

50/2019

6 de junio de 2019

*Enrique Fojón Lagoa**

El futuro ambiente operativo y la
cohesión de la OTAN

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El futuro ambiente operativo y la cohesión de la OTAN

Resumen:

El reto de futuro para la supervivencia y utilidad de la OTAN se presenta como una tarea enorme, que pasa por: reconocer el cambio de Era, asumir los valores que justifican su existencia, definir las tendencias geopolíticas globales, admitir que sin los Estados Unidos es inviable, diseñar una estrategia y contribuir solidariamente a la disposición de las capacidades necesarias para poder llevarla a cabo. Contrarrestar una hipotética colaboración estratégica chino-rusa puede ser la finalidad de la nueva OTAN. De cómo se afronte el reto la Alianza así serán los Conceptos Operativos de la OTAN y las capacidades militares de los aliados.

Palabras clave:

Cultura estratégica, OTAN, defensa europea, ambiente operativo.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The future of the Operating Environment and the cohesion of NATO

Abstract:

The future challenge for NATO's utility and survival seems a huge task. It is necessary to recognize the change of Age, to assume the values of its constitution, to define global geopolitical tendencies, to admit the vital membership of the United States, to depict a strategy and to contribute by solidarity for the built-up of the military capabilities. To counter a hypothetical chino-Russian collaboration can become a new aim of the new NATO. The way the challengers be facing for the Alliance the military NATO Operational Concepts and the allies military capabilities.

Keywords:

Strategic culture, NATO, European Defence, Operational Environment

Cómo citar este documento:

FOJÓN LAGOA, Enrique. *El futuro ambiente operativo y la cohesión de la OTAN*. Documento de Opinión IEEE 50/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

El contexto geopolítico

El fluido contexto geopolítico actual tiende a caracterizarse por un «regreso» a una situación similar a la previa de la Segunda Guerra Mundial o política de las grandes potencias (*Power Politics*). Un ámbito en rápido desarrollo que, como consecuencia de la evolución, lo más probable es que modifique los elementos del orden mundial hasta ahora vigente, como es el caso de las existentes alianzas militares que tendrán que adaptarse a la nueva distribución de centros de poder o, por el contrario, desaparecer.

En los últimos setenta años, el denominado «orden liberal», ha sido sostenido por la relación trasatlántica entre los Estados Unidos y varios Estados europeos, pertenecientes o no a la Unión Europea, determinando las reglas de paz y prosperidad económica global. Paradójicamente, su «éxito» ha engendrado su propio reto existencial mediante la última globalización, provocando el crecimiento económico de Asia y otros lugares, así como facilitando masivas inmigraciones. Para expresarlo gráficamente, el núcleo de Estados hasta ahora rector del orden mundial ha sido equilibrado por los considerados, hasta hace una década, como periféricos.

El resurgir de Eurasia, como una zona de importantes acontecimientos e influencia geopolítica, está reconfigurando el mapa físico y mental del mundo. La apertura de relaciones interestatales y nuevas sinergias comerciales, tecnológicas, de infraestructuras, financieras, etc., han creado nuevas geografías estratégicas fuera de la influencia del potencial trasatlántico. La situación requiere su identificación y materialización para habilitar nuevos constructos, lo que supone una amplia adaptación mental, lo que requiere la adopción de nuevas ideas, ágiles y flexibles instituciones e instrumentos para identificar la potencial configuración de nuevos partenariados *ad hoc*.

Rasgo significativo de esta situación es la pugna hegemónica entre EE. UU. y China sobre el futuro global de la seguridad, la innovación, el comercio y el desarrollo de la industria. Los contornos de esta competición lo conforman las políticas propias del resto de los Estados. El enfrentamiento entre el «sueño chino», materializado por el *Road and Belt*¹ y el estadounidense «America First», tiende a desactivar paradigmas geopolíticos que se consideraban inamovibles y a ir configurando otros nuevos órdenes internacionales.

¹ Disponible en: <https://www.cnas.org/publications/reports/beltandroad>

La novación de los parámetros geopolíticos influye en la configuración y en el empleo de los elementos de poder, entre los que se incluye el militar y, por lo tanto, a la «atmósfera» que configura su actuación. Una de las premisas fundamentales para el éxito de las operaciones militares depende de la correcta deducción del ambiente operativo, lo que permite contextualizar aquellos factores que inciden, positiva o negativamente, en la concepción, planeamiento y ejecución de las operaciones militares.

