.

(12) No obstante, debe comentarse que el término transformación fue empleado de forma oficial por primera vez en el año 1997 para definir el proceso mediante el cual las fuerzas armadas estadounidenses debían alcanzar la RMA. (Department of Defense (1997): *National Panel Report: Transforming Defense*, Washington DC: US Government Printing Office)

(13) Vid. ROXBOROUGH, IAN (2002): «From Revolution to Transformation, the State of the Field», en *Joint Forces Quarterly*, N.º 32, pp. 68-76,

(14) Recuérdese que, con la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 y finalmente con la creación –en virtud de la Orden Ministerial de Defensa 1076/2005– de la *Unidad de Transformación de las FAS* como órgano auxiliar del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), España también ha iniciado este proceso para disponer de un ejército cualitativamente superior al de nuestros potenciales adversarios y, por lo tanto, capaz de defender nuestro interés nacional, mientras conservamos la capacidad para operar codo con codo con los ejércitos de nuestros aliados en cualquier escenario y frente a cualquier amenaza. Para más información sobre este proceso, véase la ponencia que presentó el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) el 6 de Junio de 2005 en el Club Siglo XXI, titulada «La Transformación de las Fuerzas Armadas Españolas» ([http://www.realinstitutoelcano.org/materialesdocs/Discurso\\_JEMAD\\_junio\\_2005\\_Club\\_sXXI.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/materialesdocs/Discurso_JEMAD_junio_2005_Club_sXXI.pdf))

Dicho esto, cabe preguntarse ¿por qué deben transformarse las fuerzas armadas? La respuesta es fácil: el ambiente estratégico actual es más complejo, incierto y potencialmente peligroso que el de la Guerra Fría. Esta situación ha impuesto nuevos retos y desafíos a los ejércitos de las naciones avanzadas, que deben prepararse para llevar a cabo un amplio abanico de misiones en todo tipo de ambientes.

En este sentido, mientras durante la Guerra Fría los ejércitos occidentales estaban preparados para la defensa del territorio y la guerra convencional o nuclear contra adversarios como el Pacto de Varsovia, el nuevo escenario estratégico demanda que éstos puedan realizar un amplio abanico de misiones. Los ejércitos modernos no sólo deben prepararse para responder rápida y efectivamente a crisis de distinta naturaleza e intensidad que puedan surgir en cualquier rincón del planeta; sino que una vez allí, deben de ser capaces de realizar –de forma autónoma o en un ambiente multinacional– todo tipo de misiones (interposición, pacificación, estabilización, reconstrucción, contrainsurgencia o guerra convencional) contra enemigos de muy distinta naturaleza (gobiernos, grupos terroristas, guerrillas o señores de la guerra) y en todo tipo de entornos (urbanos, montañosos, desiertos o selváticos).

Para realizar esta gran variedad de misiones, las fuerzas armadas están desarrollando doctrinas expedicionarias que acentúan tanto la capacidad para proyectar la fuerza –desplazar rápida y efectivamente las unidades al teatro de operaciones– como su sostenibilidad, o la capacidad para mantener la operatividad de las unidades desplegadas mediante un apoyo logístico y unos relevos de fuerza apropiados. Esta necesidad exige que los ejércitos se doten de medios terrestres más ligeros y desplegables pero capaces de hacer frente a cualquier posible amenaza. Al mismo tiempo, deben adquirirse medios de transporte naval y aéreo capaces de desplegar y mantener estas fuerzas a grandes distancias, incluso a cualquier punto del planeta (15).

---

(15) Como ha apuntado el JEMAD, la transformación española debe priorizar la mejora de la capacidad expedicionaria de nuestras fuerzas armadas (Declaraciones realizadas en el seminario organizado por la Asociación Atlántica Española, *La Transformación de la OTAN: Generando Seguridad Transatlántica en el Siglo XXI*, 23 de Junio de 2005). Para ello, nuestras fuerzas armadas están realizando grandes progresos: el Ejército de Tierra está aligerando su estructura de fuerzas mientras mantiene un adecuado equilibrio entre medios ligeros y pesados, la Armada está reorientando su vocación oceánica y antisubmarina con el fin de convertirse en una fuerza capaz de proyectar su poder tanto en la región litoral como tierra adentro; y el Ejército del Aire está incrementando sensiblemente su capacidad para proyectar, sostener y abastecer las fuerzas desplegadas en el exterior.

Paralelamente, para operar de forma eficaz en entornos heterogéneos y cambiantes, los ejércitos están mejorando tanto su adaptabilidad como su flexibilidad. Para ello, están organizándose de forma modular con el fin de proporcionar los paquetes de fuerza más adecuados para la eficaz ejecución de las misiones. Debe comentarse que los ejércitos no sólo deberán desarrollar módulos optimizados para el combate en todo tipo de ambientes, sino también módulos preparados para el control de zona, la reconstrucción, la reparación de infraestructuras o la cooperación civil-militar en operaciones de crisis.

En tercer lugar, las fuerzas armadas también están mejorando su acción combinada y conjunta a nivel de ejército, mediante la integración del esfuerzo terrestre, naval y aéreo y entre fuerzas de distintos países en el contexto de operaciones multinacionales, susceptibles de construirse con componentes pertenecientes a un solo país, formados en torno a contingentes de países líderes o como unidades plenamente multinacionales (16).

En cuarto lugar, los trágicos sucesos del 11S exigieron a las fuerzas armadas prepararse para luchar contra el terrorismo internacional. Para ello, éstas no sólo deben perfeccionar los sistemas de Inteligencia, Observación y Reconocimiento electrónicos –considerados como uno de los elementos centrales de la RMA– sino que también deben mejorar la inteligencia humana, que se ha demostrado fundamental para combatir este fenómeno sobre el terreno. Relacionado con esto, también deben potenciarse las unidades de operaciones especiales pues, dada su habilidad para operar de forma encubierta, su efectividad en acciones de contrainsurgencia y su capacidad para obtener información sobre el terreno, se han convertido en un elemento imprescindible en la lucha contra el terrorismo internacional, tal y como están demostrando las campañas de Afganistán e Irak.

Al mismo tiempo, debe aumentarse la cooperación de las fuerzas armadas con los servicios de inteligencia civiles y los cuerpos y fuerzas de

---

(16) La activa participación española en iniciativas multinacionales como la *Standing High Readiness Brigade* de las Naciones Unidas, la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana, el Eurocuerpo, la *Eurofor*, la *Euromarfor*, la *NATO Response Force* o los *Battlegroups* de la UE, por poner algunos ejemplos, han proporcionado a nuestras fuerzas armadas una incalculable experiencia en la integración del esfuerzo nacional con el del resto de nuestros aliados. Además, la reciente creación, por parte del EMAD, de la Junta de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas, está facilitando la elaboración de procedimientos que aúnen el esfuerzo terrestre, naval y aéreo con el fin de optimizar la conducción de nuevas operaciones militares.

seguridad del Estado en tareas de seguridad interior, bien sea para ayudar en la protección de infraestructuras críticas, proporcionando medios humanos y materiales para el esfuerzo policial o integrando la inteligencia militar con su homóloga civil (17).

En último lugar, las recientes experiencias de Afganistán e Irak están demostrando que las fuerzas armadas de los países occidentales necesitan mejorar tanto su habilidad para operar en entornos no-convencionales y hacer frente a acciones *asimétricas* (18) como su capacidad para conducir acciones de estabilización y reconstrucción (19). En efecto, en ambos conflictos se ha demostrado que los ejércitos de los países avanzados –y muy especialmente el norteamericano– son capaces de realizar operaciones convencionales con indiscutible éxito, pero que a la hora de controlar y sostener territorios hostiles durante largos periodos de tiempo y proceder a la estabilización, administración y reconstrucción de los mismos, adolecen de importantes carencias (20).

Entre algunas de las posibles soluciones ensayadas de forma individual por los Estados o colectiva en el seno de la Alianza Atlántica o la Unión Europea, se halla la creación, por parte de la OTAN, de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRTs). Estos grupos, que están siendo probados en terreno afgano con gran éxito, consisten en pequeñas unidades que integran elementos militares y civiles con el fin de mejorar la capacidad de ambos estamentos para realizar acciones de reconstrucción mientras se coordinan estrechamente con las autoridades autóctonas. Para ello, mientras el elemento militar se encarga de facilitar la seguridad, el apoyo logístico, la cooperación civil-militar (CIMIC) o expertos en gestión

---

(17) En el caso español, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 estableció la necesidad de unificar los distintos servicios de inteligencia militares en un Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) que se coordinaría con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). El Real Decreto 1551/2004 lo situaría dentro del EMAD y la Orden Ministerial de Defensa 1076/2005 desarrolló su estructura, organización y funciones.

(18) A muy grandes rasgos, el concepto de *guerra asimétrica* ha cobrado gran importancia entre los analistas de defensa occidentales para definir las acciones que emplean los actores no-estatales para enfrentarse a los ejércitos de las naciones avanzadas. Sin embargo, este tipo de acciones que buscan sorprender a un adversario militarmente más poderoso mediante la explotación de sus vulnerabilidades o huyendo de sus capacidades, no son nuevas. Para más información: HAMMES, THOMMAS X. (2004): *The Sling & the Stone: on War in the 21st Century*, St. Paul, Zenith Press o LIANG, QUIAO y XIANG-SUI, WANG (2004): *La guerre hors limites*, Paris, Rivages.

(19) Vid. GRAY, COLIN S. (2006): «Stability Operations in Strategic Perspective: a Skeptical View», en *Parameters*, Vol. XXXVI, N.º 2, pp. 4-14.

(20) Vid. KAGAN, FREDERICK W. (2003): «War and Aftermath» en *Policy Review* N.º 120, pp. 13-36.

de proyectos, el elemento civil, compuesto tanto por representantes de organizaciones gubernamentales como de ONGs gestiona, dirige y realiza de forma directa los proyectos de reconstrucción (21).

