

Revisión a fondo de la estructura de mando de la OTAN

JULIO AYUSO MIGUEL
Teniente Coronel de Aviación

La Organización del Tratado del Atlántico Norte se encuentra inmersa desde julio de 2006 en un proceso de profunda revisión de su Estructura de Mando (NATO Command Structure/NCS). Aunque no es la primera vez que los distintos cuarteles generales de la NCS modifican sus plantillas y estructuras, el actual proceso de revisión se presenta más complicado y costoso que los precedentes.

Con el fin de ayudar a la comprensión de los motivos que han producido dicha complejidad, en el presente artículo se presentan tanto los antecedentes del mismo, como sus posibles consecuencias, centrándose la atención en los cuarteles generales del Mando Aliado para las Operaciones (Allied Command Operations/ACO).

REFLEXIÓN INICIAL

La poca disposición por parte de los gestores de personal a promover cambios frecuentes y significativos en las estructuras y organismos que administran, es un hecho sobradamente conocido. Los principios básicos de estabilidad y continuidad, inherentes a la gestión del valiosísimo recurso humano, son aplicables a cualquier tipo de administración u organización, ya sean éstas nacionales o internacionales.

Esta consideración afecta, lógicamente también, al ámbito de las estructuras organizativas militares. Las denominadas adaptaciones orgánicas son raramente promovidas desde los mandos o divisiones de personal de los distintos organismos o cuarteles generales. Los profesionales que se dedican a la generación y mantenimiento de catálogos de puestos de trabajo, están convencidos de que el éxito en la aplicación de una nueva adaptación orgánica, radica en la disponibilidad del tiempo necesario para ser cumplimentada y consolidada.

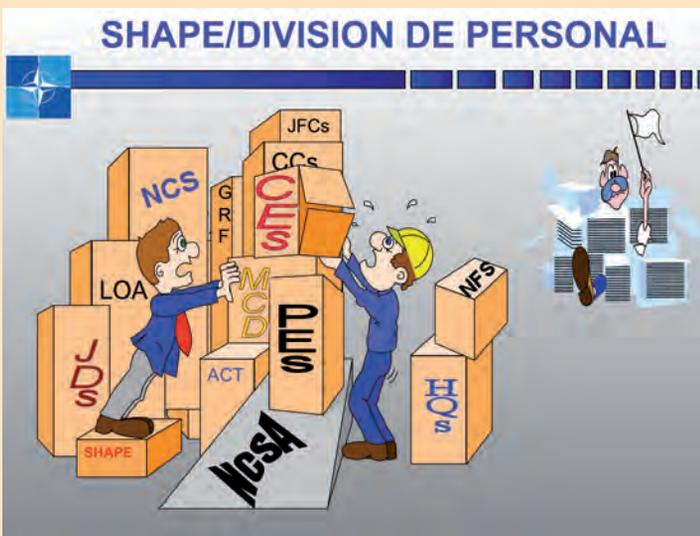
Los cambios profundos en las estructuras organizativas son, así pues en la mayoría de los casos, desencadenados por factores ajenos al ámbito técnico de personal, siendo los más comunes aquellos provocados por modificaciones conceptuales. En el caso de la OTAN, el embrión de la estructura de mando existente todavía en la actualidad (desde el año 2003) y a punto de ser modificada, hay que buscarlo precisamente en la actualización de su Concepto Estratégico de 1999, rubricado posteriormente en la cumbre de Praga de 2002. La idea del uso de la fuerza fuera de área marcó la transformación de la organización: "la Alianza luchará contra el terrorismo donde y cuando sea necesario".

Sin embargo, el actual proceso de revisión y modificación de la NCS iniciado a mediados de 2006, parece no seguir exactamente el patrón de los anteriores en cuanto a su origen.

