



Página previa: El secretario de Defensa de EUA James Mattis (*tercero de la derecha*) y el secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg (*cuarto de la derecha*) caminan hacia una reunión con fuerzas desplegadas en Afganistán, 27 de septiembre de 2017. (Foto: Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2º Jette Carr)

# ¿Una alianza dividida?

## Cinco factores que podrían fragmentar a la OTAN

Teniente coronel Aaron A. Bazin, Ejército de EUA

Dominika Kunertova

*En los Estados, y con muchas facciones luchando entre sí por el poder, el centro de gravedad se sitúa principalmente en la capital; en Estados pequeños que son apoyados por otro país más poderoso está en el ejército del Estado más fuerte: en las alianzas se sitúa en la unidad formada por intereses comunes; en las insurrecciones populares está en las personas de los líderes principales y en la opinión pública.*

—Carl von Clausewitz

*Ellos [las partes de este tratado] están decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y civilización de sus*

*pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley.*

—Tratado del Atlántico del Norte, 1949

**P**or casi 70 años, la OTAN ha influenciado positivamente el mundo. Entre los muchos logros de la Alianza figuran el actuar como un gran elemento disuasivo de una guerra nuclear, contribuir al debilitamiento de la ideología de la Unión Soviética y proyectar la estabilidad en lugares difíciles tales como Bosnia, Kosovo y Afganistán. Aunque estas medidas de

rendimiento en el pasado indican que la OTAN podría continuar teniendo éxito en el futuro, no hay garantías. De hecho, si el ambiente de seguridad complejo y adaptable continúa evolucionando en su rumbo actual, será cada vez más difícil mantener la cohesión de la Alianza. Se puede argumentar que la OTAN es una de las alianzas más exitosas en toda la historia humana, pero sin la cohesión, la alianza puede y va a fracasar.

Ya sea si concuerda con la premisa de Carl von Clausewitz respecto a que el centro de gravedad de toda alianza es la «unidad formada por intereses comunes» o no, nadie puede refutar que si los miembros están de acuerdo, existe una alianza<sup>1</sup>. A la inversa, si los miembros no tienen una comprensión común, la alianza no existe. Entre estos dos extremos se encuentran varios grados de cohesión y como tal, hay grados de eficacia y sinergia directamente proporcionales. Si se declara que la cohesión es el centro de gravedad de la OTAN, es esencial identificar los tipos de variables que afectan la fortaleza de este centro de gravedad.

En la primavera y verano de 2017, los autores del presente artículo llevaban a cabo una investigación detallada de los factores que contribuyen a la cohesión de la Alianza o a su división según el documento *The Framework for Future Alliance Operations*<sup>2</sup>. En el presente artículo, se resume el análisis de los factores que podrían afectar la cohesión de la Alianza en el futuro. Se proporciona un modelo fundamentado en datos para ayudar a los lectores a comprender y visualizar los aspectos de la cohesión. Es una exploración dentro del campo de las posibilidades y actúa como una advertencia fundamentada para los líderes respecto a las diversas maneras posibles en que la Alianza podría fragmentarse en el futuro.

## Definiciones conceptuales subyacentes

Como es el caso con muchos proyectos de investigación, este estudio comenzó con una exploración de las definiciones conceptuales. El Glosario de la OTAN define un *centro de gravedad* como las «características, capacidades o lugares de los cuales una nación, alianza, fuerza militar u otra organización deriva su libertad de acción, fortaleza física o voluntad de luchar»<sup>3</sup>. La metáfora de Clausewitz se refiere a un «punto focal» como «la fuente de poder que proporciona la fortaleza moral o física, libertad de acción o voluntad de actuar»

para el grupo<sup>4</sup>. En lugar de «características, capacidades o lugares», los centros de gravedad pueden ser «agentes físicos y morales de acción o influencia dinámicos y poderosos»<sup>5</sup>. Aunque algunas personas cuestionan el concepto de un centro de gravedad, el concepto mantiene su relevancia para muchos planificadores contemporáneos porque les ayuda a comprender las complejidades del ambiente de seguridad y las relaciones entre sistemas, así como priorizar los esfuerzos<sup>6</sup>.

El siguiente término clave, *cohesión de la alianza*, refleja el grado en el que los miembros pueden estar de acuerdo con las metas, estrategias y tácticas, así como coordinar las actividades para alcanzar estas metas<sup>7</sup>. Además de este componente conductual, la cohesión representa la calidad particular que obliga a sus miembros a operar como un todo durante los tiempos de crisis. La literatura del campo de psicología define la cohesión como «nexos, ya sean sociales o basados en una tarea, que contribuyen al funcionamiento sinérgico como un todo»<sup>8</sup>. Otros relatos sostienen que la «cohesión de una alianza se basa en la distancia entre los intereses de los miembros individuales y el interés colectivo de la alianza»<sup>9</sup>. En la definición de este término, cabe destacar que la cohesión es un concepto muy dinámico, basado contextualmente y sumamente subjetivo. Por lo tanto, esta investigación avanzó con la presunción de que la cohesión es en gran parte, cualitativa en su naturaleza.

