



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

4



**EL FUTURO DE LA OTAN
DESPUÉS DE RIGA**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

EL FUTURO DE LA OTAN DESPUÉS DE RIGA

Octubre de 2006



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicaciones.administracion.es>

Edita:



© Autores y editor 2006

NIPO: 076-06-225-4 (edición en papel)

ISBN: 84-9781-292-1

Depósito Legal: M-50510-2006

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: diciembre 2006

NIPO: 076--06-224-9 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	7
<i>Por Miguel Ángel Fernández y Fernández</i>	
LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL	11
<i>Por Miguel Ángel Ballesteros Marín</i>	
INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN	23
<i>Por Javier Boixareu Torres</i>	
LA OTAN COMO INSTITUCIÓN ¿HACIA DÓNDE VA?	35
<i>Por Florentino Portero Rodríguez</i>	
LA FINANCIACIÓN	41
<i>Por Álvaro J. Pino Salas</i>	
INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN	51
<i>Por José Romero Salas</i>	
LA DECISIÓN EN LA OTAN	63
<i>Por Federico Yániz Velasco</i>	
CONSIDERACIONES FINALES	75
<i>Por Miguel Ángel Fernández y Fernández</i>	

INTRODUCCIÓN

La situación general de seguridad en el mundo es más que preocupante. Las acciones de los terroristas islámicos no corresponden a impulsos aislados sino a una estrategia premeditada. Nadie, ni los más optimistas políticos o diplomáticos, puede pensar que, ni por un momento, vaya a cesar el derramamiento de sangre en Irak, el Líbano, los territorios palestinos, Israel o Afganistán. En Estados Unidos se habla de los prolegómenos de la tercera guerra mundial y los «halcones» reivindican más guerras «preventivas». Se dice que la ofensiva feroz de Israel en el Líbano fue el prelude de los tambores de guerra que suenan dentro y fuera de Irán. Los neoconservadores ven inevitable el enfrentamiento de culturas con los fascistas del islam, que han declarado la guerra a Occidente.

Los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a pesar de su desarrollo y sus medidas de seguridad no son inmunes a esta situación. La Alianza, como organización que tiene que garantizar la seguridad de sus miembros ha de adaptarse a esta situación diferente y buscar soluciones de forma activa. Los valores que ha defendido la OTAN a lo largo de su dilatada existencia se ven amenazados por el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y por Estados de dudosa legitimidad que amparan terroristas, tráfico de drogas y actúan al margen de las leyes internacionales.

La Alianza debería explicar mejor, asomarse más a los medios de comunicación y asegurarse de que no sólo los ciudadanos de sus 26 países si no los del resto del mundo conocen y comprenden qué están haciendo los hombres de la OTAN, en tan remotos lugares, en la lucha contra el terror.

INTRODUCCIÓN

La Cumbre de Riga será una ocasión para consolidar y reforzar la evolución de la OTAN en su defensa de los intereses de sus socios, manteniendo siempre y en primer lugar el compromiso del artículo 5, ante los desafíos del siglo XXI.

Es previsible que en la Cumbre se hable de las operaciones en curso y de las futuras, de la mejora de las capacidades expedicionarias y de la forma de financiarlas. La Cumbre va a tener un fuerte componente político y servirá, como siempre, para reforzar el vínculo trasatlántico y como foro idóneo para diálogo al más alto nivel. Con respecto a posibles ampliaciones a nuevos socios no se espera que haya invitaciones pero sí se enviará una señal alentadora, siempre teniendo en cuenta que el proceso se basa en el cumplimiento por las naciones aspirantes de ciertos criterios objetivos y que el acceso nunca es automático.

Estados Unidos está intentando introducir un acuerdo marco institucional en la OTAN para intensificar la cooperación global con Estados de pensamiento «afín», o sea, con orientación occidental. Estados Unidos ve esta cooperación como un paso importante para modernizar la Alianza pos 11 de septiembre. Desde esta perspectiva, la OTAN busca socios que compartan sus objetivos y cuenten con capacidades militares de importancia en sus respectivas regiones. Ya que aportan tropas, justo sería reforzar la cooperación con estos países.

La amenaza que ha dado en llamarse asimétrica adopta nuevas formas de ataque para las que hay que estar preparados. La más sofisticada es la guerra cibernética. La OTAN, nuestros gobiernos y sus organizaciones de inteligencia han de tomar medidas que protejan nuestras infraestructuras esenciales y, en especial, nuestras redes de ordenadores que son ya absolutamente vitales para la supervivencia de un país y del sistema económico y social que hemos suscrito en Occidente.

Para la adaptación a la nueva situación, para llevar a cabo esta transformación, se necesita financiación y el dinero es el que atempera los, a veces vehementes impulsos de los políticos, siempre dispuestos a gestos que no suelen estar respaldados económicamente, por ello la financiación de ciertas áreas conviene que sea revisada, en especial la financiación común cuyos fundamentos han permanecido inmutables durante toda la existencia de la Alianza. Es necesario que la transformación que afecta a toda la Alianza alcance también a la política de financiación.

Para resolver y decidir todas estas peliagudas cuestiones, resulta que, por un lado es deseable un aumento de socios de la Alianza, pero por otro

INTRODUCCIÓN

su número creciente hace difícil la toma de decisiones, por lo que uno de los temas que está recurrentemente sobre la mesa es la posibilidad de modificar la regla del consenso de tan dilatado arraigo en la OTAN.

Estos y otros importantes asuntos son analizados a fondo por los ponentes, con criterios rigurosos, a lo largo de este trabajo.

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ
Almirante.

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

La estrategia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra el terrorismo

En el Concepto Estratégico firmado en abril de 1999 no se contempla ninguna amenaza directa, pero en cambio sí deja claro que existen riesgos y desafíos para la seguridad que incluyen amenazas multidireccionales y asimétricas. Entre esos riesgos se cita expresamente en el punto número 24, los actos de terrorismo:

«Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por riesgos distintos de carácter más general, en particular por actos de terrorismo.»

En este Concepto Estratégico se identifican cinco tareas fundamentales de seguridad: seguridad; consultas; disuasión y defensa; gestión de crisis y asociacionismo

Sin embargo, la Alianza a pesar de haber identificado el riesgo, no planteó una estrategia apropiada para contrarrestar dicho riesgo. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) vinieron a poner de manifiesto esta carencia.

La OTAN, desde ese día, ha venido desarrollando una serie de operaciones contra el terrorismo que la convierten en la organización internacional más activa contra esta amenaza. Tras cinco años de actividad, se deben extraer las lecciones aprendidas que nos faciliten la elección de la mejor estrategia para el futuro en la lucha contra el terrorismo internacional.

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

Los atentados del 11-S conmocionaron a la OTAN como organización, hasta tal punto que, al día siguiente, a propuesta de su secretario general lord Robertson, todos los países miembros de la Alianza acordaron invocar el artículo V del Tratado de Washington, tras superar la reticencia inicial de algún país como Bélgica y Francia, una vez probado que el ataque provenía del exterior y tras la consulta a los Servicios Jurídicos de la OTAN. Era la primera vez en la historia de la Alianza que se invocaba este artículo, considerando que Estados Unidos había sufrido una agresión proveniente del exterior y que los demás países miembros se consideraban, asimismo, agredidos y con el derecho de dar una respuesta militar de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

Tras el 11-S, la OTAN ha reaccionado rápidamente ante la constatación de que el terrorismo internacional, más que un riesgo, es una amenaza, que puede llegar a causar efectos catastróficos, especialmente si acaba apoderándose de armas de destrucción masiva. Los dirigentes de Al Qaeda han manifestado en diferentes ocasiones, a través de Internet, su interés por acceder a este tipo de armas. La Alianza dispone de planes para actuar frente al terrorismo y sus consecuencias. Su estrategia es ser más dinámicos, tratando de poner el énfasis en la prevención más que en la gestión de consecuencias. Está adaptando su Estructura de Mando y sus Capacidades Militares para ser más eficaz frente a esta amenaza.

El 23 de noviembre de 2002 tuvo lugar la Cumbre de Praga, que iba a ser la Cumbre de la ampliación ya que pasaron de 19 a 26 miembros, pero esta Cumbre será recordada por los cambios en sus Estructuras de Mando y Fuerzas para hacer frente a las nuevas amenazas, a la vez que establecía un nuevo concepto militar para luchar contra el terrorismo, recogido en el MC-472 de diciembre de 2002. «Concepto Militar para la Defensa Contra el Terrorismo en la OTAN».

En este Documento la Alianza manifiesta la decisión de trabajar en las siguientes direcciones:

- Las operaciones en la lucha contra el terrorismo se basarán en la Carta de Naciones Unidas y en el Derecho Internacional, incluyendo el respeto a los derechos humanos.
- Actuar para disuadir los ataques terroristas o la amenaza de ataques, dirigidos desde el exterior, contra las poblaciones, el territorio, la infraestructura y las fuerzas aliadas.
- Apoyar las operaciones de otras organizaciones internacionales o coaliciones en las que participen aliados.

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

- Actuar con las fuerzas necesarias, cómo y dónde sea requerida su presencia, analizando caso por caso para llevar a cabo tales misiones en apoyo de la comunidad internacional.
- Proporcionar asistencia a las autoridades nacionales en el tratamiento de las consecuencias de un ataque terrorista.
- Las operaciones en apoyo de terceros serán estudiadas y aprobadas, caso por caso, tras la solicitud de los interesados.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 del presidente de Gobierno es coherente con estos criterios y además exige la aprobación del Parlamento, si la operación implica el despliegue en el exterior.

La forma de actuación dependerá siempre de la amenaza y la inminencia de sufrir un ataque terrorista. En todo caso, trata de integrar iniciativas políticas, económicas, legales, sociales y militares.

El MC-472 recoge la posibilidad del ataque preventivo fuera de área, pero ante las reticencias de numerosos países causadas por las diferentes ópticas y sensibilidades sobre este tema, el Documento recoge dicha posibilidad pero lo deja a criterio de las naciones.

Por otro lado en Praga se crea un Núcleo de Fuerza de Reacción (NRF), una de cuyas misiones será la lucha antiterrorista fuera de área. La NRF viene a solucionar o al menos paliar el tradicional problema de la generación de fuerzas para una operación en un tiempo breve.

El carácter global de la amenaza terrorista hizo que la OTAN reconsiderara su zona de actuación, identificada hasta ese momento como «zona euroatlántica» y que fue ampliada a todo el planeta, diciendo que «desplegaría fuerzas necesarias cómo y dónde sean requeridas». Esto implica despliegues a grandes distancias, lo que implica la necesidad de mejores y más sofisticados Sistemas de Mando y Control, medios logísticos y especialmente mejor transporte estratégico.

El Concepto Militar contempla cuatro tipos de acciones por parte de la OTAN: Antiterroristas (AT), Contraterroristas (CT), Gestión de Consecuencias (CM) y Cooperación Militar (MC).

Las AT tienen un carácter militar eminentemente defensivo con la finalidad de bajar el grado de vulnerabilidad y si es posible frustrar cualquier atentado terrorista. Estas acciones normalmente se realizarán en apoyo de una nación o en defensa de sus propias tropas desplegadas. Hay que recordar que la responsabilidad de la protección de las infraestructuras y de la población de cada país recae en primer lugar en los gobiernos

nacionales y que la OTAN lo que hace es apoyar a estos gobiernos cuando lo solicitan.

Formando parte de estas acciones están las relacionadas con la comunidad de inteligencia que debe compartir y aportar la información. También incluyen los Sistemas de Alerta Temprana que permiten prevenir los atentados, como son los despliegues de Sistemas de Defensa Naval y de Defensa Aérea Integrada Europea OTAN (NATINADS).

Las CT tienen un carácter ofensivo o al menos más proactivo, que comprenden desde la amenaza, la búsqueda de terroristas y hasta las acciones para prevenir ataques terroristas inminentes.

En éstas son muy importantes las Operaciones Psicológicas (PSYOPS) y las de Información (INFOOPS), para contrarrestar las acciones terroristas y tener buena información de su estructura, procedimientos, líderes, etc. La posibilidad de llevar a cabo acciones preventivas no están prevista, por lo que para llevarlas a cabo tendría que ser ante ataques terroristas inminentes y requeriría la aprobación de los 26 países miembros por unanimidad lo que no parece fácil de alcanzar en el poco tiempo de que previsiblemente se dispondrá para la toma de una decisión de este tipo.

En este tipo de acciones la Alianza pueden ser lideradas por la OTAN, o bien colaborar con una nación o una coalición.

Con la CM la OTAN trata de aplicar medidas para mitigar los efectos destructivos de los ataques terroristas, aportando sus capacidades especializadas en este tipo de actuaciones. Normalmente actuará en apoyo de una nación y a petición de ésta.

Por último la MC, que busca la coordinación de esfuerzos en la lucha contra el terrorismo entre países, generando confianza en las poblaciones a través de las buenas relaciones con organismos civiles influyentes. Ejemplos de esto son el Diálogo Mediterráneo, la PfP (*Partnership for Peace*) con los antiguos socios de Rusia en el Pacto de Varsovia, las asociaciones con Rusia y Ucrania (*NATO/Russia Founding* y *NATO/Ukraine Comision*).