Sin embargo, parece evidente que los PRTs son sólo una solución de compromiso creada *ad-hoc* para hacer frente a la necesidad de disponer de medios civiles y militares optimizados para realizar tareas de reconstrucción posconflicto, mientras se definen e implantan medidas más generales y permanentes que integren y armonicen la acción de los elementos militares y no-militares –tanto nacionales como internacionales– en las operaciones de gestión de crisis, estabilización y reconstrucción.

¿Por qué este interés? Porque el ambiente estratégico actual es mucho más complejo que el de la Guerra Fría. Por ello, cualquier crisis que aflore se enmarcará dentro de un contexto complejo y multidimensional que hará –como se constató en los Balcanes, Afganistán e incluso Irak (22)– inviable su resolución mediante una acción exclusivamente militar, diplomática, política o civil.

Sólo gracias a la combinación de todo el potencial nacional e internacional, ya sea político, económico, militar o civil, será posible su resolución. Es por ello que las naciones avanzadas están empezando a definir formulas y procedimientos que integren y armonicen todos los instrumentos del poder nacional, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción nacional e internacional a la hora de abordar las crisis.

Ésta es, de hecho, la lógica sobre la que basa el concepto, todavía en sus primeras fases de gestación, de «enfoque integral», una nueva aproximación a la Seguridad y la Defensa que tiene por objetivo coordinar, combinar e integrar todos los elementos del potencial nacional y/o internacional. Este concepto será estudiado con más detalle en las próximas páginas, pues todo parece indicar que constituirá el plan de acción bási-

---

(21) Basta comentar que nuestras fuerzas armadas han aportado un PRT en la región de Qala y Naw. Este grupo integra elementos militares y civiles, tanto de la Agencia Española de Cooperación Internacional como de la Cruz Roja y de diversas ONG nacionales.

(22) Algunos ejemplos de esta enorme complejidad pueden encontrarse en las siguientes obras: HIRSCH, JOHN L. y OAKLEY, ROBERT B. (1995): *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington DC, United States Institute for Peace; CLARK, WESLEY (2001): *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Conflict*, Oxford, Oxford University Press o RICKS, THOMAS E. (2006): *Fiasco: the American Military Adventure in Iraq*, Nueva York, Penguin Press.

co de las naciones avanzadas para responder a las crisis internacionales, como de hecho se intenta hacer en estos momentos en Afganistán, y con un éxito razonable, por parte de España.

## **¿POR QUÉ ES NECESARIO UN «ENFOQUE INTEGRAL»?**

En las páginas anteriores se ha señalado que el ambiente estratégico surgido tras la caída del Telón de Acero y confirmado tras los hechos del 11S es mucho más complejo y heterogéneo que el característico de la Guerra Fría. Efectivamente, ha emergido un nuevo marco de relaciones internacionales, el proceso de globalización se ha consolidado, la proliferación de actores no-estatales está difuminando el poder y la centralidad internacional del Estado, y han aparecido nuevas y dinámicas amenazas de distinta naturaleza e intensidad. Al mismo tiempo, la base social, política e ideológica de las naciones avanzadas ha sufrido profundos cambios, que no sólo limitan el campo de acción de los gobiernos, sino que la sociedad civil se ha convertido en un actor internacional cuyas actuaciones pueden ser complementarias o alternativas a la acción gubernamental.

Esta enorme complejidad se ha evidenciado en todos los conflictos que han aflorado desde 1991. En efecto, la mayoría de las crisis que han surgido en los últimos quince años lo han hecho en Estados en descomposición o en territorios que carecen de un poder centralizado y han enfrentado a guerrillas u otras milicias no pertenecientes a ejércitos regulares, y por ello libres de toda restricción legal de sus acciones. Además, las hostilidades no sólo han sido causadas por la voluntad de alguna de las partes para controlar el territorio o los recursos, sino muy especialmente por motivos étnicos o religiosos, situación que ha derivado en graves crisis humanitarias e intentos de genocidio.

Estos conflictos no pueden ser resueltos mediante el empleo del poder militar tradicional que, optimizado para la guerra convencional contra adversarios simétricos, no sólo debe ser capaz de realizar misiones de combate sino también acciones de baja o muy baja intensidad como la pacificación, estabilización, ayuda humanitaria e incluso de apoyo a la reconstrucción institucional. Estos son algunos de los nuevos requerimientos que han impulsado la transformación de las fuerzas armadas, un proceso que ya ha sido analizado en las páginas anteriores.

Sin embargo, la transformación es una de las soluciones que las fuerzas armadas están realizando para gestionar y resolver estas nuevas crisis inter-

nacionales. La otra respuesta consiste en la integración del instrumento militar, político, económico y civil, tanto el nacional como el internacional, con el fin de ofrecer una respuesta común, única y coherente a estos conflictos.

¿Por qué esta necesidad? Porque la mayoría de las operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo desde 1991 han sido realizadas en un ambiente multinacional, en misiones lideradas por las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica, la Unión Europea u otras organizaciones internacionales.

Además, todas las operaciones de este tipo han requerido el empleo de un amplio abanico de instrumentos de naturaleza militar, económica, política, diplomática o civil de diversa procedencia –nacional, internacional, gubernamental y no-gubernamental– para separar, desmovilizar y desarmar a los beligerantes antes de proceder a la ayuda humanitaria, la estabilización y la reconstrucción institucional y política del territorio.

A nivel político se ha comprobado lo compleja y problemática que es la coordinación de los distintos Estados y las agencias gubernamentales (fuerzas armadas, diplomacia, cooperación internacional, economía, policía...) a la hora desarrollar planes de acción coherentes. Sin embargo, ha sido sobre el terreno cuando se ha verificado el alcance de estos problemas. La existencia de protocolos encaminados a coordinar las acciones de los distintos actores no ha evitado que existan importantes problemas de comunicación, coordinación, armonización, e incluso de confianza, como en el caso de los organismos gubernamentales con las ONGs, entre ellos (23). Evidentemente, esta falta de coherencia no es deseable, pues no sólo dificulta, complica o entorpece la acción individual de los distintos organismos encargados de la gestión de la crisis, sino que también retardan el desenlace de la misma.

Es por todo ello que las naciones avanzadas –entre ellas España– han optado por definir y desarrollar un «enfoque integral» que permita combinar, armonizar e integrar todos los instrumentos del poder nacional e internacional, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción del Estado a la hora de responder a las crisis que puedan surgir.

---

(23) En el caso militar, tradicionalmente en las operaciones donde trabajaban juntas unidades militares y organizaciones civiles, la coordinación se realizaba sobre el terreno y de manera informal a través de la cooperación CIMIC. Actualmente se ha constatado la necesidad de formalizar y reforzar este tipo de cooperación, y buena prueba de ello es que la mejora de la cooperación CIMIC conforma una de las seis áreas básicas de la transformación militar aliada. Para más información sobre la necesidad de incrementar las relaciones entre civiles-militares, véase: PECO, MIGUEL (coord.) (2006): «Capacidades Civiles y Militares en Escenarios de Conflicto», en *Revista Ejército*, N.º 779, pp. 29-64.

Puede discutirse que la idea de integrar todos los medios del poder nacional, bien sean militares, económicos, civiles, políticos o informativos no es nueva, pues se inauguró con el advenimiento de la Guerra Total. No obstante, lo realmente novedoso es que todos ellos se combinen para actuar de forma coordinada y coherente en el planeamiento y ejecución de las operaciones de gestión de crisis, regulando sus acciones a nivel político, estratégico, operacional y, evidentemente, en actuaciones concretas sobre el terreno (24).

¿Qué promete la adopción de este nuevo «enfoque integral»? En primer lugar, permitirá mejorar la coordinación de los objetivos y actividades de los distintos departamentos y agencias gubernamentales (defensa, interior, economía, asuntos exteriores, cooperación, ayuda al desarrollo...) encargados de la gestión de crisis a la hora de identificar, analizar, planear y ejecutar las acciones. En segundo lugar, proporcionará una mayor coherencia en la acción nacional e internacional, pues las labores de todos los instrumentos del poder nacional y/o multinacional serán complementarias y se orientarán hacia un fin común. Finalmente, aunque para alcanzar la total efectividad de este enfoque sería conveniente que las ONGs coordinaran sus acciones con los organismos oficiales, parece evidente que la mejora –tanto en cantidad como en calidad– de la comunicación entre ambos estamentos proporcionará la transparencia necesaria para que éstas sean menos reticentes en cooperar con los gobiernos y las organizaciones internacionales en la gestión de crisis internacionales (25).

En conclusión, aunque este nuevo enfoque se encuentra en un estado embrionario (26), constituye uno de los pilares de los procesos de trans-

---

(24) Desde un punto de vista exclusivamente militar, podría afirmarse que este enfoque es la consecuencia lógica de la creciente fusión de las capacidades terrestres, navales y aéreas nacionales e internacionales gracias al desarrollo de doctrinas combinadas y conjuntas. Exacto, la integración de las capacidades de los distintos componentes militares no sólo debe continuar con la mejora de la coordinación de éstos con los actores no-militares sino con la consecución de la coherencia mediante un planeamiento y ejecución conjunto civil y militar.

(25) En este sentido, tanto la Acción Concertada –propuesta inicialmente por Dinamarca en el seno de la Alianza Atlántica bajo el nombre de Plan para la Acción Concertada– como la Coordinación Civil-Militar de la Unión Europea, tienen como uno de sus principales objetivos la mejora del trasvase de información entre el estamento militar y el civil, incluidas las ONG, con el fin de asegurar la coherencia en sus acciones de respuesta a crisis.

(26) En efecto, tanto la Coordinación Civil-Militar europea como la Acción Concertada y el EBAO aliados, así como las propuestas británica de Enfoque Integral o la danesa de Enfoque Global, están siendo actualmente definidas y desarrolladas con el fin de implementarlas en la gestión de crisis futuras. En el caso español, nuestras fuerzas armadas también han procedido al desarrollo y definición de la vertiente militar de este «enfoque integral».

formación de la defensa de las naciones avanzadas, pues no sólo permitirá integrar plenamente las políticas exterior, de seguridad y de defensa del Estado con el resto de administraciones al servicio del mismo, sino también optimizará la coordinación entre los organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales, con las organizaciones no-gubernamentales.