Algunas personas manifiestan que el mejor momento para comprender la cohesión es en tiempos de crisis como cuando la Alianza enfrenta un conflicto significativo. En el caso de alianzas en tiempos de guerra, la cohesión se refiere a la capacidad de los Estados de coordinar la estrategia militar, acordar los objetivos de la guerra, y evitar hacer las paces de manera independiente, junto con «el grado de convergencia entre los compromisos a la Alianza de los Estados miembros»<sup>10</sup>. Esto es importante, dado que el sentido común sostiene que la fuente de cohesión normalmente es el elemento (ya sea político, económico, militar o no material) que es el blanco de las actividades del adversario y probablemente resulta en la derrota de la parte que ha sido atacada. Por lo tanto, si seguimos estas definiciones, se podría concluir que la cohesión de la Alianza es un centro de gravedad, porque la cohesión «ejerce una fuerza centrípeta que suele mantener unida... una estructura completa»<sup>11</sup>.

## Análisis de la literatura

Muchos estudiosos en los campos de las ciencias políticas y relaciones internacionales han investigado el tema de cohesión. El período Postguerra Fría en particular, llevó a algunas personas a sostener que la cohesión entre Norteamérica y Europa «ya no estaba garantizada por una amenaza existencial comúnmente reconocida»<sup>12</sup>. Con sus intereses nacionales «menos predeterminados por consideraciones ideológicas a priori», la «naturaleza situacional de las amenazas y desafíos, capacidades y compromisos, así como los intereses y alineamientos» han afectado directamente la cohesión de la Alianza<sup>13</sup>. Por lo tanto, se podría asumir que ante una amenaza existencial directa, el nexo será más fuerte que cuando la amenaza no exista.

Consecuente con lo anterior, el primer factor más lento que surge es la *amenaza*—un concepto cognitivo o perceptual, cuyo grado es principalmente una función de capacidades<sup>14</sup>. En particular, el nivel y origen de la amenaza reflejan la razón de ser de las alianzas e informan acerca de su dinámica interna y durabilidad<sup>15</sup>. La explicación dominante de la teoría de cohesión de una alianza tiene que ver con la *amenaza externa* a la alianza. En la corriente de pensamiento realista se expresa, «las alianzas no tienen sentido aparte de la amenaza adversaria a las cuales son una respuesta», mientras son «mantenidas por Estados más poderosos para servir sus intereses»<sup>16</sup>.

La siguiente observación clave es que bajo los constantes cambios en el contexto de seguridad y la desaparición de la política tradicional en una alianza, han llevado al uso de las «coaliciones a voluntad» y los «alineamientos por conveniencia»<sup>17</sup>. Especialmente en términos de las operaciones en Afganistán e Irak, la cohesión se ha sido visto «desafiada tanto política como militarmente»<sup>18</sup>. Además, las diferencias de la evaluación de amenazas en términos de una priorización disímil a base de lo percibido como nivel de amenaza, afectan negativamente la cohesión de alianza en un alto grado. En los últimos años, menguó la cohesión mientras que la multiplicación de las crisis—incluyendo el terrorismo internacional, migración en masa y la política exterior rusa— profundizó estratégicamente la división este-sur entre los aliados de la OTAN mientras se intensificaban los conflictos internos de la Alianza debido al creciente populismo y escepticismo europeo<sup>19</sup>. Si bien esta variedad de

«presiones internas y diversas percepciones respecto a la amenaza podrían destruir a los Aliados», la cohesión «sigue siendo críticamente dependiente de su compromiso como defensa colectiva»<sup>20</sup>.

Al delineamiento de las perspectivas teóricas realistas, económicas, institucionalistas y sociales-constructivistas, surgieron otras categorías de variables: la dimensión interna de amenazas, la burocracia e institucionalización de una alianza, así como los valores e identidad compartidos. Lo que sucede dentro de la Alianza podría ser tan importante como gran parte de lo que sucede fuera de ella.

Debido que la resistencia de la OTAN no se había ajustado a las predicciones de la teoría de alianza tradicional, Patricia Weitsman, profesora de la Universidad de Ohio, sugirió un análisis de las amenazas internas y externas para comprender la cohesión de alianza<sup>21</sup>. Ella descubrió que la OTAN sobrevivió el fin de la Guerra Fría debido a una baja *amenaza interna*, que tuvo que ver con la política de alianzas. Consecuentemente, en la teoría de cohesión de alianza se dice que mientras más bajo sea el nivel de amenaza interna, mayor la coherencia de la alianza; y mientras más grave sea la amenaza externa, mayor la coherencia de la alianza<sup>22</sup>.

### El teniente coronel Aaron

**Bazin**, Ejército de EUA, es un oficial de área funcional 59 (estratega). Cuenta a su haber con un doctorado en psicología, con especialización en mediación y resolución de conflictos. Tiene más de 20 años de experiencia incluyendo servicio con la OTAN, el Comando Central de EUA, y despliegues operacionales en Pakistán, Afganistán, Irak, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Kuwait y Jordania. Su artículo «Winning Trust under Fire», fue publicado previamente en el número de enero-febrero de 2015 de *Military Review*.

### Dominika Kunertova

es aspirante de PhD en el Departamento de Ciencias Políticas en la Université de Montréal, Quebec, Canadá. Cuenta a su haber con una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Comenius en Bratislava, Eslovaquia y una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Charles en Praga, República Checa. Su investigación se centra en la seguridad y cooperación en materia de defensa transatlántica y ha publicado en *Journal of Transatlantic Studies and European Security*.