Operaciones de la OTAN

Desde el 11-S la OTAN ha desarrollado una gran actividad militar en la lucha contra el terrorismo. Hagamos un rápido recorrido por todas las operaciones desarrolladas por la Alianza.

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

LA OPERACIÓN *EAGLE ASSIST*

Como consecuencia de la invocación del artículo V del Tratado de Washington, la Alianza tomaba el protagonismo internacional, tras Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo. El 9 de octubre la OTAN desplegó siete aviones AWACS (*Airbone Warning and Control System*) en Estados Unidos para colaborar en la defensa del territorio norteamericano frente a la posibilidad de nuevos ataques terroristas, cubriendo así el hueco que habían dejado sus propios AWACS enviados a Afganistán para la guerra contra el gobierno talibán. Esta operación antiterrorista, denominada *Eagle Assist*, estuvo activada hasta el 16 de mayo de 2002. Con posterioridad, la OTAN ha proporcionado apoyo del mismo tipo a diferentes países europeos, como por ejemplo a Grecia durante los Juegos Olímpicos de Atenas o a España, durante diversas cumbres de jefes de Estado y de Gobierno celebradas en territorio español, con el mismo tipo de aviones.

LA OPERACIÓN *ACTIVE ENDEAVOUR*

Las fuerzas de la OTAN han actuado en Bosnia-Herzegovina contra los grupos terroristas que tenían conexiones con Al Qaeda. El 2 de diciembre de 2004 la OTAN hizo la transferencia de autoridad a la Unión Europea para que ésta iniciara la operación *Althea* y continuara con la misión de estabilización en la zona, sin embargo, en Sarajevo permaneció un Cuartel General de OTAN, al mando de un general estadounidense, para continuar con el apoyo a la lucha CT.

También, como consecuencia directa de la invocación del artículo V, el 11 de octubre de 2001 la OTAN puso en marcha la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo. Inicialmente se activaron las fuerzas navales desplegadas en este mar, denominadas STANAVFORMED (*Standing Naval Force Mediterranean*); eso tuvo lugar el 11 de octubre, unos días más tarde, el 26 de octubre, la OTAN aprobaba los Planes de Operaciones (OPLAN) de la operación *Active Endeavour* con la siguiente misión: demostrar la resolución de la Alianza para llevar a cabo acciones de ayuda, disuasión, defensa y protección contra el terrorismo.

Al comienzo de la misión se desplegaron ocho destructores y fragatas con un buque de apoyo, proporcionado de forma rotatoria por las naciones participantes. Para poder reforzar a estos buques y poderles relevar tenien-

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

do en cuenta las necesidades de mantenimiento y de adiestramiento, se desplazó la flota que la OTAN mantenía en el Atlántico, denominada STANAVFORLANT, al Mediterráneo. A estas fuerzas se añadieron buques de la Marina americana, la CTF 60, un buque francés con un avión de patrulla aérea para operar al este de Chipre, y buques españoles para operar en la zona del estrecho de Gibraltar.

Dentro de esta operación, el 4 de marzo de 2003, la OTAN aprobó la operación *Strog*, que se puso en marcha el 10 de marzo para proteger el tráfico marítimo en los estrechos frente a posibles ataques terroristas. La operación contemplaba la posibilidad de llevar a cabo registros de barcos mercantes con la autorización del capitán del barco inspeccionado.

Las principales actividades de la operación *Active Endeavour* las podemos agrupar en cuatro categorías: vigilancia del tráfico marítimo en el Mediterráneo; protección durante el paso por los estrechos; mantenimiento limpio de minas de zonas propicias para el minado como son los pasos con poco fondo y, por último la cooperación política y militar con países de la zona.

La protección del tráfico marítimo en los estrechos es importante si tenemos en cuenta que son zonas de paso obligado por los que pasan aproximadamente 82.000 barcos al año, 250 al día, 80 de ellos son *ferrys* que cruzan los estrechos a alta velocidad, a esto hay que unir en zonas como el estrecho de Gibraltar el paso de pequeñas embarcaciones que son utilizadas para el tráfico de drogas y la inmigración ilegal. Este intenso tráfico favorece la posibilidad de que se cometa un atentado utilizando embarcaciones pequeñas y rápidas cargadas con explosivos, que pudieran ser lanzadas contra alguno de los barcos que cruzan el Estrecho.

Para llevar a cabo todas estas actividades, la OTAN organizó un grupo de combate denominado *Task Group 440.01*, con las misiones de proporcionar apoyo a la OTAN a la guerra global contra el terrorismo, inteligencia, seguimiento y vigilancia de toda actividad ilícita marítima, así como llevar a cabo registros y control de todo el tráfico marítimo en el Mediterráneo, todo ello sin olvidar la supervisión de las rutas marítimas, garantizando su seguridad con la limpieza de minas y alejando el peligro de un ataque terrorista en zonas de paso obligado. En la zona del estrecho de Gibraltar hay que destacar la participación de Dinamarca, Alemania y Noruega junto a España, principal protagonista de la zona. También han contado con la colaboración de Marruecos y Argelia que ha proporcionado vigilancia marítima.

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

El escenario de la operación abarca todo el Mediterráneo y tiene su Cuartel General en el Mando Componente Marítimo del Cuartel General que la OTAN tiene en Nápoles.

Desde el 29 de mayo del 2004 la operación *Strog* está congelada, y puede ser activada en cualquier momento para proteger el tráfico marítimo en los Estrechos, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

A finales de enero de 2005 las fuerzas de *Active Endeavour* habían realizado 91 registros aceptados por el capitán del barco inspeccionado, han supervisado 65.000 trayectorias de barcos mercantes y 488 barcos han sido escoltados a su paso por el estrecho de Gibraltar. Todo ello ha sido a costa de un gran esfuerzo, como lo demuestra el hecho de que el 60% de los barcos de la OTAN han estado permanentemente en la mar.

En la Cumbre de Estambul de junio de 2004, la OTAN aceptó la oferta de Rusia y Ucrania para proporcionar apoyo naval a esta operación.

En la actualidad la operación *Active Endeavour* ha disminuido sus efectivos, estando compuesta por dos o tres fragatas-corbetas, a las que hay que añadir el apoyo de buques de suministro y submarinos.

Uno de los aspectos más importantes es que en el Cuartel General del Mando, JFC (*Joint Force Commander*) de Nápoles se ha establecido un Centro de Análisis de Información Conjunta (*Joint Information Analysis Center*) encargado de intercambiar información de OTAN con agencias tanto civiles como militares. Esto ha requerido un acuerdo sobre la seguridad de miembros civiles de la OTAN y de las agencias, ampliando la normativa para poder realizar intercambios de información con naciones asociadas y organizaciones internacionales. Las tradicionales misiones militares de la OTAN han sido incrementadas en lo referente a operaciones de mantenimiento de paz y gestión de crisis.

OPERACIÓN ISAF

Tras la derrota del gobierno talibán y huidos la mayoría de los activistas de Al Qaeda en la mayor parte de Afganistán por las acciones de la coalición que lleva a cabo la operación *Libertad Duradera* liderada por Estados Unidos, el 11 de agosto de 2003 la OTAN desplegó en las inmediaciones de Kabul las fuerzas de ISAF (*International Security Assistance Force*) con la misión de apoyar al Gobierno provisional afgano, de acuerdo con el mandato de Naciones Unidas. Se trata de ayudar en el desa-

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

rrrollo y estabilización del país evitando que pueda caer en manos de terroristas o de partidos como los talibanes complacientes con el terrorismo islamista. Para esta estabilización la OTAN desarrolló y puso en marcha los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) formados por personal internacional civil y militar que trabaja en las diferentes provincias del país para implantar la autoridad del Gobierno legalmente constituido, evitando así los vacíos de poder y el peligro de un «Estado fallido» que facilitaría la vuelta de las organizaciones terroristas. Este es el caso del PRT organizado por España, dentro del proceso de ampliación de estos equipos para hacer sentir la acción de la OTAN. Si bien ISAF no es una operación antiterrorista en sí misma, sí colabora en la lucha contra el terrorismo internacional, especialmente desde la unión bajo mando de la OTAN de las fuerzas que actuaban dentro de la operación *Libertad Duradera* que básicamente realizan acciones CT.

LA OPERACIÓN *LIBERTAD DURADERA*

La operación *Libertad Duradera* es llevada a cabo por una coalición de numerosos países liderada por Estados Unidos con el acuerdo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La operación comenzó el 7 de octubre de 2001. Inicialmente recibió el nombre de *Justicia Infinita*, pero dado que según los musulmanes sólo Alá puede ejercer la justicia infinita se cambió el nombre para evitar ofensas religiosas.

En esta operación se encuadraron numerosos países liderados por Estados Unidos. Dentro de esta operación se realizó la invasión de Afganistán realizada por Estados Unidos con la colaboración del Reino Unido. España, al igual que Francia, Alemania o Italia, estuvo desde el primer momento en la operación *Libertad Duradera* aportando una fragata y en determinados momentos, una fragata y un buque de apoyo, que en el océano Índico colaboraban en el control del tráfico marítimo de la zona para evitar el tráfico ilegal de armas. En esta operación se realizó por la fragata *Victoria* el abordamiento del buque mercante *Sosan*, en el año 2002, descubriendo que transportaba misiles de largo alcance no declarados, procedentes de Corea del Norte con destino a Yemen. España tras el cambio de gobierno, retiró la fragata que tenía en esta operación si bien permaneció un oficial español en su Estado Mayor.

Conclusiones

Tras el 11-S la OTAN ha ampliado su zona de actuación a todo el planeta para poder hacer frente al terrorismo internacional dónde y cuándo sea necesario.

España al aprobar la invocación al artículo V del Tratado de Washington, introdujo a sus Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional, lo que supone en la práctica un cambio de modelo estratégico, en el que las Fuerzas Armadas prácticamente no tenían participación en esta lucha, al identificarse el terrorismo con ETA.

Las reformas de la OTAN impulsan y arrastran la transformación de las Fuerzas Armadas españolas, pero éstas deben hacer su propia reflexión para hacer su transformación acorde con sus circunstancias y objetivos nacionales.

Con la puesta en marcha de la operación antiterrorista *Eagle Assist*, en territorio de Estados Unidos, la OTAN mostró a los norteamericanos que la Alianza también puede aportar seguridad al país más poderoso del mundo en su propio territorio.

La principal lección extraída es que sólo la colaboración internacional puede proporcionar la seguridad adecuada en los espacios marítimos y aéreos. El costo en recursos humanos y materiales de las operaciones internacionales necesarias para la lucha CT obliga a trabajar en coaliciones. Pero sobre todo lo que facilita la lucha contra el terrorismo es su deslegitimación por parte de toda la comunidad internacional, lo que facilita su aislamiento y su rechazo.

El mayor esfuerzo realizado por la OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional es la operación *Active Endeavour* que se enmarca dentro de las actividades antiterroristas lideradas por la OTAN.

La colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo es posible y con su puesta en funcionamiento, esta colaboración es cada día más eficaz. Sólo en el ámbito de una organización como la OTAN, que toma sus decisiones por unanimidad, que mantiene entrenados a sus efectivos, en este caso navales, con procedimientos comunes, que les permiten actuar conjuntamente con eficacia, es posible llevar a cabo operaciones de esta envergadura con resultados positivos. Esta misma conclusión es aplicable al control del espacio aéreo de los países miembros.

Buena prueba del éxito de esta operación fue el ofrecimiento que Rusia y Ucrania realizaron, durante la Cumbre de Estambul, para colaborar con

sus Marinas en esta operación. La segunda lección aprendida es que la OTAN es una organización idónea para aglutinar los esfuerzos internacionales y ser facilitadora de otras colaboraciones con países no-OTAN en la lucha internacional contra el terrorismo.

Una operación como ésta requiere un gran esfuerzo sólo realizable en el seno de una organización internacional. A pesar de todo, la perdurabilidad en el tiempo de la operación conduce a buscar la colaboración de otros países no-OTAN que puedan contribuir al esfuerzo. La OTAN se convierte así en aglutinadora de esfuerzos más allá de la propia organización.

En el ámbito operativo, la conclusión es que el terrorismo, la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos y el crimen organizado pueden ser contrarrestados en alta mar, dificultando e incluso impidiendo las acciones terroristas en tierra.

En segundo lugar, la interdicción e interrogatorio de buques sospechosos en el Mediterráneo, así como los registros aceptados por su capitán (*Compliant Boardings*), produce un efecto de disuasión y prevención.

Por otro lado, esta operación ha garantizado el paso expedito de los Estrechos y de aquellos pasos susceptibles de ser minados por su poco calado, como es el estrecho de Sicilia, para lo que se mantuvo una actividad permanente de rastreo de minas.