De esta forma, la integración de las capacidades civiles y militares, a través de los instrumentos adecuados para ello, reflejará de forma inequívoca la idea de unicidad en cuanto a la acción exterior del Estado.

España, a través de sus fuerzas armadas, está participando activamente en la definición de este nuevo «enfoque integral», mediante nuestra participación en las iniciativas europeas como la Coordinación Civil-Militar (CMCO) y aliadas como la Acción Concertada y el Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos (EBAO), que constituye la vertiente militar de la misma. Paralelamente, también se está participando en el Experimento Multinacional 5 que, liderado por el Mando de Transformación estadounidense y con una extensa participación europea, tiene por objeto mejorar la interacción y coordinación de los elementos militares con los civiles, tanto nacionales como internacionales, en las operaciones de estabilización posconflicto. Además, uno de los puntales de la Estrategia Militar Española, que constituye tanto la guía para la actuación conjunta de nuestras fuerzas armadas como el marco de referencia para el planeamiento militar y que esperamos publicar a lo largo del presente año, será alcanzar la total integración del instrumento militar español dentro del sistema nacional de gestión de crisis.

En conclusión, podemos afirmar que la transformación de la Defensa es un proceso ineludible al tener como finalidad adaptar el instrumento militar a la heterogénea y cambiante realidad estratégica, política, tecnológica y social del siglo XXI a la vez que se mantiene la ventaja cualitativa frente a los potenciales adversarios. El objetivo último de este proceso es hacer que los ejércitos continúen siendo una herramienta eficaz al servicio del Estado, de la misma forma que lo son la diplomacia, la economía o la cultura.

Es por ello que la adopción de un «enfoque integral» capaz de coordinar, combinar e integrar todos los medios nacionales, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción exterior del Estado, constituye una parte esencial del proceso de transformación de las fuerzas armadas.

¿Por qué? Porque la ampliación de las misiones de las fuerzas armadas nos lleva cada vez más a escenarios donde es necesaria la coordinación estructurada entre las capacidades civiles y militares. Por lo tanto, la institucionalización de medidas de colaboración y de cooperación entre las capacidades civiles y militares, tanto nacionales como internacionales, con el fin de conseguir la coherencia en la acción exterior del Estado es la consecuencia lógica de la adaptación de los ejércitos al nuevo ambiente estratégico del siglo XXI.

Dicho esto, a continuación se estudiará cómo la Alianza Atlántica y la Unión europea están adaptando sus estrategias al nuevo escenario internacional.

## **LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA ALIANZA ATLÁNTICA**

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene como fin la defensa de la libertad y seguridad de todos sus miembros de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Para ello la Alianza posee medios políticos y militares susceptibles de ser empleados para afrontar las amenazas que se ciernan sobre la seguridad de sus Estados miembros.

La OTAN se creó en 1949 para defender Europa Occidental frente a una hipotética agresión del bloque soviético, situación que permitió preservar el equilibrio estratégico europeo durante toda la Guerra Fría. Sin embargo, los enormes cambios que ha sufrido el entorno internacional desde la caída del Muro de Berlín han provocado profundos cambios en la estructura, organización y objetivos de la Alianza.

En efecto, para afrontar los retos que han surgido tras el fin de la Guerra Fría, la Alianza ha iniciado un proceso de cambio tanto político como militar. En el campo institucional y político, la Alianza ha formalizado un nuevo marco de relaciones con sus antiguos adversarios, ha desarrollado nuevas iniciativas, ha asumido nuevas tareas y ha reafirmado su compromiso de actuar cuándo y dónde sea necesario, incluso fuera de área, para combatir nuevas amenazas.

Por otro lado, desde la disolución del Pacto de Varsovia, la OTAN ha estado adaptando, reforzando y transformando su músculo militar para hacer frente a los nuevos requerimientos. Para ello, ha reformado su estructura de mandos y de fuerzas, está desarrollando sus capacidades mi-

litares, ha creado una fuerza de respuesta capaz de hacer frente a cualquier eventualidad que pueda surgir en cualquier punto del planeta y ahora está definiendo el principio que guiará la transformación militar aliada: el Enfoque a las Operaciones Basadas en Efectos (EBAO) o el empleo coordinado de todo el potencial militar, político, económico y civil aliado con el fin de asegurar la coherencia en la actuación de la OTAN.

Dicho esto, se pasará a explicar la evolución de la Alianza en el mundo de la posguerra fría, una mutación que se ha realizado en tres grandes pasos: una fase de adaptación que culmina con la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico en 1991, una etapa de ampliación que finaliza con la definición del Concepto Estratégico de 1999, y una tercera que concluye en 2003 con la creación de una nueva estructura de mandos. Desde la Cumbre de Praga de 2002, una cuarta etapa está en proceso: la transformación política y militar aliada (27).

La desaparición del Pacto de Varsovia alteró radicalmente el entorno estratégico mundial. Esta situación comportó que, por vez primera en su historia, la OTAN se viera obligada a variar su Concepto Estratégico e iniciar un proceso de adaptación al nuevo ambiente internacional. Esta voluntad se plasmaría en el Concepto Estratégico de 1991, un documento que ratificaba la determinación aliada de preservar la seguridad de sus miembros a la vez que abría las puertas a la cooperación con sus antiguos adversarios.

Tres años después, la Alianza lanzaría dos importantes iniciativas políticas: la Asociación para la Paz y el Diálogo Mediterráneo (28). La primera iniciativa deriva del Consejo Cooperativo del Atlántico Norte (NACC), un foro de diálogo y consultas establecido en 1992 para apoyar a los países de Europa central y oriental en sus transiciones políticas. Aunque este foro político tuvo un éxito limitado, la vertiente práctica del mismo, establecida en 1994 con el nombre de Asociación para la Paz, ha permitido que la OTAN se consolidara como una gran organización de seguridad, pues en

---

(27) Para una visión más general del proceso de adaptación y transformación de la Alianza Atlántica, véase: CARACUEL, MARIA ANGIUSTIAS (2004): *Los Cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Editorial Tecnos.

(28) Además de la Asociación para la Paz y el Diálogo Mediterráneo, en los últimos años la Alianza ha lanzado otras importantes iniciativas cooperativas: la Iniciativa de Cooperación de Estambul cuyo objetivo es contribuir a la seguridad y estabilidad de Oriente Medio; la Iniciativa del Sureste de Europa, destinada a promover la cooperación regional y la estabilidad en los Balcanes; o los llamados Países de Contacto, naciones que como Japón, Australia o Nueva Zelanda son susceptibles de apoyar o contribuir materialmente a las misiones lideradas por la OTAN.

su seno no sólo están presentes todos los países integrantes del NACC sino también el resto de naciones pertenecientes a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Desde 1997, los países miembros del NACC y los de la Asociación para la Paz optaron por reforzar su cooperación política y militar, situación que comportó la desaparición del NACC y su sustitución por el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (EAPC), una iniciativa que hoy en día la forman todos los aliados junto con los miembros de la Asociación para la Paz.

Esta asociación constituye un foro en el que la OTAN establece relaciones bilaterales con cada uno de sus socios para promocionar actividades que puedan ser de su interés, por lo que muchos de sus integrantes han podido modernizar su sistema de planeamiento defensivo, avanzar en sus reformas de seguridad y defensa o mejorar su interoperabilidad con los países aliados.

Por su parte, el Diálogo Mediterráneo, nacido en la Cumbre de Bruselas de 1994 a tenor de una propuesta española, tiene por objetivo contribuir a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, facilitar el conocimiento mutuo y superar los prejuicios que los socios mediterráneos tienen sobre la Alianza.

En la Cumbre de Washington se certificó la importancia que la cuenca mediterránea tiene para la OTAN al afirmarse que la seguridad europea está íntimamente relacionada con la estabilidad en esta región. Por ello, se procedió a incrementar la cooperación entre todos los países del arco mediterráneo con el establecimiento de encuentros multilaterales para tratar aspectos de seguridad, fomentar la transparencia y construir medidas de confianza, e implantar actividades de cooperación militar que acabarían materializándose con el Programa Militar del Diálogo Mediterráneo.

A raíz de los atentados del 11S, la Alianza volvió a tomar conciencia de la importancia que este foro podría tener para afrontar de forma común la lucha contra el terrorismo. Por ello, durante la Cumbre de Estambul, el Diálogo Mediterráneo adquirió el rango de Asociación, se reforzó su dimensión política y se refrendó un nuevo marco de actuación para este foro.

Finalmente, en la reciente Cumbre de Riga, el Diálogo Mediterráneo ha recibido un nuevo impulso al abrirse la posibilidad de que los países participantes en este foro puedan emplear las herramientas que hasta ahora sólo estaban disponibles para los países de la Asociación para la Paz. Asi-

mismo, en Riga se lanzó la Iniciativa de Cooperación de Formación en la OTAN, dirigida tanto a los países del Diálogo Mediterráneo como a los de la Iniciativa de Cooperación de Estambul.

Por otro lado, inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín, la OTAN también estableció relaciones con sus antiguos adversarios, y muy especialmente con Rusia y Ucrania, que gozan de un estatus especial de asociación con la Alianza.

En efecto, Rusia en sus relaciones con la OTAN siempre ha buscado ser considerada como un caso especial y no perder su estatus de potencia. Por ello, en 1997 ambos actores acordaron crear el Consejo Conjunto Permanente, un órgano de consulta común que tuvo un alcance relativamente limitado, pues Rusia prefería mantener relaciones bilaterales directas con todos los aliados. Sin embargo, los sucesos del 11S provocaron un nuevo acercamiento entre la Alianza y Rusia, hecho que se ratificaría un año después con la creación –durante la Cumbre de Roma de 2002– de la Comisión OTAN-Rusia, un foro de consultas y toma de decisiones sobre cuestiones de interés común como pueden ser la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, la cooperación militar, la no proliferación, la reforma del sector de la defensa, las nuevas amenazas o la seguridad euroatlántica.