Otro factor importante en la cohesión de una alianza es la manera en la que la cooperación dentro de la alianza institucionaliza las estructuras burocráticas<sup>23</sup>. Por ejemplo, algunas personas establecen que las normas y estructuras consultativas pueden mitigar las amenazas internas contra la cohesión<sup>24</sup>. Además, las estructuras institucionales de la Alianza permiten el intercambio de información entre los aliados que pueden aumentar el nivel de cohesión de la alianza independientemente de los factores externos<sup>25</sup>. Por otra parte, este nexo transatlántico ha dependido de señales creíbles (p. ej., la confianza que tiene un aliado respecto a las garantías de otro). Especialmente en el contexto de compartimiento nuclear, las «señales débiles» del compromiso de EUA en Europa podría dañar la cohesión de la OTAN<sup>26</sup>.

El siguiente factor que surge es que la tecnología y su rápido desarrollo han pasado a ser omnipresentes, afectando tanto la eficacia operacional relativa como la interoperabilidad de la Alianza<sup>27</sup>. En último lugar, algunas personas sostienen que la cohesión de la Alianza fluye del grado de formación de la comunidad de seguridad y la socialización de las élites políticas y

Un paracaidista del 1<sup>er</sup> Escuadrón, 91<sup>o</sup> Regimiento de Caballería, 173<sup>a</sup> Brigada Aerotransportada y un soldado esloveno arman y lanzan una aeronave no tripulada tipo RQ-11B Raven como parte del Ejercicio *Mountain Shock* en Cerkjle, Eslovenia, 1 de diciembre de 2016. El ejercicio era parte de un entrenamiento situacional diseñado para adiestrar y probar su reacción al contacto y ejercicios tácticos de combate. (Foto: Ejército de EUA, Sgto. 2<sup>o</sup> Philip Steiner)

militares tanto dentro y entre los aliados democráticos que poseen un conjunto compartido de valores e identidades colectivas<sup>28</sup>.

Después de haber establecido el fundamento conceptual inspirado por la literatura académica existente, en este estudio, se exploraron, analizaron y refinaron estas ideas en un esfuerzo para determinar los factores que afectan la cohesión de la OTAN en un sentido práctico.

## Metodología

El objetivo principal de investigación de este estudio era identificar y explorar cuáles factores probablemente afectarían la cohesión de la OTAN hasta el año 2035 y más allá, en términos de riesgos y oportunidades. El proyecto se centró en estudiantes y profesionales como la próxima generación de líderes de distintas formaciones (p. ej., el mundo académico, fuerzas armadas, industria,

etcétera) para comprender sus perspectivas sobre la cohesión de la OTAN. La pregunta principal que guió esta investigación era, « ¿Cuáles factores probablemente afectarán la cohesión de la OTAN hasta 2035 y más allá?»

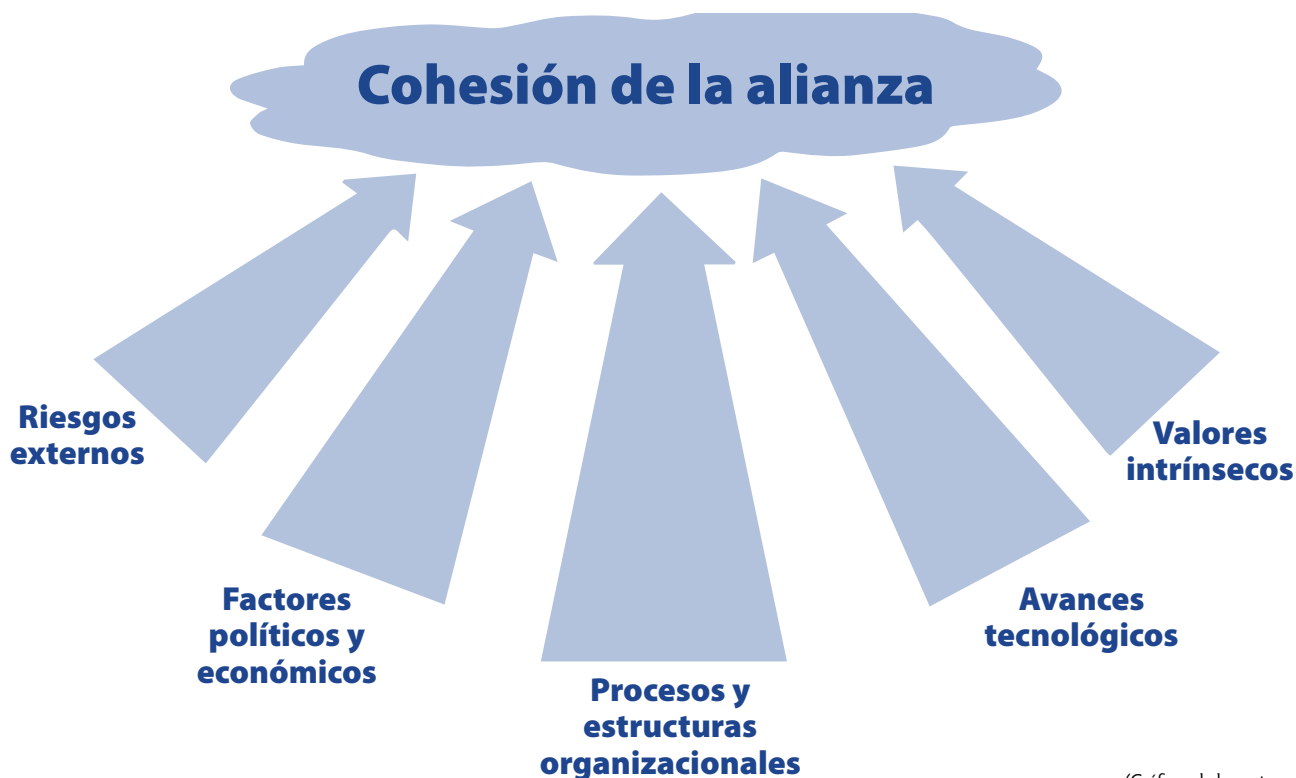
El estudio siguió una metodología de teoría fundamentada y utilizó métodos cuantitativos y cualitativos triangulados con la literatura académica sobre la teoría de cohesión de alianza. Entre marzo y junio del 2017, los investigadores recolectaron datos a través de una serie de grupos de enfoque, una encuesta en línea y talleres de capacitación preparados en cooperación con la organización Innovation Hub, patrocinados por la Transformación Aliada de Mando de la OTAN. En total, alrededor de 100 personas de todos los Estados miembros de la OTAN y las naciones de la Asociación para la Paz participaron<sup>29</sup>. Luego, los investigadores analizaron los datos con el objetivo de identificar las categorías temáticas de las variables y la organización de estos temas en un modelo teórico fundamentado en los datos<sup>30</sup>.

