

14/2018

10 de julio de 2018

*Fernando del Pozo y Juan del Pozo  
Berenguer\**

La nueva estructura de mando aliada, la resurrección de lo naval y las nuevas amenazas

## La nueva estructura de mando aliada, la resurrección de lo naval y las nuevas amenazas

### Resumen

La OTAN y Estados Unidos han tomado recientemente decisiones orgánicas que afectan a la manera de contender con los nuevos desafíos, que vienen reemplazando a los prevalentes desde el fin de la Guerra Fría hasta ahora. Un aspecto emerge al analizar estas decisiones: el renacimiento de lo naval. Y una amenaza se perfila sin aparente respuesta: la guerra híbrida.

### Palabras clave

Guerra naval, guerra híbrida, estructura de mando, OTAN, marinas aliadas.

*The new allied command structure, the naval resurrection and the new threats*

### Abstract

*NATO and the US have recently taken decisions in their military organisations which affect the way to contend with the new challenges, which are replacing the dominant ones since the end of the Cold War. One aspect emerges from this analysis: the rebirth of naval warfare. And a threat appears without an apparent response: hybrid warfare.*

### Keywords

*Naval warfare, hybrid warfare, command structure, NATO, allied navies.*

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

## Introducción

Dos decisiones recientes, ambas referentes a organización y estructura de mandos, pero de carácter y trascendencia estratégica, una de la OTAN y otra de Estados Unidos, cuyos análisis no siempre ni necesariamente coinciden, han coincidido esta vez de tal modo en tiempo, lugar y otras circunstancias, entre ellas un evidente trasfondo marítimo común, que parecen indicar que comparten al menos la raíz de las decisiones, de manera que se hace necesario analizar las causas últimas de ellas.

Estudiaremos primero la entidad y otras circunstancias de estos trascendentes cambios, para después tratar de analizar a qué obedecen, y explorar a la luz de ello el futuro panorama estratégico que se abre ante la OTAN, en lo que concierne a la utilización de las estructuras de mando. Trataremos también de investigar las posibles carencias de esta nueva estructura con respecto a las nuevas amenazas, en particular la que presenta la guerra híbrida.

## La reactivación de la 2.<sup>a</sup> Flota de la Marina de los EE. UU

### **Breve historia de la 2.<sup>a</sup> Flota**

La 2.<sup>a</sup> Flota tuvo su origen en la reestructuración de la Marina de los EE. UU. (USN) tras la Segunda Guerra Mundial. Simultáneamente se activó la 8.<sup>a</sup> Flota, establecida el 1 de marzo de 1946 como componente anfibio de la 2.<sup>a</sup>, aunque poco después fue desactivada. Su cuartel general ha estado siempre en Norfolk, Virginia, la principal base naval americana en la costa atlántica, y pronto asumió la función de apoyar de forma activa a la recién creada Organización del Tratado del Atlántico Norte, así como a la 6.<sup>a</sup> Flota de los EE. UU., que operaba y opera en el Mediterráneo y con cuartel general repartido entre Nápoles y Gaeta, Italia.

Desde su creación, la 2.<sup>a</sup> Flota ha contribuido al adiestramiento y certificación de unidades de la USN así como de unidades anfibas, y ha tenido notables intervenciones en situaciones de desastres naturales, como el acontecido en Haití en 1954, o el bloqueo de Cuba durante la crisis de los misiles en 1962. Tuvo también un papel relevante en el rescate de ciudadanos americanos en Grenada durante la operación *Urgent Fury* en 1983, y tuvo la responsabilidad del adiestramiento y certificación de la fuerza naval que participó en la operación *Desert Storm* en 1990-1991. En el año 2011, la 2.<sup>a</sup> Flota fue desactivada y sus misiones absorbidas por el mando *US Fleet Forces Command* (USFF),

simultáneamente con la desactivación del *US Joint Forces Command* (USJFCOM), una estructura orgánica conjunta que tenía la misión de proporcionar fuerzas conjuntas operativas y adiestradas a los *Combatant Commanders*, siguiendo la idea de continua transformación impuesta por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld (2001-2006). Simultáneamente, la parte naval de las misiones del USJFCOM fue también transferida al USFF.

### **Reactivación**

El 4 de mayo de 2018, el jefe de Operaciones Navales de la Marina de Estados Unidos (USN) anunció la reactivación de la 2.ª Flota, 65 años después de su creación y siete de su desactivación, durante la ceremonia de relevo de mando del USFF, asumiendo el mando operativo y administrativo de las unidades que se le asignen. Con esta activación la USN también ha creado un *Atlantic Command* en Norfolk.

El cuartel general de la 2.ª Flota estará basado, no sorprendentemente, de nuevo en Norfolk y contará inicialmente con un modesto estado mayor de 15 personas, que crecerá a corto plazo hasta los 200. Su teatro de operaciones se limitará, con carácter primordial, a la mitad occidental del océano Atlántico, con el objetivo de hacer frente a una resurgente marina de guerra rusa y una preocupante presencia de la marina de guerra china (PLAN, acrónimo del peculiar nombre en inglés *People's Liberation Army Navy*, que hace aparecer la marina como una parte del ejército), que ya empieza a desplegar unidades por el Mediterráneo y adentrándose en el Atlántico en los últimos meses con unidades compuestas por hasta tres buques, una gran diferencia con el pasado en el que la presencia se manifestaba solo con buques individuales.

La 2.ª Flota es, por tanto, una respuesta dinámica al cambio en la estrategia de defensa norteamericana en el que la lucha contra el terrorismo islámico está quedando poco a poco relegada para poder prestar atención a las operaciones navales que Rusia está llevando a cabo en el Atlántico, y su presencia en el Mediterráneo oriental realizada por la base de Tartus y sus actividades en el conflicto sirio.

Las zonas de patrulla que Rusia está estableciendo se concentran principalmente en el Atlántico Norte, Báltico y Ártico. Aunque las fuerzas que está desplegando son de mucha menor entidad que las que acostumbrábamos a ver durante la Guerra Fría, se trata de unidades de última generación del inventario ruso, en contraste con las anticuadas

unidades de antaño, que mostraban el atraso tecnológico de la URSS frente a occidente, unidades de aspecto tosco aunque fiable según sus partidarios y admiradores (que no veían las debilidades que luego se evidenciaron en el terrible accidente del *Kursk*).

Un factor que, aunque no directamente relacionado con el ámbito naval, indudablemente influye en estos «juegos de poder» es el evidente deterioro de las relaciones bilaterales entre Rusia y Estados Unidos, que se han visto afectadas en los últimos meses por varios acontecimientos, como las acusaciones americanas de interferencia en las últimas elecciones presidenciales, que no han tenido una respuesta satisfactoria del lado ruso, el claro apoyo de este último al régimen de Al-Assad en Siria con perjuicio de la estrategia americana en la zona, y el envenenamiento de un exespía ruso en el Reino Unido con un agente moderno de la gran familia de los gases nerviosos, el *novichok*, y cuya responsabilidad ha sido sólidamente adjudicada a Rusia por el Reino Unido, con el firme respaldo de los EE. UU. y la Unión Europea, lo que ha irritado a Rusia sobremanera.

La actual administración americana ha intentado enderezar las ahora complicadas relaciones sin éxito, con lo que se ha visto impelida a reaccionar de otro modo frente a la aparente agresividad rusa. La reactivación de la 2.<sup>a</sup> Flota debe considerarse una prudente medida en este sentido, ya que emite un mensaje claro sin tomar acciones que puedan a su vez tildarse de agresivas o de excesivamente reactivas. La paralela creación de un nuevo *Joint Force Command* de la OTAN en Norfolk (ver más adelante) proporciona más profundidad a esta medida, al implicar en ello al conjunto de los aliados. De lo que no hay duda es que, tal como mencionó el jefe de Operaciones Navales americano (CNO), almirante John Richardson, la nueva fuerza será una flota «de aguas abiertas con los medios más avanzados disponibles en este momento». Por primera vez en mucho tiempo se oye decir de una forma perfectamente explícita que una fuerza naval se va a centrar en un teatro de operaciones de alta mar, sin letra pequeña sobre lucha contra terrorismo islámico, proyección del poder naval sobre tierra, etc.