Por su parte, Ucrania es miembro tanto del EAPC como de la Asociación para la Paz. No obstante, dada la naturaleza y aspiraciones de esta nación, la Alianza decidió darle un trato particularizado, que se cristalizaría en 1997 con la firma de la Carta para una Asociación Específica, un documento que regula las relaciones entre ambos actores, y la creación de la Comisión OTAN-Ucrania, un foro de consultas sobre temas de interés común. Finalmente, en abril de 2005, la OTAN establecería con Ucrania un Diálogo Intensificado con el objeto de orientar sus aspiraciones de integración a la Alianza.

Examinadas las iniciativas que la OTAN propuso inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín y las especiales relaciones que ésta mantiene con Rusia y Ucrania, a continuación se procederá a explicar la evolución estratégica y la transformación política y militar de la Alianza Atlántica.

En términos muy generales, podría afirmarse que la transformación de la OTAN se inicia durante la Cumbre de Washington de 1999 con la sustitución del Concepto Estratégico de 1991 por un nuevo documento

que define las grandes líneas de actuación que debe seguir la OTAN para adaptarse a los retos que plantea el ambiente estratégico del siglo XXI (29).

A grandes rasgos, el Concepto Estratégico de 1999 establece que los riesgos que debe afrontar la Alianza son multidireccionales y difícilmente predecibles. En efecto, el documento señala que mientras la probabilidad de que desate un conflicto generalizado en Europa –que conformó la *raison d'être* de la Alianza desde su creación hasta la caída del Pacto de Varsovia– es prácticamente nula, la Alianza debe afrontar nuevos riesgos y amenazas de naturaleza tanto militar como no-militar como los conflictos étnicos, las violaciones de los derechos humanos o la inestabilidad política y económica; siendo amenazas de especial gravedad la proliferación de armamento de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, o la difusión de tecnologías duales, susceptibles de proporcionar a los posibles adversarios capacidades militares sofisticadas.

Al mismo tiempo, el documento apunta que la Alianza también debe de tener en cuenta fenómenos de carácter global, pues podría verse amenazada por acciones terroristas –como sucedería con los atentados del 11S en Nueva York y Washington, los del 11M en Madrid o los del 7J en Londres– de sabotaje, de crimen organizado o la interrupción en el suministro de recursos esenciales (30).

Para afrontar los riesgos que entraña el ambiente internacional de fin de siglo, el Concepto Estratégico sostiene que la Alianza debe actuar como cimiento de la estabilidad del área euroatlántica, servir como foro de consultas sobre cuestiones de seguridad, disuadir y neutralizar cualquier

---

(29) Téngase en cuenta que la Alianza todavía no ha elaborado un documento adaptado a la realidad internacional post 11S. No obstante, a finales del 2005 el Consejo del Atlántico Norte aprobó la *Guía Política General*, un documento que describe el actual y futuro ambiente estratégico, las amenazas más previsibles a las que tendrá que enfrentarse la OTAN y las capacidades que ésta deberá desarrollar para hacer frente a los retos que plantea el entorno estratégico para los próximos diez o quince años. Este documento, refrendado por los Jefes de Estado y Gobierno en la Cumbre de Riga, constituye por sí mismo un pseudo-concepto estratégico, pues marcará la dirección de la política aliada en los próximos años.

(30) Después de la publicación del Concepto Estratégico de 1999 y a raíz de los ataques del 11 de Septiembre de 2001 contra Estados Unidos, se está realizando una nueva evaluación de los riesgos que suponen el terrorismo y los Estados fallidos y en descomposición. Un interesante estudio que analiza de forma comparativa las respuestas aliadas y europeas a los nuevos retos internacionales puede hallarse en: GARDNER, HALL (2004): *NATO and the European Union: New World, New Europe, New threats*, Londres, Ashgate.

intento de agresión contra cualquier Estado miembro (31), impulsar la asociación, cooperación y el diálogo con el resto de los países del área europea y atlántica, y prevenir los conflictos e implicarse activamente en la gestión de crisis.

Para ello, el Concepto Estratégico reafirma el compromiso de la Alianza de actuar conforme a los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas (32) y establece su determinación de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz alrededor del globo (33). Y es por esta razón que la OTAN también debe potenciar y modernizar sus capacidades militares para hacer frente a los nuevos requerimientos que se ha impuesto (34). Sin embargo, será a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001 cuando se pondrá de manifiesto la imperante necesidad de la OTAN de adaptar sus capacidades, flexibilizar su estructura y desarrollar sus medios. En definitiva, la necesidad de transformarse para adaptarse al nuevo milenio.

- 
- (31) El Artículo 5 del Tratado de Washington, que conforma la razón de ser de la Alianza, establece que un ataque armado contra uno de los aliados será considerado como un ataque contra todos ellos. Como es bien sabido, la primera vez en la historia que se invocó el Artículo 5 fue el 12 de septiembre de 2001, inmediatamente después de los ataques terroristas contra Nueva York y Washington. Al principio se trató de una invocación provisional, condicionada a determinar que los ataques fueron dirigidos desde el extranjero, algo que se confirmó el 2 de Octubre de 2001 cuando los representantes estadounidenses presentaron, ante el Consejo del Atlántico Norte, los resultados de las investigaciones que demostraban la responsabilidad en los ataques de la red terrorista Al Qaeda.
- (32) En efecto, el Concepto Estratégico de 1999 vincula las intervenciones aliadas con la legalidad internacional, y en particular con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, esto no significa que cualquier eventual acción aliada requiera la expresa aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta decisión responde a la necesidad de que la OTAN mantenga un mínimo margen de libertad de acción para hacer frente a situaciones excepcionales.
- (33) En este sentido, téngase en cuenta que si bien las misiones contempladas en el Artículo 5 del Tratado de Washington, vinculadas con la defensa colectiva de los Estados miembros, están restringidas a un ataque armado dentro del área tradicional, las intervenciones *No-Artículo 5* de gestión de crisis no se circunscriben a ningún área geográfica concreta. Este planteamiento debe permitir que la Alianza responda con suficiente flexibilidad a las amenazas o riesgos que puedan emerger en un futuro.
- (34) En efecto, y para ello no sólo se estableció la Iniciativa Sobre Capacidades de Defensa (DCI), que acabaría desembocando en el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC), sino que continuó el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), una propuesta que debía permitir a los aliados europeos realizar una contribución más coherente y efectiva a las misiones y actividades de la Alianza a la vez que debería ayudarles a actuar por sí mismos según las necesidades de cada momento. Para ello, la Alianza podría proporcionar sus medios y capacidades para la conducción de operaciones bajo bandera europea según el conocido principio de «capacidades separables pero no separadas».

La Cumbre de Praga de 2002 supuso el total reconocimiento político del fin de la estrategia aliada de la Guerra Fría, centrada en la defensa de las rutas marítimas y aéreas sobre el Océano Atlántico, la defensa adelantada en el Frente Central y la respuesta nuclear flexible, y su sustitución por una nueva estrategia de proyección de fuerzas para hacer frente a cualquier tipo de amenaza a la seguridad global, entre ellas el terrorismo transnacional.

En efecto, Praga comportaría el inicio de la transformación militar aliada, un proceso que debía permitir a la OTAN disponer de las herramientas necesarias para afrontar las «nuevas y graves amenazas y los profundos retos para la seguridad del siglo XXI». Para ello, la transformación militar aliada se basaría en tres grandes iniciativas: la definición de una nueva estructura de mando militar, una nueva estructura de fuerzas, que culminará con la creación de una nueva fuerza de respuesta, y la determinación de mejorar las capacidades militares aliadas. Además se emprendieron una serie de iniciativas de defensa orientadas específicamente a enfrentarse a las nuevas amenazas (35).

En primer lugar, en la Cumbre se decidió crear una nueva estructura de mandos más flexible y reducida, compuesta por un mando operativo denominado Mando Aliado de Operaciones (ACO) y otro funcional, conocido como Mando Aliado de Transformación (ACT) (36).

El ACO es el responsable de la conducción de todas las operaciones aliadas en la zona euroatlántica. Para ello, el ACO dispone de un Cuartel General Conjunto y de dos Mandos de Fuerza Conjunta capaces de conducir las operaciones tanto desde su ubicación permanente como desplegando un cuartel general terrestre de Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas (FOCC). Cada uno de los Mandos de Fuerza Conjunta tiene a su disposición un Mando Componente terrestre, aéreo y marítimo, mientras que el Cuartel General Conjunto no tiene ningún Mando Componente pero puede proporcionar un cuartel general embarcado para las FOCC.

Por otro lado, el ACT sustituye al Mando del Atlántico (ACLANT), que durante la Guerra Fría se había ocupado del control del Océano Atlántico.

---

(35) Vid. NATO (2003): *The Prague Summit and NATO's Transformation*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division.

(36) En efecto, la OTAN pasó de una estructura de mandos compuesta por tres mandos principales (Europa, Atlántico y Canal de la Mancha) y un grupo de planificación para Canadá y Estados Unidos, a otra con sólo dos: el Mando Aliado para Europa (ACE) y el Mando Aliado para la Transformación (ACT).

Este mando funcional se encarga de regular, coordinar y supervisar el proceso de transformación militar aliado con el objetivo de generar unas capacidades militares útiles para el escenario estratégico del siglo XXI (37).

Así, además de gestionar la adquisición de nuevas capacidades –especialmente sistemas C<sup>3</sup>I, medios de defensa nuclear, química, biológica y radiológica (NBQR) y capacidades de combate, despliegue y sostenimiento de la fuerza– se ocupa de adiestrar y desarrollar nuevas doctrinas y procedimientos que permitan cohesionar y homogeneizar las capacidades militares aliadas, mejorando su interoperatividad y capacidad de acción conjunta con un claro objetivo: generar unas capacidades homologables a las norteamericanas y útiles para el escenario del siglo XXI (38).