### Conclusiones: Cinco factores de cohesión

Para entender mejor la cohesión de la Alianza en el futuro, en primer lugar, este estudio se refinó a la

comprensión de la cohesión en sí misma. Estas conclusiones indican que la cohesión de la OTAN significa la sinergia y la capacidad de las naciones de la OTAN en pensar y actuar en conjunto. Es decir, para desarrollar intereses compartidos, valores, estándares, reglas comunes, y responder a los problemas como un grupo unido. Dependiendo de la confianza mutua, la cohesión es «hacer lo mejor para la comunidad» y mirar más allá de intereses propios. Tomando en cuenta la analogía de los nexos entre los miembros de la familia, los participantes declararon que la cohesión es una expresión de quedarse juntos a pesar de las diferencias, de «algo más grande que nosotros mismos». Un participante pensó que «sin la cohesión, se desplomaría la Alianza».

Consecuentemente, basado en la literatura académica y confirmado a través de grupos de enfoque, este estudio estableció que la cohesión de la alianza fluctúa de acuerdo a una variedad de factores. Los datos recopilados en este estudio indicaron que las variables que afectan la cohesión de la alianza fueron categorizadas en cinco áreas temáticas: (1) riesgos externos, (2) factores políticos y económicos, (3) estructuras y procesos organizacionales, (4) avances tecnológicos y (5) valores intrínsecos (véase la figura 1).



(Gráficas de los autores)

**Figura 1. Cinco factores que afectan la cohesión de la Alianza**

Riesgos externos. Los participantes dudaron que los aliados pudieran encontrar una amenaza convencional común que sería percibida suficientemente poderosa como para «transcender las presiones internas y el concepto de soberanía». Si bien la ausencia de una amenaza externa a la Alianza es poco probable, el riesgo futuro considerará la multiplicación de amenazas externas y la carencia de una percepción común ante estas amenazas.

Esta comprensión común subdesarrollada de las amenazas externas, acompañada por evaluaciones diferenciales de la amenaza, podría debilitar la cohesión de la OTAN. A fin de ejemplificar este punto, aunque los participantes en la encuesta indicaron el no activar el Artículo 5 en caso de ataque como riesgo posible, más discusiones demostraron que las misiones que no conforman al Artículo 5 podrían constituir la prueba de fuego para la cohesión de la OTAN. En las palabras de un entrevistado, «si hay una operación y solo dos naciones se presentan, no sería cohesión».

Para algunas naciones, esta multiplicación de amenazas y distintas percepciones de la amenaza, con el tiempo pueden llevar a un exceso operacional o a una expansión de la misión. En cambio, otras naciones podrían desarrollar un sentido de seguridad excesivo que les llevaría a disminuir su atención y voluntad para participar en las actividades de la OTAN. Por lo tanto, el terrorismo por ejemplo, no podría constituir la amenaza decisiva. Además, la naturaleza cambiante de las amenazas a la seguridad requerirá medios internos no militares para enfrentarlas en lugar de medidas militares de toda la alianza. En otras palabras, las «naciones estarán mirando hacia adentro para mantener el orden».

Factores políticos y económicos. El grupo de factores políticos y económicos resaltan los riesgos de complejos desacuerdos entre los aliados que podrían llevar a la debilitación del nexo transatlántico, tendencias de desintegración dentro de la Unión Europea, e incluso la retirada de una nación de la OTAN de la Alianza.