DE LA SIMPLE REVISIÓN AL PROFUNDO CAMBIO

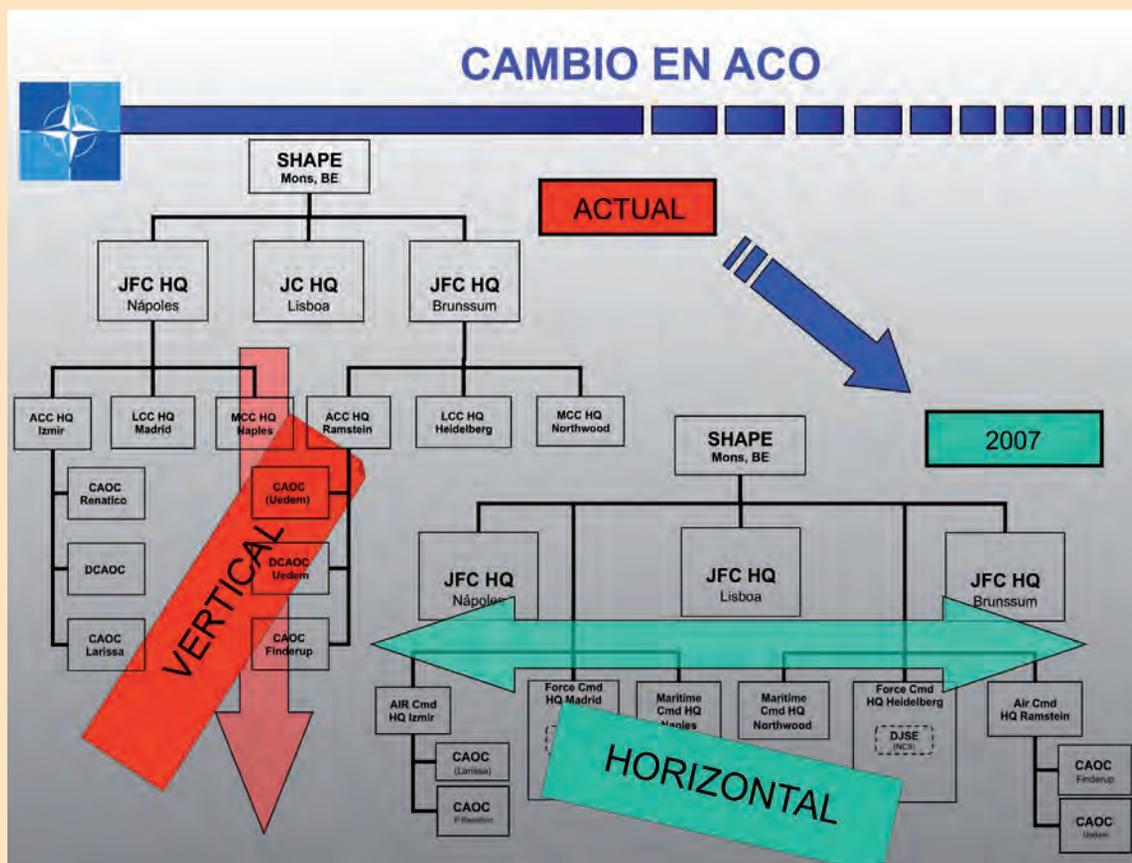
Aunque los cuarteles generales de la NCS están siendo sometidos en la actualidad a un auténtico proceso de transformación, no hay que olvidar que la denominación técnica dada a este proceso es la de "Revisión de Plantillas de Tiempo de Paz de la Estructura de Mando" o dicho en la jerga OTAN: el ya famoso "PE Review".

Es importante señalar que los antecedentes del "PE Review" se encuentran en el momento de establecerse la vigente estructura de mando, es decir, en



¹Frase recogida en las conclusiones de la Cumbre de Praga.

²Peacetime Establishment.



el año 2003. En el documento de acuerdo, se incluía una recomendación hecha por los expertos responsables de la implantación de la nueva estructura³, en la que se fijaba un ahorro inicial de hasta un 30% de puestos en la plantilla de la NCS. Esta revisión fue establecida posteriormente a la baja, fijándose el objetivo de reducción de plantilla en un 23% de puestos menos.

Esta reducción de plantillas y el consiguiente catálogo de puestos de trabajo, sí que constituye un procedimiento recomendado a menudo por los gestores de personal dada su eficacia y simplicidad. Esta intención de reducción “técnica” puede definirse, utilizando la terminología de los mandos de personal, en el recorte de las siempre infladas plantillas de destinos, para hacerlas coincidir lo máximo posible con las existencias, es decir con el “mundo real”.

Se trataba, por lo tanto inicialmente, de aminorar la enorme desviación existente entre la plantilla de la NCS y la cobertura real de puestos, pues dicha desviación se ha mantenido siempre alrededor de un 20% (de puestos sin ocupar). Este constante e insuficiente grado de cobertura en las plantillas, es atribuible a la reticencia y/o imposibilidad de la mayor parte de las naciones de cu-

brir sus puestos, debido normalmente a razones presupuestarias.