El ambiente operativo viene, normalmente, caracterizado por una combinación e interdependencias de factores que afectan a las operaciones militares como son: los políticos, económicos, capacidades militares, aspectos sociales, tecnológicos, infraestructura, información, contexto físico y tiempo (identificados como variables operacionales). Cada uno de esos factores, por sí mismo, constituye un sistema complejo que presenta una conducta permanentemente emergente y no lineal. De hecho, la comprensión de la estructura y la conducta de cada uno de esos factores presenta de por sí un problema de difícil solución. Colectivamente los factores conectan en red, produciendo incertidumbre permanente que reta a analistas y a las personas responsables de la toma de decisiones, lo que supone la innovación y ampliación del pensamiento estratégico.

Evolución del ambiente operativo OTAN

La situación geopolítica que prevaleció durante la Guerra Fría era la que desembocó en el nacimiento del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para la contención de la Unión Soviética (URSS). Un ambiente operativo basado en una amenaza vital y clara en entidad, espacio y dirección que afectaba directamente a sus signatarios, algo básico para la vigencia de una alianza. Su frente estaba en Centroeuropa y sus rutas logísticas en el océano Atlántico; y por ende la configuración de la organización y del dispositivo estratégico de la OTAN. Este se configuraba en un teatro de la guerra concretado en dos teatros de operaciones: el del Atlántico y el de Europa occidental, una vez que la zona de operaciones del canal se integrase en el mando de Europa. Su configuración recordaba al esquema aliado occidental de la Segunda Guerra Mundial al finalizar la contienda.

La Alianza, como todas que lo han sido, se basa en una serie de valores e intereses vitales, aunque los segundos suelen primar sobre los primeros. Así Estados Unidos ha potenciado la defensa de los postulados democráticos, pero sin olvidar que en Europa se jugaban intereses para la seguridad y prosperidad de los norteamericanos.

La ampliación de la OTAN en la época post-Guerra Fría como un proceso de libre decisión de los Estados candidatos se basaba en dos premisas: que no volviera a producirse un enfrentamiento con Rusia, ya que se apreciaba que la debilidad de Moscú iba para largo; al tiempo que se descartaba que retomase el papel de potencia euroasiática. La reafirmación rusa, a partir del mandato de Putin, puso de manifiesto el obstáculo que, para unas buenas relaciones de Occidente con Moscú, significaba la expansión de NATO al este al considerarla el Kremlin como una amenaza existencial.

Es lógico que los Estados del este de Europa buscasen protección ante una hipotética actuación de una revancha de Moscú mediante su integración en la Alianza. Los aliados de la Europa Occidental apoyaron la idea confiados de que no se reproduciría la amenaza rusa y que contarían con la protección de Washington. Con pocos de los Estados que disfrutaban de los «dividendos de la paz» podría contarse para implicarse en una guerra con el Kremlin, aunque fuese remota. Por ello, las grandes economías de Europa carecían tanto del impulso político necesario como de la visión geopolítica para mantener o aumentar los gastos de Defensa.

El apreciado como benigno ambiente operativo tras la Guerra Fría y las operaciones «fuera de área», así como la falta de percepción de una amenaza tangible, llevaron a la OTAN, en la Cumbre de Praga de 2002, a adoptar una nueva estructura de mando creada con finalidades funcionales sin referencias geográficas; una única de conducción estratégica, el Mando Aliado de Operaciones (ACO, por sus siglas en inglés), y otra encargada de la innovación y desarrollo de conceptos y capacidades, el Mando Aliado de Transformación (ACT, por sus siglas en inglés).

El hecho estructural básico desde la creación de la Alianza es el liderazgo político y militar estadounidense, que la preponderancia de los Estados Unidos en cada hito de la futura evolución de la Alianza pueda seguir manteniéndose, y en qué forma, está por ver y probablemente dependa de su capacidad como punto de apoyo para coordinar la acción de los aliados ante las grandes potencias.