A nivel de las élites políticas, los participantes identificaron la crisis de liderazgo político en las naciones de la OTAN entre las causas más probables de una debilitación en la cohesión de la alianza en el futuro. En particular, los líderes populistas que prefieren avances políticos estrechos e internos a largo plazo y que están preparados para «socavar una institución internacional

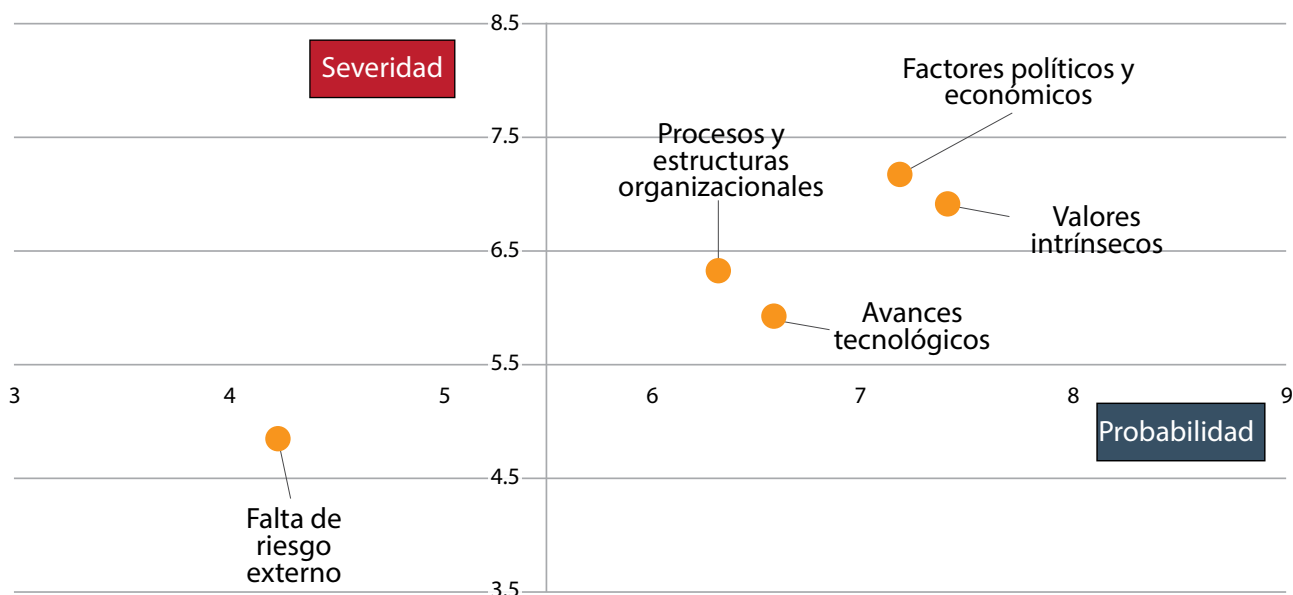
para lograr el consenso internamente», representan una seria amenaza al multilateralismo, del cual depende la Alianza. Con frecuencia, los líderes nacionales «utilizan la OTAN como una chivo expiatorio para sus juegos políticos internos», mientras la «OTAN no lucha contra sus propias naciones [ni tampoco puede hacerlo]».

A nivel de la población interna, el apoyo dado a la Alianza en los Estados miembros puede ir a la baja debido al propósito ambiguo de la OTAN. Esto podría convertirse en un problema complejo especialmente si los líderes nacionales continúan enmarcando los problemas de seguridad exclusivamente en término internos en lugar de lidiar con estos problemas conjuntamente con toda la Alianza. Particularmente, las preocupaciones con la soberanía podrían superar el valor relativo del bien colectivo de la Alianza y obligar a los gobiernos a comprometer los limitados fondos de la OTAN.

De manera similar, los movimientos demográficos que cambian las redes socioeconómicas y culturales de las naciones tales como el envejecimiento de la población y la migración, impulsarán las diferencias en prioridades fiscales que podrían resultar en gastos de defensa decrecientes. Asimismo, si el comportamiento de libre cooperación alcanza niveles críticos dentro de la distribución de los esfuerzos de la OTAN, podría crear en aquellos que en justa medida cooperan con un grupo de aliados desinteresados en defender a las naciones no tan comprometidas, como si ellos dejasen de recibir lo invertido.

Procesos y estructuras organizacionales. Los grupos de enfoque del proyecto concluyeron que los rígidos procesos organizacionales de la OTAN que se aferran al pasado podrían resultar en una Alianza que «no puede evolucionar de acuerdo con los intereses nacionales de los Estados miembros». La política burocrática en las estructuras de la Alianza podría causar la adaptación lenta de la OTAN a las necesidades y valores contemporáneos. Por ejemplo, los participantes identificaron el proceso de planeamiento de defensa de arriba hacia abajo para determinar los requerimientos de capacidades como un caso en el que no se alinean los intereses de la Alianza y los intereses nacionales cambiantes.

Por otra parte, las fricciones cívico-militares a nivel de la OTAN y en los Estados miembros podrían tener un impacto negativo en el alistamiento de las fuerzas



**Figura 2. Probabilidad contra severidad de riesgos a la cohesión de la OTAN**

militares. Los largos procesos de toma de decisiones y procedimientos institucionales subdesarrollados en los cuarteles generales nacionales podrían impedir que la Alianza formule un marco legal para un curso de acción común bajo la bandera de la OTAN; por ejemplo, para abordar nuevos adversarios que usan medios no convencionales tales como capacidades cibernéticas. En pocas palabras, la OTAN no puede ir más rápido que los países que la constituyen.