A pesar de la intención inicial de reducir el PE de la NCS en un 23% con respecto a la anterior, la reducción real conseguida a mediados de 2006 era tan sólo de un 12,3% de los puestos. La celebración de la cumbre de Riga de 2006, constituyó el acontecimiento decisivo en el proceso de revisión de las plantillas. El establecimiento de un nuevo nivel de ambición (LOA) para la Alianza, y las consiguientes ediciones de la Guía Política Completa y de la Guía Ministerial marcaron los hitos que provocan la profunda revisión actual de la estructura de mando. Una ligera variación conceptual, que no un cambio del concepto estratégico, es por lo tanto la causa generadora del presente cambio en la estructura de la Alianza.

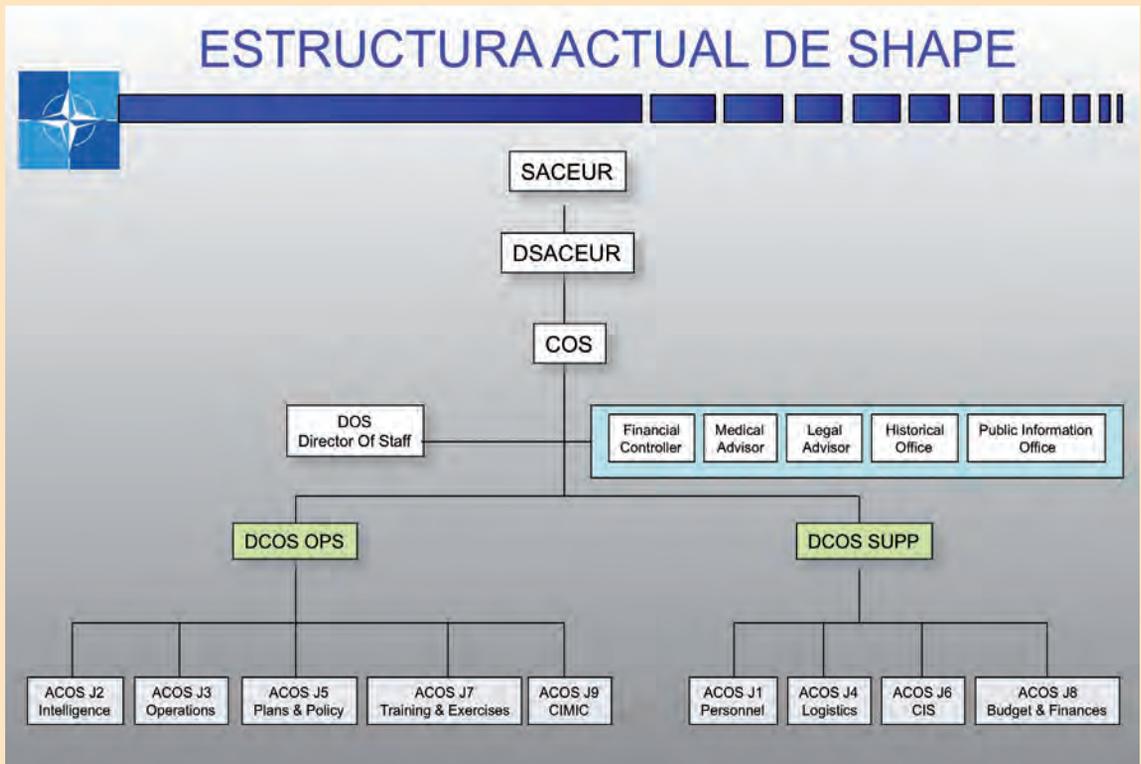
A partir de Riga, no cabe ya más hablar de un simple proceso de recorte técnico del PE, sino de una profunda y compleja revisión de la estructura de mando de la OTAN, iniciada después de haber transcurrido tan sólo tres años de la entrada en vigor de la anterior.

ADAPTACIÓN DE ACO

Nivel Operacional y Táctico/Componente

El nuevo nivel de ambición obliga a la OTAN a estar preparada para llevar a cabo un mayor número

³En este caso, el “Executive Working Group” (EWP) y el “Senior Resources Board” (SRB).



ro de misiones tipo *Small Joint Operations* (SJO)⁴, simultaneándolas con las operaciones del tipo *Major Joint Operation* (MJO)⁵. El primer efecto producido por este cambio ha sido el de la revisión de las misiones, cometidos y plantillas de los cuarteles generales de los tres niveles de mando⁶ y de la agencia *NATO Communication and Information Systems Services Agency* (NCSA), más propio de una revisión de concepto estratégico.