También la cambiante situación en el Oriente Medio y el Mediterráneo ha podido influir en la decisión de reactivar la 2.<sup>a</sup> Flota, y en ambos casos el denominador común en el factor desestabilizador de estos escenarios es Rusia, cuyo papel en esos teatros requiere algunas reflexiones, que haremos más adelante.

## Una nueva estructura de mando de la OTAN

### **Breve historia reciente de la estructura de mando de la OTAN**

La estructura de mando de la OTAN ha seguido, como no podía menos de suceder, el camino marcado por la evolución de los sucesivos documentos de nivel estratégico, como los conceptos estratégicos (NSC), la *Comprehensive Political Guidance* de 2006, o la *Declaration on Alliance Security* de 2009, que reflejaban las preocupaciones estratégicas del momento, y que durante los muchos años en que la amenaza reconocida era el Pacto de Varsovia eran la defensa estática y la protección de las líneas de comunicación marítimas aliadas en el Atlántico (SLOC)<sup>1</sup>, para después del fin de la Guerra Fría ir evolucionando con la progresiva conciencia de que lo estático y unidireccional iba dejando paso a lo cambiante, impredecible y multidireccional, y que los riesgos y amenazas eran mucho más variados de naturaleza y localización que el unidireccional de las masivas divisiones soviéticas avanzando por las llanuras de Europa y sus submarinos y grupos de acción de superficie cortando el tráfico atlántico aliado de aprovisionamiento y refuerzo (*Re-Re*). La proliferación de armamento nuclear y otras armas de destrucción masiva, el terrorismo, la inestabilidad política, la ciberguerra y otros riesgos, igualmente o más impredecibles, pasaron a reemplazar a las preocupaciones de antaño del Consejo Atlántico y el Comité Militar, y como resultado obligaron a adaptar las estructuras primando lo funcional sobre lo geográfico, lo expedicionario sobre lo estático y lo conjunto sobre lo especializado.

Pero esa adaptación ni fue inmediata a la disolución del Pacto de Varsovia, ni fue sencilla de llevar a cabo. Seguir de manera coherente la evolución de la estructura de mando de la OTAN desde sus comienzos hasta hoy es una tarea casi imposible. Las alrededor de siete (ni siquiera es posible contarlas con precisión<sup>2</sup>) reformas de entidad que ha sufrido desde 1991 han sido a menudo parciales, afectando a veces a un mando pero no a otros,

---

<sup>1</sup> Las «líneas de comunicación marítimas» (*sea lines of communication, SLOC*) son un concepto militar referido al tráfico marítimo en tiempo de guerra, mercante o de avituallamiento, que debe ser protegido. No debe ser confundido con el término «líneas de comercio» (*trade routes*) exclusivamente civil y comercial.

<sup>2</sup> Hasta qué punto una estructura de mando resultante de discusiones en el Comité Militar es simplemente una mejora de la anterior, lo que no cuenta como un cambio, o una completamente nueva es un fértil tema de debate de escaso interés práctico, pero que permite a cada nación aliada maximizar o minimizar la importancia del cambio según conviene para presentar los resultados en casa de la manera más favorable. Ello oscurece en gran manera el trabajo del investigador que trata de averiguar cuántos cambios de estructura ha habido.

solapándose con las de ámbito más general o con las parciales de otra parte de la misma organización. Además, la coherencia interna de las pocas que han resistido más allá de dos relevos de personal, unos seis años, ha sido también dudosa, mezclando frecuentemente los más vetustos criterios geográficos con los modernos funcionales, siempre aduciendo las naciones aliadas unos u otros según la conveniencia para asegurar el establecimiento de un cuartel general en territorio propio, o al menos un número de estrellas de general<sup>3</sup> conmensurable con la influencia que la nación en cuestión cree merecer. La búsqueda del consenso que debería cristalizar en una organización dotada de cierta lógica<sup>4</sup> y con ahorro de personal e instalaciones respecto a la inmediatamente anterior es una de las tareas más interesantes —en el sentido chino de la palabra— que uno de los autores recuerda de su etapa como director del Estado Mayor Internacional (DIMS, 2004-2007), el «buscador de consenso» institucional, en una época particularmente activa en este apasionante deporte.

La estructura que nació en 2007 de aquellos esfuerzos no fue sin embargo sino un parto de los montes, pues el cambio importante había ocurrido en el 2003, y el Comité Militar de 2007 a pesar de los esfuerzos de su servidor el Estado Mayor Internacional (IMS) ni siquiera logró consensuar unos escasos cambios a la anterior, y en una decisión sin apenas precedentes, hubo de someter el no-acuerdo al arbitraje del Consejo Atlántico (NAC)<sup>5</sup>. En la rompedora estructura de 2003, desapareció el venerable Mando Supremo

<sup>3</sup> Contar el número de estrellas de una nación y compararlo con las cifras de los demás aliados, ejercicio coloquialmente conocido como *flags-to-posts*, puede ser emocionante, aunque la mentecata premisa implícita de que un teniente general ejerce la misma influencia (en beneficio nacional) y produce el mismo brillo que tres generales de brigada con independencia de dónde ejerzan unos y otros sus responsabilidades, lleva a tomar posiciones absurdas, excepto dentro de esa peculiar lógica. El hecho de que casi todas las naciones aliadas caigan en la misma práctica no es una excusa para las tropelías que con ello se han cometido.

<sup>4</sup> *Fit-for-purpose* fue siempre la frase consagrada, el desiderátum al que la nueva organización del momento debía supeditarse, por más que el *purpose* fuera a veces difícilmente identificable. Es preciso decir, sin embargo, que una de las referencias más concretas para ello es el llamado «nivel de ambición» (LoA), que ha resistido incólume varios cambios de estructura. En resumen y evitando datos que pueden estar clasificados, el LoA establece que la estructura de mando (y obviamente la estructura de fuerza, pero ese es otro problema) debe ser capaz de contener simultáneamente con un cierto número de operaciones, con cifras diferentes para las de gran envergadura y las de menor entidad, y ciertas combinaciones de ellas.

<sup>5</sup> Elevar un asunto de la competencia del Comité Militar (MC), como lo es la estructura de mando, al NAC sin haber sido consensuado es una decisión de considerable gravedad que en 2007 tomó el MC en contra del firme consejo de su DIMS, tanto por la confesión de impotencia de un órgano que consistentemente es capaz de consensuar los asuntos más graves y dispares (el número de desacuerdos es extraordinariamente pequeño comparado con las enormes cifras de asuntos que se despachan, aunque es cierto que a veces la calidad del consenso alcanzado es escasa y conseguida a base de suprimir las

Aliado del Atlántico (SACLANT)<sup>6</sup>, que durante décadas había permanecido en el mismo nivel jerárquico que el Comandante Supremo Aliado de Europa (SACEUR, que conservó sus prestigiosas siglas, aunque su mando pasó a llamarse Mando Aliado de Operaciones, ACO), cediendo su cuartel general a un nuevo Mando de Transformación (ACT) sin responsabilidad en operaciones, sino dedicado a la parte doctrinal, de adiestramiento y de «lecciones aprendidas» de las actividades y operaciones de la OTAN<sup>7</sup>, en paralelo y coincidencia temporal con las nuevas misiones de transformación asignadas al USJFCOM, establecido también en Norfolk. SACEUR absorbió las responsabilidades operativas de SACLANT y se convino en apoyarle con tres mandos subordinados de nivel operacional. Los dos primeros, mucho más potentes, se llamaron *Joint Forces Command* (JFC), mientras que el tercero, en Oeiras, cerca de Lisboa, «solo» era un *Joint Command* (JC)<sup>8</sup>. Los JFC (pero no el JC) estaban asistidos por tres mandos funcionales cada uno, terrestre, naval y aéreo<sup>9</sup> y, para reducir las remanentes apariencias de regionalización, de llamarse respectivamente North, South y West

---

partes espinosas) como por el hecho de que, habiendo actuado los MILREP durante los debates siempre de acuerdo con su PERMREP (embajador) que es el representante ordinario del Gobierno en el NAC (y ambos bajo las directrices del Gobierno), al elevarlo al NAC no se hace sino trasladar a un nivel superior los mismos problemas sin que este tenga más herramientas para resolverlos. No sorprendentemente, la decisión final del NAC en este caso fue extraordinariamente tímida.