La OTAN normalmente desempeñará un papel de apoyo en la aplicación de medidas antiterroristas cuando éstas se lleven a cabo en territorio nacional, y de liderazgo en aguas internacionales. Las acciones de gestión de consecuencias de grandes atentados llevadas a cabo por la Alianza también tendrán un carácter de apoyo y no de liderazgo que corresponde al gobierno del país que ha sufrido el atentado, mientras que en la cooperación militar siempre jugará un papel protagonista en el ámbito internacional. En cuanto a las medidas CT, la OTAN puede jugar los dos papeles el de líder y el de apoyo. La mayor dificultad para desarrollar una operación como líder reside en la necesidad de los acuerdos por unanimidad entre sus 26 países miembros. En todo caso, la Alianza siempre será una buena facilitadora de coaliciones *ad hoc*.

La experiencia de la Alianza en la cooperación con organizaciones internacionales y en materia de cooperación militar hace que sea una de las organizaciones más capaces para propiciar y llevar a la práctica el concepto de Alianza de Civilizaciones.

En el año 1995 cuando se creó el Diálogo Mediterráneo, en una OTAN que seguía considerando que este mar era su flanco sur, por la inercia de

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

los años de guerra fría, la mayoría de los gobiernos del norte de Europa daban una importancia secundaria a este foro, hoy todos los países miembros son conscientes de la importancia de colaborar en el desarrollo y fortalecimiento político-social de los países de la orilla sur del Mediterráneo, como una de las formas de combatir el terrorismo y evitar sus caldos de cultivo. España no debe perder el protagonismo que le corresponde por su posición geopolítica en el Mediterráneo.

Otro aspecto importante en la lucha contra el terrorismo internacional es en el que la OTAN puede desarrollar un papel verdaderamente importante es en ser el foro de intercambio de información. En la Cumbre de Estambul, en junio de 2004, se aprobaron una serie de medidas entre las que destacan el intercambio de inteligencia a través de la Unidad de Inteligencia para la amenaza terrorista, establecida con carácter permanente en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas. Además, se ha impulsado un programa de trabajo en nueve áreas concretas:

1. Detección, destrucción y neutralización de cargas explosivas y coches bombas (liderada por España).
2. Reducción de vulnerabilidad de aviones militares/civiles a misiles portátiles.
3. Reducción de vulnerabilidades de helicópteros (esta reducción la lidera Bulgaria).
4. Protección de puertos y bahías de posible ataque realizado con lanchas rápidas cargadas de explosivos (el liderazgo de esta protección lo ha asumido Italia).
5. Preparación para la detección de armas de destrucción masiva nucleares, biológicas, químicas y radiológicas (que está liderada por Francia).
6. La destrucción rápida de *stocks* de munición (liderada por Eslovaquia/Noruega).
7. Desarrollo de tecnología de precisión para lanzamiento paracaidista de cargas para apoyo a fuerzas especiales antiterroristas (liderada por Francia).
8. Preparación de sistemas de inteligencia, reconocimiento y adquisición de blancos terroristas (liderada por Estados Unidos).
9. Desarrollo de tecnologías contramortero (liderada por Holanda).

España, por su posición geopolítica, siempre será un objetivo de interés para el terrorismo islamista, bien para utilizarla como base logística,

LA OTAN Y EL TERRORISMO GLOBAL

como zona de paso o para actuar mediante sus atentados, sin olvidar que en el imaginario de algunos dirigentes terroristas, como Osama ben Laden, España ha sido tierra musulmana y debe volver a serlo formando parte del «gran califato».

España debe tomar el protagonismo que le corresponde en el ámbito de la OTAN, especialmente en la cooperación militar en el Mediterráneo

El terrorismo es una estrategia asimétrica que permite a los grupos sin escrúpulos enfrentarse a los Estados, utilizando como blanco a la población no combatiente, todo ello con muy pocos medios tanto humanos como materiales, esto nos hace presagiar que aunque se acabe con los grupos terroristas actuales irán apareciendo otros nuevos. Sólo el convencimiento de lo inútil de sus acciones para alcanzar el fin perseguido puede acabar con el terrorismo y eso es una opción estratégica más que operativa. Como dijo Sun Tzu:

«La victoria completa se produce cuando el enemigo no lucha... y es vencido por el empleo de la estrategia.»

MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN

*Coronel Jefe del Departamento de Estrategia
y Relaciones Internacionales de la ESFAS-CESEDEN.*

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

Introducción

Visto desde un punto de vista puramente militar, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se ha mostrado excepcionalmente abierta a evolucionar para responder a los cambios en la situación real, a pesar de las inercias propias de una organización con tan larga tradición. Esta evolución, más acusada en los últimos años y cada vez más acelerada, se ha plasmado en sucesivas modificaciones en su organización para ajustarla en tamaño a las necesidades. Por otra parte, está realizando un esfuerzo considerable en adaptar las capacidades a las que puede tener acceso la Organización a los retos que se presentan en cada momento. La prueba es que la OTAN de la Cumbre de Riga nada tendrá que ver con la que España se encontró en el año 1982, cuando se produjo su ingreso. En aquel tiempo su Estructura de Mandos era estable y diseñada con criterios totalmente territoriales, para conducir operaciones de gran tamaño tipo artículo V (defensa territorial de la Alianza). Por esa razón su despliegue contenía un total de 78 cuarteles generales distribuidos por todo el territorio con cuatro niveles diferentes de mando.

Esta evolución, o mejor llamarlo transformación, ha sido más acusada los últimos años y se ha producido bajo el ritmo marcado por los hitos básicos que establecen las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, que es precisamente el momento clave en el que se oficializan las grandes decisiones en el seno de la Alianza.

En este sentido, ha habido dos Cumbres fundamentales para el desarrollo de la transformación militar de la OTAN. En la Cumbre de Washington

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

(1999), coincidiendo con su quincuagésimo aniversario, se comienza a hablar de la seguridad colectiva y de nuevas misiones de la Alianza. La otra, sin lugar a dudas la más innovadora militarmente, fue la Cumbre de Praga (2002). Praga fue la Cumbre de la transformación operativa, en ella se traza el camino para que la Alianza sea un instrumento militar eficaz contra las nuevas amenazas, entre ellas la terrorista. Finalmente, cabe mencionar la Cumbre de Estambul (2004) ya que en ella se afianzó ese proceso de transformación, que se pretende reciba un importante impulso adicional en la próxima Cumbre de Riga.

En Praga se aprobaron cuatro puntos fundamentales para el futuro de la Alianza. Su ampliación, con la inclusión de algunos países de la antigua Unión Soviética, la nueva iniciativa de capacidades conocida como el «Compromiso de Capacidades de Praga», la reducción de sus estructuras militares para su adaptación a la nueva situación y por último, como gran novedad, la aprobación del concepto Fuerza de Respuesta de la OTAN, NRF (*NATO Response Force*).

En la Cumbre de Riga, de forma prioritaria, se tratarán aspectos de transformación y, entre ellas, la transformación militar heredada de la Cumbre de Praga. Se evaluará el estado en que se encuentran las iniciativas surgidas en esa Cumbre y se tomarán las decisiones para impulsar, corregir y mejorar todas aquellas iniciativas que están suponiendo una transformación real de la Alianza.

Capacidad expedicionaria de la Alianza

LA NRF

Para la Cumbre de Riga, según lo previsto, debe haber sido declarada la Capacidad Final Operativa (FOC) de la NRF, es decir, a partir de ese momento la NRF, sin ninguna restricción, debe ser capaz de actuar rápida y eficazmente en aquella parte del mundo que el Consejo Atlántico decida. Esta fuerza debe tener la más alta disponibilidad, ser tecnológicamente muy avanzada para poder contrarrestar su tamaño pequeño con calidad, ser capaz de desplegar en muy poco tiempo y no tener ningún problema de interoperabilidad.

El espíritu que movió en su momento la iniciativa, promovida por Estados Unidos, era el tener una capacidad expedicionaria que, basada funda-

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

mentalmente en las aportaciones de los países europeos, evitara los largos y difíciles procesos de decisión y de generación de fuerzas a los que, por el momento, estamos acostumbrados. Esto implica que las naciones deben ser capaces de realizar, no sólo un esfuerzo de aportación periódico de fuerzas a las diferentes rotaciones, sino también, un esfuerzo económico constante de transformación tecnológica de sus medios. También es necesario un no menos importante esfuerzo de transformación intelectual, que adapte las mentalidades y los procedimientos al espíritu expedicionario de la iniciativa. Parece claro que la NRF es un vehículo fundamental para la transformación militar de la Alianza, que indudablemente debe influir en las capacidades militares de todas las naciones.

La realidad actual de la NRF es que, a pesar de a la aportación de última hora de Estados Unidos, difícilmente se podrá declarar su FOC. Parece muy difícil evitar el golpe que para la credibilidad de la Alianza supone el no haber sido capaz de alcanzarla. Las razones que influyen para que nos encontremos ante esta situación son diversas y serán posteriormente tratadas. Lo cierto es que, al no cumplirse las grandes expectativas que se levantaron en Praga, existe un cierto sentimiento generalizado de frustración que ha provocado que exista una corriente que tratando de buscar soluciones pragmáticas, apunte al retorno a la vieja fórmula del *pool* de fuerzas que, bajo el mando de un cuartel general multinacional, las naciones completan según sus posibilidades.

Una de las razones fundamentales para que la iniciativa no funcione correctamente es precisamente su propio proceso de generación, que se está mostrando ineficaz cuando se trata de completar su lista de necesidades. Periódicamente se está demostrando la reticencia de buena parte de las naciones a aportar fuerzas, lo que hace evidente sus dudas sobre la eficacia de algunos los principios en que se sustenta la iniciativa.

Un aspecto que frena las aportaciones de las naciones más proactivas, es que no se realiza una justa distribución de cargas entre las naciones. El esfuerzo en cada una de las rotaciones recae en la nación, o naciones líderes de los diferentes cuarteles generales de los mandos componente. España, Reino Unido, Francia e Italia y en menor medida Alemania y Turquía son las naciones que realizan un mayor esfuerzo. El resto, por el momento, juegan un papel complementario. Es por lo tanto necesario eliminar las reticencias de participación de las naciones pequeñas, para lo cual se deben buscar y aplicar todos los procedimientos que les otorgue un mayor protagonismo.

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

Como ya se puso de manifiesto en la primera ocasión de activación de la NRF, en la operación de ayuda humanitaria en Pakistán liderada por España, puede que la NRF no sea la respuesta que esperan de la OTAN las naciones que solicitan este tipo de ayuda, al tratarse de una fuerza armada extranjera en un país soberano. Por otra parte, esa ayuda no es eficaz si no cuenta con el respaldo de los fondos necesarios. Este aspecto por el momento no está regulado, por lo que el esfuerzo económico actualmente recae en la nación que aporta el contingente de fuerzas disuadiendo a las naciones de comprometer unidades en la fuerza. Parece pues, que el abanico de misiones que tiene que cubrir la NRF es demasiado amplio, algo que por otra parte obliga a tener un listado de necesidades también amplio, circunstancia ésta que podría tener que ser revisada.

No sólo es cara la iniciativa por la necesidad de inversión en modernizar el equipamiento, sino también por su carácter expedicionario que requiere de un transporte estratégico y de un sostenimiento a distancias grandes que suponen desembolsos muy elevados. También se hace necesario desarrollar un número importante de ejercicios para integrar las unidades y para certificar los cuarteles generales. Por ello, se debe fomentar la justa distribución de cargas financieras entre las naciones, por lo que las aportaciones nacionales a la NRF deben ser valoradas de una manera más global.

En estos momentos se está trabajando duramente para conseguir que la iniciativa funcione realmente. Este esfuerzo se está materializando en proyectos específicos, como es la puesta en práctica de un concepto de generación de fuerzas a largo plazo que consiga la participación equilibrada de todas las naciones, el desarrollo de importantes capacidades que repercutirán directamente en la eficacia de la NRF o la revisión de los mecanismos financieros que se emplean.

Sin embargo, debemos ser conscientes del esfuerzo nacional que supone el apoyo a la iniciativa. España pone a disposición de la OTAN lo mejor de sus Fuerzas Armadas, para ser empleadas en aquellos lugares donde se decida que el interés colectivo está en juego. Evidentemente no siempre este interés coincidirá al ciento por ciento con los nacionales. Por otra parte, no parece coherente tener unas fuerzas con una disponibilidad casi inmediata, con el coste que ello supone, cuando el proceso de toma de decisiones nacional puede ser excesivamente largo.

España, desde el principio, ha tenido un papel muy destacado en la iniciativa, siendo una de las naciones que más ha aportado para su desarrollo

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

y, por lo tanto, debería mantener ese apoyo respaldando todas aquellas medidas que la hagan más creíble y eficiente. No obstante, dado el esfuerzo realizado que no ha sido acompañado por algunas naciones, la cuestión de la distribución justa de cargas debe ser prioritaria.

CONCEPTO DE FUERZA OPERATIVA COMBINADA Y CONJUNTA CJTF (*COMBINED JOINT TASK FORCE*)

El concepto CJTF, nacido con un espíritu claramente expedicionario, se declaró formalmente en la Cumbre de Bruselas (1994) con el objetivo de que las fuerzas militares de la Alianza alcanzaran una mayor flexibilidad operativa. En su momento, su novedad consistía en la gran flexibilidad que ofrecía tanto en la composición como en su empleo. Las fuerzas que lo constituyen pueden provenir de aliados y de otros países, fundamentalmente PfP (*Partnership for Peace*) y se constituye caso por caso, para satisfacer una misión determinada.