El aumento en el número de SJOs susceptibles de ser conducidas simultáneamente, suscita la necesidad de un incremento en las capacidades desplegables de los cuarteles generales de ACO, y por lo tanto, de su modificación. Estas capacidades se encuentran algo mermaidas en la actualidad, debido a los problemas surgidos en la aplicación y desarrollo de dos conceptos relacionados con la capacidad de despliegue de los elementos de mando y control:

En primer lugar, la dificultad en la aplicación del concepto *Combined Joint Task Forces*, debida al alto coste que supone la aplicación del mismo. Por otro lado, los continuos problemas surgidos en el proceso de generación de fuerzas para las *NATO Response Forces*, a pesar de haberse impulsado desde SHAPE ciertas opciones alternativas, abandonadas por la imposibilidad de solucionar totalmente dicho problema.

⁴Entidad de División /Brigada y sus equivalentes en fuerzas aéreas y navales.

⁵Cuerpo de Ejército y sus equivalentes.

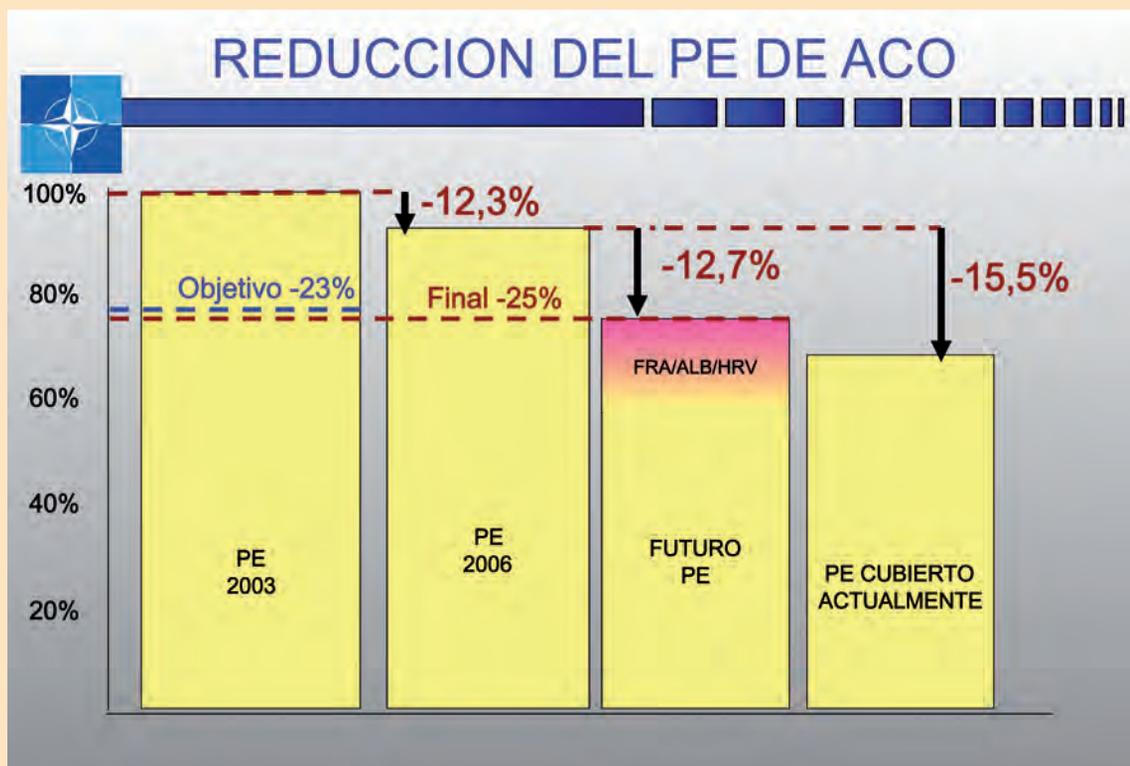
⁶Estratégico, operacional y táctico/componente.

Ambos factores han contribuido de forma decisiva a volcar el esfuerzo de la transformación de los cuarteles generales conjuntos, en el desarrollo del concepto *Deployable Joint Staff Element* (DJSE) con la finalidad de aumentar su eficacia en operaciones fuera de área, mientras se reduce el personal de dichos cuarteles generales desplegados en el Teatro de Operaciones. Es decir, el cambio producido en la LOA, demandando más capacidad de despliegue a los cuarteles generales conjuntos de ACO, sumado a las grandes carencias y limitaciones existentes en este tipo de capacidades, ha forzado al rediseño y transformación de dichos cuarteles generales, mediante la creación de DJSEs en el seno de los mismos.