Finalmente, el tamaño sí es relevante; es más difícil forjar y mantener la cohesión en una alianza cada vez más grande, especialmente si los intereses nacionales cada vez más divergentes tienden a cambiar el modo de operación de la Alianza. Con una mayor frecuencia, el estado mayor internacional de la OTAN tendrá que encontrar el compromiso en sus procesos de toma de decisiones entre una igualdad política y formal que se espera que vaya a mejorar la cohesión de la Alianza por una parte y la eficacia deseada de la Alianza por la otra.

Avances tecnológicos. Los participantes coincidieron que los avances tecnológicos son importantes para la cohesión continua de la OTAN. La tecnología constituirá un factor significativo que influirá respecto a cómo las naciones de la OTAN retengan la cohesión en el futuro por tres razones. En primer lugar, la tecnología de comunicaciones siempre evolutiva puede facilitar la propagación de riesgos desde el exterior de la Alianza y exacerbar sus efectos negativos. Los ejemplos que

resonaron más en las sesiones de los grupos de enfoque son la guerra de la información y la propaganda enfocada contra las naciones de la OTAN. La tecnología de comunicaciones en internet crea espacio infinito para los medios de la prensa alternativos que distorsionan la realidad, contribuyen al surgimiento de movimientos populistas y radicales, y aumentar el riesgo de errores de comunicación entre las naciones.

En segundo lugar, la OTAN se arriesga a perder en el juego de innovación al sector industrial comercial de defensa. En el futuro, las empresas privadas mantendrán una ventaja sobre la OTAN en el diseño de especificaciones y el establecimiento de estándares para las plataformas. Esto podría tener un gran impacto en el alistamiento e interoperabilidad de las naciones de la OTAN si sus esfuerzos de innovación (p. ej., la Tercera Estrategia de Balance Asimétrico de EUA [U.S. Third Offset Strategy]) no se concretan<sup>31</sup>.

En tercer lugar, algunas naciones puede tornarse reacias a compartir sus adquisiciones tecnológicas más modernas, especialmente si priorizan sus ganancias individuales antes del esfuerzo colectivo. Esto presentaría un desafío «a cualquier persona para compartir la información que posean sin recibir beneficios propios». La falta de voluntad política puede alimentar esta desconfianza, la que puede resultar en una brecha de interoperabilidad más profunda entre los aliados en el campo de batalla, y al final, en una Alianza menos unida.

Valores intrínsecos. Los participantes reconocieron que los valores compartidos e identidad significan que los aliados no representan una amenaza entre ellos. Los valores liberales-democráticos centrales de la OTAN, definidos en el Preámbulo y Artículo 2 del Tratado del Atlántico del Norte, enmarcan aún más la cultura no contraria de la dinámica relacional interna de la Alianza<sup>32</sup>. No obstante, si bien los valores intrínsecos recibieron altas notas en la encuesta, las discusiones revelaron el desacuerdo sobre si son más cruciales para la cohesión que los intereses nacionales.

Las conclusiones indicaron que el problema general con los valores intrínsecos tiene que ver con el carácter intangible del bien común producido por la OTAN. Si la Alianza logra el éxito, «nada sucede», lo que lleva a las naciones a dar por hecho la paz, seguridad y estabilidad. Esto podría afectar la comprensión general del propósito de la OTAN en las poblaciones internas. Debido a un propósito desconocido o poco claro, este sentimiento de «nosotros» podría desaparecer.

Por otra parte, el auge del populismo y nacionalismo radical con inclinaciones autoritarias impulsados aún más por la guerra híbrida, cibernética y de información que surge de Rusia, parece amenazante con respecto a los valores intrínsecos de la OTAN y creará fricciones en la Alianza. Es posible que el Estado Islámico use una «estrategia de caos» que tiene como objetivo dividir a las naciones de la OTAN y destruir la cohesión dentro de la Alianza y de sus sociedades. Aún más en cuanto a los regímenes autoritarios, los participantes mencionaron que la Alianza debe pensarlo dos veces antes de establecer una asociación con otro país.

Además, algunos participantes pensaron que la migración constante a Europa desde Medio Oriente y la región de África del Norte podría cambiar la demografía de las sociedades europeas. Las sociedades europeas podrían alejarse debido a los distintos ritmos de cambio en sus identidades y valores.

En conclusión, si bien no había consenso entre los participantes sobre el grado en el que los valores comunes juegan un rol en la OTAN y su cohesión, los intereses suficientemente alineados de las naciones de la OTAN junto con un propósito compartido de la OTAN, constituyen una clara precondition para una Alianza unida.

## Probabilidad y severidad

Se les pidió a los participantes de la encuesta en línea que evaluaran los posibles efectos negativos de estos cinco factores en la cohesión de la OTAN en términos de probabilidad y severidad en una escala de 1 a 10, con 10 siendo lo más probable/severo (véase figura 2). Los datos cuantitativos generales indican que en términos de probabilidad, la OTAN probablemente enfrentará una debilitación de sus valores intrínsecos, acompañado por riesgos políticos y económicos internos con respecto a su cohesión.

Además, las conclusiones indican que los factores políticos y económicos probablemente tendrán el impacto más severo en la cohesión de la OTAN. Asimismo y en general, los avances tecnológicos y estructuras y proceso organizacionales también recibieron notas relativamente altas. Como antes delineado, las discusiones de los grupos de enfoque refinaron y detallaron la comprensión de la posible evolución negativa de la cohesión de la OTAN en el futuro.