<sup>6</sup> En un principio, y en línea con los deseos americanos de actuar por su cuenta en la estela de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que le hizo aceptar a regañadientes la declaración de la OTAN de artículo 5, EE. UU. no mostró deseo de mantener ningún cuartel general de la OTAN en su territorio. Solo la presión de los aliados forzó la utilización de las instalaciones de SACLANT para el nuevo ACT.

<sup>7</sup> Este considerable cambio conceptual en la estructura fue más que inspirado por el entonces secretario de Defensa americano Donald Rumsfeld, quien imprimió también en el departamento de su responsabilidad un frenético ritmo de cambio, en la idea de que solo el cambio permite ir por delante de las amenazas, y lo único que permite contender, en sus palabras, no solo con los *known unknowns*, sino también con los *unknown unknowns*, siendo estos últimos los más peligrosos. En paralelo con el ejercicio de su avasalladora influencia en la OTAN, creó en los EE. UU. un *US Joint Forces Command*, basado en Virginia Beach, no muy lejos de la base naval de Norfolk, que debería actuar como suministrador de fuerzas a los varios *Combatant Commanders* (ver más arriba).

<sup>8</sup> Los misterios gramaticales de la sutil distinción entre un JFC y un JC (la función *command* siempre está referida a fuerzas) pertenecen a la misma artificial especie que la no menos curiosa diferencia española entre un «tren de alta velocidad» y el inferior «tren de velocidad alta», misterio cuya profundidad se realza al tratar de traducirlo a lenguas que tienen menos libertad para mover los adjetivos a antes o después del sustantivo que califican.

<sup>9</sup> Simultáneamente se acordó un cambio cosmético en la denominación de los mandos: el año anterior en EE. UU. habían llegado a la (bastante tardía) conclusión de que si el presidente era *el Commander-in-Chief*, nadie más podía ser denominado así, con lo que suprimieron ese título para todos los numerosos mandos nacionales que tradicionalmente lo tenían; con ello la OTAN se vió obligada a hacer lo propio, y sus antiguos CinC pasaron a ser meramente *Commanders* o *Combatant Commanders* (CC) según correspondiera.

pasaron enseguida a denominarse por la localidad de cada cuartel general (Brunssum, Nápoles y Lisboa).

Ya quedó dicho que 2007 no ofreció grandes novedades, y las que ofreció la nueva estructura de 2012 (obsérvese que los intervalos ahora ya son de 4 a 6 años en promedio, escasamente más que la duración de un relevo de personal) no fueron sino una simplificación del mismo modelo conceptual (solo un mando componente de cada clase en vez de dos, y apoyando al Mando de Operaciones en lugar de a los JFC, así como la supresión del JC Lisbon, cuyas instalaciones tomaron otras funciones cuyo detalle excedería del modesto alcance de este trabajo), que sin embargo supuso una reducción de personal de aproximadamente el 47%, principal ambición colectiva de entonces (aunque las preferencias de cada aliado solían ser reducir el personal de los estamentos inferiores propios y de los estamentos superiores ajenos).

Si volvemos la vista atrás, la evolución de las estructuras de mando de la OTAN desde el fin de la Guerra Fría hasta ahora ha venido respondiendo a una creciente lógica de acomodarla a escenarios de intervenciones ligeras, expedicionarias, contra enemigos pobremente armados, y que incluyen actividades de embargo (p. ej., las diversas operaciones para limitar la entrada de armamento en las guerras balcánicas), de construcción nacional (*nation building*), como en Kosovo tras la guerra o en Afganistán, y otras cuasi-policiales<sup>10</sup>. Ciertamente, deseado o no, ese ha sido el escenario estratégico que nos ha acompañado estos años.

El otro persistente factor en todas las reformas desde el fin de la Guerra Fría ha sido el ahorro de personal, en denodados esfuerzos por recoger unos ilusorios «dividendos de la paz» (*peace dividends*). A la obviedad de que la nueva o renovada estructura debía ser *fit-for-purpose* (en paladina confesión de que no siempre lo era) se unía siempre como un machacón estribillo que debería ser más ligera (*leaner*), es decir más pequeña y económica, apuntalado este deseo por la evidencia de que las plantillas de los cuarteles generales la mayor parte del tiempo estaban cubiertas por las naciones aliadas considerablemente por debajo del obligatorio 100%<sup>11</sup>. La herramienta para corregir este

<sup>10</sup> Solamente la operación *Allied Force* en 1999 con el objetivo de forzar la retirada de las fuerzas serbias de Kosovo se sustrae a estas descripciones genéricas, al haber sido una campaña exclusivamente de bombardeo aéreo de instalaciones al principio militares y luego de infraestructura civil. Una vez rendido Milošević, sin embargo, su continuación con la fuerza KFOR de ocupación volvió a acomodarse al modelo general descrito.

<sup>11</sup> En promedio a lo largo del tiempo y a lo ancho de la estructura, la cobertura generalmente no ha



problema se buscó en todas estas reformas en la reducción del número de cuarteles generales, más bien que de las plantillas de estos, reconociendo que nunca fueron excesivamente infladas. Pero este ahorrativo historial se quebró con...

### ***El último (por ahora) cambio de estructura***

El 8 de noviembre de 2017, el NAC en sesión de ministros de Defensa, aprobó el borrador de una nueva estructura que, además de representar un cambio bastante más que cosmético, por primera vez en la larga historia de las estructuras de mando, no solo no es «más ligera» que la anterior, ni hace ningún esfuerzo para recoger los «dividendos de la paz» (en algún momento había que reconocer que, de existir, están ya más que recogidos) sino que fríamente declara que si se quiere una estructura *fit-for-purpose* hay que dotarla de más medios, tanto financieros como humanos, siendo estos últimos sobre todo donde hasta ahora naufragaba el compromiso aliado.

Esta nueva estructura, tras un largo proceso que llevará las propuestas de las autoridades militares del OTAN (NMA) a través de sucesivas sesiones del Comité Militar y el Consejo Atlántico en varios formatos, deberá ser formalmente ratificada por la Cumbre de jefes de Estado o de Gobierno prevista para el 11/12 de julio próximo. Los comentarios que aquí se vierten (junio de 2018) están por lo tanto basados en la información abierta (no clasificada) disponible, que además de ser forzosamente incompleta es susceptible de sufrir cambios.

En principio, lo más llamativo de la estructura propuesta es la creación de un nuevo *Joint Forces Command* que se añade a los actualmente existentes en Brunssum y Nápoles, y con responsabilidades atlánticas, es decir, básicamente navales. Pero excepto por el área de competencia, todo parecido con el antiguo ACLANT es ilusorio. En primer lugar, y como está implícito en lo anterior, estará subordinado a SACEUR, que sigue teniendo la responsabilidad última de todas las operaciones; no es por tanto un mando «supremo». En segundo lugar, y precisamente a causa de su responsabilidad fundamentalmente de operaciones militares de defensa de las SLOC aliadas, y no de mantenimiento de la paz o similares, el nuevo JFC no estará permanentemente activado,

---

superado el 90%, Sin embargo, es preciso admitir que hay un límite estructural, ligeramente inferior al 100%, que no se puede superar debido a los huecos producidos por los relevos, permisos no programados, y otras circunstancias temporales.

sino solo en caso de crisis y más allá, manteniendo el resto del tiempo un esqueleto de plantilla para facilitar la activación a la orden. Su plantilla se cubrirá con contribuciones aliadas y su presupuesto será sostenido por el presupuesto militar de la OTAN.