Se concibió como elemento clave para el desarrollo futuro de la cooperación entre la Unión Europea Occidental, en su momento pilar europeo de la defensa, y la OTAN y como elemento canalizador de contribuciones de terceros países que se aprovecharían de los procedimientos de trabajo que estaban establecidos en el seno del Programa llamado Asociación para la Paz. Íntimamente ligado al concepto estaba y continúa estando la Estructura de Mandos de la OTAN.

Aunque recordando sus antecedentes parezca que ha quedado algo anticuado, la realidad es muy distinta. Su vigencia queda demostrada por el hecho de que se ha considerado un elemento fundamental de mando y control para cubrir el nivel de ambición definido en el año 2003. Por otra parte, de manera muy acertada, se consideró que este concepto se complementa perfectamente con el de NRF, contemplando el relevo o la evolución de una operación NRF en otra CJTF. De hecho, de forma periódica y con bastante éxito, se entrena el despliegue del Cuartel General con la participación de aquellas naciones PfP que lo estimen oportuno.

Debido a problemas presupuestarios y a la priorización de recursos en favor de la NRF, el calendario de desarrollo del concepto CJTF ha sufrido sucesivos retrasos, previéndose alcanzar el hito final en el año 2018, algo que bajo la actual perspectiva parece totalmente inalcanzable. Todo ello, unido a las elevadas inversiones que serían necesarias para desarrollarlo,

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

han provocado que dentro de la propia Alianza haya personas que afirmen que el concepto está prácticamente muerto.

Seguramente en la Cumbre de Riga no se tratará específicamente el tema del CJTF, sin embargo sí se hablará de las capacidades de la Alianza, siendo ésta una capacidad que aunque es antigua en su concepción, complementa perfectamente a la NRF. Por otra parte no se debe dejar pasar la ocasión para reflejar la importancia que esta herramienta tiene a la hora de canalizar la cooperación con los países PFP.

La participación de estos países en la NRF, como algunos preconizan, plantea importantes problemas como son de interoperabilidad de materiales y procedimientos, de manejo de información clasificada y fundamentalmente en el proceso de toma de decisiones. El papel de los PFP en la NRF debe ser complementario y en ningún caso debe sustituir a las naciones de la Alianza que deben ser capaces de cubrir las capacidades necesarias. Por todo ello el concepto CJTF, como herramienta fundamental de cooperación, debe ser relanzado debiéndose revisar todo lo necesario para hacerlo más ligero, modular y barato.

El Compromiso de Capacidades de Praga

En la Cumbre de Praga, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a la obtención, en el corto/medio plazo y mediante el lanzamiento de proyectos multinacionales, de las capacidades consideradas críticas y esenciales para la Alianza PCC (*Prague Capability Commitments*).

Éstas se engloban en cuatro áreas:

1. Defensa contra ataques con armas de destrucción masiva.
2. Mando, comunicaciones y superioridad en la información.
3. Interoperabilidad y eficacia en combate.
4. Rapidez de despliegue y sostenimiento. España, haciendo un esfuerzo considerable, aceptó participar en un total de 35 capacidades, cuyos tiempos de implantación son variables, pudiendo extenderse hasta más allá del año 2010.

Las evaluaciones efectuadas el pasado mes de mayo sobre el grado de cumplimiento de los compromisos, concluyen que no se está progresando con la necesaria celeridad y que, por tanto, persisten carencias significativas, lo cual afecta a la capacidad de la Alianza para llevar a cabo las ope-

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

raciones previsible en el futuro. En consecuencia, se considera prioritario tomar acciones que permitan paliar a la mayor brevedad las siguientes carencias críticas:

- Vigilancia del terreno.
- Interoperabilidad en las comunicaciones.
- Transporte aéreo estratégico.
- Transporte marítimo estratégico.
- Reabastecimiento en vuelo.
- Comunicaciones por satélite.
- Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.
- Defensa antimisil de teatro.

Esta situación demanda una decisión sobre el futuro de la PCC y cómo obtener las capacidades críticas para la Alianza. Se está estudiando la posibilidad de establecer tres grupos de capacidades en función de tiempos de obtención prevista e importancia o criticidad:

1. Capacidades con obtención antes de finalizar el 2006.
2. Capacidades con obtención antes de finalizar el 2008.
3. Capacidades críticas aún pendientes (antes relacionadas), además de otras nuevas.

En Riga se pretende que sea aprobado el futuro de las PCC, así como impulsar la obtención de nuevas capacidades requeridas. Dentro de estas últimas, se consideran esenciales las siguientes actuaciones:

1. Despliegue y sostenimiento:
 - Optimizar la estructura de la fuerza para su despliegue sostenido (formación de módulos o también paquetes de fuerza).
 - Disponer de suficiente transporte aéreo, estratégico e intrateatro, y de medios de control aéreo.
 - Crear una estructura de mando logístico conjunto de la NRF.
2. Mejora de las capacidades que afectan a la superioridad en la información.
3. Mejorar la interoperabilidad entre fuerzas de operaciones especiales.
4. Mejorar la capacidad para operaciones de reconstrucción y de estabilización.

Cualesquiera que sea la opción elegida sobre el futuro de las PCC y obtención de futuras capacidades, deberá hacerse especial énfasis en la

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

importancia de obtener aquellas consideradas como críticas, destacándose entre ellas todas las necesarias para alcanzar y mantener la operatividad de la NRF, como capacidad fundamental de la Alianza.

Desde que se adoptó la Estructura de Mando de la OTAN aprobada en Praga, el Mando de Transformación de la OTAN (ACT) es responsable de la mejora permanente de las capacidades de la Alianza destinadas a cubrir de forma global los intereses de los aliados y a su vez de estimular la transformación de las Fuerzas Armadas nacionales y de los países asociados a la OTAN. ACT está trabajando en la elaboración de un documento que regule la gestión, organización y procesos para su identificación, desarrollo e implementación con el fin de mejorar y racionalizar el proceso de obtención de las capacidades requeridas.

La realidad es que la Alianza posee un número muy limitado de capacidades, por lo que necesita de las naciones que deben poner las suyas a disposición de la organización. Por su trascendencia no es una cuestión que deba funcionar a base de los impulsos que las Cumbres proporcionan (también en la de Washington se creó la llamada Iniciativa de Capacidades de Defensa).

Lo que la OTAN necesitará en los próximos 15 años ya está perfectamente definido en la Guía Política General (CPG) y su obtención se debe hacer mediante un proceso de planeamiento de la defensa más real con la participación activa de ACT. Las cumbres deben centrarse únicamente en la discusión sobre las que se consideren en ese momento capacidades clave, dejando el resto para el procedimiento establecido. En esta dirección parece que se está trabajando para Riga.

Las Estructuras Militares

El proceso de configuración de la actual Estructura de Mandos y Fuerzas tiene su origen en los cambios producidos en la Alianza desde la aprobación del Concepto Estratégico del año 1999 y de los surgidos como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S). El estudio, que ya se había iniciado en julio de 2001, se retomó con urgencia tras los atentados del 11-S y la decisión americana de llevar a cabo una reestructuración profunda de sus mandos para hacer frente a la nueva amenaza.

Así, las autoridades militares de la Alianza iniciaron el estudio con una doble perspectiva. Por un lado determinar los requerimientos de mando y

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

control necesarios para conducir operaciones de acuerdo al nivel de ambición de la Alianza expresado en la Guía Ministerial 2000. Por otro definieron «otros requerimientos militares», distintos de los operativos, que era necesario mantener. Sobre la base del documento de las autoridades militares, presentaron un informe en la reunión de ministros de Varsovia que fue finalmente aprobado por los presidentes de Gobierno en Praga conteniendo los aspectos más sustanciales de la reforma de la Estructura de Mandos.

Esta Estructura de Mando establecida en Praga, nació con la obligación de reducir las plantillas de personal en un 30% respecto a las de la estructura anterior. La reducción de cuarteles generales, la creación del ACT y sus centros subordinados, así como la ampliación de las plantillas de la Agencia de Servicios CIS (NCSA), tuvieron como consecuencia que la reducción sólo alcanzara un 12%. Esto ha provocado la realización de posteriores estudios para intentar alcanzar el 30%, sin conseguir los resultados deseados.

Por otra parte, las naciones han sido reacias a completar la parte de la plantilla que les corresponde. Actualmente la Estructura de Mandos tiene una media de un 30% de vacantes sin cubrir. La experiencia dice que cualquiera que sea el tamaño de la Estructura de Mando, hasta ahora nunca se ha llegado a cubrir al completo las plantillas, lo que parece una práctica desleal de las naciones con respecto a la Alianza. Ante esta situación, ni el ACT ni el de operaciones han declarado la Capacidad Final Operativa, según el calendario previsto, el pasado mes de junio.

A lo anterior hay que añadir la existencia de una fuerte corriente revisionista dentro de la propia Alianza que, basándose en muchos casos en apreciaciones personales o nacionales, considera imprescindible la reducción de la Estructura de Mando. Hay estudios que sugieren la desaparición de un número determinado de mandos del tercer nivel (mandos componentes). También la eliminación del segundo nivel se podría llegar a plantear utilizando los mismos argumentos que para el tercer nivel. Otros estudios plantean la creación de mandos funcionales, como pudiera ser el logístico o el de operaciones especiales.

Con la perspectiva de lo anteriormente expresado y teniendo en cuenta la *Comprehensive Political Guidance*, la nueva Guía Ministerial 2006 con su también nuevo nivel de ambición y todos los requerimientos de mando y control necesarios para el despliegue (NRF y CJTF) el Comité Militar está trabajando en realizar una profunda revisión de plantillas. Esta revisión no se limitará a un simple ajuste de los puestos de la Orga-

INICIATIVAS EN MARCHA EN LA OTAN

nización, si no que también cubrirá una completa valoración de misiones y cometidos de las Estructuras de Mandos y de Fuerzas y de los conceptos NRF y CJTF.

Por lo tanto todo parece indicar que, con la excusa de la necesidad de reducir personal y plantillas, lo que se va a realizar realmente es una revisión de toda la Estructura de Mando con una más que probable eliminación o transformación de varios cuarteles generales. Puede que existan razones más que suficientes para ello, pero es deseable que el resultado final de toda la revisión tenga un mayor periodo de validez que la estructura actual. Han pasado sólo cuatro años desde que se aprobó una estructura que no ha alcanzado todavía la certificación final y ya la estamos revisando. Esto demuestra que algo falló en los estudios anteriores y este error no debería repetirse ya que cualquier modificación en la estructura implica grandes inversiones en infraestructura y movimientos de personal.

Es evidente que la existencia del Cuartel General de Madrid está en juego. La importante aportación española a la Alianza debe tener su reflejo en la representación nacional en sus estructuras. El *Land Component Command Headquarters* de Madrid es el único Cuartel General de la Estructura de Mando en territorio nacional, mandado de forma permanente por un teniente general español. Constituye además una excelente, y económicamente rentable, escuela de mando en un ambiente multinacional para los cuadros de mando españoles. Proporciona la posibilidad de aumentar muy notablemente la contribución a la estructura, que alcanza actualmente un 68%, a un coste muy bajo y con otros beneficios económicos.

Su importancia se ve incrementada con el de las relaciones de la Alianza con los países del Diálogo Mediterráneo (a los que hay que añadir los de la Iniciativa de Cooperación de Estambul), liderando, a su nivel, las relaciones y actividades con los países de este ámbito. Desarrolla también un papel muy activo en las relaciones con los Pfp y en las relaciones OTAN-Rusia y OTAN-Ucrania.

Los estudios iniciales indican que, en el futuro próximo, la OTAN necesitará de más cuarteles generales, más pequeños, desplegados y, probablemente, con cierta especialización en áreas determinadas. Habrá algunos que permanezcan, otros se transformarán y, alguno, desaparecerá. A finales del año 2007, que es cuando se estima habrá finalizado todo el proceso de revisión, por nivel de aportación, España debería mantener algún cuartel general con una entidad proporcionalmente similar a la contribución actual.

Conclusiones

No parece que la Cumbre de Riga llegue a tener la relevancia que han tenido otras cumbres anteriores. Las iniciativas que se han puesto en marcha, fundamentalmente desde Praga, no han discurrido todo lo bien que se desearía. En Riga se tratará de dar un nuevo y necesario impulso, parecido al que recibieron en Estambul, pero probablemente habrá que esperar hasta la próxima del año 2008 o incluso hasta el 2009, coincidiendo con el sexagésimo aniversario de la Alianza, para llegar a obtener resultados de mayor calado.

Para la Cumbre muchos aspectos de lo tratado anteriormente deben estar todavía en proceso de estudio y discusión por lo que se corre el peligro de que, con el fin de rellenar una agenda no demasiado espectacular, se trate de forzar consensos, conclusiones o se intente cerrar precipitadamente algunos estudios que podrían tener repercusiones importantes. Ante esta situación se debe estar prevenido.