La OTAN, a pesar de su gran versatilidad y su amplio ámbito de competencias, como cualquier otra organización, tiene determinados límites en cuanto a su adaptabilidad funcional. La identificación de esas restricciones es tan importante para evaluar sus posibilidades de transformación como de sus capacidades. Desde ese punto de vista, la Alianza no puede comprometerse a llevar a cabo cometidos que se llevan a cabo por la ONU, la OSCE, etc., o las ambiciosas perspectivas en la década de los noventa de transformar a la OTAN en un proveedor de seguridad global que atraería a Rusia, China y otros centros de poder emergentes a su ámbito, contradiciendo la identidad de la organización.

Otra limitación es que la imagen de la OTAN está vinculada con el «poder duro». La Alianza cambió substancialmente el perfil de sus actuaciones tras la Guerra Fría, algo que no ha sido especialmente exitoso, como así lo atestigua la priorización de las actividades antiterroristas. En este aspecto se actuó mediante el intercambio de información y operaciones militares de bajo nivel. Efectuar estudios y seguimientos de causas sociales e ideológicas sobre la radicalización islamista, así como las redes financieras empleadas por las organizaciones terroristas, no se corresponden con el espectro de funciones de la Alianza. La única excepción es la ciberseguridad, ámbito en el que se institucionalizó la cooperación; aunque los avances en este campo son limitados al resaltar cómo la inteligencia de las aportaciones nacionales no son totales.

Aunque parezca evidente, es importante poner de manifiesto que el poder militar es un instrumento de estrategia y su «taxonomía», presente y futura, depende del ambiente operativo. La secuencia de intereses, contexto (ambiente operativo), objetivos militares, modos de empleo (conceptos operativos) y medios (capacidades militares) es la esencia de la acción estratégica.

La evolución de la OTAN durante las dos décadas del siglo XXI ha sido clave para el decaimiento de su matriz, el Tratado del Atlántico Norte. En 2003, los choques entre Estados Unidos y sus aliados europeos, Francia y Alemania, por la invasión de Irak, marcaron una brecha que iba a tener sus consecuencias con la problemática intervención de la ISAF en Afganistán simultánea con la operación estadounidense «Enduring Freedom», que paliaba los efectos de los «caveats» activados por los aliados europeos.

La vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN fue un guiño al futuro, pues su condición para ello se materializaba en la jefatura vitalicia del Mando de Transformación de la OTAN. La guerra de Libia también marcó un hito en el devenir de la OTAN. Alemania se negó a participar y el Consejo Atlántico quedó inédito, siendo formalmente una Coalición quien dirigiera la intervención. Los gastos en Defensa de los aliados europeos decrecían y dejaban prácticamente en papel mojado las capacidades recogidas en el punto 19 del Concepto Estratégico OTAN (NSC) 2010². Entre los numerosos retos externos que afrontaba la OTAN como son una revisionista Rusia, un Oriente Medio crónicamente inestable y un ciberespacio hostil en el potencialmente se iba configurando China como un hegemón.

La OTAN en el orden del 'Power Politics'

Las largas guerras en el Levante, Mesopotamia y Afganistán desgastaron política y militarmente a los Estados Unidos a la vez que el contexto internacional evolucionaba hacia la configuración de nuevos centros de poder que se convirtieron en *peer competitors*. Los países europeos tuvieron un protagonismo decisivo, pero Europa no iba a quedar al margen de este profundo cambio.

En la Cumbre de la OTAN de Bucarest, en abril de 2008, se evitó tratar el tema de la adhesión de Ucrania y Georgia, principalmente por la oposición de Alemania. La guerra de Georgia, de agosto de 2008, dejaba clara la reacción rusa a los intentos de ampliación al este tanto de la OTAN como de la UE.

La ocupación rusa de Crimea, en febrero de 2014, y posterior adhesión a Rusia, desató una gran alarma en Occidente a la que la UE solo ha reaccionado con sanciones. La OTAN, a requerimiento de los países Bálticos y de Polonia, mostró su alarma. En septiembre tuvo lugar la Cumbre de la OTAN en Cardiff donde se acordó la creación de la *Very High Readiness Response Force* (VHRRF) que actuaría en el este europeo. A su vez también se acordó que los aliados alcanzarían el 2 % del PIB en inversión en Defensa en un plazo de 10 años. A ello hay que sumarle la rotación de batallones en el este de Europa como parte de la *Enhance Presence*. Además, en la Cumbre de Bruselas de 2018, para apoyar la doctrina de «disuasión mediante rápido refuerzo» (VHRRF) se

² Disponible en: <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

aprobó la NATO *Response Initiative*, también conocida como «los cuatro treinta», lo que implicaba un contingente en alto grado de *readiness* (disponibilidad) de 30 días, de 30 batallones mecanizados, 30 buques de guerra y 30 escuadrones aéreos.