La pregunta surge inmediatamente del porqué de la creación de un JFC eminentemente marítimo, cuando la existencia de MARCOM, subordinado directamente a SACEUR, parece proporcionar precisamente esa funcionalidad. La razón estriba en que las funciones de MARCOM han evolucionado considerablemente desde su predecesor, el *Maritime Component Command* (llegó a haber dos, en Nápoles y Northwood; este último sobrevivió la poda de 2012 y fue después transformado en MARCOM). El MCC era, como su nombre indica, el componente marítimo de un JFC, y por lo tanto con atribuciones para el mando operativo de sus fuerzas dentro de un marco conjunto. Pero lo conjunto, hoy, ha alcanzado tal profundidad que lo específico se diluye y no hay apenas margen para una independencia funcional. Paradójica, pero lógicamente, ello ha impulsado al mando marítimo hacia arriba, convirtiéndolo en inmediato subordinado de SACEUR y dándole funciones de mando de las fuerzas navales de la Alianza en el día a día, lo que obviamente incluye las cuatro fuerzas navales permanentes y las operaciones marítimas de carácter permanente o semipermanente<sup>12</sup>, así como haciéndole asumir a ese importante nivel el papel de ser el asesor naval de la Alianza. Puede ser discutible si todo ello podría ser compatible en el mismo cuartel general con una responsabilidad sobre grandes operaciones conjuntas que sean acentuadamente navales, como sostiene el propio comandante del MARCOM, pero lo que no es discutible es que esos dos grupos de misiones, las permanentes de tiempo de paz y las que comienzan con una gran crisis, son de naturaleza muy diferente.

La decisión tentativamente tomada, pues, mantiene el indispensable papel del MARCOM y con él el funcionamiento autónomo de todo lo naval en tiempo de paz o con operaciones menores en curso, mientras permite al nuevo JFC concentrarse en su función, que es prepararse para lo peor, por así decirlo: una escalada de tensiones que hiciera necesario proteger las SLOC aliadas, y otras grandes operaciones navales que le pudieran ser asignadas.

---

<sup>12</sup> Actualmente la operación *Sea Guardian*, sucesora de la única operación Artículo 5 (2001 a 2016) *Active Endeavour*, una vez desprovista de ese carácter un tanto excesivo que adquirió a su inicio tras los ataques del 11 de septiembre de 2001.

En definitiva, las tensiones respecto a cómo articular un JFC responsable de operaciones marítimas sin desmontar las útiles funciones desempeñadas por MARCOM, han sido resueltas en principio creando un JFC que solo adquiere sus responsabilidades plenas cuando se activa, permaneciendo en forma de esqueleto en tiempo normal. Está por ver si ello, junto con la íntima relación que cabe esperar entre el embrionario JFC y MARCOM (y la fuerza STRIKFORNATO) resuelve los problemas orgánicos y funcionales que toda nueva organización presenta.

Además de los más sugestivos aspectos navales de la reorganización, llama también la atención la creación de un nuevo mando de «operaciones de retaguardia» llamado *Enabling Command* (en los primeros borradores del proyecto se llamaba *Rear Area Operations Command*) que parece responder a la coordinación de la logística general a un nivel superior al interno de los JFC, y a institucionalizar las relaciones entre la organización de la OTAN propiamente dicha y las fuerzas e infraestructuras de las naciones aliadas. En particular, parece que se trata de recuperar el interés que en tiempos de la Guerra Fría tenía la OTAN por el detalle de las vías de comunicación internas, es decir europeas: ferrocarril, carreteras, puentes, túneles... un conocimiento parcialmente perdido y en todo caso emborronado por las numerosas obras públicas llevadas a cabo en los últimos treinta años. No hay duda de que esta vez la logística ha sido objeto de cuidadosa atención, que contrasta con la escasa con que esta «vieja» novedad ha sido tratada por los comentaristas especializados en temas militares, tal vez reflejando el viejo aforismo «los aficionados hablan de estrategia, los profesionales de logística». Sin embargo, este *Enabling Command* parece que solo se activará en ciertos supuestos, quedando en forma de armazón el resto del tiempo, de manera similar o idéntica al nuevo JFC (M), lo que plantea algunas dudas respecto a su eficacia. En todo caso, los JFC incluirán también núcleos especializados para labores logísticas. Al igual que el nuevo JFC, el *Enabling Command* será cubierto con contribuciones de personal de las naciones aliadas y sostenido por el presupuesto militar.

Pero los hasta ahora poco cuidados aspectos logísticos no han sido los únicos en recibir nueva atención con la creación de unidades especializadas dentro de los JFC, sino que también habrá unidades para guerra cibernética y para asignación de blancos y fuegos entre los niveles ACO y JFC, que no pueden por menos de sugerir que están inspiradas en las lecciones aprendidas en la guerra de Kosovo, en la que se cometieron algunas

evidentes torpezas en la asignación de blancos a las fuerzas aéreas empleadas, como el notorio bombardeo de la Embajada de China en Belgrado al confundir su edificio con otro igual de la vecindad, o las confusiones de movimientos de caravanas de refugiados con columnas militares, errores que, al margen de sus efectos destructivos, crearon un considerable descrédito a la causa aliada, y hostilidad donde no la necesitábamos.

Aunque no citado expresamente, la combinación de atención a la retaguardia, logística y ciberguerra sugieren, y si es así muy atinadamente, la idea de la guerra híbrida. Ciertamente la OTAN siempre ha prestado justificada atención al sector privado como última fuente de la logística, y este es el blanco predilecto de las acciones híbridas. Desconocemos si su consideración ha pesado en el diseño de la estructura, pero por si así ha sido más adelante hacemos algunas consideraciones al respecto.

Volviendo nuestra atención al nuevo cuartel general de nivel JFC de carácter eminentemente marítimo, su logística (naval) presenta ciertos desafíos orgánicos para los que la experiencia del antiguo SACLANT no resultaba muy útil. No solo estamos ahora hablando de logística a nivel operacional, que en el pasado se solventaba con la estructura de fuerza, sino que en estos últimos años la logística aliada, especialmente la naval, ha evolucionado considerablemente desde ser una responsabilidad puramente nacional hacia el objetivo, aún no alcanzado pero al que nos aproximamos, de una genuina logística integrada y gestionada a nivel aliado. Aún falta mucho en el terreno de la estandarización del material —las ambiciones de las naciones en dominar la industria de defensa son las culpables, pues en este terreno los aliados son rivales— pero en combustibles y otros consumibles la compatibilidad es notable, y sobre todo en los medios (bases logísticas avanzadas, buques de aprovisionamiento, aeronaves para VOD, etc.) la experiencia adquirida durante la corta pero intensa guerra de Kosovo, y sobre todo la que se ha acumulado durante décadas por las fuerzas marítimas permanentes de la OTAN es decisiva. El siguiente paso lógico es el propuesto ahora de una organización logística a nivel operacional en la estructura de mando, para lo que el nuevo JFC no puede fotocopiar la organización de los dos hasta ahora existentes, y no solo porque el nuevo no estará activado permanentemente, sino porque su carácter marítimo hace inútil el expediente de incorporar un batallón logístico del ejército, además de requerir una relación especial con el Mando Naval de la Alianza (MARCOM). La logística naval tiene unas peculiaridades que hacen inviables otros modelos. Las fuerzas

navales llevan su logística consigo, por lo que la logística naval es en realidad la «logística de la logística», si se nos permite tal juego de palabras.

Finalmente, la nueva estructura redefine los repartos de competencias entre ACO y ACT, medida guiada por la lógica de la experiencia acumulada de 15 años, y presumiblemente por el impacto de los nuevos mandos en las funciones del ACO.

Todo ello, más los mandos terrestre, naval y aéreo y otros que permanecen, las líneas de enlace que, más institucionalizadas que antes, unen las distintas partes de la estructura formal con organismos externos, como agencias y centros de excelencia, y la consideración debida a la representación de mandos y organismos que solo se activan en ciertas condiciones, configuran un organigrama complejo, pero que a nuestro juicio es mucho más *fit-for-purpose* que las versiones de estos últimos años en las que solo parecía primar un irrefrenable deseo de ahorrar.

