

Capítulo tercero

Futuro de la transformación en la alianza

Ignacio Horcada Rubio

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

Palabras clave

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

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

Keywords

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolución de la transformación en la alianza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El futuro y las decisiones actuales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectiva estratégica 2017

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

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

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

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

Entre las tendencias identificadas más relevantes se pueden destacar

Aspectos políticos

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

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

Aspectos humanos

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

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

Tecnología

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

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

Economía / Recursos

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

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

Medio ambiente

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

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

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

Visión a largo plazo

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

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

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

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

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

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

Mando y Control

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

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

Logística y Sostenibilidad

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

Desarrollo Capacitario

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

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

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

Partenariados

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

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

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

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

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

Capital Humano

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

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

Adiestramiento y Ejercicios

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

Innovación

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

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

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

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

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

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

Innovación en los aliados

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

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

La innovación en la Alianza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Papel del Mando de Transformación

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

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

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

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

Un enfoque federado permanente en la organización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anticipación estratégica

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

Comunicaciones estratégicas

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

Ámbito cibernético

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

Mando y control en el ámbito aéreo

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

Logística y preparación del teatro

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

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

Educación, adiestramiento, ejercicios y evaluación

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