Como es conocido, la crisis de Crimea puso en evidencia que Europa estaba rodeada de inestabilidad, situación fácilmente previsible por sus «blandos» intentos expansionistas donde la capacidad de disuasión inmediata de OTAN quedó cuestionada, ya que Rusia actuaba con total impunidad y los países europeos solo eran capaces de reaccionar con sanciones económicas que no han servido de disuasión. El «poder blando» europeo, como único medio de acción, ponía de manifiesto sus límites y, en ocasiones, sus contraindicaciones.

En este ambiente de iniciativa rusa, se ponen de manifiesto diferentes visiones estratégicas dentro de la OTAN; unas con un sentido de urgencia a cargo de Polonia y Países Bálticos, donde mayor es la sensación de la amenaza inmediata, dado que el despliegue de fuerzas de la estructura militar OTAN en los antiguos países del Pacto de Varsovia no era permanente por los acuerdos con Rusia de los años noventa. En estas circunstancias los aliados del este se dirigen a los Estados Unidos para guía y apoyo, constituyéndose *de facto* relaciones bilaterales.

Desde otro punto de vista, una segunda ampliación parece estratégicamente positiva al cubrir el flanco sureste de las posibles amenazas desde el Levante y la fragilidad turca. Para ello, desde 2009, se han incluido como aliados Croacia y Albania; en 2017 Montenegro; y como aspirantes oficiales Macedonia del Norte y Bosnia y Herzegovina.

Se culpa a la presidencia de Trump de los problemas de la OTAN, pero el gran desfase entre la vigencia de Tratado de Washington y el empleo de su instrumento, la OTAN, se ha ido ampliando tras el final de la Guerra Fría con constantes advertencias de sucesivas Administraciones desde Washington. Dicho desfase fue provocado por razones internas geopolíticas, resultado de las diferentes visiones de la amenaza que mantienen los principales aliados, aspecto relacionado a su vez en gran parte por su ampliación hacia el este; así como por la reticencia europea a asumir las consecuencias del rápido y profundo cambio geopolítico global.

Además, se pone de manifiesto el deterioro natural de una situación cultural creada por la larga permanencia del despliegue militar de los Estados Unidos en Europa que, entre otras consecuencias, trajo la sensación de kantiana «paz perpetua», el bienestar y la seguridad para las naciones europeas sin, para ello, tener que contribuir onerosamente para adquirir y mantener capacidades militares, tanto en el plano material como en el ámbito de las concepciones políticas; aspecto que está recogido en el artículo 3 del Tratado de Washington³.

Como ya se ha apuntado anteriormente, las consecuencias del advenimiento de la nueva situación de política de las grandes potencias no habían sido percibidas por la perezosa Europa que, cuando despierta, reconoce que el esfuerzo de los países europeos para cambiar de perspectiva y acomodarse al nuevo contexto estratégico mundial se presentaba como una tarea ímproba. En junio de 2016, se publica la Estrategia Global de la Unión Europea (UEGS, por sus siglas en inglés) consistente en un documento de consenso, sin sujeto estratégico. El documento proclamaba la futura «autonomía estratégica» de la UE, con lo que se pretendía convertirla en un «actor estratégico». En el caso de que se pudiesen llevar a cabo las previsiones de la EUGS, se abriría un escenario estratégico difícilmente asumible pues, entre otros aspectos, se promovía una cooperación OTAN-UE que se realizaría desde dos «autonomías» diferentes donde un mismo país asumiría dos Conceptos Estratégicos diferentes al pertenecer a las dos organizaciones, lo que constituiría una contradicción en términos.