## Recomendaciones para el futuro

Durante este proyecto, quedó en evidencia que cada factor que contribuyó a la cohesión también podría ser un detractor si cambian las condiciones. Si las naciones de la OTAN reconocen estos factores y pueden implementar políticas activas y dinámicas para una mejor gestión, pueden afectar la cohesión en forma positiva. Si no lo hacen, ya sea por ignorancia o inacción, es probable que disminuya la cohesión llevando al final a una fragmentación o desintegración de la Alianza. Por lo tanto, la Alianza debería tomar medidas concretas para gestionar cada uno de los cinco factores de cohesión, a saber:

**Mantener los fundamentos de los valores que crearon la OTAN en 1949.** Las naciones fundaron la Alianza en los principios de democracia, libertad individual y estado de derecho. En el futuro, estos valores proporcionarán una ventaja inigualable y distinta sobre posibles adversarios que carecen de la capacidad de plantear argumentos alternos basados en lo moral.

**Identificar las fricciones políticas y concordar en avanzar hacia soluciones comunes.** Las partes interesadas de la OTAN continuarán teniendo sus propios intereses independientes. En el ambiente de seguridad dinámico del futuro, cuando difieran estos



intereses será crucial el reconocer las diferencias y acordar en avanzar hacia soluciones integradoras para minimizar la fricción.

**Mantener la ventaja tecnológica, pero no dejar que la tecnología llegue antes de la interoperabilidad.** Los Estados miembros de la Alianza deben hacer inversiones para mantener su ventaja tecnológica sobre sus adversarios, pero se reconoce que si el desarrollo tecnológico es poco uniforme o coordinado, podría llevar a grandes problemas de interoperabilidad en el futuro.

**Mantenerse al corriente con el futuro ambiente de seguridad.** En el futuro, los líderes deben garantizar que las estructuras y procesos organizacionales funcionen a un ritmo que permita la toma de decisiones oportuna para abordar la inestabilidad en el ambiente de seguridad antes, durante y después de que ocurra.

**Desarrollar y mantener una comprensión común de las amenazas futuras.** El mando de la OTAN debe desarrollar y mantener una comprensión común de las amenazas externas y un panorama holístico de amenazas comunes (interna y externamente, en todos los dominios, incluyendo ciber y espacial, y en todos niveles de la conducción de la guerra desde el estratégico hasta el nivel táctico).

Sin duda alguna, la Alianza puede mantener la cohesión en el futuro en muchos sentidos. Este listado de ideas es un punto de partida para la discusión sobre lo que la OTAN podría hacer para mantener su cohesión. Lo que la Alianza hará en el futuro es una pregunta para líderes futuros mientras lidian con los desafíos de su época. Este estudio indicó que si estos líderes pueden vigilar el mantenimiento la cohesión y los factores que aportan a la cohesión o la disminuye, podrían aumentar la probabilidad de éxitos futuros de la Alianza.

## Conclusión

El propósito de este proyecto es identificar los posibles riesgos futuros a la unión y proporcionar a la OTAN una perspectiva de cómo impedir la erosión de la cohesión de la Alianza. Si bien la ausencia de amenazas externas a la Alianza es poco probable, los futuros riesgos a la cohesión pueden sentar base en la falta de comprensión común de amenazas externas y en desacuerdos sobre las prioridades entre las naciones de la OTAN. Si bien no había consenso entre los participantes sobre el grado en el que los valores comunes juegan un rol en la cohesión, los intereses suficientemente alineados de las naciones de la OTAN junto a un propósito compartido, constituyen una precondition clara para una Alianza unida.

En términos generales, la OTAN como un todo es más que la suma de las partes. A pesar de los diversos desafíos y críticas presentadas en su contra durante su historia, hoy en día las naciones que conforman la Alianza consideran su valor como una póliza de seguro para lo inesperado, imprevisible y desconocido. En términos sencillos, la cohesión será el cemento que mantendrá unida la Alianza y le brindará y la fortalecerá. Si los futuros líderes de la OTAN comprenden la naturaleza de la cohesión, los factores que contribuyen a ella y cómo conservarla, la Alianza puede seguir intacta para contribuir de manera positiva a la estabilidad y seguridad en un mundo cada vez más inestable, propio de la teoría Hobbesiana. ■

*Nota de la redacción: Las opiniones expresadas en el presente artículo son propias de los autores y no representan las del Ejército de EUA, la OTAN, el Departamento de Defensa, ni el Gobierno de EUA.*

## Notas

**Epígrafe.** Carl Von Clausewitz, *On War*, editores y traductores Michael Howard y Peter Paret (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1989), págs. 595–6 (énfasis agregado por los autores).

**Epígrafe.** The North Atlantic Treaty, preamble, 4 April 1949, 63 Stat. 2241, 34 U.N.T.S. 243, accedido 31 de octubre de 2017, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2034/v34>.

[pdf](#) (énfasis agregado por los autores).

1. Clausewitz, *On War*, pág. 595.
2. NATO, *Framework for Future Alliance Operations* (Norfolk, Virginia: NATO Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation, August 2015), accedido 23 de octubre de 2017, <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/ffao-2015.pdf>.