La localización de los nuevos cuarteles generales es un asunto nada baladí. Las tradicionales agrias discusiones sobre este asunto en las reorganizaciones anteriores parecen en este caso haber sido más en sordina (aunque tal vez dentro de la sala de reuniones del Comité Militar no han sido tan apagadas) tal vez en gran medida porque EE. UU. ha entrado con decisión en el asunto y, revirtiendo su displicente renuncia en la estela de los ataques de 2001, ha combinado la reactivación de la 2.<sup>a</sup> Flota con la reclamación para Norfolk del nuevo JFC. La duda que de ello surge es si la lejanía geográfica de ese CG respecto a todo el resto de la estructura de mando no perjudicará sus relaciones orgánicas con los demás cuarteles generales en el día a día, pero sobre todo si no será un problema a la hora de activarlo, con las premuras propias de una crisis para la que la activación sería una de las respuestas, tanto por la asunción de las funciones de combate que la crisis haga necesarias como incluso porque la activación en sí misma representa una escalada, uno de los instrumentos disponibles para el manejo de la crisis. Una lejanía que complique el completar la plantilla de paz para alcanzar la de crisis puede atenuar su efecto de escalada al alargarla en el tiempo, pero tal vez peor, puede hacer difíciles y caras las activaciones periódicas para mantener viva la organización de crisis. Y si son caras, se harán pocas, y si se hacen pocas, cada activación estará compuesta por participantes nuevos, con lo que la experiencia no se acumulará. Pero todo esto solo el tiempo lo dirá. El también nuevo *Enabling Command* estará basado en Ulm, en Baden-Württemberg, sur de Alemania, aprovechando antiguas

instalaciones, situación consistente con sus misiones «pegadas al terreno», por así decirlo.

Muy significativamente, los JFC ya no estarán obligados a ser desplegados (los despliegues que sean necesarios serán llevados a cabo por elementos de la estructura de fuerzas, en general más ligeros y menos multinacionales) un potente indicador de que los tiempos de primacía de las operaciones de pequeña entidad y fuera de área quedaron atrás, reemplazados al menos en parte por la primordial preocupación por defender la integridad de Europa.

## El análisis estratégico

### *Lo marítimo*

No parece haber duda de que una de las características más notables de la nueva estructura de mando aliada —la creación del JFC (M)— y la decisión americana de reactivar la 2.<sup>a</sup> Flota, responden a una común preocupación por el aumento de actividades rusas, en particular navales, que incluyen un perceptible componente de asertividad que en ciertas condiciones podría deslizarse hacia la agresividad. Ello se combina con la escasa atención de los EE. UU. a la mitad occidental del Atlántico (antes de 2006 era responsabilidad de la 2.<sup>a</sup> Flota, con una visión más «propietaria» de ello que su sucesor, el USFF). Únase a ello que una OTAN con la atención absorbida por el teatro de Afganistán —y previa o simultáneamente por el de Yugoslavia— había perdido en cierta medida su tradicional visión marítima, y se tendrá el cóctel que ha disparado las expresiones de preocupación por lo marítimo que han dado lugar a los cambios que comentamos.

Pero esa nueva preocupación por lo marítimo tiene distinta expresión en diferentes partes de la Alianza. Los países del norte de Europa, tradicionalmente preocupados por Rusia, especialmente los que consiguieron liberarse de la URSS o pertenecieron al Pacto de Varsovia, trasladan ahora el foco de esa misma preocupación a la creciente presencia rusa en el Atlántico y sus crecientes niveles de asertividad, lo que combinado con la peculiar interpretación rusa de la libertad de navegación<sup>13</sup>, amenaza con elevar la tensión

---

<sup>13</sup> Uno de los autores recuerda la visita de un almirante ruso a la OTAN en la primavera del 2000 en coincidencia con la visita de un barco ruso a Ostende, ocasión que aprovechó para manifestar ante el Comité Militar la insobornable defensa rusa por la libertad de navegación, lo que les llevaba según su original lógica a objetar firmemente la conducción de ejercicios navales de la OTAN en el Báltico (¿?).

en una zona crucial para la tranquilidad de todo Europa, no solo de los países costeros del norte. El tradicional *GIUK gap*<sup>14</sup>, acrónimo que aparecía en todas las conversaciones y escritos sobre estrategia naval durante la Guerra Fría, vuelve a aparecer con frecuencia tras dos o tres décadas de ausencia.

Los países del sur de Europa, en cambio, cuando miran a la mar ven una presión migratoria procedente del sur de difícil control, que afecta primordialmente a Italia y Grecia y en alguna menor medida (creciendo) a España, preocupación no menos marítima que la anterior, pero de una naturaleza tan diferente que hace muy difícil reconciliar las necesidades para contender con ambas. Esa necesaria reconciliación será una importante tarea de la OTAN al poner en servicio la nueva estructura.

En lo que todos están de acuerdo, sin embargo, es en que las próximas décadas verán un renacer de lo marítimo, y no solo por lo positivo que la mar nos proporciona. Como música de fondo a las anteriores y más evidentes preocupaciones concretas, el fenómeno constatado por sociólogos de una migración de las poblaciones hacia la costa, que hoy alberga según consenso de los principales investigadores y reflejado en el Atlas de Naciones Unidas, el 40% de la población mundial dentro de los 100 kilómetros de distancia a la mar, cabe hacer suponer que los conflictos de alguna manera relacionados con lo marítimo o afectando al comercio tenderán a aumentar (salvo que se acepte la humorística premisa de que los hombres de mar somos más pacíficos que los terrícolas). Además, es en la mar donde se encuentran la mayor parte de los recursos aún no explotados, pesca, minería, hidrocarburos o energía, incluyendo los que el deshielo ártico inexorablemente va descubriendo, y las inevitables carreras por explotarlos producirán conflictos allí donde haya más de un candidato (y en el Ártico los candidatos interesados son bastantes más que los ya problemáticos cinco ribereños). El ámbito marítimo es, pues, en lenta pero firme tendencia, el escenario de futuros enfrentamientos.

---

También son prueba de su interesada interpretación de las normas de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar las exigencias de que los barcos mercantes que quieren hacer la ruta del norte paguen los costosos servicios de rompehielos, sean o no necesarios, y cumplimenten complicados y caros requisitos administrativos por navegar por aguas que, a todas luces, son de libre navegación.

<sup>14</sup> Greenland – Iceland – United Kingdom. Es la manera abreviada de referirse a la zona, relativamente estrecha, por la que fuerzas navales rusas tienen que pasar para acceder al amplio Atlántico.

La doctrina OTAN, como hemos visto más arriba, fue evolucionando con el paso de los años hacia la capacidad de proyección de la fuerza, aunque su reflejo en la composición de las fuerzas navales ha diferido sustancialmente entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico. Así, la comparación de las fuerzas navales de la alianza con las principales marinas del mundo proyectada para 2025 y reflejada en la figura 1 (donde en aras de la claridad se han presentado las fuerzas de las naciones europeas agregadas y aparte las de los EE. UU., además de otras como referencia) reflejan la diferente orientación de ambos lados del Atlántico: las fuerzas americanas tienen una marcada orientación hacia la proyección de fuerza, mientras que las europeas resisten razonablemente la «comparación con otras, incluidas las americanas, en control del mar y negación del mar<sup>15</sup>.