La NRF, si no recibe el apoyo necesario de las naciones, podría desaparecer a los pocos meses de celebrarse la Cumbre. Esto daría una imagen de incapacidad y de falta de cohesión entre los aliados que la Alianza no se puede permitir. España, por coherencia con lo aportado hasta ahora, debe apoyarla, aunque con precauciones para no aportar más de lo que puede y por justicia le corresponde. Por otra parte debemos ser conscientes de las obligaciones que implica para ajustar la realidad de nuestras Fuerzas Armadas y los procesos de toma de decisiones.

Nada más finalizar Riga se definirá una nueva estructura de la Alianza y, por lo tanto, comenzarán las siempre duras negociaciones para definir lo que cada nación aporta. Para poder afrontarlas en las mejores condiciones, debemos tener los objetivos suficientemente claros para poder defender cuando sea necesario posturas de fuerza para resguardar los intereses nacionales.

JAVIER BOIXAREU TORRES

Teniente coronel de Artillería (DEM)

División de Estrategia y Planes EMACON-EMAD.

LA OTAN COMO INSTITUCIÓN: ¿HACIA DÓNDE VA?

Al principio fue una discusión académica. Luego, tras las declaraciones del canciller Schröder en la Cumbre anual de Laverkünde, se convirtió en una cuestión política. En la actualidad es un punto oficial en la agenda de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una vez que sus miembros han reconocido que la Alianza Atlántica necesita una reforma en profundidad. El entorno estratégico es muy distinto del de los años de la guerra fría y sin una adaptación esta exitosa Institución entrará inexorablemente en un periodo de decadencia.

Como lord Palmerston señaló en 1848:

«... it is a narrow policy to suppose that this country or that is to be marked out as the eternal ally or the perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and the interests it is our duty to follow.»

La Alianza fundada en el año 1949 por americanos y europeos fue el resultado de un interés común. Unos y otros percibían la amenaza soviética como una cuestión estratégica. Era evidente que la percepción no era la misma en Minneapolis que en Amsterdam, pero había un acuerdo suficiente sobre las consecuencias que tendría no hacer nada.

Una alianza militar requiere un enemigo común, una amenaza común. La Alianza Atlántica funcionó bien cuando todos sus miembros estaban de acuerdo en que la Unión Soviética suponía una amenaza para su seguridad y soberanía. La Alianza Atlántica comenzó su decadencia cuando, en un entorno estratégico muy distinto, los miembros perdieron la percepción común sobre riesgos y amenazas. Estados Unidos se encuentra en guerra

LA OTAN COMO INSTITUCIÓN ¿HACIA DÓNDE VA?

contra el terror. Europa, en particular los Estados continentales, no están en guerra, o eso cree. El Viejo Continente no está dispuesto a hacer acuse de recibo de la declaración de guerra que le han hecho las formaciones islamistas. Tenemos el derecho a ignorar la realidad y queremos ejercerlo. En estas circunstancias la Alianza, entendida como sistema de seguridad colectivo, está muerta. Pero la OTAN es tan exitosa que puede pervivir tras su fracaso. La OTAN será útil como foro de discusiones sobre la seguridad, como agencia militar donde organizar operaciones de paz o como agencia de estandarización. El futuro de la OTAN no está en peligro, pero el futuro de Occidente no está tan claro.

Volviendo a lord Palmerston, nuestros principios y valores son los mismos en ambas orillas del Atlántico, los riesgos y amenazas son compartidos. Estados Unidos y Europa no son lo suficientemente poderosos como para resolver estos problemas de forma separada. Necesitamos una aproximación común y la OTAN es un instrumento extraordinario para lograr nuestros objetivos. En nuestro caso, no podemos aceptar el declive de la Alianza, como organización de seguridad colectiva, porque España la necesita.

Algunas personas piensan que la crisis afecta sólo al vínculo trasatlántico. Estados Unidos tiene una nueva estrategia y Europa está lista para caminar en otra dirección. En mi opinión ésta es una perspectiva muy optimista. La crisis de la Alianza es, sobre todo, la crisis europea. Tanto los Estados como los individuos están muy divididos acerca de la evaluación y las políticas a seguir ante las nuevas amenazas. Podemos hablar de la existencia de diferentes visiones o, si se prefiere, de la combinación de visiones y ceguera. Podemos señalar las consecuencias culturales del relativismo y el pacifismo. Podemos denunciar el declive de la civilización europea, incapaz de reaccionar frente a una amenaza real. Pero, en cualquier caso, sin un debate estratégico es imposible lograr una posición común y sin ésta, tanto la reconstrucción de la OTAN como la fundamentación de la política de seguridad y defensa europea no son más que sueños. No es la primera vez que la OTAN tiene que hacer frente a cambios radicales. Tras la demolición del muro de Berlín la situación fue semejante y entonces fuimos capaces de estar a la altura de los acontecimientos.

El secretario general de la OTAN ha animado el debate interno sobre la reforma y en la Cumbre de Riga supuestamente se tienen que aprobar propuestas concretas. La mayoría de los gobiernos acepta la idea de que los cambios son necesarios, pero una gran mayoría trata de evitar lo inevitable:

LA OTAN COMO INSTITUCIÓN ¿HACIA DÓNDE VA?

el debate estratégico. Dadas las enormes diferencias entre unos y otros, se teme que una discusión abierta no llevaría a la renovación, sino a la escenificación de la quiebra. Pero, dado que el problema es de orden estratégico, el no afrontarlo implica asumir dicha quiebra, pero sin estridencias. No tengo ninguna duda de que abrir el debate estratégico provocará tensiones, pero sin debate es imposible lograr una posición común para reformar la Alianza. Somos una comunidad de valores e intereses y necesitamos la Alianza para defenderlos. No es una opción. Es la llave para mantener nuestra seguridad y prosperidad en los próximos años.

La reforma de la OTAN pasa, desde mi punto de vista, por la asunción de los siguientes puntos:

1. *Carácter positivo del Tratado de Washington.* El Tratado hace referencia a naciones que defienden su propia libertad frente a amenazas. Por ello la Alianza es más que una clásica alianza. El Tratado establece un vínculo entre seguridad y democracia. Es, de hecho, un club democrático. Es el momento de recuperar esta idea original y reestablecerla como eje de la reforma en curso. Si no hay estabilidad sin democracia, como Condoleeza Rice señaló en su famoso discurso en la Universidad Americana de El Cairo, tenemos que promover la expansión de la democracia como la mejor vacuna contra el radicalismo.
2. *Las nuevas amenazas son globales y antidemocráticas.* En la perspectiva del enemigo, la expansión de la libertad, la infame «globalización», es el principal peligro. La combinación de democracia y globalización invita a una nueva definición del marco geográfico de la Alianza. Grandes democracias *out of area* pueden ser invitadas a participar en la Organización hasta, progresivamente, convertirse en miembros permanentes. Están en la misma lucha que nosotros, son objetivo de los islamistas y pueden apoyar y desarrollar una estrategia antiislamista.
3. *Democracy building.* Si no hay estabilidad sin democracia, si no hay victoria sin el establecimiento de un régimen democrático, si lo que más temen los islamistas es la expansión de la cultura democrática, la política de *democracy building* debe convertirse en uno de los pilares de la nueva OTAN.
4. *El fin del paradigma clausewitziano.* La diferencia clara entre seguridad interior y defensa ha quedado superada. La amenaza está dentro y fuera. Los enemigos son extranjeros, como en el 11 de sep-

LA OTAN COMO INSTITUCIÓN ¿HACIA DÓNDE VA?

tiembre de 2001, o nacionales, como en el 11 de marzo de 2004 o el 7 de julio de 2005. Necesitamos adaptar la OTAN a este nuevo teatro. La lucha contra el islamismo, tanto en su vertiente terrorista como proliferadora, requiere de una mayor colaboración de los ministros de Interior dentro de la propia OTAN así como cambios en la estructura de la Organización para mejorar la coordinación en temas de inteligencia, contraterrorismo y contraproliferación.

5. *Un Nuevo Concepto Estratégico.* Es imposible mantener la OTAN, como sistema de seguridad colectivo, sin una estrategia común y hoy no la tiene. No hay alternativa a la apertura del debate estratégico. Intentar ignorar la realidad, una vez más, no va a resolver el problema. Será la confirmación del fin de la Alianza. Si nosotros no asumimos que estamos en guerra, si no llegamos a un acuerdo sobre cómo vencer, la OTAN se convertirá en historia.
6. *Nuevas reglas.* Una Organización con cerca de 30 miembros no puede trabajar siguiendo el principio de unanimidad. Es necesario idear unos nuevos principios de toma de decisión que eviten el riesgo permanente de parálisis.

Nadie espera que la Cumbre de Riga sea un éxito. De hecho, su fracaso ya se ha «descontado». No se dan las circunstancias políticas para afrontar los grandes retos. Francia está en contra de reformar la Organización, pues su apuesta está en la Unión Europea. Alemania se encuentra atenazada por una mayoría parlamentaria que recoge posiciones contrapuestas. Gran Bretaña, como Francia, está a la espera de cambios próximos en la alta dirección política. Mientras tanto el tiempo pasa. Al Qaeda se está transformando en una vaga red terrorista, donde las células actúan sin planificación central o con una mínima coordinación, pero su capacidad operativa continúa en pie y sus acciones se suceden. Los programas nuclear y de misiles norcoreanos siguen adelante, sin que las resoluciones del Consejo de Seguridad y las conversaciones en curso hayan servido para algo. Los programas nuclear y de misiles iraníes siguen también adelante, sin que, hasta la fecha, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las conversaciones en curso hayan servido para algo. La reciente guerra del Líbano se ha cerrado en falso, sin que nadie asuma la responsabilidad de desarmar a Hizbolá, mientras Irán y Siria continúan ocupándose de su rearme. La amenaza continúa creciendo, mientras Europa parece más incapaz que nunca de plantear una alternativa.

LA OTAN COMO INSTITUCIÓN ¿HACIA DÓNDE VA?

A menudo se cita la revisión de la relación entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica como uno de los elementos clave de la propia reforma de la OTAN. Es evidente que la relación entre ambas Organizaciones puede y tiene que mejorar mucho. Pero una mejor relación no resuelve el núcleo del problema: el desencanche estratégico entre Estados Unidos y Europa. La Unión Europea no es la clave de la reforma de la OTAN. Ambas Instituciones necesitan un debate en profundidad para que sus miembros lleguen a una nueva visión común sobre cómo afrontar las realidades que conforman el nuevo entorno estratégico. En ambos casos, el primer paso debe ser hacer acuse de recibo de que los islamistas nos han declarado la guerra y que el terrorismo y la proliferación son hechos reales.

La adaptación de la OTAN es un objetivo, pero no es el objetivo. La Alianza es sólo un instrumento diplomático y militar de vida limitada. El reto auténtico es garantizar la seguridad del mundo democrático. No estoy haciendo referencia a Occidente. Afortunadamente la libertad y la democracia son realidades presentes en otras civilizaciones: Japón, Taiwan, Corea del Sur, India, etc., son partes fundamentales de nuestra comunidad. Podemos ganar o perder la batalla por la reforma de la OTAN, a fecha de hoy el fracaso es la opción más verosímil, pero la OTAN seguirá siendo un instrumento útil en el diálogo trasatlántico. Sin embargo, desaparecida la OTAN como sistema de seguridad colectivo, será necesario establecer un sistema alternativo. Estados Unidos lleva años trabajando en la definición de una nueva Alianza de Democracias, que incorporaría a algunas grandes potencias europeas, a Estados occidentales no europeos como Israel y Australia, y a Estados no occidentales, como India y Japón. La red de acuerdos bilaterales está en construcción.

El tiempo nos mostrará si la nueva Alianza se situará fuera o dentro de la OTAN, lo que resulta evidente es que si la OTAN no es capaz de adaptarse al nuevo entorno estratégico se transformará en una entidad irrelevante desde la perspectiva estratégica, como Schröder denunció; que nuevas estructuras nacerán para ocupar su vacío y que España está situada en una mala posición para colocarse en una posición de fuerza en el nuevo entorno estratégico.

FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ

*Profesor Titular de Historia Política y Social
Moderna y Contemporánea de la UNED.*

LA FINANCIACIÓN

Introducción

El papel fundamental de la Alianza Atlántica de garantizar la seguridad e integridad territorial de sus miembros ha permanecido inalterado durante todos los años de su existencia. Sin embargo, el fin de la guerra fría y los posteriores cambios que se han venido produciendo en la situación de seguridad y en el concepto de amenaza a nivel mundial han supuesto la transformación de la propia Alianza, que para seguir cumpliendo su función primordial ha tenido que adaptarse a la cambiante situación, teniendo que asumir nuevas misiones y llevar a cabo operaciones muy diferentes de las contempladas en los planes de contingencia en vigor durante sus primeros 40 años de vida. Desde mediados de los años noventa las operaciones de mantenimiento de la paz, gestión de crisis y estabilización, denominadas de respuesta a crisis en terminología de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se han constituido en una de las más altas prioridades de la Alianza y progresivamente absorbiendo un alto porcentaje de su actividad y recursos.