Es importante señalar que toda esta transformación se va a implantar, sin embargo, manteniendo la presente distribución geográfica de la estructura de mando del 2003, es decir “sin cerrar” ninguno de los cuarteles generales existentes en la actualidad.

Implantación de los **DEPLOYABLE JOINT STAFF ELEMENT** (DJSEs)

En marzo de 2008, el Comité Militar de la Alianza aprobó este concepto con el fin de establecer estos elementos desplegables, no sólo en la estructura de mando, sino también en la estructura de fuerzas (NATO Forces Estructure/NFS). La idea es la de optimizar la estructura de mando y control de forma que se puedan ofrecer acuerdos de mando y control entre los cuarteles generales de la NCS para acom-



ter al mismo tiempo operaciones de tipo MJO y SJO.

En el nivel operacional se establecen tres *Joint Force Command* (JFC): Brunssum, Nápoles y Lisboa (antiguo *Joint Head Quarters*/ JHQ), todos ellos capaces de utilizar DJSEs.

En el nivel táctico/componente los dos denominados hasta la fecha *Land Component Commands* (CC-Land), de Heidelberg y Madrid, se establecen como *NATO Force Commands* (NFC). Cada uno de ellos debe retener un núcleo de Mando Componente Terrestre (LCC) desplegable, por si es requerido para dirigir una misión de nivel superior a una MJO, a nivel táctico/componente. Cada uno de ellos será también estructurado para proporcionar DJSEs a los JFCs.

Estos cambios constituyen una gran transformación de la estructura de ACO (gráfico 1), pues se pasa de un diseño vertical, en el cual todos los cuarteles generales mantienen una relación de dependencia ascendente/descendente, a una estructura horizontal mucho más flexible en la cual todos los cuarteles generales, aún de diferente nivel de mando, están a disposición del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR). De esta forma, dicha autoridad puede establecer para cada operación la estructura o cadena de mando más conveniente, después de ser aprobada por el Consejo del Atlántico Norte. Esta estructura está constituida, por lo que podría denominarse una "bolsa de cuarteles generales" de distintos niveles a disposición de SACEUR.

Como consecuencia de esta nueva concepción de mando y control, los cuarteles generales del nivel de mando operacional (JFC) no tendrán ya ni Mandos Componentes, ni DJSEs subordinados de forma permanente. Por otro lado, los dos cuarteles generales de nivel de mando táctico (NFC) dependerán administrativamente de SACEUR y podrán ser asignados por dicha autoridad, por requerimiento operacional, a cualquier JFC. De esta forma, se pierde también el concepto de "regionalidad" dentro de ACO. Los acuerdos de mando y control podrán implementarse caso por caso para la conducción de cada una de las operaciones "vistiéndolas así a medida".

Como ya se ha comentado, la transformación, esta vez no se ha detenido en el nivel de la NCS, sino que puede afectar también a la NFS. Así pues, podrán establecerse otros DJSEs en las denominadas *Graduated Readiness Forces* y serán ofrecidos por las naciones aunque deberán ser interoperables con los cuarteles generales de la NCS participantes en el teatro.

En resumen, los DJSEs ya sean de la NCS como de la NFS, estarán afiliados a un JFC HQ, según determine SACEUR y cuando el DJSE esté desplegado se mantendrá subordinado al comandante a nivel operacional. El DJSE actuará por lo tanto basado en el concepto Reach Back, es decir se podrán recibir en el cuartel general operacional, productos de mando y control de los elementos desplegados, reduciéndose así la presencia de dicho CG en el teatro.

TRANSFORMACIÓN DE SHAPE

Después de presentado el cambio en los CGs de ACO a nivel operacional y táctico/ componente, se hace necesario comentar los cambios que se intentan introducir a nivel estratégico en el *Supreme HQ Allied Powers in Europe*, más comúnmente conocido como SHAPE.

El ya comentado intento inicial de recorte en el PE, supone en el caso de SHAPE un paradójico aumento en cuanto al número total de puestos a cubrir. Aunque se reduce el número de puestos de personal militar de empleo de coronel hacia abajo, aumenta el número de puestos del empleo de general y de personal civil.