En segundo lugar, para generar nuevas capacidades y mejorar las ya existentes, en la Cumbre se firmó el Compromiso de Capacidades de Praga, un acuerdo según el cual todos los miembros se comprometían públicamente a realizar mejoras específicas en áreas fundamentales, con plazos concretos y manteniendo un alto grado de supervisión en su implementación (39).

Los aliados han asumido más de 430 compromisos políticos para mejorar sus capacidades en distintas áreas, algunas de las cuales consideradas decisivas como el transporte estratégico marítimo y aéreo, el reabastecimiento en vuelo, unidades de apoyo al combate, sistemas C<sup>3</sup> e IS-

---

(37) Debe comentarse que el Comandante Supremo Aliado para la Transformación, el General Lance L. Smith, es también el Jefe del Mando Conjunto de Fuerzas de Estados Unidos (USJFCOM), que constituye el motor del cambio de las fuerzas armadas estadounidenses.

(38) Aunque el Cuartel General de ACT está situado en la ciudad estadounidense de Norfolk, este mando incluye el Centro de Guerra Conjunta de Stavanger (Noruega), el Centro de Adiestramiento de Fuerzas Conjuntas de Bydgoszcz (Polonia), el Centro de Análisis y Lecciones Aprendidas de Monsanto (Portugal) y supervisa las actividades del Centro de Investigación Submarina de La Spezia (Italia).

(39) En relación a este punto, debe destacarse que son muchas las referencias que existen en relación al *gap* existente entre las capacidades militares estadounidenses y las europeas, separación que también existe entre los mismos europeos. En consecuencia, o se intenta mantener una cierta paridad de capacidades –de ahí la firma del Compromiso de Capacidades de Praga en el caso de la Alianza Atlántica o del *Headline Goal 2010* para la Unión Europea y coordinadas mediante el *NATO-EU Capability Group*– o seguir la opción apuntada por ciertos analistas que afirman que Estados Unidos podría especializarse en acciones de alta intensidad mientras que sus aliados en acciones de pacificación y estabilización. Sobre estos problemas, BINNENDIJK, HANS y KUGLER, RICHARD L. (2003): «Dual-Track Transformation for the Atlantic Alliance» en *Defense Horizons* N.º 35 o BARNETT, THOMMAS P. M. (2004): *The Pentagon's New Map: War & Peace in the Twenty First Century*, Nueva York, Putnam.

TAR, medios de observación aeroterrestre, municiones de precisión e inteligentes, medios de supresión de defensas aéreas, capacidades de defensa NBQR, a la vez que se está estudiando la viabilidad de desarrollar un sistema de defensa antimisil.

La potenciación de estas capacidades –que también están siendo desarrolladas en el ámbito europeo con el Objetivo Global 2010 y coordinadas con la Alianza mediante el Grupo de Capacidades OTAN-UE– ha supuesto que muchos países hayan tenido que redefinir su gasto de defensa. No obstante, parece evidente que no basta sólo con gastar mejor sino que debe gastarse más. Es por esta razón que en el seno de la OTAN se están analizando medidas para remediar estas carencias como la puesta en común de ciertas capacidades, la especialización nacional en funciones concretas, la adquisición conjunta de equipos o la financiación común y multinacional (40).

Tanto la Cumbre de Estambul como la de Riga han reconocido el progreso de estas iniciativas y han animado para que las naciones en particular y la Alianza en general continúen desarrollando estas capacidades.

Finalmente, la *NATO Response Force* (NRF), cuya plena operatividad, como se ha dicho, ha sido anunciada durante la Cumbre de Riga, tiene como objetivo proporcionar a la Alianza Atlántica la capacidad para proyectar su fuerza rápidamente en respuesta a cualquier crisis que pueda desarrollarse en cualquier parte del planeta. Este conjunto de fuerzas terrestres, navales y aéreas organizadas de forma modular, tecnológicamente avanzadas, flexibles, altamente desplegadas y sostenibles, y susceptibles de ser empleadas en todo el abanico de misiones en las que pueda verse implicada la Alianza, está compuesta por unos efectivos del orden de 21.000 hombres y mujeres, y es capaz de desplegar globalmente y sostener durante un periodo no inferior a treinta días una unidad terrestre de entidad Brigada, una *Task Force* naval y un apoyo aéreo capaz de realizar un elevado número de salidas diarias. Es interesante comentar que esta fuerza también está sirviendo como catalizador para orientar e impulsar la transformación militar aliada, pues constituye el espacio en el que se experimentan los sistemas, las capacidades, los conceptos y los

---

(40) En este sentido, estas iniciativas están siendo acometidas por los aliados tanto mediante compromisos nacionales como a través de proyectos de cooperación multinacional. En el caso español, se han asumido un total de 35 compromisos específicos en distintas áreas, siendo algunos de ellos realizados mediante la cooperación con otros países.

procedimientos considerados «transformacionales» con el fin de lograr las capacidades militares que son necesarias.

Las fuerzas necesarias para la generación de las NRF son designadas, por turnos rotatorios, con las aportaciones de los países aliados. Cada una de las fuerzas que participan en las NRF es debidamente evaluada y certificada con el fin de asegurar su idoneidad de acuerdo con los requerimientos necesarios, requisitos que han sido previamente establecidos por la Alianza.

En conclusión, la NRF es una fuerza multinacional de alta disponibilidad y capaz de operar de forma autónoma, como parte de un conjunto de fuerzas o como fuerza inicial de entrada en zona capaz de preparar la llegada de un contingente mayor. Cuando se active una NRF, el mando lo ejercerá un Cuartel General Conjunto que agrupará un Cuartel General Específico terrestre, uno marítimo y otro aéreo.

Finalmente, en Praga –la primera Cumbre que la Alianza realizó después de los hechos del 11S– también se aprobaron varias iniciativas orientadas a mejorar la capacidad aliada para combatir el terrorismo internacional. Para ello, la Alianza definió un nuevo concepto de defensa contra el terrorismo que contempla, entre otros aspectos, que la lucha contra este fenómeno no conoce límites geográficos, que la OTAN debe prestar su apoyo a todos los países u organizaciones internacionales que lo combatan, y que para hacer frente a esta amenaza es preciso integrar el esfuerzo militar, policial, financiero y judicial.

Sin embargo, el puntal teórico del proceso de transformación militar aliado iniciaría su andadura a raíz de la Cumbre de Estambul de 2004. Efectivamente, aunque Estambul es conocida como la «Cumbre de la Ampliación», al ser la primera reunión en la que participaron los siete nuevos miembros de la Alianza (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) y en la que se ampliaron las relaciones de la OTAN hacia Oriente Medio y el Mediterráneo, la realidad es que en Estambul, para potenciar el proceso de transformación militar aliado, no sólo se lanzó una iniciativa para mejorar la capacidad de despliegue y sostenimiento de las fuerzas aliadas en operaciones en el exterior, sino que también se sentaron las bases políticas del *Effects-Based Approach to Operations* (EBAO), que constituye el puntal teórico de la transformación militar aliada.

¿Por qué el EBAO constituye el principio de la transformación militar aliada? Porque la OTAN, consciente de su naturaleza político-militar y que

en virtud de la *Guía Política General* –aprobada por el Consejo Atlántico el 21 de Diciembre de 2005 y refrendada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Riga– establece que no desarrollará medios específicos para fines civiles, comprende que en la actualidad los conflictos se desarrollan en un ambiente complejo y multidimensional que hace inviable su resolución mediante acciones exclusivamente militares y que sólo, mediante el empleo combinado y unificado de todos los medios nacionales y aliados, será posible su resolución.

Es por esta razón que la Alianza está desarrollando el EBAO (41), una nueva concepción operativa en la que todos los instrumentos del poder aliado, tanto militares como no-militares, se combinan para actuar de forma coordinada y coherente con el objeto de crear efectos en las operaciones y así alcanzar los objetivos fijados por la OTAN en la gestión de crisis internacionales (42).

¿Cuáles son los instrumentos del poder aliado? son los políticos (medios políticos y diplomáticos que deberán cooperar con otros actores independientes como organizaciones internacionales y ONGs), económicos (el uso de incentivos y/o desincentivos económicos), civiles (legales, policiales, educativos, informativos, infraestructurales y administración civil) y militares (tanto la amenaza a utilizar la fuerza como su empleo real). Es por esta razón que una EBAO, al integrar estos instrumentos de naturaleza civil y militar, proporciona a la Alianza una mayor flexibilidad a la hora de acometer la gestión de crisis.

No obstante, para que la OTAN optimice su capacidad para realizar operaciones EBAO, antes deberá conseguir que los efectos de las opera-

---

(41) Todo conocedor de la temática militar notará que el término EBAO es muy similar al EBO (*Effects-Based Operations*), empleado para definir tanto una forma de selección de objetivos como las operaciones que emplean medios militares y no-militares con el fin de influir sobre la voluntad del adversario, de los neutrales y de los aliados para alcanzar los fines deseados. Por su parte, la OTAN ha desarrollado el concepto EBAO para definir esta forma de gestión de crisis en la que todos los instrumentos del poder aliado se coordinan para asegurar la coherencia en la acción aliada mientras intentan conseguir los efectos deseados sobre el adversario. En consecuencia, podría afirmarse que mientras la idea de enfoque o «*approach*» se refiere al empleo conjunto y coordinado de todos los instrumentos de poder nacional para conseguir efectos sobre el adversario, el término EBO representa la vertiente militar del mismo. Para más información, véase: SMITH, EDWARD (2006): *Complexity, Networking and Effects-Based Approaches to Operations*, Washington DC, CCRP Press.

(42) La definición de EBAO, aprobada por el Comité Militar aliado el pasado 6 de Junio de 2006, es la siguiente: «...*the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance [políticos, económicos, civiles y militares], combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end state.*»

ciones militares sean coherentes con los del resto de instrumentos del poder aliado. También deberá decidir mejor y más rápido que el adversario, tanto a nivel político-estratégico como a escala operacional y táctica. Esta habilidad se conseguirá cuando la Alianza convierta la superioridad en la información (es decir, la capacidad de obtener, gestionar y diseminar la información de forma más veloz y efectiva que el adversario) en un conocimiento superior del adversario, del área de operaciones y de todos los factores que pueden influir en la conducción de la operación. Finalmente, la OTAN también deberá ser capaz de desplegar rápida y efectivamente sus fuerzas donde y cuando éstas se necesiten y sostenerlas mediante una logística integrada y unos relevos de fuerza adecuados.