Para responder adecuadamente a los nuevos retos se ha hecho necesario que la OTAN adaptase su Estructura de Mando y contemplase la necesidad de desarrollar nuevas capacidades militares y operativas. Su propia doctrina de planeamiento ha evolucionado para hacer frente a las nuevas necesidades y la Alianza ha iniciado un proceso de transformación dirigido a que ella y las Fuerzas Armadas de los países que la integran cuenten con las capacidades requeridas por el nuevo entorno de seguridad y defensa.

LA FINANCIACIÓN

Sin embargo, frente a esta evolución los principios de financiación de la OTAN han permanecido prácticamente inalterados. Las adaptaciones y ajustes en ellos realizados lo han sido siempre dentro del tradicional papel residual asignado a la financiación común. Tras este hecho subyace la también tradicional reticencia de prácticamente todas las naciones a que los presupuestos de financiación común aumenten pues ello supondría un incremento de las contribuciones nacionales a los mismos en un escenario, casi también generalizado, de restricciones presupuestarias, donde dichas contribuciones generalmente suponen aportaciones adicionales a las requeridas a cada nación para configurar el objetivo de fuerza de la Alianza. Solamente dos acuerdos adoptados en el año 2005 relativos, uno, a la extensión de la financiación común a determinados requerimientos de las operaciones de respuesta a crisis y, otro, al reconocimiento de los efectivos de personal aportados con motivo de dichas operaciones en un futuro procedimiento para realizar compensaciones económicas a través de los porcentajes de contribución nacionales a los presupuestos comunes han supuesto un cambio real respecto a la política de financiación mantenida durante los años de existencia de la OTAN.

Una vez consolidado este nuevo contexto en el que las operaciones de respuesta a crisis se han constituido en el eje fundamental de la actividad desarrollada por la OTAN, dos son las cuestiones fundamentales que cabrían ser objeto de debate en el corto y medio plazo: el papel de la financiación común en las citadas operaciones y su contribución para asegurar un reparto equitativo y solidario de los costes originados por ellas. Ello con el objetivo de contribuir a una mayor y mejor participación de las naciones en dichas operaciones con el consiguiente aumento de la capacidad y eficacia de la OTAN para llevarlas a cabo.

Los principios tradicionales de financiación

Hay que tener en cuenta que los principios que rigen la financiación en común de la Alianza fueron desarrollados en un momento en que la amenaza predominante era el potencial ataque armado contra alguno de sus miembros, contemplado en el artículo 5 de su Tratado Constitutivo. Las Fuerzas Armadas de los países que la integraban sólo actuaban bajo mando aliado con motivo de determinados ejercicios y maniobras, y las capacida-

LA FINANCIACIÓN

des y esfuerzos que se les exigían no diferían básicamente de lo necesario para su propia Defensa Nacional.

Si bien históricamente, en el seno de la Alianza, la financiación en común se ha considerado como un signo de solidaridad y de compromiso con los principios de defensa colectiva, ésta ha jugado un mero papel residual, representando menos del 0,5% del gasto total de defensa de las naciones que la integran. Beneficiarios de la misma han sido el mantenimiento de la Estructura de Mando Común, el funcionamiento del Cuartel General de la OTAN en Bruselas, unos pocos programas de carácter civil y, desde mediados de los años noventa, el funcionamiento de los cuarteles generales comunes establecidos en los distintos teatros de operaciones donde la Alianza ha intervenido. La responsabilidad financiera de la práctica totalidad de los gastos asociados a la preparación y participación de las naciones en las actividades de la OTAN ha pertenecido a dichas naciones (principio de *costs lie where they fall*) que son responsables de entrenar, equipar, mantener y financiar sus propias Fuerzas Armadas, de forma que puedan estar disponibles con el grado de operatividad requerido en caso de una misión aliada.

A la hora de definir la elegibilidad para recibir financiación común, solamente en el área de las infraestructuras, concretamente en el ámbito del Programa de Inversiones para la Seguridad de la OTAN (conocido por NSIP, en sus siglas en inglés), ha sido de aplicación el denominado principio *Over and Above* que distingue entre aquellas inversiones en materia de instalaciones y equipos militares que una nación realiza para uso y fines de mera Defensa Nacional (su financiación es responsabilidad de cada nación) y aquellas otras que se llevan a cabo para mejorar dichas instalaciones y equipos con el fin de ponerlos a disposición de la Alianza. Estas últimas inversiones, a las que se les reconoce su carácter de sobreesfuerzo, son susceptibles de ser financiadas en común con cargo al citado NSIP.

Potenciales áreas de evolución

No cabe duda que la responsabilidad de cada nación de entrenar, equipar, mantener y financiar las Fuerzas Armadas y capacidades que se le asignen dentro del objetivo de fuerza conjunto debe continuar siendo uno de los pilares fundamentales de la Alianza. Tampoco existen signos evidentes que indiquen que los principios que actualmente rigen la financiación de la

LA FINANCIACIÓN

estructura de mando de la OTAN, de su estructura de consulta y toma de decisiones y de su programa de inversiones para la seguridad deban ser modificados. Objetivo a alcanzar sería que dichas estructuras respondiesen en tamaño y organización a las necesidades reales de la Alianza, minimizando la financiación común requerida para su funcionamiento y favoreciendo un adecuado uso de los recursos disponibles. Igualmente se trataría que los gastos del programa de inversiones para la seguridad, sin excepción, se orientasen hacia la financiación de capacidades en línea con el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y de las operaciones y misiones a realizar.

Sin embargo, en el resto de aspectos a considerar, los escenarios actual y previsto de futuro son sustancialmente diferentes del de partida, durante el cual se establecieron la mayoría de los principios y reglas de financiación en vigor. Actualmente, las naciones, además de preparar y mantener las capacidades que le han sido asignadas dentro del objetivo de fuerza de la Alianza, han de hacer frente a despliegues continuados derivados de los procesos de generación de fuerzas asociados a las operaciones en marcha de respuesta a crisis. No todas las naciones, por diferentes motivos, participan en dichas operaciones en el grado que les correspondería de acuerdo con su capacidad económica y militar. En algunos casos se hace necesario proporcionar capacidades especializadas de las que solamente un número limitado de naciones disponen. Otras veces es preciso cubrir funciones que ya a nivel nacional han sido externalizadas o que, en el caso de una operación concreta, razones de oportunidad o coste-eficacia aconsejan sean cubiertas de igual forma.

En un marco de estas características cabría preguntarse si la aplicación del principio de *costs lie where they fall* que actualmente rige la financiación de las operaciones de la OTAN y el funcionamiento de su Fuerza de Respuesta (NRF, en sus siglas en inglés) no debería ser moderada por el de *Over and Above* y la financiación común adquirir un mayor protagonismo, tanto en lo relativo a su utilización para la cobertura de determinadas capacidades en el teatro de operaciones, como para contribuir a un reparto equitativo de cargas entre las naciones.

CAPACIDADES CRÍTICAS Y EXTERNALIZACIÓN

El activo papel asumido por la Alianza en materia de mantenimiento de la paz y resolución de crisis, y las operaciones y misiones desarrolladas en

LA FINANCIACIÓN

este contexto resultaron en la necesidad de establecer presupuestos y principios específicos de financiación¹ para las operaciones de respuesta a crisis, como se ha indicado, siempre bajo la premisa tradicional de que las naciones, por principio, proporcionarían todas las capacidades necesarias y absorberían todos y cada uno de los costes asociados con su participación en las mismas y de que solamente los gastos asociados al funcionamiento de los cuarteles generales comunes en el teatro de operaciones fueran considerados elegibles para recibir financiación común.

Cabría decir que el sistema ha funcionado hasta que una operación de la empedadura y complejidad de la Fuerza Internacional para la Estabilización de Afganistán (ISAF, en sus siglas en inglés) ha requerido la asunción de funciones y la puesta en escena de determinadas capacidades para cuya cobertura el proceso de generación de fuerzas en su concepción tradicional y los principios de financiación en vigor se han mostrado insuficientes. Dos han sido las cuestiones que han tenido que ser objeto de debate para hacer frente a la situación resultante: ¿hasta que punto se puede exigir a una sola nación, no sólo que proporcione, sino que también financie la operación y mantenimiento sobre el teatro de operaciones de medios y capacidades críticos de alta especialización, más cuando éstos han de estar bajo el control operativo o logístico directo del jefe de la misión conjunta?, ¿es razonable esperar que el proceso de generación de fuerzas por sí mismo proporcione los medios necesarios para la realización de determinadas funciones que, sin embargo, razones de tipo operativo y económico aconsejan sean externalizadas? En el marco de la ISAF claros ejemplos de este debate han sido la provisión de vigilancia aire-tierra *Air-to-Ground Surveillance* en el teatro de operaciones y la externalización de determinadas funciones dentro de la operación del aeropuerto de Kabul por al OTAN.

Una primera respuesta a las dos cuestiones citadas ha venido dada por la aprobación por el Consejo Atlántico en el año 2005 de una revisión de la política de financiación² de las operaciones de respuesta a crisis que ha expandido la aplicabilidad de la financiación común a una serie de capacidades consideradas críticas para el éxito de la misión y que son puestas bajo el control operativo o logístico del comandante del teatro de operacio-

¹ PO(2000)16, de 2 de febrero.

² PO(2005)0098, de 18 de octubre.

LA FINANCIACIÓN

nes³ a tal fin, y a la externalización para cuya provisión el proceso de generación de fuerzas se ha mostrado obsoleto. Anteriormente dichas funciones o capacidades debían ser provistas por las naciones a través del ya mencionado proceso de generación de fuerzas, absorbiendo las naciones en cuestión todos los costes asociados. Con el cambio introducido, las naciones que aporten dichas capacidades serán reembolsadas por los gastos ocasionados a nivel teatro de operaciones.

Con la constitución y entrada en operación de la NRF también cabría analizar si los vigentes principios de financiación deberían ser revisados y hasta que punto la financiación común sería de aplicación a algunos de los requisitos asociados a su funcionamiento operativo, fundamentalmente en lo relativo a los gastos derivados de su disponibilidad y transporte estratégico.

Con el desarrollo de nuevos aspectos de la misión en Afganistán o de otras futuras operaciones que den lugar a situaciones similares a las anteriormente descritas, en esta misma línea de actuación, las naciones deberían estar preparadas para ampliar la lista de capacidades elegibles para recibir financiación en común cuando las circunstancias así lo aconsejen.

REPARTO DE CARGAS

De acuerdo con el principio de solidaridad que ha de regir el reparto de cargas (*burden sharing*) en el seno de la Alianza, los porcentajes de contribución de cada nación a los presupuestos y programas de financiación común, *cost shares*, así como a la dotación de las estructuras y unidades comunes y al objetivo de fuerza conjunto, han de corresponder a su capacidad económica (*ability to pay*) y militar.

Tradicionalmente, el único escenario que ha ofrecido clara visibilidad en materia de reparto de cargas ha sido el sistema de *cost shares* que rige la contribución de cada nación a los presupuestos y programas comunes. Los porcentajes resultantes del mismo también han venido siendo el indicador de los efectivos de personal a aportar por cada nación a las estructuras comunes (*quota posts*).

Para la determinación de *cost shares*, además del concepto de capacidad económica, también han intervenido condicionantes de carácter políti-

³ PO(2005)0098, párrafo 12.a.

LA FINANCIACIÓN

co que unidos al tiempo transcurrido, a la evolución económica de las naciones que integran la Alianza y a la reciente adhesión a la misma de un número importante de ellas han causado discrepancias y desajustes en el sistema de porcentajes de contribución que han requerido la reciente revisión del mismo. De esta forma, en julio de 2005 el Consejo Atlántico aprobó un nuevo esquema de porcentajes de participación⁴ basado en su totalidad en el principio de capacidad económica –Producto Interior Bruto (PIB) relativo–, que contempla un periodo de ajuste progresivo de los vigentes porcentajes de contribución que finaliza en el año 2016.

Ahora bien, en el marco actual de protagonismo de las operaciones de respuesta a crisis, en el caso de la mayoría de las naciones, su participación en los presupuestos y estructuras comunes representa sólo una parte de las dotaciones anuales que sus presupuestos de Defensa dedican a objetivos y fines directamente ligados con la actividad desarrollada por la Alianza.

Ante la vigente necesidad, no sólo de preparar y mantener las tropas y capacidades asignadas dentro del objetivo de fuerza común, sino de sostener sobre el terreno efectivos y medios de forma continuada para contribuir a la generación de fuerzas, cabría plantearse, en primer lugar, hasta que punto todos los gastos asociados a dichos despliegues van más allá de lo que razonablemente cabría exigir a las naciones participantes desde el punto de vista de su Defensa Nacional, criterio de *Over and Above* ya citado, y, en segundo lugar, si el principio de solidaridad se está respetando o sería necesario establecer algún mecanismo que, además de permitir la aplicación del citado criterio en materia de financiación de los mencionados gastos asociados a los despliegues, asegurara el reparto solidario de los mismos entre todas las naciones.