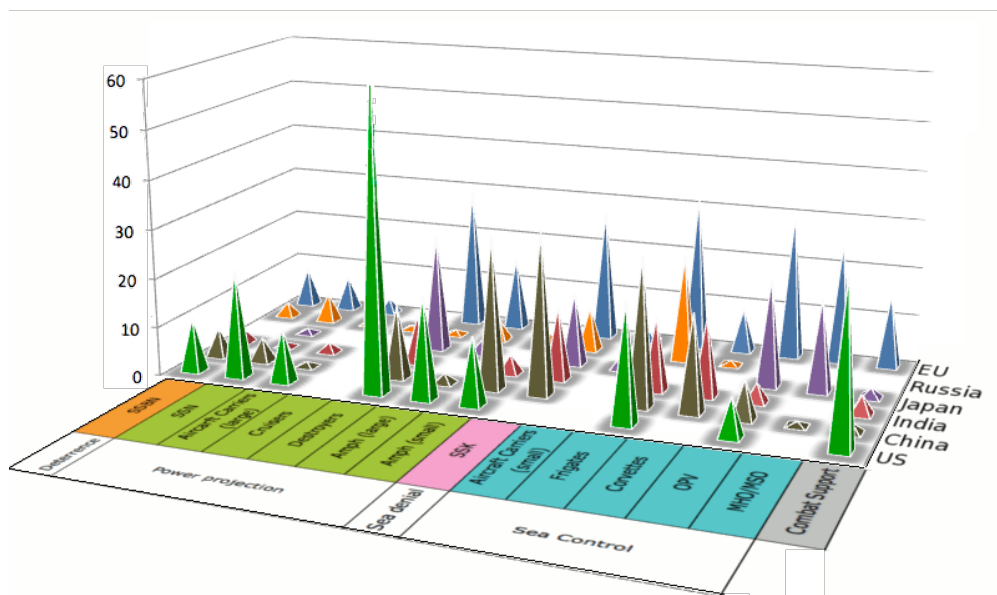


Figura 1. Comparación de fuerzas navales de las principales naciones (las de la UE, agregadas) estimadas para 2015. Fuente: elaboración propia

Ciertamente la guerra asimétrica que ha sacudido el mundo desde hace dos décadas ha obligado a concentrar los esfuerzos hacia este tipo de escenario y de operaciones, que tienen en el litoral su principal arena de juego. Hasta ahora. Pero, habiendo centrado los

<sup>15</sup> Report to EDA on Future EU Maritime Operations Requirements and Planned Capabilities. A study by Wise Pens International, Mar 2012.



recursos y la teorización en hacer frente a esta amenaza, la tradicional capacidad de las marinas de guerra de la OTAN de enfrentamiento en aguas abiertas ha ido quedando descuidada. La capacidad antisubmarina es un buen ejemplo de a dónde ha ido llevando este descuido, reduciendo de forma significativa el adiestramiento en esta materia, que se percibe en la falta de evolución de la táctica y actualización de las armas empleadas en esta disciplina. Y el enfrentamiento de superficie ha seguido la misma evolución. Por ejemplo, el misil antibuque *Harpoon*, hoy estándar de dotación de la mayoría de buques occidentales, data nada menos que de 1977, y el *Exocet*, también en servicio aún hoy, es de aproximadamente las mismas fechas. Es evidente que algunos potenciales adversarios no han perdido el tiempo en estos cuarenta años, y han desarrollado armamento más sofisticado, lo que requiere cuando menos analizar si nuestros estancados medios siguen siendo válidos.

Muy significativo desde el punto de vista de la reorganización aliada que examinamos es el hecho indiscutible de que la marina de los EE. UU. es con gran diferencia la que dedica más recursos a los medios de apoyo de combate. En otras palabras, esperan emplear la fuerza en alta mar, lejos de sus bases, y durante largos periodos de tiempo. Las marinas europeas, según refleja la figura 1, no parecen hacer un mal papel en este campo... excepto si consideramos que bastante más de la mitad del tonelaje de buques logísticos con verdadera capacidad oceánica lo proporciona una sola nación, el Reino Unido<sup>16</sup>. Es interesante observar, como contraste, que los otros actores navales que hemos reflejado en la figura (Rusia, Japón, la India y China) parecen haber descuidado la logística naval a flote, lo que parece indicar un interés por operaciones solo cerca de bases propias, o de corta duración.

La actividad submarina rusa se ha incrementado de forma exponencial, apreciándose un constante ir y venir de submarinos del mar de Barents hasta las costas sirias y el mar Negro. Muchos de ellos pertenecen a la última generación del *Kilo II*, y ni siquiera transitan sumergidos, sino que navegan normalmente de dos en dos en superficie acompañados de un remolcador como buque de apoyo, realizando en todo caso una inmersión estática en el estrecho de Gibraltar para trimar el buque. Para agravar la situación el presidente Putin ha anunciado que durante el año en curso pretende alcanzar

<sup>16</sup> *Improving the European Union Naval Logistics*. Wise Pens International Food for Thought paper, commissioned by the European Defence Agency, May 2017.

el número de 102 despliegues navales en el Mediterráneo, tanto de unidades de superficie como submarinos, todos ellos armados con *Kalybr*, algo que ya se pudo comprobar con el despliegue de la moderna fragata *Admiral Essen* en marzo de 2018, que efectuó un número de lanzamientos de *Kalybr* contra la ciudad de Deir ez-Zor, a la vista de todo el mundo, mostrando a todos de forma inequívoca que la capacidad de proyección de su fuerza naval es una realidad difícilmente discutible.

En resumen, la capacidad de combate de la marina de guerra rusa está evolucionando principalmente en dos direcciones: las nuevas unidades del arma submarina sobre todo y en menor medida su fuerza de superficie, y en la renovación del inventario de misiles que dotan a sus unidades de superficie, de forma muy significativa el mencionado *Kalybr*. Resulta evidente, a la vista de lo anterior, que Siria se está convirtiendo, si no lo es ya, en una verdadera base de adiestramiento y ensayo para Rusia. Formalmente, la antigua estación naval de Tartus ha sido elevada a la categoría de base naval y ha sido combinada orgánicamente con la base aérea de Hmeimin, formando así un potente complejo con capacidad de ejercer influencia no solo en el conflicto Sirio sino de hecho en toda la zona de Levante. Añadamos que el puerto de Tartus pronto podrá albergar submarinos de propulsión nuclear, y veremos que Rusia con estos desarrollos está persiguiendo dos objetivos: por un lado afinar sus tácticas y procedimientos ante la mirada impasible de la OTAN, y por otro la desestabilización de las fronteras sirias, especialmente la turca, país miembro de la Alianza. Este hecho resulta especialmente preocupante puesto que la estabilidad de las fronteras de los aliados es crucial para preservar la cohesión de la OTAN, lo que no escapa a la percepción rusa. Ya desde la época de la Guerra Fría los integrantes del Pacto de Varsovia tenían meridianamente claro que la fortaleza de la OTAN residía en la estabilidad de sus fronteras. Y las operaciones que Rusia lleva a cabo en la actualidad en Siria han llevado a Turquía a derribar un caza ruso el 24 de noviembre de 2015 en su frontera con este país, decisión cuestionable aun admitiendo la innecesaria maniobra por parte del caza ruso. Por si esto fuera poco, en la actualidad Turquía ha establecido a sus fuerzas en posiciones unos 30 kilómetros por dentro de territorio sirio, poniéndose a sí misma y a sus aliados en una complicada situación.

Pero Rusia no solo ha aprendido la lección de las fronteras. Tras la operación *Desert Storm* de 1991 pudieron comprobar que el éxito de las operaciones de las fuerzas

armadas occidentales estaba condicionado a la obtención de información; en el momento en que sus fuentes de información se veían afectados, también lo hacía su mando y control.

Pero además hay indicios de que Benghazi (Libia) también está siendo considerado por Rusia como potencial base de operaciones<sup>17</sup>, contribuyendo así a la desestabilización de la orilla sur del Mediterráneo. El foro tradicional de la OTAN para ahondar en la cooperación y entendimiento con los países del norte de África, el llamado Diálogo Mediterráneo, que se reúne tanto en formato de Consejo Atlántico como de Comité Militar, u otros foros externos como la Iniciativa 5+5, pretenden dar respuesta a las inestables circunstancias de la región. Pero esto contrasta con la ambigua política de cooperación de algunos de estos países de este foro, como Argelia, que coopera activamente con Rusia, de la que depende para el material de sus fuerzas armadas.

Tradicionalmente la OTAN ha recurrido a la información e inteligencia para identificar las debilidades de su adversario. Y la falta de información, como anticipaba J.F.C. Fuller en su «Plan 1919», supone un impacto enorme en la eficacia de las operaciones. Rusia ha interiorizado perfectamente la idea y ha puesto en funcionamiento los medios de desinformación más rápida y eficazmente que la OTAN, haciéndola un componente importante de su novedosa «guerra híbrida», como demostró en Crimea y el Donetz (ver más adelante). El presupuesto que ha ido dedicando a sistemas de información, comunicaciones y guerra electrónica ha ido en aumento hasta llegar un sorprendente (alarmante) 20% de su presupuesto de defensa<sup>18</sup>.