En septiembre de 2016, en un sorpresivo documento francoalemán se propone la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), regulada según el Tratado de Lisboa (TEU), que es aprobada por el Consejo en noviembre 2017, un año después de que la Comisión Europea aprobase el denominado Plan de Acción de la Defensa Europea (EDAP) con el que se habilitaría el Fondo de Europeo de Defensa (EDAP) para el fomento de la industria de Defensa europea. La industria es el verdadero objetivo de la PESCO, dado el desfase tecnológico de la misma; aunque la definición de las nuevas capacidades europeas que tendría que financiar no se comprende sin la vigencia de un Concepto Estratégico Europeo, algo de lo que se carece. Depende como

³ Article 3. In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

se contemple la Defensa Europea podrá constituir una vulnerabilidad para la OTAN, ya que no puede superponerse la actuación conjunta OTAN-UE para una misma finalidad estratégica, ya que su hipotética complementariedad es muy difícil de materializar.

Muestra de ello es la carta remitida por el departamento de Defensa y el departamento de Estado de los EE. UU. a la Alta Representante de la UE en mayo de 2019, donde se ponen de manifiesto varias cuestiones. Por un lado, pone de manifiesto que EE. UU no está conforme con la exclusión de terceros países, aspecto planteado en la PESCO y en el EDF. En segundo lugar, los problemas que puede suponer en términos comerciales y de cooperación incluso dentro de la OTAN. En tercer lugar, la posición estadounidense se debe a la expectativa de un escenario en el corto plazo que cierre el mercado europeo y que además este sea capaz de aportar innovaciones tecnológicas y abastecer un importante conjunto de países de la Unión y extracomunitarios con sistemas netamente europeos reduciendo así la cuota de mercado de los EE. UU.

La respuesta de la UE se basa en dos factores básicos. El primero se refiere al importante déficit comercial de la UE con EE. UU. en el ámbito militar, lo cual muestra una mayor penetración en los países europeos. En segundo término, reconocer la realidad de que los EE. UU. es uno de los países más proteccionistas del mundo en este sector. En definitiva, se trata de una cuestión de equilibrios económicos, tecnológicos y políticos que, probablemente, tendrá que resolverse a través de acuerdos bilaterales con diversos países a fin de que la UE pueda mantener su posición y terceros países participen en algunos desarrollos europeos.

Otro asunto de suma importancia es la postura de Berlín. Alemania, tras la ampliación de la OTAN que le proporcionaba un «buffer» ante Rusia, ha ido adoptando una política de no aplicación del instrumento militar justificado, en cierta medida, por el publicado espíritu pacifista de su sociedad y su dependencia energética de Moscú, consolidada por los oleoductos Nord Stream. Su protagonismo en la constitución de la PESCO quedan en entredicho al no cumplimentar uno de sus principales fundamentos: el aumento de los gastos de defensa en el porcentaje del PIB cuantificado en el documento fundacional de la PESCO. Los «roces» continuados entre el presidente Trump y la canciller Merkel, así como el deficiente estado de la *Bundeswehr* difuminan la entidad de la futura contribución germana a la OTAN.

Por otro lado está Turquía. Desde que Erdogan tomó la jefatura del Gobierno en 2003, implantó el «neotomanismo», teorizado por su ministro de Exteriores Davutoglu, lo que implica el predicamento de una autonomía estratégica turca con vistas a una hegemonía regional. Ankara ha actuado con un marcado carácter unilateral. Dicho hecho se ha puesto de manifiesto en la guerra de Siria que, además de tratos bilaterales con Rusia, acarrea riesgos para la OTAN al intentar continuamente Turquía operar autónomamente con acciones que, potencialmente, podrían provocar situaciones contempladas en el Artículo 5 del Tratado de Washington. La adquisición del sistema ruso de Defensa Aérea S-400 y la reacción estadounidense de bloquear su participación en la construcción del avión de quinta generación F-35, las recriminaciones y advertencias de la Administración americana constituyen aspectos peligrosos para la presente y futura cohesión de la Alianza.

Las amenazas externas y las diferencias internas han sido parte de la naturaleza de la septuagenaria OTAN. De estas últimas pueden citarse, por ejemplo, la actuación francobritánica en Suez en 1958, Hungría o el final de la Guerra Fría, pues las diferencias fueron enormes. Como indica David Yost: «asumir que la OTAN estuvo más unida durante la Guerra Fría que después es históricamente falso»⁴.

La Estrategia Nacional de Defensa de Estados Unidos de 2017 cita a China como un *peer competitor*. Teniendo en cuenta que Washington ha sido y es el fundamento militar de la OTAN, el futuro de la Organización pasaría por asumir las prioridades estratégicas estadounidenses en la conformación de un nuevo, y altamente necesario, NSC que debería contener, a la vista del profundo cambio geopolítico global, una versión pública y otra reservada.