Se podría considerar que una primera aproximación a este mecanismo ya ha sido introducida en el nuevo sistema de cálculo de los porcentajes de contribución de cada nación a los presupuestos de financiación común anteriormente citado, puesto que la metodología a utilizar⁵ tiene en cuenta la aportación en términos de efectivos de personal de cada una de las naciones a actividades operacionales críticas de la OTAN durante un periodo continuado de tiempo con el objetivo de analizar si el porcentaje que dichos efectivos representan sobre el total de los aportados se desvía o no

⁴ SRB-N(2005)0034-REV3, de 22 de julio.

⁵ SG(2006)0225, de 28 de marzo.

LA FINANCIACIÓN

del *cost share* que le corresponde a dicha nación según su PIB relativo, contemplando la posibilidad de ajustar en más o en menos dicho *cost share* según la desviación detectada mediante compensaciones entre las naciones involucradas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que sólo se contabilizan efectivos de personal y no los gastos asociados a los demás medios puestos sobre el terreno de operaciones, que además el resultado económico de los potenciales ajustes tiene como referencia el montante de los presupuestos comunes de la Alianza y no está directamente relacionado con los costes asociados a las aportaciones y al desarrollo de las operaciones en cuestión, cabe esperar que los efectos del método de ajuste propuesto tengan un carácter más simbólico que real. Es más, desde el punto de vista de la gestión de los recursos, el ya complejo escenario de diferentes *cost shares* anuales previsto para los diez próximos años se complicará aún más con los ajustes a introducir por *burden sharing*.

Los resultados del primer análisis realizado⁶ sobre aportación de efectivos de personal para el periodo comprendido entre los años 2002 y 2005, ambos incluidos, han mostrado desviaciones, en algunos casos significativas. La aportación de efectivos de España ha sido del 5,7577%, por encima de su actual *cost share* de 3,90% e incluso del de 5,5487% (PIB relativo) que le corresponderá en 2016, año en que debe finalizar el periodo de actualización progresiva de los porcentajes de contribución.

Será necesario comprobar si con el tiempo las naciones van a considerar suficiente este mecanismo como el único en vigor para asegurar un reparto equitativo de cargas y, además, verificar su capacidad y voluntad para satisfacer los requisitos de los futuros procesos de generación de fuerza en el contexto de financiación actual.

A este respecto habría que tener en cuenta que, si fuera necesario, la financiación común podría jugar un papel más relevante en este sentido, dando lugar a esquemas más simples, completos y eficientes. Bastaría mencionar el utilizado tradicionalmente en el seno de la Organización de Naciones Unidas con motivo de las misiones de mantenimiento de la paz por ella lideradas, basado en la tipificación y contabilización de las aportaciones nacionales al teatro de operaciones en términos de tropas, medios terrestres, navales y aéreos, y en la compensación parcial, mediante finan-

⁶ SRB(2006)0026, de 4 de mayo.

LA FINANCIACIÓN

ciación común, de los gastos asociados a las mismas. Dicha compensación se realiza de acuerdo a módulos económicos unitarios establecidos para cada tipo de aportación. En el caso de la OTAN, el importe fijado para dichos módulos serviría para regular la aplicación del principio de *Over and Above*. No sería necesario actuar sobre los vigentes *cost shares* y el reparto de cargas se modularía mediante las contribuciones al presupuesto de financiación común que habría que establecer para esta compensación de gastos a las naciones y los pagos que estas recibieran a través de dicho presupuesto. En definitiva, resultaría un mecanismo similar al que rige actualmente la financiación del NSIP, en el que las naciones contribuyen a la financiación de la totalidad de proyectos del programa según sus *cost shares* y reciben la correspondiente a los suyos propios.

Conclusiones

Los principios que rigen la financiación en común dentro de la Alianza han permanecido inalterados durante prácticamente toda su existencia. La Alianza se encuentra inmersa en un proceso de transformación dirigido a adquirir las capacidades necesarias para hacer frente a las exigencias del entorno de seguridad y defensa actual y previsto para el futuro, donde la conducción de operaciones de respuesta a crisis absorberá la mayoría de su actividad y recursos. Basándose en la experiencia adquirida durante los diez últimos años, dicho proceso de transformación debería hacerse extensivo al área de la política de financiación. Si bien en esta línea recientemente se han introducido modificaciones a dicha política, existe aún un margen importante para futuras mejoras y para una mayor adaptación de los principios y criterios de financiación a las necesidades vigentes.

La experiencia nos indica que la introducción por consenso de modificaciones sustanciales en materia de gestión de recursos y de financiación común es difícil y laboriosa. No obstante, la Cumbre de Riga, programada para el próximo mes de noviembre, además de servir para hacer balance de los logros conseguidos en materia de la transformación de la Alianza y de mejora de las capacidades necesarias, brindará la oportunidad de identificar áreas de posible mejora y futuro trabajo en lo relativo al uso de la financiación común y de los principios que han de regirla. Las iniciativas que podrían ser objeto de propuesta para su estudio e implantación en esta materia se concretarían en:

LA FINANCIACIÓN

- Con motivo del desarrollo de nuevos aspectos de la misión en Afganistán o de otras futuras operaciones, ampliar la lista de capacidades elegibles para recibir financiación en común cuando las circunstancias así lo aconsejen.
- Analizar la aplicación de la financiación común a los requisitos asociados al funcionamiento operativo de la NFR, fundamentalmente en lo relativo a los gastos derivados de su disponibilidad y transporte estratégico.
- Con el objetivo de asegurar un reparto equitativo y solidario de cargas en el ámbito de las operaciones de respuesta a crisis, estudiar un sistema que contabilice las aportaciones nacionales en términos de tropas y medios (terrestres, navales y aéreos), establezca unos módulos unitarios de cuantificación económica de las mismas a efectos de rembolsar a las naciones los gastos asociados a dichas aportaciones en la medida que se determine, constituyéndose a estos efectos el presupuesto de financiación común requerido que se financiaría por todos los miembros de la OTAN, según su *cost share* general.

Ello en aplicación de los ya citados principios de *Over and Above* y solidaridad (*ability to pay*) reconocidos en el ámbito de la Alianza como rectores en materia de elegibilidad para recibir financiación común y para el reparto de cargas.

ÁLVARO J. PINO SALAS
Coronel del Cuerpo de Intendencia del Ejército del Aire.

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

La OTAN ha cambiado mucho desde el fin de la guerra fría pero el mundo lo ha hecho más rápido.

The Economist, mayo de 2002.

Introducción

Este capítulo tiene por objeto proporcionar los indicadores que nos sirvan de reflexión para entender y en su caso anticipar cómo puede ser la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en un futuro a medio plazo.

Las iniciativas de futuro de la OTAN están fundamentadas en conceptos e ideas que ahora son experimentales o considerados emergentes y que se apuntan en la actualidad como tendencia de futuro.

Para esta prospectiva, los documentos de trabajo de la OTAN miran hacia un horizonte de 10 a 15 años. En este sentido, Documentos como el *Strategic Vision 2004*, los comentarios del secretario general de la OTAN en la Reunión Ministerial de Berlín de octubre de 2005, la nueva Guía Ministerial de 2006 nos dan una orientación para anticipar estos cambios.

Contamos además con una buena herramienta de referencia. Hace 15 años la OTAN inició un proceso de cambio sin precedentes propiciado por el fin de la guerra fría. Quince años que han visto pasar de una OTAN militar y defensiva protegida en sus fronteras y amparada en una estrategia nuclear a otra sin fronteras, de cooperación, de marcado carácter político y multifuncional.

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

El rasgo distintivo de aquella OTAN del 1991 era el cambio, la nueva OTAN –el Nuevo Concepto Estratégico del 1991– tan ávida por integrar a los países del Este y marcadamente «eurocentrista» –la famosa descripción generalizada sobre las capas de cebolla donde los nuevos países buscaban la garantía del centro–. Con esta mirada hacia atrás tenemos una buena referencia de cálculo para saber qué se puede esperar en términos de cambio en 15 años.

La idea central de la OTAN en la actualidad es «la transformación», ya citada en el Concepto Estratégico de 1999 en sus conclusiones como la «OTAN transformada». Una transformación que se nutre de elementos de operaciones, políticas de asociación y capacidades utilizables. La transformación en un mundo globalizado.

La OTAN se perfila como una organización que incorporará nuevos socios, que trabajará más estrechamente con otras Organizaciones Internacionales (OI), Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y nuevos elementos operativos sobre el terreno –compañías privadas de seguridad, por ejemplo–, en operaciones complejas y múltiples y que utilizará de forma precisa las capacidades requeridas aportadas por las naciones y por ese entramado sistema de cooperación internacional basado en OI y ONG.

La OTAN se hará más global de forma inevitable y en esta OTAN globalizada las tareas de adiestramiento, evaluación y reforma de la defensa, cooperación militar y eficacia operativa marcarán la pauta de la mencionada transformación. Muchos países necesitan y seguirán necesitando un asesoramiento para la constitución y adecuación de sus Fuerzas Armadas y lo que es más importante, un respaldo político de corte internacional para sus políticas de reforma. La parte política y militar de estas reformas serán interdependientes.

La OTAN, por su parte, obtendrá un beneficio de esos países aumentando sus capacidades militares con algunas capacidades específicas.

Así, y como una primera aproximación, vemos desde nuestro observatorio una OTAN que experimentará cambios sucesivos y ajustes en el tiempo y que se adaptará en consecuencia a los mismos con inusitada rapidez. Desde el Nuevo Concepto Estratégico del 1991 la OTAN ha firmado un solo Concepto Estratégico (CE) más y ha afinado sus decisiones en cinco Cumbres importantes: Bruselas 1994 –decisión sobre el marco PfP (*Partnership for Peace*)–; Madrid 1997 –relaciones especiales con Rusia y Ucrania–; Washington 1999 –CE 1999 e invitación para formar parte a los tres países del Grupo de Visegrado–; Praga 2002 –reforma de la Estructura de

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

Mandos y Concepto (*Nato Response Force*): y Estambul 2004 –nuevos desafíos geopolíticos–. Riga 2006 será la sexta. Así, podemos esperar en los próximos 15 años un nuevo CE y otras cinco o seis cumbres importantes.

La probabilidad de ejercer la autodefensa en territorio propio frente a un ataque armado será muy poco probable, pero su intervención en escenarios alejados –hace años impensables– con el uso de la fuerza militar continuará siendo lo previsible. Algunas de estas intervenciones tendrán un marchamo de artículo 5 ya que la amenaza no se situará necesariamente en contacto con la frontera de los países OTAN, como lo era en el pasado. La variedad de misiones será su toque distintivo así como la flexibilidad para integrar a países de contacto en determinadas misiones.

La sensibilidad generada en la opinión pública de los países occidentales hacia la «seguridad humana» hará del uso de los medios de la OTAN algo habitual para aliviar el sufrimiento de la población en situaciones de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, lo que implicará un uso frecuente de medios sanitarios, de ingenieros y logísticos en lugares alejados. Estas ayudas serán limitadas y no supondrán una carga pesada para los países miembros, pero sí un uso frecuente de recursos especializados.

Otro factor será la duración de esas misiones. La experiencia nos ha demostrado que la OTAN se ha hecho efectiva en operaciones de asistencia y reconstrucción –Afganistán y Balcanes– operando como media o como previsión durante más de una década en esos escenarios. La multinacionalidad, las rotaciones de países líderes y la flexibilidad para adaptarse a esquemas cambiantes le hacen adecuada para estas misiones y estas modalidades. No obstante, la percepción de estas intervenciones como *follow on forces* (fuerzas de continuación) después de operaciones de alta intensidad puede que generen una visión generalizada de la OTAN como fuerzas de poca contundencia o resolución.

Saber si el terrorismo internacional va a seguir siendo un factor determinante en la estrategia de la OTAN es otro elemento clave a considerar. En cualquier caso, la OTAN no ha sido ni será el foro preferido ni el más adecuado para la lucha efectiva contra el terrorismo global de base extremista, aunque sí coadyuvará al mismo. Lo más previsible es que esta amenaza continúe siendo cierta y junto con la proliferación y el acceso a las armas de destrucción masiva como la más peligrosa de todas las combinaciones, y así lo reconocen la Estrategia de Seguridad Europea de 2004 y la OTAN en sus estimaciones de inteligencia.

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

El asesoramiento militar para la reforma de las Fuerzas Armadas de los países del área PFP requerirá de la OTAN recursos humanos muy cualificados y especializados. La cooperación militar seguirá siendo un cometido básico de seguridad como ya lo indica de hecho la *Comprehensive Political Guidance 2005*.

El tema de la ampliación de nuevos miembros seguirá un ritmo pausado y esto será así porque los países mejor situados ya son miembros de la Alianza. El gran debate de la ampliación se produjo a mediados de los años noventa siendo en la actualidad un tema de menos alcance y urgencia. En cualquier caso, los Balcanes y el Cáucaso son las áreas que tienen sus programas más adelantados. La Alianza de los 26 actuales puede dispararse a 33 (los seis balcánicos más Georgia, con Moldavia también preparado), pero los límites de este crecimiento parecen próximos a alcanzarse y en cualquier caso, la OTAN parece más interesada en la política de «partenariado» que en la aceptación de nuevos miembros. En este tema la opinión de Rusia siempre será de excepcional importancia y, en todo caso, el mapa político final de la OTAN debe tener una dimensión geopolítica y geográfica coherente.