Es por estas razones que la superioridad en la decisión, el despliegue y sostenimiento conjuntos y la coherencia en los efectos no sólo conforman los elementos básicos para la efectiva ejecución de las EBAO, sino también las áreas básicas de la transformación militar de la Alianza.

En conclusión, aunque el EBAO conforma el principio fundamental de la transformación militar aliada –y así lo demuestra tanto la aprobación del concepto en el seno de su Comité Militar el pasado 6 de Junio de 2006, como la reciente creación de un grupo de trabajo que integrará a los dos mandos estratégicos aliados y coordinará todo aquello relacionado con la definición e implementación militar del concepto– su evolución política está siendo más lenta de lo esperado. En efecto, el EBAO está generando ciertas controversias entre los países aliados en relación a la posible institucionalización de medidas enfocadas a coordinar las acciones aliadas con el resto de los actores presentes en el área de crisis. Es por esta razón que el Consejo del Atlántico Norte todavía no se ha manifestado sobre la vertiente política del EBAO, y que en la Cumbre de Riga no se realizara un mandato expreso para avanzar en su definición e implementación.

No obstante, en la Cumbre de Riga los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la Acción Concertada, que podría ser calificada como una vertiente civil del EBAO. Esta propuesta –presentada inicialmente por siete países aliados a mediados de 2006 bajo el nombre de Plan para la Acción Concertada– tiene por objetivo establecer medidas que favorezcan y optimicen la coordinación entre los medios civiles y militares aliados con el resto de actores, y muy especialmente con las Naciones Unidas y la Unión Europea, en operaciones de gestión de crisis de forma coherente con lo señalado en la Guía de Política General, que establece que la Alianza no desarrollará capacidades específicas para fines civiles.

Aunque el EBAO, puntal de la transformación militar aliada, está generando ciertas controversias de tipo político entre los países aliados, la reciente aprobación de la Acción Concertada, que constituye la vertiente civil del mismo, parece demostrar que todas las naciones aliadas reconocen la necesidad de integrar los instrumentos militares, económicos, políticos y civiles a disposición de la Alianza, y coordinarlos con el resto de actores presentes en el área de crisis como único medio para resolver los conflictos que se puedan desatar tanto en la actualidad como en el futuro.

El repaso a la evolución estratégica de la Alianza Atlántica no sería completo si no se hiciera una referencia más amplia de la reciente Cumbre de Riga, celebrada en noviembre de 2006. Como ya se ha indicado, desde una perspectiva militar, los Jefes de Estado y de Gobierno constataron los esfuerzos realizados en la transformación militar de la Alianza a la vez que impulsaron las iniciativas que ya estaban en marcha, si bien el EBAO –que debía constituir una de las grandes iniciativas transformacionales de la Cumbre– obtuvo un impulso sensiblemente menor del esperado, situación que contrasta con la aprobación de la vertiente civil de la misma, la Acción Concertada. Sin embargo, el gran logro militar de la Cumbre de Riga fue la declaración de la plena capacidad operativa de la NRF.

Por otra parte, en el terreno político se dio, en primer lugar, un nuevo impulso al Diálogo Mediterráneo y a la Iniciativa de Cooperación de Estambul. En segundo lugar, se estableció la posibilidad de que países ajenos a la Asociación para la Paz emplearan sus herramientas a la vez que se invitaba a Serbia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro a integrarse a este foro. En tercer lugar, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados también reconocieron la validez de la «Alianza de Civilizaciones», una iniciativa presentada por España y Turquía. Finalmente, también se refrendó la Guía Política General, documento que marca la dirección política de la OTAN para los próximos años y que será sustituido por el próximo Concepto Estratégico, que podría presentarse en la Cumbre de 2009, coincidiendo con el sexagésimo aniversario de la Alianza.

Resumiendo, la OTAN está transformándose política y militarmente para hacer frente a los riesgos que plantea el ambiente estratégico del siglo XXI. Para ello, no sólo está reformulando su concepto estratégico, expandiendo su área de influencia, acogiendo en su seno nuevos socios o actuando como garante de la paz y la seguridad internacionales, sino que también está adaptando, modernizando y optimizando su brazo militar. No

obstante, puede que la transformación más importante de la Alianza haya sido el reconocimiento de la necesidad de adoptar un enfoque para las operaciones de gestión de crisis que integre y coordine todos los instrumentos del potencial aliado con el fin de asegurar la coherencia de la OTAN en sus operaciones presentes y futuras. Las primeras experiencias parciales de este nuevo enfoque se han podido comprobar en Afganistán, donde los PRTs están teniendo un notable éxito a la hora de estabilizar y reconstruir el país. Ahora sólo falta proceder al desarrollo e implementación del EBAO para que la Alianza pueda gestionar cualquier crisis que aparezca de manera más efectiva y duradera que en el pasado, cuando la opción militar no sólo parecía ser la única acción posible sino también la más efectiva y rápida.

## LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA

A diferencia de la OTAN, una organización de carácter eminentemente político-militar, la Unión Europea tiene una vocación político-civil. No obstante, ésta ha intentado repetidas veces crear una dimensión de seguridad y defensa, esfuerzo que desde el año 1991 ha sido incesante. Asimismo, debe apuntarse que mientras la UE no ha propuesto de forma explícita ningún proceso de transformación militar, el documento de capacidades Objetivo Global 2010, la creación de los Grupos de Combate y la iniciativa de Coordinación Civil-Militar (CMCO) hacen pensar que Europa también ha sentido la necesidad de acometer este proceso.

Mientras durante la Guerra Fría, la defensa de Europa Occidental estuvo en manos de la OTAN –que proporcionó la cobertura de seguridad necesaria para que Europa pudiera recuperarse tanto económica como políticamente(43)– el fin de la amenaza soviética facilitó la aparición de una dimensión de seguridad europea, una necesidad que se manifestaría evidente a raíz de las crisis que asolaron los Balcanes durante la década de los noventa.

De forma más concreta, puede afirmarse que la dimensión europea de seguridad se inició en el año 1991, cuando el Tratado de Maastricht dotó

---

(43) Una interesante aunque muy controvertida visión de las consecuencias que ha tenido esta situación puede encontrarse en: KAGAN, ROBERT (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Knopf, que deriva del conocido y discutido artículo del mismo autor (2002): "Power and Weakness," en *Policy Review*, N.º 113.

a la recién creada Unión Europea de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) susceptible de «crear una política común de defensa que podría llevar a una defensa común». Para ello, la Unión Europea Occidental (UEO) no sólo elaboraría e implementaría cualquier decisión relacionada con la defensa europea sino que también se configuraría como el pilar europeo de la OTAN.

En 1992 se dotó de contenido a la política de seguridad europea con la definición de las Misiones Petersberg que, tipificadas como acciones de gestión de crisis, comprendían desde acciones humanitarias y de evacuación de civiles hasta operaciones de mantenimiento de la paz. Así, las Misiones Petersberg cubrían todas las operaciones militares y no-militares contenidas en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas y tenían como único límite la defensa colectiva, responsabilidad de la OTAN en virtud del Artículo 5 del Tratado de Washington y del Artículo 5 del Tratado de Bruselas.

No obstante, la crisis balcánica sería el motor que estimularía el impulso, en el seno de la Unión, de una política de seguridad y defensa acompañada con las correspondientes capacidades de respuesta a crisis.

En efecto, el Tratado de Ámsterdam de 1997 aumentaría la coherencia y la eficacia de las capacidades de la PESC al realzar el papel del Consejo Europeo en la definición de estrategias comunes en política exterior, agilizar el proceso de toma de decisiones, contemplar la posibilidad de que la UE empleara, de forma automática, los medios de la UEO, e integrar las Misiones Petersberg en el seno de la Unión. Así, con el Tratado de Ámsterdam arranca la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), puesto que establece que en el contexto de la PESC se avanzará hacia una política de defensa común.

Un año después, los gobiernos británico y francés se reunirían en Saint Maló para discutir el desarrollo de capacidades militares europeas autónomas y susceptibles de ser empleadas en operaciones de gestión de crisis (44).

---

(44) En la Cumbre de Saint Malô, los gobiernos francés y británico acordaron impulsar la Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la Unión. Esta propuesta, patrocinada por Estados Unidos y amparada por la OTAN, establecía la generación de «capacidades separables pero no separadas» entre la OTAN y la UEO al contemplar la cesión de medios aliados para la conducción de operaciones lideradas por la UEO y la generación de nuevas capacidades militares, definidas en la Iniciativa aliada sobre Capacidades de Defensa (DCI).

En 1999, esta declaración sería acogida por el Consejo Europeo de Colonia, en el que las naciones europeas demostraron su determinación para dotarse de los medios y las capacidades necesarias para que la UE asumiera sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa. Es decir, en Colonia se sentaron las bases para el establecimiento de una defensa europea real, basada en la creación de una capacidad autónoma de acción, con fuerzas militares creíbles y sin perjuicio de la OTAN, en la dotación de las capacidades militares necesarias para operar en aquellas crisis de interés europeo y que integrara la UEO en la Unión Europea.

Estas decisiones determinaron la entrada en funcionamiento de la PESD y la posterior creación, durante el Consejo Europeo de Helsinki, de los organismos necesarios para su funcionamiento: un Comité Político y de Seguridad encargado de la dirección estratégica y del control de las operaciones, un Comité Militar con la misión de realizar las recomendaciones pertinentes al anterior y establecer las directrices que aplicará el Estado Mayor encargado de la conducción de las operaciones militares.