Las discrepancias internas aliadas, provocadas o no, desde luego ofrecen un campo abonado para acciones de desinformación. Sin necesidad de recurrir a las profundas divergencias con ocasión de la guerra de Irak, los aludidos distintos puntos de vista sobre la importancia relativa de la inmigración irregular y la presencia rusa en el norte, las revelaciones de espionaje americano a líderes europeos, singularmente la notoria interceptación de las conversaciones telefónicas de la canciller alemana Angela Merkel, la retirada de EE. UU. del pacto nuclear iraní, que provocó la sonada observación del presidente del Consejo Europeo Donald Tusk «con amigos así, quién necesita enemigos», son circunstancias que abren lo que debería ser unidad aliada a una

<sup>17</sup> ULGEN, Sinan. *NATO's southern strategy at a crossroads*. December 11th 2017.

<sup>18</sup> ROBERTS, Peter. *Will the Alliance discover navies again?* April 30th 2018.

interesada explotación, sobre todo por parte de una potencia que, a diferencia de las naciones occidentales, no duda en aprovechar estas oportunidades de manera desacomplejada y vigorosa. Y esa desinformación, unida a otros medios igualmente susceptibles de ser denegados, es lo que conforma...

### ***La guerra híbrida***

La guerra híbrida, cuyo mayor y más fiel exponente reciente ha sido la ocupación rusa de la península de Crimea y la invasión de la cuenca del Donetz usando los famosos (y poco misteriosos) «hombrecillos verdes», es una característica del escenario estratégico actual, y su objetivo es la sociedad, más que las fuerzas armadas de la nación o naciones atacadas. El problema con el que las acciones híbridas confrontan al atacado es el de reconocer una causa común y deliberada en una serie de incidentes de distinta naturaleza pero más o menos coincidentes en el tiempo, quizá en diferentes localizaciones incluso de diferentes naciones, que individualmente pueden tener una explicación racional ajena a acciones deliberadamente hostiles, y encontrar la reacción adecuada a esta compleja situación.

El ámbito del transporte marítimo, y dentro de él el de contenedores, es un objetivo particularmente atractivo a las acciones de la guerra híbrida, por su acentuada dependencia de las tecnologías de la información, la concentración de sus vulnerabilidades en un número limitado de nodos —los puertos— y el impacto que su disrupción puede crear en la economía de la nación o naciones atacadas (y otras de paso, que para el atacante no son sino daños colaterales), y por lo tanto en lo que aquí más directamente nos interesa, en la logística naval aliada. Así por ejemplo, la simultánea o casi simultánea ocurrencia de catastróficos problemas en la gestión informática de los contenedores en el puerto de Gioia Tauro, un grave incendio en la terminal de áridos de Rotterdam, un fallo generalizado en el suministro eléctrico del puerto de Marsella, y sabotajes llevados a cabo por personal sin identificar en Tallin o El Pireo, deberían ser —en las circunstancias apropiadas— evaluados conjuntamente «a nivel aliado» para determinar si forman parte de un plan deliberado, si los ciberataques son obra de *hackers* obrando por su cuenta o siguiendo un plan trazado por un gobierno hostil, y si los saboteadores son «hombrecillos verdes» infiltrados o genuinos estibadores locales enojados más de la cuenta por sus bajos salarios, y así poder tomar las medidas

adecuadas más allá de contender con las consecuencias inmediatas y locales, que de otro modo podrían tener un efecto letal en la economía europea y en la moral de sus ciudadanos, y destruir así su voluntad de resistir.

Pero no hace falta usar la imaginación para encontrar ejemplos de la vulnerabilidad de la logística marítima a las tecnologías que forman parte de la guerra híbrida. El año pasado, un ataque con el virus *Petya (ransomware)* dirigido contra Ucrania (adivinen el origen) impactó accidentalmente en los sistemas informáticos de la mayor naviera del mundo, la danesa Maersk al tratar de pagar impuestos *online* en Ucrania, y paralizó sus operaciones a escala mundial (España incluida) durante varios días, con pérdidas multimillonarias. Pero Maersk no es meramente una naviera más: la importancia de sus operaciones para la logística aliada tanto indirecta como directamente no puede fácilmente ser sobreestimada, como demuestra el hecho de que su presidente ha sido ocasionalmente invitado a hablar en el Consejo Atlántico, donde medio en broma medio en serio ha llegado a sugerir que si los aviones y tanques de la OTAN pudieran ser metidos en contenedores la logística general de la Alianza podía estar totalmente garantizada por Maersk.

Pero a pesar de los sugestivos ejemplos anteriores, una precisa definición de guerra híbrida aceptada por todos parece aún resistirse, y ello dificulta la toma de medidas orgánicas para mejor combatirla. La literatura es bastante copiosa, pero pocos se han atrevido a proponer una definición, contentándose con descripciones extensivas basadas sobre todo en conocidas actividades rusas e iraníes. Como dice uno de los documentos de ámbito internacional que más han elaborado este concepto<sup>19</sup>: «el consenso internacional sobre la guerra híbrida es claro: nadie lo entiende, pero todo el mundo, incluida la OTAN y la UE, está de acuerdo en que es un problema». Dicho esto, el documento en cuestión es de los pocos que se atreven a proponer una definición, aunque prudentemente y por falta de acuerdo la presenta como una descripción. Su estructura y concisión, sin embargo, la califican de definición, y es la siguiente: «el uso sincronizado de múltiples instrumentos de poder adaptados a vulnerabilidades específicas de todo el espectro de funciones sociales para alcanzar efectos sinérgicos»<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Multinational Capability Development Campaign. *Understanding Hybrid Warfare*, January 2017.

<sup>20</sup> *The synchronized use of multiple instruments of power tailored to specific vulnerabilities across the full spectrum of societal functions to achieve synergistic effects*. *Ibid.*

La OTAN ha aprendido duras lecciones en Afganistán sobre la guerra de información y desinformación, parte crucial de la guerra híbrida, pero hasta ahora no ha sido capaz de aplicar esas lecciones aprendidas, sin duda en gran medida porque hacerlo chocaría con los principios éticos occidentales del tratamiento de la información. El título del libro que ha publicado el Centro de Excelencia de Comunicaciones Estratégicas de la OTAN analizando las comunicaciones estratégicas de la OTAN en Afganistán 2003-2014 lo dice todo parafraseando las famosas palabras del comodoro Oliver Hazard Perry tras la batalla del lago Erie: «hemos encontrado al enemigo y somos nosotros»<sup>21</sup>.

La capacidad de la OTAN de sobreponerse a esos desafíos cuando se materialicen tiene que edificarse en dos frentes: debe asegurar que puede mover sus fuerzas a cualquier punto del territorio de la Alianza que esté amenazado, con libre acceso a la infraestructura necesaria para ello; y segundo, debe ser capaz de anticipar, identificar, mitigar y recuperarse de ataques híbridos con un mínimo de impacto en la cohesión social, política y militar de la Alianza<sup>22</sup>.

Es por todo ello por lo que se echa de menos en la nueva estructura un mando o estructura responsable de coordinar a nivel aliado las acciones destinadas a reconocer y combatir ataques híbridos que, como se ha explicado más arriba, no son solo cibernéticos. Ciertamente es que por su misma naturaleza —van dirigidos contra la sociedad— no son muy susceptibles de ser englobados en una organización militar. Pero la simple posibilidad, que incluso es alta probabilidad, de que un bien organizado ataque híbrido implique a más de una nación aliada, debe hacer considerar la conveniencia de establecer la responsabilidad a nivel aliado. Las especiales relaciones del nuevo *Enabling Command* con las autoridades e infraestructura de las naciones aliadas parecerían hacerle el candidato natural para ello, pero el hecho de que solo se active en caso de crisis lo descartan para la crucial decisión, previa a la crisis propiamente dicha, de determinar que una serie de incidentes aparentemente inconexos forman en realidad parte de un ataque híbrido en toda regla. Quizá durante el proceso de refinamiento de la nueva estructura consideraciones como estas irán viendo la luz, si es cierto que, como

---

<sup>21</sup> «We have met the enemy and he is us». *An Analysis of NATO Strategic Communications: The International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, 2003-2014*. NATO Strategic Communications Centre of Excellence. Brett Boudreau, July 2016. La frase original de O. H. Perry fue «We have met the enemy and they are ours».