3. Allied Administrative Publication 06 (AAP-06), *NATO Glossary of Terms and Definitions* (Bruselas: NATO Standardization Office, 2016), pág. 24.
4. Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2011), pág. xxi.
5. Joseph L. Strange y Richard Iron, «of Gravity: What Clausewitz Really Meant», *Joint Force Quarterly* 35 (3rd Quarter, October 2004): pág. 27. Otra perspectiva considera la cohesión como una variable que determina el lugar del centro de gravedad, junto con la unidad e intereses políticos (*Ibid.*, pág. 22)
6. Dale C. Eikmeier, «The Center of Gravity: Still Relevant After All These Years?», *Military Review* (May 2017, online exclusive), accedido 25 de octubre de 2017, <http://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2017-Online-Exclusive-Articles/The-Center-of-Gravity/>.
7. Patricia Weitsman, *Waging War: Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence* (Stanford, California: Stanford University Press, 2013), pág. 32; Ole Holsti, Terrence Hopmann y John Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley and Sons, 1973), pág. 16.
8. Eduardo Salas, Armando X. Estrada y William B. Vessey, editores, *Team Cohesion: Advances in Psychological Theory, Methods and Practice* (Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2015).
9. Fred Chernoff, «Stability and Alliance Cohesion: The Effects of Strategic Arms Reductions on Targeting and Extended Deterrence», *Journal of Conflict Resolution* 34, nro. 1 (marzo de 1990): pág. 92.
10. Patricia Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), pág. 36; Sarah Kreps, «Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-led Operations in Afghanistan», *Foreign Policy Analysis* 6, nro. 3 (2010): pág. 191.
11. Antulio J. Echevarria II, «Clausewitz's Center Of Gravity: It's Not What We Thought», *Naval War College Review* LVI, nro. 1 (Winter 2003), accedido 23 de octubre de 2017, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/art4-w03.htm>.
12. James Sperling, «Neo-classical Realism and Alliance Politics», en *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, editores Adrian Hyde-Price y Mark Webber (London: Routledge, 2016), pág. 68.
13. Karsten Jung, «Willing or Waning? NATO's Role in an Age of Coalitions», *World Affairs* 174, nro. 6 (2012): págs. 44, 47.
14. Weitsman, *Dangerous Alliances*, pág. 33.
15. Stephen M. Walt, «Why Alliances Endure or Collapse», *Survival* 39, nro. 1 (1997): pág. 158.
16. Glenn Snyder, *Alliance Politics* (Cornell University Press: Ithaca, 1997), pág. 192; Kenneth Waltz, «Structural Realism after the Cold War», *International Security* 25, nro. 1 (Summer 2000): pág. 20.
17. Jung, «Willing or Waning?», pág. 45.
18. Sten Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pág. 167.
19. Alexander Mattelaer, «The NATO Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion», *Strategic Forum*, nro. 296 (June 2016), accedido 25 de octubre de 2017, [inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-296.pdf](https://www.inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-296.pdf).
20. *Ibid.*, págs. 1 y 9.
21. Weitsman, *Waging War*, pág. 13.
22. Alex Weisiger, «Exiting the Coalition: When Do States Abandon Coalition Partners during War?», *International Studies Quarterly* 60 (2016): págs. 753-65. Las alianzas en tiempos de guerra constituyen una excepción importante. La cohesión no depende de una amenaza externa más grave, sino de lo que sucede en el campo de batalla. El equilibrio de poder/amenaza solo es válido en el caso de que los aliados «puedan proporcionar la seguridad».
23. Weitsman, *Waging War*, págs. 15 y 45. De nuevo, para identificar el efecto institucional en la cohesión de alianza, es importante distinguir entre las alianzas en tiempos de paz y de guerra. Las alianzas en tiempos de paz sirven para gestionar relaciones entre Estados dentro de la alianza (gestionar la amenaza interna), mientras que las alianzas en tiempos de guerra promueven la eficacia de combate.
24. George Liska, *Nations in Alliances: The Limits of Interdependence* (Baltimore: Air University Press, 1962), págs. 39-40.
25. Christian Tuschhoff, «Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO», en *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, editores Helga Haftendorn, Robert Keohane y Celeste Wallander (Oxford, UK: Oxford University Press, 1999), pág. 151; Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, «Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence», *American Journal of Political Science* 58, nro. 4 (2014): pág. 921.
26. Stéfanie von Hlatky, «Transatlantic Cooperation, Alliance Politics and Extended Deterrence: European Perceptions of Nuclear Weapons», *European Security* 23, nro. 1 (2014): págs. 1-14.
27. NATO, *Strategic Foresight Analysis* (Norfolk, Virginia: Allied Command Transformation, 2017).
28. Thomas Risse-Kappen, «Collective Identity in a Democratic Community», en *The Culture of National Security*, editor Peter J. Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996), págs. 357-99.
29. «Partnership for Peace Programme», sitio web de la OTAN, actualizado por última vez 7 de junio de 2017, accedido 3 de noviembre de 2017, [https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics\\_50349.htm](https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50349.htm).
30. El material subsiguiente citado en el presente artículo es de encuestas y grupos de enfoque que se llevaron a cabo durante la elaboración del documento *Framework for Future Alliance Operations*.
31. Bob Work, «The Third U.S. Offset Strategy and Its Implications for Partners and Allies» (deputy secretary of defense speech, Washington, DC, 28 de enero de 2015), accedido 3 de noviembre de 2017, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies/>.
32. The North Atlantic Treaty.