Asimismo, el Consejo aprobó el Objetivo General de Helsinki, un documento que definía las capacidades necesarias para llevar a cabo los objetivos PESD y en el que se apuntaba la necesidad de crear una fuerza autónoma de acción rápida de entidad Cuerpo de Ejército que, compuesta por 60.000 efectivos, debería poder proyectarse en sesenta días y abastecerse durante un año. Esta fuerza, cuya plena operatividad se estableció para el año 2003, debería ser capaz de intervenir rápidamente en un amplio abanico de misiones de apoyo a la paz, incluso de su imposición por la fuerza.

Un año después, durante el Consejo Europeo de Niza se presentó tanto el Catálogo General de Capacidades que establecía las necesidades totales de la Unión en materia de fuerzas militares, más elevadas que las identificadas en el Objetivo General de Helsinki (45), como el Catálogo de Fuerzas de Helsinki, que contenía las contribuciones que las naciones ofrecían de forma voluntaria.

En 2003, durante el Consejo de Asuntos Generales de la UE, se declaró la limitada operatividad de esta fuerza de reacción rápida para la

---

(45) El Catálogo General de Capacidades definió unos objetivos de 100.000 efectivos, 400 aviones de combate y 100 buques que pronto se demostraron irrealizables. Para un análisis más realista sobre los requerimientos de fuerza europeos, FATJÓ, PEDRO y COLOM, GUILLEM (2005): *La Defensa de la Unión Europea: Voluntades Políticas y Capacidades Militares Básicas*, Documento CIDOB de Seguridad y Defensa N.º 5, Barcelona, CIDOB.

gama de misiones Petersberg. Sin embargo, ante la evidente falta de cumplimiento por parte de los socios europeos de los compromisos de capacidades fijados en el Objetivo General de Helsinki, en 2004 se reconoció la necesidad de fijar objetivos más realistas y adaptados al nuevo panorama internacional para el año 2010.

El Objetivo General 2010, que refleja lo establecido en la Estrategia Europea de Seguridad –el primer concepto estratégico de la UE– establece la necesidad de dotarse de capacidades plenamente interoperables en el campo de la fuerza, material y estructuras de mando, más proyectables, sostenibles y coherentes con las de la Alianza con el fin de evitar la innecesaria duplicidad de estructuras y capacidades militares (46). Además, este documento detalla la creación de los Grupos de Combate de la Unión Europea.

Los Grupos de Combate, que han supuesto la materialización de una de las grandes aspiraciones de la Estrategia Europea de Seguridad de tener una capacidad de respuesta rápida a disposición de la UE, son unidades interarmas de alta disponibilidad formadas por 1.500 efectivos y organizadas de forma modular. Estos grupos, susceptibles de realizar toda la gama de misiones de gestión de crisis, incluidas las misiones de combate, podrán desplegarse en plazos de cinco a quince días a 6.000 Km. de distancia y sostenerse durante 120 días. Estas unidades, que dispondrán de apoyo naval y aéreo orgánico, serán totalmente interoperables, pues podrán construirse con componentes pertenecientes a un solo país, formados en torno a contingentes de países líderes o como unidades plenamente multinacionales (47).

---

(46) En efecto, el Objetivo Global 2010 afirma que: «...la interoperabilidad y la capacidad de despliegue y sostenimiento de la fuerza no sólo deben conformar el núcleo de los esfuerzos de los Estados miembros sino que deben ser los factores que guíen este objetivo para el 2010. Por ello, la Unión necesita fuerzas más flexibles, móviles e interoperables, que hagan un mejor uso de los recursos disponibles.» Para conseguir este objetivo, el Plan de Acción de Capacidades identifica capacidades claramente transformacionales como vehículos aéreos no-tripulados, fuerzas de operaciones especiales, municiones de precisión, sistemas de observación y reconocimiento estratégico o medios de proyección naval y aérea estratégica. Nótese que estas capacidades también están siendo desarrolladas por el Compromiso de Capacidades de Praga de la Alianza, coordinadas con las iniciativas europeas mediante el Grupo de Capacidades OTAN-UE.

(47) Dos análisis críticos sobre las capacidades de estos grupos pueden encontrarse en: QUILLE, GERRARD (2004): «Battle Groups to strengthen EU military crisis management?» en *European Security Review* N.º 22 o FATJÓ, PEDRO Y COLOM, GUILLEM: «Los Grupos de Combate de la Unión Europea: Un instrumento militar para Europa», en: VV.AA. (2006): *Futuro de la política europea de seguridad y defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 131-157

La Unión Europea, que hoy en día ya cuenta con *Battlegroups* plenamente operativos, espera disponer de quince equipos capaces de realizar de forma simultánea operaciones militares en dos escenarios distintos, bien de forma autónoma o formando parte de una operación más extensa, según los límites fijados por la Estrategia Europea de Seguridad (48).

¿Qué límites fija esta estrategia? La Estrategia Europea de Seguridad, titulada «Una Europa segura en un mundo mejor» fue adoptada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003 y aprobada a finales del mismo año en el Consejo Europeo de Bruselas. Este documento, el primer concepto estratégico de la UE, sintetiza tanto los objetivos estratégicos europeos como las amenazas a su seguridad y los medios más efectivos para minimizarlas.

Este documento establece que mientras es muy improbable que se produzca una agresión a gran escala contra una nación europea, la Unión debe afrontar nuevos riesgos y amenazas más diversas, dinámicas, imprevisibles y menos visibles como el terrorismo, la proliferación de armamento de destrucción masiva, la violencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal o la privatización de la fuerza. Estas amenazas no son exclusivamente militares, por lo que su solución no requerirá sólo medios militares, sino la combinación de los distintos instrumentos a disposición de la Unión (49).

Esta declaración, junto con la experiencia que ha adquirido la Unión Europea en operaciones de gestión de crisis, parece constituir la base teórica para la elaboración de la Coordinación Civil-Militar (CMCO), una iniciativa que todavía se encuentra en un estado embrionario pero que parece constituir la propuesta europea para coordinar, combinar e integrar todos los medios –tanto militares como civiles– a disposición de la Unión Europea con el fin de asegurar la coherencia en la acción europea para la gestión de crisis.

Siguiendo con la Estrategia Europea de Seguridad, debe comentarse que ésta prioriza sus objetivos en tres áreas básicas: combatir las amena-

---

(48) España contribuye con tres grupos: uno de base nacional que estará operativo el próximo año, uno en coordinación con Italia basado en la Fuerza Anfibia Hispano Italiana (SIAF) que ya se encuentra disponible, y finalmente una contribución en la Brigada Franco-Alemana.

(49) En efecto, como reza la Estrategia Europea de Seguridad: «...ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos.»

zas que se ciernen sobre Europa, mejorar la seguridad en los países vecinos como parte integrante de la seguridad europea, y crear un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz con el fin de crear «una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y un orden internacional basado en el Derecho» (50).

Para ello, el documento propone que la Unión Europea y sus miembros lleven a cabo sus objetivos de seguridad de forma multilateral, basando su actuación en el Derecho y la Carta de las Naciones Unidas y dirigiéndose a las causas básicas de los conflictos, como pueden ser la pobreza o el mal gobierno, mediante medidas para reforzar el diálogo y la cooperación, actuando de forma preventiva.

Finalmente, el documento establece que la UE debe mejorar tanto sus capacidades militares como ampliar la gama de misiones a realizar, entre las que podrían incluirse operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo o la reforma del sector de la seguridad.

Es por estas razones que el Objetivo General 2010 constituye el catálogo de capacidades para que los Grupos de Combate lleven a cabo las clásicas misiones Petersberg de gestión de crisis, además de las incluidas en la Estrategia Europea de Seguridad (operaciones conjuntas de desarme, apoyo antiterrorista a terceros países y la reforma del sector de la seguridad) (51).

---

(50) Para llevar a cabo los objetivos estratégicos presentes en esta estrategia, los expertos JOCELYN MAWDLSEY y GERRARD QUILLE parecen ratificar la necesidad de adoptar un enfoque que integre y combine todos los elementos del poder europeo, pues asumen que cualquier respuesta militar deberá combinarse con iniciativas políticas, económicas, civiles, culturales e informativas (MAWDLSEY, JOCELYN y QUILLE, GERRARD (2004): *The EU Security Strategy: a new framework for ESDP and equipping the EU Rapid Reaction Force*, Bruselas, International Security Information Service).

(51) De todas formas, es probable –y así lo asume el documento– que las operaciones que la Unión Europea lleve a cabo se ejecutarán de forma conjunta con la Alianza Atlántica o mediante el empleo de sus medios. El *Berlín Plus*, constituye el último acuerdo de este tipo que ambos actores han suscrito y por el cual se establecen los términos y condiciones en los que la UE podrá solicitar activos aliados. Este acuerdo asegura el acceso europeo a los planes operativos que realice el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE), la disponibilidad de medios y capacidades aliadas, y que el mando de la operación lo ostentará el oficial más antiguo de la UE dentro del SHAPE, que a la vez es el Segundo Mando Supremo Aliado en Europa (DSACEUR). Para más información sobre los acuerdos *Berlín Plus*, véase: QUILLE, GERRARD (2003): «What does the EU agreement on operational planning mean for NATO?» en *NATO Notes*, Vol. 5, N.º 8.

Para finalizar este repaso a la evolución estratégica europea, se realizará una breve referencia a las iniciativas europeas en la región mediterránea, de las que nuestro país no sólo ha sido promotor sino también un firme valedor y defensor en todas ellas.

La Asociación Euromediterránea nació en 1995 con la Declaración de Barcelona, un documento suscrito por los miembros de la UE con los doce países asociados (52), articulado en tres grandes capítulos o «cestas» (política y seguridad, economía y finanzas, sociedad y cultura) y cuyos objetivos son tres: la creación de un área de paz y estabilidad basada en los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos; el establecimiento de un área de prosperidad compartida y de libre comercio entre la UE y los socios mediterráneos y entre ellos mismos; y la mejora de la comprensión mutua entre los pueblos de la región.