Gran parte de las relaciones o desencuentros de Estados Unidos con China se vienen desarrollando normalmente en ámbitos políticos o comerciales, pero la OTAN como vínculo trasatlántico de naturaleza política y militar debe mutar «culturalmente» y prestar más atención global, concretamente a China, como así se puso de manifiesto en la reunión de ministros de Exteriores en Washington con motivo del septuagésimo aniversario del Tratado del Atlántico Norte.

⁴ YOST. D.S., *NATO's Balancing Act*, Washington, DC, USIP Press, 2014, p. 23.

Un problema adicional es el reflejo condicionado de la Alianza a marginar los aspectos políticos, algo que no es una postura adecuada en el nuevo contexto estratégico debido a varias razones:

- El rápido protagonismo económico chino en Europa, como el caso de la adquisición de tecnologías son en realidad una transferencia de conocimiento de doble uso, algo que precisa de coordinación y control.
- La expansión de la presencia china en Europa y su vecindario, mediante la adquisición o construcción de obras de infraestructura como parte del proyecto *Road and Belt*⁵. Valga como indicador comprobar que China controla el 10 % de las instalaciones portuarias europeas.
- Estas acciones podrían restringir las operaciones OTAN, llevar a Estados europeos, económicamente vulnerables, a déficits presupuestarios de alto riesgo. Este es el caso de los Balcanes, la ampliación de la OTAN en esta zona puede ayudar a frenar la expansión china y reforzar la zona contra la inestabilidad proyectada desde el Levante y Rusia.
- La creciente influencia económica china en Europa tiene su componente político. Como evidencia de ello está el formato 16+1 por el que Pekín intensifica y expande su cooperación a 11 Estados miembros de la UE y 5 de los Balcanes en diversos campos, pero las prioridades son: infraestructuras, tecnología punta y ecológica. Este hecho divide a los europeos pues hay visiones de amenaza y otras que ven oportunidades.
- El caso de la firma de un protocolo de Italia con China, dentro del Road and Belt, es síntoma de división europea. La Comisión Europea trata de habilitar una estrategia hacia China, pues hasta ahora ha sido incapaz de articular un instrumento para impedir, primero la división de Europa, y, posteriormente, la supremacía continental.
- Controlar el «expansionismo» del «proyecto europeo».

Al incidir potencialmente en la seguridad del territorio europeo, la actividad china afecta a la OTAN. La introducción en Europa de la tecnología 5G es prueba de la vulnerabilidad potencial, pues la hace proclive al espionaje, como se contemplan distintas posturas ante Huawei. Caso paradigmático es el cese del ministro de Defensa británico, Williamson, el

⁵ Disponible en:

https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Iniciativa_del_Cintur%C3%B3n_y_Ruta_de_la_Seda&action=edit§ion=3

pasado 1 de mayo. Estos aspectos que no eran tratados por la OTAN deben ser contemplados, ya que son el germen de una potencial amenaza, sobre todo en el ámbito del dominio cibernético.

Aunque las perspectivas de una estrecha colaboración chino-rusa son hipotéticas⁶, la OTAN debe efectuar un permanente seguimiento de la situación. Ejemplos tales como que China ha tratado de implantar proyectos de infraestructuras en la zona en la que la Alianza confronta a Rusia, las actividades chinas en el Ártico, así como ejercicios combinados, incluso en el mar Negro y el Báltico, afectan al Ambiente Operativo al que se enfrenta la Alianza.

El ambiente operativo y las operaciones OTAN

La OTAN, en la publicación del *ACT Framework for Alliance Future Operations*⁷ de 2018, afirma lo siguiente: «El futuro ambiente operativo hasta 2035 y en adelante será dinámico y ambiguo. El incremento de la complejidad e incertidumbre enfrentará a la OTAN con varios retos. Teniendo en cuenta las previsibles características del conflicto del futuro se definen un número de situaciones de inestabilidad que podían provocar el empleo de la fuerza. Esas situaciones van desde el conflicto de alta intensidad a desastres naturales y se emplean como lentes mediante las que se analizan las características y capacidades que necesitan las fuerzas. Además, los avances en áreas como la Inteligencia Artificial (IA), autonomía e incremento de las capacidades humanas, presentan nuevas cuestiones legales y éticas. La OTAN necesita considerar de qué manera esos conflictos podrían afectar a las leyes que regulan los conflictos humanos. A pesar de los inconvenientes, el futuro presenta oportunidades para la OTAN, especialmente en áreas como tecnología, relaciones y la influencia en el ambiente humano».