La tradicional estructura de los cuarteles generales en divisiones "Joint (J)" (gráfico 2) lideradas por un general de una estrella, desaparece. Dichas divisiones (de J1 a J9) se agruparán ahora en seis áreas funcionales (*Directorates*), que a su vez contendrán direcciones subordinadas. Al frente de cada área funcional se encontrará un general de dos estrellas, lo que provocará el incremento en el número total de puestos de este empleo en SHAPE. La nueva estructura, con títulos de áreas como "*Directorate of Financial Acquisitions*", recuerda más a la utilizada en una gran empresa que a la correspondiente a un cuartel general.

La idea de creación de áreas funcionales está basada en la descentralización del proceso de toma de decisiones a nivel estratégico, abandonándose también en este caso, la verticalidad del sistema anterior, potenciándose así las relaciones en sentido horizontal. Sin embargo, este innovador y empresarial planteamiento estructural puede ocasionar dificultades de comunicaciones entre los dos mandos estratégicos entre sí, así como de ACO con sus CGs, teniendo en cuenta la mezcla de estructuras existente en un futuro al mantener algunos CGs el sistema alfa-numérico, basado en el esquema de letras Gs (G1, G2, G3...terrestres), As (aéreos) y Ns (navales).

En cuanto al aumento de puestos de personal civil en SHAPE se puede decir que obedece a la dificultad de las naciones de proporcionar suficiente personal militar en áreas técnicas de inteligencia, económicas, y de apoyo. Este hecho se hace aún más relevante en el caso de la agencia NCSA, debido a la escasez generalizada de personal militar cualificado en el área de comunicaciones CIS en las naciones.

REFLEXIÓN FINAL

La presente revisión, iniciada en julio de 2006 fijaba como su objetivo la obtención de una estructu-

ra de mando de la OTAN más desplegable, útil y flexible, a la vez que menos exigente en términos económicos y de personal que la actual, y todo ello, en un plazo fijado de tan sólo un año y medio.

El camino ha sido más largo, costoso y complicado de lo inicialmente imaginado. El momento de la implementación de la nueva estructura (*T day*) ha sido sucesivamente retrasado, siendo la última fecha fijada la de abril de 2010 (casi cuatro años después de su inicio). Sin embargo, y a pesar de las dificultades, el proceso sigue cumplimentando fases y decididamente hacia adelante.

Como se ha visto, la necesidad de aumentar las capacidades desplegadas de los cuarteles generales de la OTAN, que no un cambio en su concepto estratégico, ha sido esta vez el originador de una profunda revisión de la estructura de mando. Esta revisión se ha acometido en dos fases. La primera fase de revisión de tareas y funciones de las distintas estructuras y cuarteles generales, comenzó a mediados de 2006 y ha finalizado en febrero de este año. En el momento de escribirse este artículo, se está acometiendo la segunda fase, en la que ya consensuados los puestos de generales (*Flag to Posts*), se está procediendo a la asignación de puestos a cada una de las naciones (ESPE)⁷ en los distintos cuarteles generales y la agencia NCSA.

Cuando llegue el ansiado "*T-day*", la NCSA habrá reducido en un 12,7 % su PE, en comparación con el existente en el momento de iniciarse el proceso de revisión del PE a mediados de 2006⁸. Teniendo en cuenta que el porcentaje de puestos libres en la actualidad es de un 15,5% con respecto a la misma plantilla de 2006, y el hecho de que Albania, Croacia y Francia necesitan puestos de forma inmediata en la estructura de mando de OTAN, el déficit de puestos sin cubrir quedará neutralizado, sobre el papel.

Así pues, puede afirmarse que después de concluido el proceso de revisión, y analizando aisladamente sus resultados, los gestores de personal de la Alianza habrán visto sobradamente cumplido su objetivo de recortar las plantillas en un 23%, pues el recorte de puestos del PE acumulado desde 2003 será de un total del 25% aproximadamente (gráfico 3).

En cuanto a la rentabilidad y la eficacia del proceso de revisión se refiere, habrá que esperar algún tiempo después de su implantación para valorarlas. También será necesario saber si las naciones serán capaces de cubrir los puestos asignados a cada una de ellas en los diferentes ESPEs. En ese momento, y después de transcurridos más de cuatro años desde que se inició el proceso de revisión, podrá confirmarse, si aparte de haberse reducido la plantilla, la OTAN habrá cumplimentado el objetivo inicial de esta revisión: el de transformar su estructura de mando para ser más operativa y desplegable en el cumplimiento de las misiones asignadas •

⁷End of State Peace Establishment.

⁸El PE en 2006 estaba ya recortado en un 12,3% en comparación al existente en 2003.