Como era de esperar, de los tres capítulos, el que versa sobre cuestiones políticas y de seguridad es el que presenta un desarrollo más lento. ¿Por qué? Porque la percepción que ambas orillas del mediterráneo tienen sobre estas temáticas son sensiblemente diferentes, pues mientras los socios europeos focalizan su interés en la seguridad, la estabilidad y el diálogo político, en el sur se trata de vincular la seguridad con las políticas de desarrollo social y de cooperación. Además, el conflicto árabe-israelí continúa siendo un gran obstáculo –puede que el principal– para el desarrollo de cualquier iniciativa en este ámbito.

No obstante, durante la V Conferencia Euromediterránea –celebrada en Valencia en Abril de 2002 coincidiendo con la Presidencia Española de la UE– se adoptó un Plan de Acción que determinaba la necesidad de reforzar el diálogo político, incluidos los aspectos de seguridad y defensa, así como la necesidad de establecer un enfoque común en la lucha contra el terrorismo internacional.

Y para materializar lo acordado en este Plan de Acción, el Secretariado elaboró el documento «Diálogo y cooperación en el marco de la PESD entre la Unión Europea y los países socios del Proceso de Barcelona» que, aprobado por el Consejo europeo en Marzo de 2003, constituye el primer documento elaborado sobre la dimensión mediterránea de la PESD. Al establecer los caminos que deben seguirse para desarrollar mecanismos

---

(52) No obstante, téngase en cuenta que de los doce socios iniciales (Argelia, la Autoridad Palestina, Israel, Egipto, Líbano, Jordania, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía, Chipre y Malta), dos –Chipre y Malta– se han incorporado a la Unión Europea.

prácticos de colaboración, cooperación y refuerzo del diálogo político, este documento representa un avance considerable en la institucionalización de las relaciones entre los países del norte y el sur de la cuenca mediterránea.

Por otro lado, también debe destacarse la Iniciativa 5+5. Esta propuesta, formada por España, Francia, Italia, Portugal, Malta, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania, nació en el año 2004 con el fin de abordar, desde una perspectiva militar, las cuestiones de seguridad que pueden afectar el mediterráneo occidental. Un año después, esta iniciativa se institucionalizó con la creación de un Comité Director con representantes de los Ministerios de Defensa –que en el caso español son el Director General de Política de Defensa y el Jefe del Estado Mayor Conjunto– y una Presidencia rotatoria anual para cada uno de los países miembros. Esto ha permitido tanto el establecimiento de mecanismos reguladores entre los países firmantes de esta iniciativa como la creación de medidas de confianza y actividades prácticas de cooperación que aseguran la fluidez de las relaciones entre ambas orillas del mediterráneo occidental. Basta decir que desde su creación, España ha participado muy activamente en esta iniciativa, y para el presente año ha propuesto tres actividades: un seminario conjunto con Argelia sobre seguridad aérea, uno sobre medio ambiente y un ejercicio sobre búsqueda y rescate.

En conclusión, en poco más de una década, la Unión Europea, un actor político, económico y civil indiscutible, ha establecido los pilares de una política de seguridad y defensa que le permiten afrontar los retos que entraña el siglo XXI con grandes esperanzas: ha establecido sus objetivos estratégicos, ha creado unos instrumentos autónomos de gestión de crisis, está generando sus capacidades militares y, en este mismo momento, está concibiendo un nuevo enfoque que permita combinar su poder civil con los instrumentos militares que actualmente está desarrollando con el fin de aportar una solución estable y duradera a las crisis que puedan aparecer en el futuro y que precisen de una respuesta integral europea.

Precisamente por estas razones, es evidente que el brazo militar europeo debe transformarse para generar las capacidades necesarias para enfrentarse con garantías de éxito a los riesgos que entraña el mundo del siglo XXI.

## **UN APUNTE FINAL: LA EVOLUCIÓN DE LA OSCE**

Este trabajo no sería completo si no se hiciera una breve referencia a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que durante todo el año 2007 será presidida por España.

La OSCE es un foro internacional que surgió de la institucionalización de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Esta organización está compuesta por más de cincuenta países de Europa, Asia y América del Norte, y tiene por objetivo fomentar la seguridad y la estabilidad en esta vasta región.

Debe destacarse que la OSCE entiende la seguridad de forma *global* (la seguridad se compone de múltiples dimensiones: humana, política, militar, económica o medioambiental), y *cooperativa* (todos los países se sitúan en el mismo nivel jerárquico y las decisiones se adoptan por consenso sobre una base políticamente vinculante). Este enfoque distingue a la OSCE del resto de organizaciones de seguridad y defensa que operan en la región euroatlántica como la Alianza Atlántica o la Unión Europea.

La CSCE nació en 1973 como un foro de diálogo entre los países del bloque oriental y occidental. Las reuniones y conferencias que se desarrollaron en su seno permitieron la firma del Acta Final de Helsinki en 1975, un documento que recogía un decálogo sobre la conducta que deberían de seguir los Estados, tanto en sus relaciones mutuas como respecto a sus ciudadanos. Hasta el fin de la Guerra Fría, este foro continuó realizando reuniones de forma periódica que permitieron, entre otros importantes avances, la firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) en 1990 o el Tratado de Cielos Abiertos en el año 1992.

Se institucionalizó definitivamente en 1994, por lo que cambió su nombre por el de OSCE, y dos años después se perfilaría la función central de esta organización: el fomento de la seguridad y la estabilidad en todas sus dimensiones.

A finales de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OSCE aprobaron, durante la Cumbre de Estambul, una Carta de Seguridad que debería convertirse en un código de conducta para todos los miembros de la organización, renovaron el Documento de Viena sobre medidas de confianza y actualizaron el tratado FACE. Al mismo tiempo, también decretaron la creación de un cuerpo civil de reacción rápida que sirviera como componente no-militar a las operaciones de paz realizadas por la OSCE.

Desde el pasado 1 de enero y durante el año 2007, el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación será el presidente de la OSCE, y como tal será el responsable de impulsar políticamente la organización. En este sentido, las prioridades españolas son, en primer lugar, progresar en la resolución de los conflictos llamados «congelados», mejorar los meca-

nismos de gestión civil y militar de crisis, aprobar una estrategia medioambiental propia y prestar atención a los múltiples aspectos de la lucha contra el terrorismo.

## **CONCLUSIONES**

Para hacer frente a los retos que plantea el ambiente social, político, tecnológico y estratégico del siglo XXI, es necesario e ineludible emprender un proceso de transformación de la defensa. Este proceso no sólo busca adaptar el instrumento militar a un entorno heterogéneo y cambiante, sino también hacer que continúe siendo una eficaz herramienta de política exterior a disposición del Estado.

Por esta razón, los procesos de transformación de la defensa de las naciones avanzadas no sólo deben basarse en mejorar las capacidades militares mediante la introducción de nuevas tecnologías, doctrinas, orgánicas o conceptos, sino también, en desarrollar un nuevo enfoque que integre todos los instrumentos a disposición del Estado –tanto de naturaleza militar como no-militar– con el fin de asegurar la coherencia en la acción nacional y/o multinacional y, con ello, alcanzar una solución estable y permanente a las crisis y los conflictos internacionales.

La adopción y empleo de este «enfoque integral», que es como viene denominándose, entrañará la institucionalización de medidas y procedimientos encaminados a coordinar la acción de los medios civiles y militares nacionales e internacionales, y precisará que las fuerzas armadas diseñen nuevas capacidades, conceptos, doctrinas y procedimientos para conducir este nuevo tipo de operaciones más conjuntas, combinadas y coherentes con la acción del resto de los instrumentos del potencial nacional e internacional.

Nuestras fuerzas armadas están participando activamente tanto en el proceso de transformación de nuestras capacidades (material, infraestructuras, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización) como en integrar completamente el instrumento militar dentro del sistema nacional de gestión de crisis, con el fin de fortalecer la coherencia en la acción exterior española.

A lo largo de este texto, también se ha tratado de mostrar como la Alianza Atlántica está en pleno proceso de transformación político y militar, con el fin de hacer frente a los riesgos del siglo XXI. Para ello, no sólo

está redefiniendo su concepto estratégico, expandiendo su área de interés, integrando a sus antiguos adversarios o actuando, en cierta medida, como elemento que pueda garantizar la paz y la seguridad internacionales, sino que también está transformando su brazo militar.

No obstante, puede que la transformación más importante de la OTAN haya sido el reconocer la necesidad de definir un nuevo enfoque que integre y coordine todos los instrumentos a su disposición con el fin de asegurar la coherencia en sus acciones de gestión de crisis. Este nuevo enfoque es el EBAO y, si bien todavía no está plenamente operativo, conforma el principio fundamental de la transformación militar aliada.

Por otro lado, se ha señalado que en poco más de una década, la Unión Europea ha establecido los pilares de una política de seguridad y defensa con los que afronta con grandes esperanzas los retos que entraña el siglo XXI. En esta línea, ha establecido sus objetivos estratégicos, ha creado unos instrumentos autónomos de gestión de crisis, está generando sus capacidades militares y también está sentando las bases de un «enfoque integral» que, llamado Coordinación Civil-Militar, le permitirá combinar su poder civil con los instrumentos militares que actualmente está generando con el fin de aportar una solución estable y duradera a las crisis que puedan aparecer en el futuro y que precisen de una respuesta integral europea.

Finalmente, también se ha hecho una breve referencia a la OSCE, un foro compuesto por más de cincuenta países americanos, europeos y asiáticos que tiene como fin fomentar la seguridad y la estabilidad en todas sus dimensiones (humana, política, militar, económica o medioambiental). Al concebir la seguridad como un concepto multidimensional, el lector podrá entender el por qué de la necesidad de desarrollar un «enfoque integral» que aúne todos los instrumentos del potencial nacional e internacional con el fin de alcanzar una solución estable y permanente a las crisis y los conflictos internacionales.

Teniendo todos estos elementos en cuenta, parece lógico que el próximo paso en el desarrollo e implementación de esta nueva concepción, será que la Alianza Atlántica y la Unión Europea coordinen, combinen e integren en mayor medida sus potenciales con el fin de asegurar una acción coherente y única a la hora de enfrentarse a las crisis que puedan surgir en el complejo e incierto mundo del nuevo milenio.