⁶ Disponible en: https://www.rand.org/blog/2019/04/a-warming-trend-in-china-russia-relations.html?utm_medium=rand_social&utm_source=twitter&utm_campaign=oea&adbsc=social_20190429_2752731&adbid=1122994976940367872&adbpl=tw&adbpr=22545453

⁷ Disponible en: https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514_ffao18-txt.pdf

Como situaciones de inestabilidad el documento señala:

- Proliferación-amenaza-empleo de armas de destrucción masiva.
- Guerra convencional.
- Guerra híbrida, zona gris o umbral.
- Guerra irregular.
- Terrorismo.
- Disrupción de los *Global Commons*.
- Ataques a infraestructuras críticas.
- Guerra de Información.
- Ciberataques.
- Retos a la gobernanza.
- Riesgos para la población.
- Emigración masiva.
- Pandemias.
- Desastres naturales y los producidos por el hombre.

No obstante, aunque el documento es correcto, conviene destacar las tendencias más importantes que emplearían los «adversarios equivalentes» (*peer adversaries*) en un mundo de *Power Politics*. En todo caso hay que poseer capacidades de disuasión y actuación que, en el futuro, serán diferentes a las tradicionales. La actuación militar se efectuará en cinco dominios: terrestre, marítimo, aéreo, espacial y cibernético, a los que habría que añadir ámbitos como la percepción y el tiempo, como ámbitos decisivos, tanto en la disuasión como la acción.

Hay que emigrar desde la mentalidad tradicional de aplastar al adversario mediante el empleo de la masa, a otra de futuro donde se incrementará la velocidad de actuación mediante la aplicación de la IA, plataformas no tripuladas y fabricación por 3D, aunque será la IA decisiva al transformar el ámbito cognitivo, con consecuencia en las percepciones. En este sentido, China, como principal *peer competitor* de Estados Unidos, invierte en tecnología punta para obtener ventaja militar, forjando la unión del Estado e Industria de Defensa, al contrario de Estados Unidos donde existen claras diferencias entre las compañías tecnológicas y el departamento de Defensa. Un adversario que sintoniza factores como la decisión política, diplomacia y economía

cuando se contempla el poder miliar norteamericano, y sus clientes trasatlánticos, a través de la perspectiva china, multiplica su poder.

Se podría empezar por considerar el cambio del proceso tradicional de desarrollo y adquisición de sistemas de armas que, en el ambiente actual, adolece de ineficiencia, altos costes y poco adaptable al ambiente operativo por su lentitud. Además, se producen elementos muy complejos, caros y muy sofisticados. Por el contrario, armas como las hipersónicas tienen una relación precio-letalidad muy alta. Desde otro punto de vista, las nuevas tecnologías de que se dispone no poseen aún la influencia para cambiar el modo de hacer la guerra. Un ejemplo de ello es la carencia de la OTAN en su conjunto de una sólida estrategia de compensación necesaria para contrarrestar el empleo de plataformas no tripuladas tanto terrestres, aéreas como submarinas que poseen una alta capacidad de letalidad, logística e IRS (inteligencia, reconocimiento y vigilancia).

En el previsible ambiente operativo, el factor tiempo se presenta como un elemento decisivo, superior al espacio físico, con la sincronización como rasgo destacado de actuación. La IA posee el potencial de influir en el tratamiento de la información para distorsionar las percepciones de las situaciones militares. El equipo hombre-máquina se concibe para obtener información desde múltiples fuentes, desde diferentes dominios y convertirla rápidamente en conocimiento útil para aplicarlo a la acción inmediata. Con ello se posibilitaría el aumento de los ritmos operacional y táctico, incrementando la precisión y economizando el apoyo logístico al permitir la fabricación y acumulación de piezas de repuesto en la misma zona de operaciones o de combate mediante el empleo del 3D.

