

La Alianza Atlántica perfila su papel en el mundo

Nuevos horizontes para la OTAN

FEDERICO YANIZ VELASCO
General de Aviación

En el ecuador del año 2004 se reunían en Estambul los jefes de Estado y Gobierno de los países miembros de la OTAN. Era la decimonovena vez que el Consejo del Atlántico Norte se convocaba al más alto nivel en un tipo de reuniones que han pasado a conocerse como cumbres. La Cumbre de Estambul se puede considerar como atípica y hasta cierto punto sorprendente. En efecto, se pensaba que iba a ser la de la admi-

sión como nuevos miembros a los siete países que fueron invitados en Praga a unirse a la Alianza. La ampliación formal se adelantó a abril y otros temas que estaban en la agenda de la Cumbre, se vieron eclipsados por las negociaciones sobre la contribución de la OTAN a la reconstrucción de Irak, en particular ayudando al entrenamiento de las fuerzas armadas de ese país. El supuesto protagonismo intelectual de las discusiones que se

suponía podría estar centrado en cómo vigorizar y actualizar las distintas iniciativas de asociación creadas en los últimos diez años no se produjo pese al lanzamiento de Iniciativa de Cooperación de Estambul.

La Cumbre sorprendió a muchos y por ello se encuadra perfectamente en un año lleno de situaciones nuevas y de decisiones no esperadas por todos. Para la Alianza Atlántica el año 2004 ha traído dificultades, dudas y sorpresas. Pero sobre todo un sentimiento muy general de que la tan nombrada transformación no se puede limitar a la creación de un mando estratégico con tan curioso nombre. Cambio, transformación cuando es preciso y adaptación a las realidades de cada momento han estado siempre presentes en la OTAN y a ello debe su supervivencia. Por ello la creación del Mando de Transformación debe entenderse como un recordatorio permanente de esa necesidad de adaptación, especialmente en la esfera militar. Por el contrario, debe evitarse la tentación de dejar que el nuevo mando sea el único motor del cambio y en los demás ámbitos de la Alianza se adopte



Reunión en el Estado Mayor General de las FAS de Ucrania durante la visita del Presidente del Comité Militar a Kiev. 12 de febrero de 2004.



Ceremonia de izado de banderas de los siete nuevos miembros de la OTAN. Cuartel General de la OTAN, Bruselas, 2 de abril de 2004.

una actitud pasiva ante la evidente necesidad de una profunda renovación de estructuras y procedimientos. Esa necesidad de renovación es especialmente acuciante en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas.

ADAPTACIÓN Y TRANSFORMACIÓN

Para muchos analistas es un hecho que las estructuras que en Bruselas sirvieron bien a la OTAN en los años

de la Guerra Fría y siguientes se han quedado anticuadas. La necesidad de un cambio profundo es apremiante y para algunos incluso sería conveniente renovar el Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre celebrada en



El Presidente del Comité Militar en el acuartelamiento de la Guardia Presidencial. Kiev, 12 de febrero de 2004.



El Comité Militar de la OTAN más Ucrania en la visita oficial a Kiev para celebrar su reunión en la capital de Ucrania. 20 de septiembre de 2004.

Washington en abril 1999. Por razón de mi destino en el Estado Mayor Internacional he podido comprobar las dificultades que existen hoy en el CG de la Alianza para responder a la creciente necesidad de tomar decisiones a un ritmo que forzosamente tiene que ser distinto que en el pasado. La OTAN tiene desplegadas fuerzas en diferentes teatros y mantiene relaciones cada vez más estrechas con numerosos países en el marco de las distintas iniciativas de cooperación lanzadas en los últimos diez años, incluyendo un Diálogo Mediterráneo renovado y la novísima Iniciativa de Cooperación de Estambul. Por otra parte, las relaciones con los antes conocidos como países NNN (No miembros de la OTAN, No socios de la APP, No países del DM) y ahora llamados países de Contacto, se han visto incrementadas dramáticamente en los pasados meses. Cada vez son más las naciones que acuden al CG de la Alianza en Bruselas en busca, al menos, de un mejor conocimiento de su organización y de su forma de funcionar.

La creciente demanda de asesoramiento para la toma de decisiones, la urgencia de éstas en muchos casos y

la naturaleza cada vez más compleja de los problemas que se presentan hacen preciso una comunicación fluida entre los distintos órganos del CG. Esa necesidad afecta también a los cuarteles generales de los mandos estratégicos que tienen que ser consultados sobre muchos aspectos concernientes a esa toma de decisiones. Por otra parte, se ha observado en los últimos meses la conveniencia de revisar los procedimientos de planeamiento y de integrar tanto como sea posible a los socios de cooperación en la preparación de cierto tipo de decisiones. Es preciso destacar la participación de esos socios en diversas operaciones lideradas por la OTAN y por otra parte dejar claro que no se pueden menoscabar los derechos exclusivos de los aliados en la toma de decisiones.

El día 9 de diciembre de 2004 se reunieron los ministros de Asuntos Exteriores en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas. Como ya es costumbre lo hicieron en diversos foros: el Consejo del Atlántico Norte, el Consejo OTAN-Rusia y el Consejo de Cooperación Euro-Atlántico. En esta ocasión, dada la situación política en Ucrania, no se celebró la ya tra-

dicional reunión de la Comisión OTAN-Ucrania. Sin embargo, para conmemorar el décimo aniversario del Diálogo Mediterráneo, el día 8 de diciembre se celebró una cena de trabajo de los ministros de Asuntos Ex-



teriores aliados con sus colegas de los países del DM. El Comité Militar se anticipó a celebrar este aniversario con una reunión de los jefes de Estado Mayor de la Defensa y los correspondientes de los países no aliados que participan en el DM el día 17 de noviembre pasado. Esta reunión del Comité Militar al más alto nivel se comentará más adelante. El espíritu de transformación y la necesidad de adaptación se reflejaron en todas los encuentros de alto nivel que tanto a nivel político como militar se celebran tradicionalmente a final de cada año en las conocidas como reuniones de otoño.

SOCIOS Y ALIADOS OPERANDO JUNTOS

El comunicado final de la Cumbre de Estambul señaló la atención especial que los aliados debían prestar a los socios de Asia Central y del Cáucaso. Esa atención no debe suponer un olvido a otros socios a los que se dedicó individualizada atención en otros párrafos del largo comunicado. Por otra parte se dejó claro en el texto citado que la interoperabilidad militar y la transformación son esenciales para conseguir la efectividad de

los socios en su repuesta a los cambiantes retos a la seguridad. Esa interoperabilidad es igualmente precisa si los aliados y socios quieren operar con eficacia en las operaciones lideradas por la Alianza. En esa línea, la OTAN va a ofrecer a los socios más oportunidades para participar en esas operaciones y para ello pretende ayudarlos a transformar las capacidades de sus estructuras de defensa para que sean compatibles con las nuevas capacidades de las fuerzas de la OTAN. Es muy significativo que el Concepto de Capacidades Operativas fuese mencionado en el comunicado marcando así el compromiso concreto con la interoperabilidad de las fuerzas armadas y estructuras de defensa de los socios con la de los aliados. Todos los analistas concurren en la importancia de este claro mandato para conseguir un objetivo que si bien no es nuevo pasa ahora a ser una prioridad. El comunicado recoge asimismo el compromiso de facilitar la participación, tan temprana como sea posible, de las naciones que contribuyen con fuerzas en las operaciones lideradas por la OTAN en el proceso de toma de decisiones con relación a esas operaciones, incluyendo las consultas políticas. Diversos socios euro-

peos, entre ellos Austria, Finlandia y Suecia, han defendido su participación en esa toma de decisiones reconociendo sin embargo el derecho de los miembros de la OTAN de tener la última capacidad de decisión.

En la reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores celebradas en Bruselas el día 9 de diciembre pasado se siguió la evolución de las decisiones tomadas en julio. En la reunión del CAN los ministros aliados mostraron su gratitud a los países socios por su contribución a las operaciones en curso y acogieron con alegría la respuesta de muchos socios a las nuevas oportunidades de cooperación con la OTAN. Los reunidos se congratularon del nombramientos del Sr. Robert F. Simmons como Representante Especial del SG para el Cáucaso y Asia Central y del progreso realizado hacia la designación de oficiales de enlace para esas dos regiones. Las visitas del SG y del Sr. Simmons a Armenia, Azerbaiyán y Georgia los días 4 y 5 de noviembre de 2004 y las que los mismos altos cargos realizaron del 18 al 21 de octubre del año pasado a los cinco países socios de Asia Central (Kazajstán Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) son una muestra de la atención prestada a esas dos regiones. Sin embargo serán necesarios muchos esfuerzos, además de las visitas, para avanzar hacia una más activa participación de esos países en las actividades de la Asociación para la Paz. La situación de esos países exige una atención individualizada a cada uno de ellos sin perder la perspectiva regional. Todos los aliados deben de contribuir con sus contribuciones al esfuerzo general de la Alianza y armonizar la cooperación bilateral con la realizada por la OTAN.

MAYORÍA DE EDAD DEL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO

La Cumbre de Estambul y la reunión del Comité Militar con los jefes de Estado Mayor de la Defensa de



Reunión del Comité Militar con los países del Diálogo Mediterráneo. 17 de noviembre de 2004.

los países del Diálogo Mediterráneo han marcado un punto de inflexión en esta iniciativa de cooperación de la Alianza. En efecto, tras diez años de vida el Diálogo emprende un nuevo camino. En el Panorama del mes de octubre pasado se recogía el nuevo ambiente en la ya tradicional reunión de consulta sobre el programa de cooperación militar que tengo el honor de presidir dos veces al año. Era la décima reunión y se celebraba un diez de septiembre en el décimo aniversario del lanzamiento del Diálogo.

Conviene recordar que para llegar al momento actual ha sido necesario un trabajo oscuro y a veces poco apreciado para ir creando el ambiente de confianza que ha permitido el Diálogo Mediterráneo. Esta iniciativa de la OTAN nació en 1994 con el objetivo político de "contribuir a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, alcanzando un mejor entendimiento mutuo y corrigiendo las percepciones erróneas sobre la OTAN entre los países que participan en él". Esta iniciativa se enmarca en la adaptación integral externa de la Alianza al nuevo entorno de seguridad tras el fin de la Guerra

Fría y es una de las nuevas tareas fundamentales de la OTAN: Asociación, Cooperación y Diálogo. Junto a los países aliados, actualmente participan en el DM Argelia, Egipto, Jordania, Israel, Marruecos, Mauritania y Túnez. El DM responde a la idea de que la seguridad en Europa está íntimamente ligada con la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo según se refleja en el vigente Concepto Estratégico de la Alianza. En un comienzo la iniciativa tuvo un carácter exclusivamente político pero en la reunión de Sintra de 1997 se decidió abrir el DM a las actividades de carácter militar. Desde entonces la participación de los socios del DM en este tipo de actividades ha crecido constantemente.

El DM se rige por cinco principios que han determinado su desarrollo. Según esos principios el DM es: progresivo en términos de participación y contenidos; bilateral en su estructura fundamental (este principio está siendo reconsiderado al menos en la práctica); no discriminante, pues la OTAN ofrece las mismas actividades a todos los países; complementario de otros esfuerzos internacionales en el área como el Proceso de Barcelo-

na; auto financiado, aunque los aliados han acordado considerar -caso por caso- las peticiones de ayuda financiera para facilitar la participación en ciertas actividades. Un programa anual de trabajo señala las medidas prácticas encaminadas a crear confianza a través de la cooperación en temas relacionados con la seguridad. El programa anual incluye actividades en los campos de la información, planeamiento civil de emergencia, asuntos científicos y del medio ambiente y también en el campo de la cooperación militar.

La vertiente política del Diálogo tomó un nuevo rumbo tras los brutales atentados del 11 de septiembre. En efecto, el día 3 de octubre de 2001, se celebró una reunión informal del CAN para cambiar impresiones sobre el futuro del DM. Entre los temas que se trataron estuvo la posible reunión del CAN con los siete países participantes. Esta iniciativa fue calurosamente defendida por el entonces representante Permanente de España, el embajador don Juan Prat. Tras las discusiones de ese día y posteriores intercambios de impresiones de los representantes permanentes, la primera reunión en ese



Presidencia de la reunión del Comité Militar con los países del Diálogo Mediterráneo. 17 de noviembre de 2004.



Ceremonia marcando el final de la operación SFOR de la OTAN. Camp Butmir. Bosnia-Herzegovina. 2 de diciembre de 2004.

nuevo formato se celebró el día 23 de octubre de 2001. Esa reunión del CAN con los siete socios del DM constituyó un éxito. Desde entonces y de acuerdo con los deseos expresados por los embajadores tanto aliados como de los países del DM, se han celebrado diversas reuniones en un formato que desde ese primer encuentro se conoce como CAN + los siete del DM.

En el Comunicado Final de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores del día 9 de diciembre pasado, el punto 13 está dedicado al futuro del Diálogo. En él se destaca el 10º aniversario del DM y la reunión por primera vez el día anterior con colegas de los países del DM en una cena de trabajo. También se congratulan los ministros del interés de esos países en establecer una asociación mas amplia y profunda. Por otro lado se recibe con satisfacción el interés de varios socios del diálogo en apoyar la operación “Active Endeavour”. Creo que se puede afirmar sin duda que el Diálogo Mediterráneo ha entrado en una nueva etapa.

RUSIA Y UCRANIA. SOCIOS Y ALGO MÁS

En una Declaración publicada tras la reunión del Consejo OTAN-Rusia el pasado 9 de diciembre, los ministros de Asuntos Exteriores se mostraban satisfechos con el progreso realizado en la implementación de las decisiones tomadas en la última reunión mantenida por ellos en Estambul el 28 de junio pasado. Se resaltaba en dicha declaración el desarrollo de las consultas políticas mantenidas en el año 2004 sobre la situación en Afganistán, en los Balcanes, en Georgia y en Irak que permitieron un abierto intercambio de puntos de vista en temas de seguridad internacional. Se reiteraba la solidaridad de los reunidos en la lucha contra el terrorismo y se expresaba la satisfacción por el acuerdo alcanzado sobre las modalidades de la contribución de Rusia a la operación “Active Endeavour”. Los reunidos se congratularon de la oferta rusa de proporcionar apoyo práctico a la fuerza liderada por la OTAN y tomaron nota del trabajo en marcha

en el campo de manejo de crisis con especial mención al ejercicio OTAN-Rusia sobre procedimientos en este campo celebrado en septiembre pasado. Otros ejercicios mencionados fueron el “Kaliningrado 2004”, y el “Avariya 2004”. En el primero se trataba de la respuesta civil a situaciones de emergencia; en el segundo se trataba de una demostración práctica realizada en Rusia sobre procedimientos de respuesta en caso de un accidente/incidente de carácter nuclear.

Sin embargo, el párrafo más significativo en el momento de la publicación de la declaración fue el relativo a Ucrania. En él se instaba a los partidos a continuar evitando el uso o la instigación a la violencia, a evitar la intimidación de los votantes y a trabajar para asegurar un proceso electoral libre e imparcial que reflejase la voluntad del pueblo ucraniano. Finalmente los reunidos reiteraban su apoyo a la independencia, soberanía, integridad territorial y democracia en Ucrania. Esto se consideraba vital para la común e indivisible seguridad y

estabilidad de todos. Sobran los comentarios, los hechos posteriores hablan por sí solos.

Pese al escepticismo de algunos, las especiales relaciones de la OTAN con Ucrania han tenido un efecto benéfico en el desarrollo democrático del gran país eslavo. Durante el año 2004 se han consolidado las relaciones con Ucrania pese a las tensiones políticas de los últimos meses. Cuando escribo estas líneas, la elección del nuevo presidente el día 26 de diciembre parece que ha sido realizada de forma democrática y libre. El Comunicado Final de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN el día 9 de diciembre dejaba clara la importancia de las relaciones entre la Alianza y Ucrania y exhortaba a las autoridades en Kiev a asegurar que la segunda ronda de las elecciones se celebrase de forma libre y democrática. Nunca sabremos cuanto influyó la Alianza en el desarrollo del proceso político ucraniano pero es seguro que esa influencia fue positiva. En la esfera puramente militar, el Comité Militar más Ucrania en su reunión al más alto nivel del 16 de noviembre aprobó su Plan de Trabajo para el 2005. El formato del documento es una evolución del año 2004 que tenía un formato totalmente distinto del anterior. Sin restar importancia a las reuniones habituales, en el año 2004 es preciso destacar la reunión del Comité Militar más Ucrania a nivel de representantes militares celebrada en Kiev el día 21 de septiembre pasado y la visita del Presidente del Comité Militar a la capital de Ucrania en febrero pasado. En las dos ocasiones participé muy activamente en la preparación y desarrollo de los acontecimientos y puedo asegurar que en ambos casos el balance fue muy positivo. En pasados números de Panorama se ha informado adecuadamente de lo acontecido pero está claro que las relaciones militares entre la OTAN y Ucrania son muy buenas y que se harán más estrechas en el próximo futuro. Más trabajo pero por una buena causa.

En la Cumbre de febrero estoy seguro se consolidarán las relaciones con Rusia y Ucrania. Esas relaciones son muy importantes para la Alianza



y para los dos grandes países eslavos, aunque quizás por diferentes razones. Existen recelos y ansiedades ante el carácter de unas relaciones que progresan rápidamente en los aspectos prácticos. En el campo militar, el incremento en los intercambios de todo tipo ha aumentado enormemente y se está pasando del planeamiento a la implementación de programas de cooperación cada vez más complejos y costosos.

ALGUNAS CLAVES PARA EL 2005

El entonces Secretario de Estado norteamericano Sr. Powell anunció en la reunión del CAN del día 9 de diciembre de 2004 que el Presidente Bush visitaría Bruselas el 22 de febrero de este año. El Sr. Powell fue el protagonista de las reuniones ministeriales de diciembre. Sus intervenciones fueron como siempre

ponderadas y los reunidos expresaron en las diversas reuniones su aprecio por quien tantos años ha estado ligado a la Alianza. Tanto como miembro del Comité Militar como posteriormente en las reuniones ministeriales del Consejo Atlántico, Colin Powell ha sabido ganarse el respeto y afecto de los países aliados y socios. Desde Panorama me uno a todos los que en diciembre pasado elogiaron su trayectoria y le despidieron con aplausos cuando terminaron las reuniones. El nexos trasatlántico sigue siendo esencial para el futuro de la OTAN y se espera que el bien recibido anuncio del Sr. Powell sea una señal de que los Estados Unidos siguen considerando la OTAN como una organización clave para la seguridad del mundo occidental y un elemento fundamental de su política exterior.

Todos los aliados coinciden en resaltar que tras las tensiones de los



Retrato de familia de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN y de los países del Diálogo Mediterráneo. Bruselas. 8 de diciembre de 2004.

rráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, serán objeto de atención preferente. Esta atención no se limitará a las reuniones con los distintos socios sino también cuando los aliados consideren en el Consejo Atlántico cómo asegurar la continuación con éxito de unas iniciativas que se encuentran en un momento crítico para su viabilidad futura.

El 2 de diciembre de 2004, la OTAN concluyó la misión de su Fuerza de Estabilización (SFOR) en Bosnia-Herzegovina. La primera operación de mantenimiento de la paz de la Alianza, que empezó en 1995, terminó así con un éxito que era difícil de prever cuando comenzó. La Unión Europea, apoyada por la OTAN, tomó el relevo con una misión propia que se conoce con el nombre de operación Althea. De esta forma se cierra un importante capítulo en la historia de los Balcanes y de la OTAN. En efecto, cuando la intervención de la Alianza se estaba discutiendo muchos analistas eran escépticos sobre lo que los aliados serían capaces de lograr en la zona. Después de duras discusiones se intervino en los Balcanes y la OTAN cambió para siempre. La Alianza está hoy comprometida en misiones aún más ambiciosas y peligrosas en diversas regiones del mundo. El éxito de la misión en Bosnia-Herzegovina certifica la necesidad y el acierto de mirar los acontecimientos con perspectiva de futuro especialmente cuando se trata de tareas de reconstrucción y mantenimiento de la paz

El SG Sr. Jaap de Hoop Scheffer se dirigió al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el día 11 de noviembre pasado. En la primera ocasión que un SG de la OTAN ha participado en una reunión formal de ese organismo, el Sr. Jaap de Hoop señaló la utilidad de la Alianza como un marco probado y experimentado para el diálogo y la acción que además tiene una gran experiencia corporativa. Durante su parlamento el Sr. Jaap de Hoop dijo al Consejo: "Bosnia-Herze-

govina es la mejor prueba de la efectividad y el potencial de las ONU y la OTAN trabajando juntos por la paz y la estabilidad." Tras referirse a la actuación de los aliados en Afganistán y el apoyo prestado a las elecciones presidenciales allí, el SG continuó diciendo que: "Las naciones de la Alianza Atlántica están siempre dispuestas a considerar más peticiones de apoyo. Yo espero que esta cooperación continúe."

El Comité Militar se reunió al más alto nivel los días 16 y 17 de noviembre, como es ya tradicional cada otoño. Como ocurre en primavera, la presencia de los jefes de Estado Mayor de la Defensa dos veces al año en Bruselas confiere a las distintos encuentros, incluyendo reuniones con colegas de los socios y con Rusia y Ucrania, una gran importancia. En numerosas ocasiones me he referido a esas reuniones pero este año es obligado destacar que a las cuatro reuniones habituales hay que añadir la que el día 17 de noviembre se celebró con la presencia de los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países del Diálogo Mediterráneo. La trascendencia de esa reunión ha sido entendida tanto por los aliados como los demás países que participan en el diálogo. La división de Cooperación y Seguridad Regional del Estado Mayor Internacional en Bruselas ha impulsado y preparado el camino para esta reunión al más alto nivel militar. Las consultas semestrales sobre las actividades de cooperación militar en el programa de trabajo del Diálogo Mediterráneo han creado las bases para el conocimiento mutuo y han hecho posible que, cuando la invitación se ha producido, la respuesta haya sido positiva. Se ha dado un gran paso pero tenemos por delante la ingente tarea de consolidar lo alcanzado y convertir el diálogo en una verdadera asociación. La participación en la operación "Active Endeavour", las reuniones de expertos de inteligencia y un programa de trabajo enriquecido con énfasis en la interoperabilidad de las fuerzas son un ejemplo claro de los retos a los que habrá que enfrentarse. La apuesta es muy alta pero ha llegado en el momento oportuno. ■

pasados meses parece muy conveniente restaurar la confianza mutua entre todos los miembros de la Alianza. Los calendarios de muchas actividades tendrán que ser ajustados para dar cabida a una reunión tan importante y no programada con la antelación que suele ser costumbre en el Cuartel General de Bruselas. Cuando el amable lector llegue a estas líneas finales de este artículo, una nueva Cumbre de la OTAN estará a punto de celebrarse o se habrá celebrado ya. Cuando escribo estas reflexiones es difícil predecir la agenda final pero en cualquier caso el impacto de las decisiones que se tomen en las reuniones será muy grande. En mi opinión es seguro que las operaciones lideradas por la Alianza en distintas partes del mundo ocuparán el tiempo de los reunidos. Sin embargo me permito predecir que las iniciativas de cooperación, especialmente el renovado Diálogo Medite-