<sup>22</sup> SHEA, Jamie. «Resilience: a core element of Collective Defence». *NATO Review Magazine*. 2016.

se cita más arriba, la OTAN está de acuerdo en que es un problema, aunque por ahora no lo entienda.

### Conclusiones

La Alianza se enfrenta a un amplio abanico de amenazas que en los últimos años se han materializado de diferentes maneras, geográficamente desde el terrorismo islámico hasta una guerra civil a las puertas de una Europa espectadora que observa los eventos con intranquilidad pero con notoria pasividad, y conceptualmente desde la subversión y el engaño de la guerra híbrida de Ucrania —que en vista del éxito es probable acabe siendo reproducida en otra parte— hasta la guerra abierta en varios puntos de la inmediata periferia de Europa, como Siria o Libia, y de la ultraperiferia, como Yemen. La manipulación de la información, parte crucial de la guerra híbrida, se ha desvelado como un arma fundamental en el inventario de nuestros adversarios que, según muchos analistas, han usado últimamente con notable éxito, influyendo presuntamente en la elección de un jefe de Estado, en el intento de independizar una región de su nación, o incluso en la salida de la UE de un importante aliado. Lo indemostrable, hasta ahora, tanto de la veracidad como la falsedad de estas alegaciones añade a todo ello una inquietante cualidad.

La respuesta a todos estos desafíos es evidentemente compleja y diversa, pero preservar la unidad transatlántica, el tejido básico de la OTAN, forma la parte más importante de ella, lo que a su vez requiere hoy un enfoque regional centrado en el Atlántico Norte con el objetivo de lograr una eficaz persuasión y permitir el apoyo mutuo entre aliados. Para lograrlo es necesario tener mayor presencia en él, garantizando la libertad de uso de sus líneas de comunicación mediante una sólida presencia de recursos militares que puedan transmitir una clara señal a nuestros adversarios de que el Atlántico no va a convertirse en un espacio de confrontación o disputa. La libertad del uso de los mares, que los países occidentales sí amparan y defienden sin reservas de ningún tipo, tiene que ser defendida, y los barcos mercantes dedicados a sus legítimas actividades deben ver con frecuencia en el horizonte la tranquilizadora silueta de un barco de guerra aliado, con el implícito mensaje de que están defendidos de coerciones, intromisiones o restricciones.

Esta respuesta regional y dinámica no es exclusivamente una cuestión de medios, de los que hay en abundancia, al menos por el momento, sino de ser capaces de enfocar estas amenazas desde una perspectiva marítima, por un lado por el componente puramente naval de la amenaza, y por otro por la que afecta a la información —o desinformación— y que está poniendo en peligro nuestros sistemas de mando y control, cuya resistencia a la penetración hostil requiere una revisión urgente.

La flexibilidad de las fuerzas navales, su capacidad para aparecer en una crisis transitando vías neutrales llevando consigo su propia logística, la variedad de acciones que pueden llevar a cabo, y su facilidad para desaparecer tras el horizonte tan pronto como la situación lo requiere —«pueden mantener presencia sin ocupación, coerción manteniendo la libertad de acción»<sup>23</sup>— son cualidades conocidas y apreciadas desde siempre, pero particularmente valiosas en una situación estratégica caracterizada por lo impredecible.

Pero esas cualidades intemporales y lo aleatorio de la evolución estratégica no son las únicas razones para este renacer de lo naval. Tal vez más importante es la evolución de la amenaza —evolución perceptible incluso dentro de la omnidireccionalidad y variedad de los focos (en el lenguaje de la OTAN, se requieren 360 grados de atención)— desde estar mayormente compuesta por movimientos insurgentes y de guerrillas, en definitiva actores no estatales, hasta apuntar a confrontaciones estado-estado. Aquellos movimientos han carecido y carecen por completo de fuerzas navales, ya que estas requieren una considerable base industrial, y su creación un largo periodo, condiciones ambas de las que una guerrilla o insurgencia en general carece<sup>24</sup>. Las naciones-Estado, los nuevos- viejos actores, no solamente tienen como es obvio los medios para dotarse de fuerzas navales, sino que incluso cuando sus unidades son poco numerosas su sofisticación tecnológica tiene poco que envidiar a la de las grandes potencias; piénsese por ejemplo en la dificultad para localizar y atacar un submarino convencional moderno —epítome del arma naval ofensiva al alcance de cualquier potencia mediana e incluso menos que mediana— de los que puede haber en servicio en todo el mundo no menos

<sup>23</sup> «They can maintain presence without occupation; coercion without embroilment». *The Fundamentals of British Maritime Doctrine*. London: Directorate of Naval Staff Duties pp. 87-90.

<sup>24</sup> La única parcial excepción han sido los derrotados Tigres Tamiiles, que disponían de una rama naval (los Tigres del Mar) de considerable fuerza, unos 2.000 efectivos dotando un número indeterminado de RHIBs y algunos mercantes.



de 340. Hay, pues, más que temer de la evolución del teatro naval que en el inmediato pasado, que ha sido además un tanto adormecedor en cuanto a desarrollos de armamento naval. Ya se han citado anteriormente ejemplos de falta de evolución en medios antisubmarinos y antisuperficie.

Estas ideas sin duda rondaban la cabeza del secretario general Jens Stoltenberg cuando en noviembre pasado declaraba que «es preciso incrementar las capacidades marítimas, sean buques, submarinos o aviones de patrulla marítima [...] cuando debatimos el nuevo mando del Atlántico [...] debatimos cómo organizar, dirigir y planear [...] para asegurar las líneas de comunicación a través del Atlántico»<sup>25</sup>. Es evidente que una amenaza a las líneas de comunicación atlánticas solo puede venir de un actor estatal, póngasele el nombre que se quiera.

Finalmente, como aliados pero también miembros de la Unión Europea, que no solo tiene sus propias preocupaciones en materia de defensa como sujeto de derecho internacional que es, sino también sus cláusulas de defensa mutua, debemos preguntarnos si este renacer de lo marítimo no debería también ser adoptado de manera consciente en la UE —y no solo por el automatismo forzado por la común pertenencia de la mayor parte de los miembros a la OTAN— con explícitas referencias en nuestros documentos estratégicos. Pero esto deberá ser objeto de otro análisis.

*Fernando del Pozo y Juan del Pozo Berenguer\**  
*Almirante (Ret.), director de Wise Pens International*  
*Capitán de corbeta*

---

<sup>25</sup> «Yes, there are some requirements for increased maritime capabilities. That may be ships, submarines, or Maritime Patrol Aircraft, or other maritime capabilities. [...] But when we discuss the new Atlantic joint force command, then we discuss not only whether we need new capabilities - that's actually more part of the defence planning process. But then we are discussing how can we best organise, how can we best lead, how can we best plan for ensuring that we have safe and secure lines of communications across the Atlantic. That's partly about capabilities, but it's also partly how they work together, and to what extent nations contribute their national capabilities into a NATO framework. And exercises and planning. So all of these issues are now on the table and they will be addressed as part of the process related to adapting the NATO Command Structure, and in particular the Atlantic command». NATO Secretary General Jens Stoltenberg, 17 November 2017.

**Abreviaturas usadas**

ACO	Allied Command Operations
ACLANT	Allied Command Atlantic
ACT	Allied Command Transformation
CC	Combatant Commander
CinC	Commander in Chief
CJTF	Combined Joint Task Force
CNO	Chief Naval Operations
DIMS	Director, International Military Staff
GIUK	Greenland, Iceland, United Kingdom
IMS	International Military Staff
JC	Joint Command
JFC	Joint Forces Command
LoA	Level of Ambition
MARCOM	Maritime Command
MC	Military Committee
MCC	Maritime Component Command
NAC	North Atlantic Council
NMA	NATO Military Authorities
NRF	NATO Response Force
NSC	NATO Strategic Concept
PLAN	People's Liberation Army Navy
RAO	Rear Area Operations
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SLOC	Sea Lines of Communications
USFF	United States Fleet Forces Command
USJFCOM	United States Joint Forces Command
USN	United States Navy
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force