Con todo, en el conflicto sobre el futuro, la famosa «niebla de la guerra» de Clausewitz con su correspondiente «fricción» seguirá prevaleciendo, pero la IA aportará más claridad a las actuaciones, aminorando las incertidumbres. En estas circunstancias, el combatiente que pueda alterar la percepción del ambiente operativo por el enemigo, sembrando desconfianza en sus sentidos adquirirá ventaja.

Tal y como se ha indicado, dada la precisión y letalidad del armamento, actual y futuro, las próximas guerras no serán de masas. Se apunta que la ventaja la obtendrá quien disponga de una mayor precisión, para lo que será necesario obtener la superioridad en información y conectividad. El trabajo en red de los elementos del despliegue de fuerzas necesitará disponer de toda la amplitud del espectro electromagnético para operar en el

«multidominio» a la vez que se «ciegue» al enemigo. Por lo tanto, se perfila una situación en la que los despliegues serán constituidos por unidades pequeñas y altamente flexibles que, mediante el empleo de la IA, pueden obtener capacidad para obtener la superioridad en los niveles operacional y táctico.

Conclusiones

Las futuras operaciones militares OTAN, y las consecuentes capacidades de los aliados, dependerán de la mutación de la finalidad política de la Organización en su ámbito de actuación, planeamiento y preparación. En el caso necesario para la supervivencia de la OTAN, o lo que es lo mismo, que los Estados Unidos continúen siendo el fundamento de la misma, habrá que compatibilizar las distintas visiones estratégicas de los aliados europeos y eventualmente otros que pudiesen incorporarse debido a la globalización geopolítica. La OTAN debe convertirse en el vehículo para enmarcar los intereses estadounidenses en su compatibilidad con los de los aliados, lo que determinará la viabilidad de la Organización.

La percibida como inevitable priorización estratégica norteamericana de China como *peer competitor*, el denominado «pivot» al Pacífico y la debilidad militar europea abren las posibilidades para que la OTAN opte por los particularismos del área atlántica o hacerse global, aspecto este que podía entenderse que ya contemplaba el Concepto Estratégico 2010 en el sentido de que la defensa de los valores del Tratado del Atlántico Norte eran de vigencia universal. Por otro lado, el hecho estratégico de que los Estados Unidos puedan, como hasta ahora, hipotecarse indefinidamente en el territorio europeo no parece asumible.

Por ahora, en la evolución de los acontecimientos, varios de los aliados OTAN manifiestan cierta tendencia al bilateralismo con Estados Unidos, dependiendo de su percepción de la inmediatez de la amenaza, como son los aliados del este europeo. Otros tienden a priorizar sus esfuerzos en constituir la «Defensa Europea», creando un embrión de algo impreciso que podría minar la cohesión de la Alianza. Si el pensamiento europeo emigra hacia la geopolítica, puede que la Alianza se globalice y la OTAN pueda interpretar el Art. 5 de manera amplia, dado que el espacio físico no proporciona la única referencia de transgresión de la soberanía, al existir los espacios virtuales que la afectan.

El necesario cambio de cultura estratégica de algunos aliados europeos, entre ellos España; la posibilidad de efectuar el necesario y rápido proceso de innovación de gran parte de las Fuerzas Armadas europeas, con el consiguiente gasto público; y el apoyo social son retos que determinarán el futuro de la OTAN. Para ello, el ámbito de actuación de la Alianza tendría que dejar de ser solo atlántico, pero debe mantenerse como una Alianza de Estados soberanos, no incluir organizaciones internacionales, donde los aliados europeos, dentro de los parámetros estratégicos de la OTAN, tendrían que ser capaces de defender su territorio, empleando capacidades de disuasión y respuesta.

El reto de futuro para la supervivencia y utilidad de la OTAN se presenta como una tarea enorme que pasa por: reconocer el cambio de era, asumir los valores que justifican su existencia, definir las tendencias geopolíticas globales, admitir que sin los Estados Unidos es inviable, diseñar una estrategia y contribuir solidariamente a la disposición de las capacidades necesarias para poder llevarla a cabo. Contrarrestar una hipotética colaboración estratégica chino-rusa puede ser la finalidad de la nueva OTAN. De cómo se afronte el reto la Alianza así serán los Conceptos Operativos de la OTAN y las capacidades militares de los aliados. Para ello es necesario que los aliados superen el cuestionamiento de la vigencia común de los valores e intereses trasatlánticos.

*Enrique Fojón Lagoa**

Infante de Marina

Profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado