

La OTAN ante los retos del futuro

FEDERICO YANIZ VELASCO
General de Aviación (R)

La Alianza Atlántica ha sido objeto de atención relevante durante los pasados meses con motivo del 60 aniversario de la firma del Tratado del Atlántico Norte, conocido también como Tratado de Washington. Los catorce artículos del Tratado mantienen una frescura que les hace no sólo válidos sino también adecuados al mundo de hoy. Pese a

sus sesenta años de vida, el articulado sólo ha sido modificado dos veces siendo la primera con ocasión del ingreso de Grecia y Turquía en la Alianza. En efecto, el Protocolo de 12 de octubre de 1951 modificó la redacción del artículo 6 para incluir los ataques al territorio de Turquía y los ataques a fuerzas, buques y aviones de los países miembros en el Mar Mediterráneo. Doce años más tarde, el 16 de enero de 1963, el Consejo del Atlántico Norte modificó por segunda vez el mismo artículo suprimiendo la mención a los departamentos argelinos de Francia. Las referencias en el Tratado a la democracia, a la libertad, al imperio de la ley, a las Naciones Unidas y a la flexibilidad de las posibles

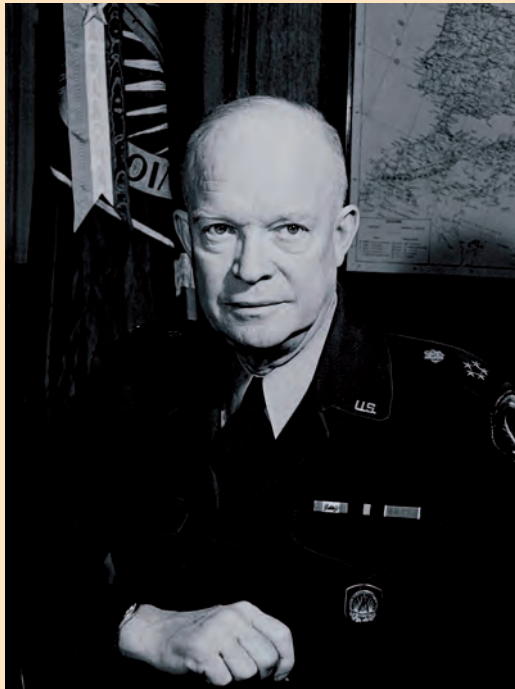
respuestas ante un ataque contra sus miembros han sido comentadas muchas veces. Sin embargo, se ha comentado menos que el artículo 9 del Tratado contiene el embrión de la estructura actual de la Alianza. En efecto, en el citado artículo las partes establecen un Consejo en que cada una de ellas estará representada para examinar las cuestiones relativas a la aplicación del Tratado. Nació así el Consejo del Atlántico Norte (CAN), máxima autoridad de la Alianza, que según se determina en el mismo artículo deberá estar organizado de tal manera que pueda reunirse rápidamente en cualquier momento. En el artículo 9 también se determina que el CAN establecerá cuantos órganos subsidiarios puedan ser necesarios y en particular un Comité de Defensa

que será responsable de proponer las medidas adecuadas para la implementación de los artículos 3 y 5 del Tratado. La estructura civil y militar que hoy apoya y asegura la implementación de las decisiones tomadas por el CAN fue desarrollándose a lo largo de los años para responder a las necesidades crecientes de una Alianza con más miembros y nuevas actividades. Sin embargo, quizás lo más notable del Tratado sea que ha servido para asegurar durante sesenta años la cohesión de los aliados que han pasado de ser 12 en 1949 a 28 en el año 2009. Los protocolos al Tratado con ocasión de la adhesión de nuevos miembros siempre comienzan con la misma fórmula: "Las partes del Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949, estando satisfechas de que la seguridad del área del Atlántico Norte será mejorada por el acceso de nombre del país a ese Tratado,...". El lenguaje simple y en ocasiones poco preciso del Tratado ha permitido la adaptación de la Alianza a las necesidades de una cambiante situación estratégica.

Adaptación oportuna y necesaria especialmente en las dos últimas décadas cuando la necesidad de su existencia ha sido contestada por muchos.

RETOS SUPERADOS

Coincidiendo con el 40 cumpleaños de la Alianza en 1989 se producían en Europa y también en otras partes del mundo una serie de acontecimientos que modificaron para siempre la situación estratégica nacida tras la Segunda Guerra Mundial. Durante el período comprendido entre 1988 y 1991 se inició una nueva primavera para muchos pueblos del Centro y Este de Europa. Al mismo tiempo comenzaba en los Balcanes la peligrosa tarea de definir nuevas



El Consejo del Atlántico Norte nombró el 19 de diciembre de 1950 al general Eisenhower primer Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR).

fronteras estatales partiendo de líneas divisorias internas de los componentes de un estado federativo. Está claro que lo que ocurrió esos años tenía sus antecedentes inmediatos en la década de los 80 y que como todo proceso de cambio se venía gestando desde mucho antes. Sin embargo, la rapidez con que se sucedieron los acontecimientos en los países del Centro y Este de Europa y el casi fulminante desmoronamiento del Imperio Soviético siguen siendo causa de asombro para muchos expertos.

La OTAN celebró dos cumbres en 1989. La primera estaba programada de antemano y se celebró en Bruselas los días 29 y 30 de mayo. En la Declaración publicada tras la Cumbre, con motivo del

40 aniversario de la Alianza, se marcaban los objetivos para los años 90. Esos objetivos estaban encaminados a mantener la defensa aliada, a introducir nuevas iniciativas de control de armamentos, a fortalecer las consultas políticas, a mejorar las relaciones Este-Oeste y a responder a los retos globales. En



El general Lemnitzer fue Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) de enero de 1963 a julio de 1969, siendo el primero de los dos aviadores que han ocupado el puesto.

ban la invasión de Checoslovaquia en 1968 y repudiaban la doctrina Brezhnev de soberanía limitada. El drama entraba en su último acto y la OTAN seguía con gran atención su desenlace.

La Alianza superó con suficiencia los retos de hace 20 años ofreciendo su apoyo a los países que te-

la reunión se adoptó también el documento sobre un "Concepto global de control de armamentos y desarme". La segunda Cumbre del año 1989 se celebró el 4 de diciembre en un ambiente dominado por la serie de profundos cambios que se estaban produciendo en la Europa Central y del Este. Cambios que permitían vislumbrar el fin de la división de Europa. Los jefes de Estado y Gobierno aliados tuvieron la ocasión de comentar esos acontecimientos y de recibir información de primera mano del Presidente Bush sobre la reunión que había mantenido en Malta con el Presidente ruso Gorbachov. Coincidiendo con la celebración de la Cumbre, los dirigentes del Pacto de Varsovia denuncia-



Histórica presencia del presidente Kennedy en el Consejo del Atlántico Norte el 7 de enero de 1961.

Vista de un taller donde se colocaban las marcas de la Luftwaffe en un F-104. Desde 1963 y durante muchos años, los F-104 fueron la espina dorsal de la aviación de combate aliada en el centro de Europa.



nían ante sí un futuro incierto pero lleno de esperanza. Ese pasado parece ya remoto pero en realidad todavía está presente en muchos aspectos del mundo de hoy. Un mundo que la OTAN ayudó a forjar con su política de mano tendida hacia los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y hacia los nuevos estados nacidos del desmembramiento de la Unión Soviética. El Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y su sucesor el Consejo de Asociación Euro-atlántico (CAEA) junto a la iniciativa de la Asociación para la Paz (APP) fueron y todavía son elementos esenciales de una política de cooperación con los adversarios del pasado. Una cooperación que ha contribuido a transformar las estructuras políticas y defensivas de esos países con consecuencias muy positivas para la estabilidad de Europa.

UN GRAN RETO PENDIENTE

La Alianza superó el reto que supuso la adaptación al mayor cambio del entorno estratégico en Europa y en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial. La OTAN se enfrentó a otra difícil prueba el 11 de septiembre de 2001 cuando el terrorismo golpeó ferozmente a uno de los aliados. La reacción solidaria, rápida y contundente de todos los miembros fue una demostración de la vitalidad de una Alianza que se empeñó y sigue empeñada en la lucha contra el fanatismo terrorista. Esta lucha ha obligado y sigue obligando a grandes sacrificios y al despliegue de miles de soldados aliados y de países socios y amigos en Afganistán y en el Mediterráneo. La OTAN tiene actualmente desplegados más soldados que nunca fuera de las fronteras de sus estados.

Un Afganistán libre, democrático y estable es el gran reto pendiente para la Alianza. Por su parte, garantizar unas elecciones libres y democráticas el 20 de agosto fue un objetivo a corto plazo de gran importancia. Sin embargo, los aliados saben que los problemas y carencias de la sociedad afgana tardarán años en solucionarse especialmente cuando existe un enemigo fanatizado que intenta con métodos terroristas impedir el progreso. En la reunión de Estrasburgo / Kehl los aliados dedicaron gran atención a la situación en Afganistán y prueba de ello es que además de dedicar el punto 9 en la Declaración de la Cumbre, se publicó una Declaración específica dedicada a ese país. Ese documento recoge todos los aspectos de la política aliada sobre Afganistán, entre ellos los compromisos de establecer una Misión de entrenamiento OTAN- Afganistán dentro de ISAF y de proporcionar más personal para la preparación de la Policía Militar afgana. También se acordó apoyar a la Fuerza Nacional de Seguridad afgana y proporcionar los equipos de enlace necesarios para el aumento de los efectivos del Ejército Nacional afgano. Además se decidió expandir el campo de utilización del "Trust Fund" del Ejército Nacional afgano y desarrollar aún más la relación entre la OTAN y Afganistán. Otro compromiso adquirido por los aliados es el aumento del apoyo al Gobierno de Afganistán y a la ONU para incrementar los esfuerzos sincronizados civilco-militares en todo el país. Por último, la OTAN se compromete a estimular la contribución de las naciones al fondo de la ONU para el apoyo a las elecciones y a desarrollar los compromisos aliados con los países vecinos para la mejora de la seguridad regional. La publicación de esa Declaración

específica denota el especial interés que tiene para los aliados la situación en Afganistán. En unos momentos en que muchos analistas vaticinaban la irremediable salida de la OTAN de territorio afgano, los reunidos en la Cumbre reafirmaron su visión estratégica basada en cuatro principios: compromiso a largo plazo, liderazgo de los afganos y un enfoque global y a la vez regional. Estos principios siguen siendo los cimientos del plan político-militar actualizado y aprobado por los aliados en la Cumbre. Los compromisos mencionados fueron acompañados por la oferta de un incremento significativo de fuerzas de los países aliados para apoyar el desarrollo de las elecciones del próximo 20 de agosto. Los aliados reconocieron también la importancia de un equilibrio en los esfuerzos civiles y militares y se congratularon de la renovación del mandato de la Misión de asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán. La OTAN apoya el enfoque elegido por el gobierno afgano en su Estrategia Nacional para proporcionar seguridad, buen gobierno y desarrollo a su país. Por otra parte, los aliados reconocen que los extremistas en las partes occidentales de Pakistán y la insurgencia de Afganistán, socavan la seguridad y estabilidad de ambos países. Los aliados sugirieron ya en la Cumbre de Bucarest la importancia de una mejor coordinación militar entre los dos países vecinos así como unas relaciones de alto nivel entre los dos gobiernos. Como se ha dicho la pacificación y estabilidad de Afganistán es un gran reto que estará presente mucho tiempo. El éxito de la respuesta a ese reto marcará para siempre el futuro de la Alianza.

OTROS RETOS DE HOY Y DEL FUTURO

Las organizaciones humanas tienen una existencia más o menos larga pero todas ellas pasan por crisis semejantes a los seres humanos que las dan vida. La OTAN es una organización que ha llegado a los sesenta con buena salud y llena de vigor. Sin embargo, es evidente que ha tenido momentos difíciles, unos provocados por causas exógenas y otros por causas endógenas. En párrafos anteriores hemos analizado como la Alianza fue capaz de superar retos provocados por causas externas. Las crisis producidas en cualquier organización por desajustes internos son mucho más peligrosas. En concreto, una falta de cohesión interna en la Alianza ante una situación compleja de carácter estratégico provocaría una quiebra difícil de superar. Los artículos del Tratado del Atlántico Norte marcan sólo los grandes principios que aceptados por los aliados hacen posible que todos ellos contribuyan a su defensa común y a la seguridad en el área euro-atlántica. Para complementar las grandes líneas marcadas en el Tratado, la Alianza ha publicado en ocasiones importantes declaraciones, decisiones, informes y otros documentos. Sin embargo, en los últimos años el documento llamado Concepto Estratégico (CE) ha adquirido una relevancia muy notable hasta el punto de ser considerado como el documento base de la Alianza. El CE aprobado en Roma por los jefes de Estado y Gobierno el 8 de noviembre de 1991, afirmaba en su introducción que "en la reunión celebrada en Londres en julio de 1990, los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza coincidieron en la necesidad de adaptar la



Vista general del nuevo Cuartel General de la OTAN en Bruselas el día de inauguración el 16 de octubre de 1967.



El 31 de marzo de 1967 se inauguró en Casteau, cerca de Mons, el nuevo Cuartel General del Mando Supremo Aliado en Europa. Conocido como SHAPE, sus siglas en inglés, actualmente es la sede del Mando de Operaciones de la OTAN.

Alianza Atlántica a la nueva y promisoría era que se iniciaba en Europa." En el punto II de la Introducción del todavía vigente CE aprobado en Washington el 24 de abril de 1999, se recoge la idea de que combinando defensa y diálogo la OTAN jugó un papel indispensable en conseguir que la confrontación Este-Oeste terminase de una manera pacífica. Por su parte, en el último párrafo de la Declaración sobre Seguridad publicada tras la Cumbre de Estrasburgo / Kehl, los jefes de Estado y Gobierno afirman que están comprometidos con la renovación de la Alianza para responder mejor a las amenazas de hoy y a los riesgos de mañana. Para ello encomiendan al Secretario General a convocar y dirigir un grupo de expertos, que en contacto con todos los aliados prepare el terreno para que el Secretario General desarrolle un nuevo CE y remita propuestas para su implementación que puedan ser aprobadas en la próxima Cumbre.

El mandato ha sido dado y se han cumplido los deseos de muchos analistas que desde hace años han proclamado la necesidad de un nuevo CE. En mi opinión el actual CE ha sido un instrumento muy útil y sigue siendo válido en muchos aspectos. Sin embargo, es preciso reconocer que fue acordado por 16 naciones y no por los 28 miembros que hoy forman parte de la OTAN. Además, en 1999 no se habían producido los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por otra parte, la Alianza necesita hoy más que nunca el apoyo de la opinión pública y para ello es preciso explicar a los ciudadanos su papel como garante de la seguridad de los países miembros, socios y amigos. Dada la coincidencia de intereses estratégicos con un creciente número de países no miembros, el nuevo CE tendrá también que abordar cómo articular la relación con esos países.

Pero sobre todo, el documento tendrá que señalar el papel y las tareas fundamentales de la Alianza de forma que quede claro para todos los aliados su compromiso de contribuir con los esfuerzos que sean necesarios para cumplir con ese papel y para acometer aquellas tareas. En definitiva el CE tendrá que definir la respuesta que la OTAN debe dar a los retos que representan las amenazas de hoy y los riesgos del mañana.

El CE deberá abordar el reto que presenta el nuevo entorno estratégico en el que habrá que considerarse no sólo el terrorismo, los estados fallidos y la proliferación de armas de destrucción masiva sino también el cambio climático, la piratería clásica, la piratería cibernética, la escasez de materias primas y la interdependencia energética. Los aliados deben ser capaces de enfrentarse a los retos que suponen las nuevas amenazas como los ataques cibernéticos o los riesgos que implican posibles sabotajes que produzcan un corte masivo de energía. Por esas razones es necesario reelaborar el concepto de defensa colectiva para enfrentarse a esos retos que no siempre requieren una respuesta militar pero que necesitan una solidaridad reforzada entre los aliados.

La respuesta a los retos que suponen los nuevos tipos de operaciones que han de ser capaces de afrontar las fuerzas aliadas debe recogerse en el nuevo CE que también debe dejar claro la necesidad de fuerzas y capacidades que permitan desarrollar operaciones de todo tipo desde la guerra convencional a las operaciones de mantenimiento de la paz. En un ambiente económico como el actual, cumplir los objetivos de transformación y compartir costos y cargas entre los aliados se hacen más necesarios que nunca. La nueva Estructura de Mando y la reintegración de Francia en ella debe ser contem-

plada en la nueva postura de Fuerza de la Alianza, así como el papel de la renovada Fuerza de Resposta OTAN.

El reto que supone la demanda de aplicar medidas económicas, políticas y militares para lograr la seguridad en Afganistán y en otras partes del mundo exige un enfoque global ó "comprehensive approach". Ni la OTAN ni ninguna otra organización internacional puede desarrollar ese enfoque por sí misma. Por ello, es preciso en la mayoría de las operaciones de cierta importancia un adecuado nivel de cooperación con otras organizaciones especialmente la ONU y la UE. La OTAN necesita definir claramente su espacio estratégico resaltando su vocación euro-atlántica sin que esto suponga renunciar a sus relaciones especiales con los socios de las iniciativas de cooperación. Por otra parte, las puertas de la Alianza siguen abiertas a la ampliación en los casos en que se cumplan las condiciones establecidas y los aliados decidan admitir nuevos miembros. La Asociación para la Paz (APP), el Diálogo Mediterráneo (DM) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) deberán seguir siendo elementos esenciales de la estrategia aliada de diálogo y cooperación sin olvidar que muchos socios contribuyen a las operaciones lideradas por la OTAN. En ese contexto, el nuevo CE debe actualizar algunos de los instrumentos y procedimientos de esas iniciativas y en el caso del DM y el ICI darles un nuevo vigor basándose en un mejor entendimiento de la personalidad de los países socios. Ucrania y Georgia se encuentran en una situación especial que debe tenerse en cuenta en el CE. El reto que representan las relaciones OTAN-Rusia debe abordarse en el marco del Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997 y de la Declaración de Roma de 2002. La cooperación efectiva entre OTAN y

Rusia es muy importante para abordar muchas de las amenazas de hoy y los riesgos del mañana, entre otros: la estabilidad en Afganistán, la lucha contra el terrorismo, la reducción de armas nucleares y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. El CE debe señalar cómo debe evolucionar esa cooperación con Rusia y debe añadir sustancia a esa relación.

Los retos a la seguridad global, la misión de la OTAN en Afganistán y en general la lucha contra el terrorismo requieren la máxima cooperación posible. En un párrafo anterior se ha mencionado la necesidad del enfoque global a las operaciones. En la misma línea, la OTAN se relaciona con otras naciones para encontrar soluciones comunes a problemas comunes. Durante los pasados 15 años muchos países que no eran socios de la APP ni del DM establecieron contacto con la Alianza y se les llamó países de contacto. Algunos de estos países han profundizado sus relaciones llegando a contribuir a las operaciones lideradas por la Alianza. En particular, Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea, contribuyen a la misión en Afganistán. El nuevo CE debe facilitar la posibilidad de ampliar este nuevo tipo de socios y establecer unas bases flexibles para relacionarse con ellos.

La Alianza Atlántica es una joven dama de 60 años que debe estar preparada para responder a los retos de hoy y a los que se puedan producir en un futuro previsible. El desarrollo del nuevo CE ofrece a los aliados, entre ellos España, la oportunidad de encontrar la respuesta a esos retos, dar prioridad a las muchas tareas que tiene ante sí la Alianza e indicar los recursos necesarios para llevarlas a cabo con éxito. Tenemos que estar presentes de forma activa en el desarrollo del nuevo CE para poder contribuir con nuestras ideas a tan apasionante proceso •



Los días 24 y 25 de febrero de 1992, el entonces Secretario General Manfred Woerner realizó una histórica visita a Rusia donde se entrevistó con el presidente Yeltsin y otros dignatarios rusos.