Sin embargo, cualquiera de estas tendencias puede verse abortada por uno de esos factores de discontinuidad que den a la Alianza un giro imprevisible y le obliguen a reaccionar. En este contexto, no obstante, incluso un acontecimiento de tanto calado como el 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos –y su continuación en los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y 7 de julio de 2005 en Londres por citar algunos– no ha supuesto un cambio drástico o abandono de ninguno de los cometidos tradicionales y básicos de la Organización, y de hecho el CE actual sigue siendo el de 1999. Así pues, la OTAN parece resistente y se adapta de forma ágil frente a las nuevas amenazas y desafíos. Una lectura diferente, por otro lado, nos demuestra que dado el número tan elevado de países miembros la dificultad de consensuar nuevos marcos estratégicos de actuación frente a las nuevas amenazas es muy grande.

Una última consideración. El futuro de la OTAN, su relevancia política y militar, estará muy condicionada a la percepción social de su utilidad, de sus éxitos y de sus fracasos, y los países miembros impulsarán la Alianza a tenor de los mismos. Y ante este hecho, la OTAN es muy vulnerable (un reciente estudio denominado *Transatlantic Trends 2006* confeccionado por The German Marshall Fund of the United States muestra un descenso sustancial por parte de los aliados europeos hacia la OTAN, pasando de un 69% como media en el año 2002 a un 55% en el 2006).

Estudios prospectivos

Unos de los Documentos de referencia que nos habla de un futuro posible –futurible– es el *Strategic Vision: The Military Challenge 2004* confeccionado por los dos Mandos Estratégicos de la OTAN. Dado su nivel de redacción, aunque el Documento tiene un enfoque operacional muy notable no está exento de un contenido estratégico muy bien definido.

Este contexto nos dice del efecto de la globalización, de los nuevos riesgos como las migraciones incontroladas o los desequilibrios demográficos, y del riesgo de un nuevo y sofisticado tipo de guerra asimétrica. De igual manera, los «Estados fallidos» y los conflictos sin resolver continuarán configurando y siendo parte inherente de ese futuro:

«“Estados fallidos” que aunque carentes de una significación estratégica tradicional de orden geográfico o por sus recursos, pueden adquirirla, gracias a ser bases potenciales para operaciones emprendidas por actores no estatales.»

Hablando del efecto de globalización, es muy significativo el análisis que el propio secretario general de la OTAN hace de este factor global, en especial, del lado oscuro de la globalización:

«Estos ataques (11-S) fueron conducidos por saudíes, basados en Afganistán, con células en Alemania, que entrenaban en África antes de golpear en Estados Unidos.»

El Documento nos da unas ideas sobre los factores que influirán en las operaciones y el modo en que la Organización se adaptará a éstos. Así, entre los primeros, destaca la convicción en el uso frecuente de operaciones militares, la multinacionalidad y complejidad de las mismas, y la estrecha supervisión política y social de esas actuaciones militares.

La Organización tendrá que utilizar el concepto de fuerzas ágiles y expeditivas, altamente tecnológicas, capaces de integrar otras menos avanzadas. Y también las denominadas Operaciones Basadas en Efectos (EBO).

La eficacia de este nuevo enfoque operativo –EBO– está basada en la superioridad de la información y de la toma de decisiones, la coherencia de los efectos y las capacidades militares –entre otras– para conseguirlos y en una proyección conjunta y sostenible. Resulta muy revelador el paralelismo con la visión europea sobre las operaciones. En palabras del brigadier

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

Abbot –destinado en el Estado Mayor de la Unión Europea y pronunciadas en el Congreso sobre Seguridad Europea de Berlín en noviembre de 2005–, las operaciones se sustentan en tres pilares: proyección, apoyo logístico e interoperabilidad.

Como comentario final sobre este Documento conviene traer aquí su preocupación principal:

«La amenaza global del terrorismo, el uso de armas de destrucción masiva y la inestabilidad regional son los grandes desafíos del siglo XXI.»

La propia Guía Ministerial del 2006 tiene carácter prospectivo. Como ella misma indica, está concebida con una visión de diez años e incluso más. La parte central del Documento tiene que ver con el nivel de ambición.

Sobre este nivel de ambición o número de esfuerzos, la OTAN no está exenta de las corrientes nacionales sobre la estrategia. Ya en el año 2004, el Ejército británico hacía hincapié en el enfoque expedicionario, mayor del que habían inicialmente previsto en su Revisión Estratégica y en consecuencia en el aumento del número de operaciones militares menores –*small wars*–. De igual manera, la OTAN ha aceptado el concepto de fuerza equilibrada que los británicos tienen como modelo de su diseño de Ejército –*Balance Force*–.

Esta tendencia para enfocarse en *Smaller Joint Operations* –máximo de nivel división en su componente terrestre– parece que continuará en detrimento de las grandes operaciones –*Major Joint Operations (+)* de hasta tres cuerpos de ejército– y así lo atestigua esta nueva Guía Ministerial de 2006. Un nuevo enfoque hasta cierto punto lógico si consideramos la dificultad de montar una operación de este calado (*major*) por un numeroso grupo de países en coalición.

La idea de poder hacer frente a dos operaciones más otras tareas menores es antigua y se remonta al tiempo de la guerra fría cuando los norteamericanos hablaban de «dos guerras y media» –pensando en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, China y un frente menor–. La OTAN también hablaba de dos esfuerzos con un Mando Central y otro Sur. Así, la idea de poder hacer frente a dos operaciones principales de forma simultánea tiene visos de mantenerse en el medio plazo.

En cualquier caso, los esfuerzos quedarán también a expensas de las variaciones que convenga el *Intelligence Estimate*. Si se mantienen los des-

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

equilibrios regionales, el terrorismo internacional y los otros factores de desestabilización (pugna por los recursos naturales, irredentismo, conflictos internos con gran sufrimiento por parte de la población) en la línea actual, no se pueden esperar unos cambios drásticos en el número y dimensión de los esfuerzos.

Otros dos estudios prospectivos nos arrojan más luz sobre la forma en que los escenarios futuros influirán en el papel y el alcance de la OTAN.

El primero de ellos es *Strategic Trends* elaborado por el Órgano Conjunto de Doctrina británica (*Joint Defence Concept Centre*) sobre el 2004 y revisado en el 2006. Algunas de sus conclusiones son muy reveladoras. Por ejemplo, cita que «el grado en que las grandes naciones podrán ignorar las guerras locales se reducirá» y que «los riesgos por intervenir aumentarán, etc., y que los costes de esas intervenciones serán mayores tanto para las fuerzas desplegadas como para la propia nación en todo su territorio»:

«La OTAN permanecerá como el acuerdo de seguridad regional más importante.»

Los asuntos claves –prevé– serán la ampliación, las relaciones con Rusia, la implicación norteamericana, la relación de Estados Unidos con la Unión Europea, y el papel de conjunto de la OTAN.

Sobre el primer punto el estudio prevé posteriores ampliaciones hasta el año 2030, siendo clave dónde establecer los límites geográficos de esa ampliación.

Las relaciones con Rusia será un asunto central. Rusia no tiene más opción que aceptar las ampliaciones hasta el 2015, mediante consulta, e incluso plantearse su propia incorporación a la OTAN a partir de esa fecha.

Estados Unidos muy probablemente seguirán totalmente implicados en la OTAN aunque sus intereses de seguridad se ampliarán progresivamente. La visión más probable respecto a la OTAN es que permanezca como fuerzas de limpieza después de la actuación de fuerzas coaligadas más reducidas y más combativas.

Estados Unidos y la Unión Europea convergerán en las ampliaciones y los intereses de forma general, aunque los europeos podrán ser más autónomos.

Finalmente, sobre el papel general de la Organización, el artículo 5 seguirá como centro de la Alianza aunque el enfoque real se volcará sobre las operaciones de apoyo a la paz, y en concreto sentencia:

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

«En la práctica, es muy improbable que se lleguen a conducir grandes operaciones militares.»

En consecuencia, es muy probable que la OTAN se organice en círculos de países con diferentes capacidades solicitando de los contribuyentes menores roles especializados.

En definitiva, la OTAN se hará más política y menos militar en su orientación y no surgirá ninguna otra organización capaz de aproximarse a ella en capacidades. Las operaciones de paz llegaron a formar su columna vertebral.

El segundo Informe prospectivo es el denominado *Mapping the Global Future*, elaborado por la Nacional Intelligence Council de Estados Unidos en diciembre de 2004. La clave de este Informe ha sido presentar cuatro escenarios de reflexión en un horizonte del 2020.

En realidad, el Informe es una continuación y actualización de los conocidos *Global Trends 2010* y *Global Trends 2015*.

Una de sus primeras apreciaciones es sobre la globalización:

«Globalization is a mega-trend more than an array of key drivers»
(«La globalización es una imponente tendencia de cambio y es mucho más que la suma de distintos factores de transformación»).

Básicamente, los cuatro escenarios son denominados de la forma siguiente: *Davos World*, *Pax Americana*, *A New Caliphate* y el *Cycle of Fear*. Los escenarios no pretenden adivinar el futuro, ni dar con el rasgo distintivo del futuro real, sino presentarlos como herramientas de reflexión y de ayuda a la toma de decisiones. Todos ellos tienen implicaciones en el modo en que la seguridad es percibida.

El *Davos World* se caracteriza por un crecimiento económico sostenido y el despunte definitivo de India y China como potencias económicas globales. Aún así, el mundo no estará exento de rivalidad y conflicto y de países desfavorecidos.

La *Pax Americana* tiene como rasgo esencial el predominio norteamericano. La OTAN, muy dirigida por Estados Unidos, no encontrará rival en el plano operativo.

En el «nuevo califato» de profesión suní, los Estados árabes se aguparán bajo la autoridad de un califa que ejercerá una autoridad política y moral allende sus propias fronteras. El enfrentamiento con el mundo occidental orientará sus actuaciones. El incremento del terrorismo será muy notable.

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

El *Cycle of Fear* nos traerá un mundo orwelliano, donde los Estados sintiéndose amenazados usarán métodos intrusivos y policiales en las vidas de sus ciudadanos. La seguridad interior y exterior será prioritaria. Muchos Estados se armarán con armas de destrucción masiva tanto para su defensa como para presionar a otros Estados.

Estos escenarios nos dan una orientación sobre las misiones que la Alianza podría ejercer, desde un instrumento en poder de Estados Unidos para operaciones de la paz hasta una agencia especializada en la lucha contra terrorista y la proliferación.

Marcadamente orientada hacia la lucha contraterrorista es la valoración que, por último y como tercer Informe, hace la Fundación para Análisis y Estudios Sociales (FAES) sobre el futuro de la OTAN. En su Documento *NATO: An Alliance for Freedom* de 2005 insta a la Alianza a aprobar un Nuevo Concepto Estratégico donde la clave se sitúe en la lucha contra el «terrorismo islamista y la proliferación de armas de destrucción masiva» a la par que se refuerze la idea de extender la democracia y la libertad. De igual manera propone la globalización de la Alianza incluyendo socios fuera del área euroatlántica y el desarrollo de la dimensión de seguridad interior: *Homeland Security*.

En definitiva, el foco de la actuación de la Alianza en el futuro, ya sea contraterrorismo, operaciones de la paz o misiones de adiestramiento y asistencia militar, resulta clave para entender el futuro papel de la Organización y su contribución a la seguridad internacional.

La Cumbre de Riga

Los resultados de esta Cumbre no son objeto de este trabajo pero sí un punto de situación sobre la transformación de la OTAN.

Los temas de debate nos ponen en el camino de esta tendencia de futuro. La Fuerza de Respuesta OTAN (NRF, en sus siglas en inglés) no hace sino indicarnos la necesidad de actuar con rapidez en escenarios alejados y con capacidades operativas evaluadas. Fuerzas que son inicialmente de OTAN pero que nadie nos dice que nos se incrementarán o nutrirán de otras capacidades aportadas por socios de la Organización en sus fases iniciales.

El compromiso de Afganistán nos habla de un esfuerzo multinacional, complejo, sostenido, continuado en el tiempo en áreas exteriores y distantes. Un compromiso de *nation building* en un teatro que históricamente se ha mostrado como imprevisible e indomable.

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

El estudio de las relaciones con los países de contacto –países como Australia o Nueva Zelanda– o la actualización sobre los avances con Rusia y Ucrania, nos dicen de la globalidad y de la importancia creciente de socios importantes.

Otro tema de interés será la iniciativa sobre programas de adiestramiento para socios en la zona de Oriente Medio.

Todas estas tendencias nos ponen en el camino del futuro que ya hemos dibujado aquí.

El interés para España

Las tareas de cooperación militar y asistencia a países del Oriente Próximo y quién sabe en otras áreas que pueden aparecer como de interés abren un papel importante para el que España puede aportar experiencia y capacidades.

Países del norte de África e incluso de Iberoamérica pueden entrar fácilmente en este programa de «partenariado»

En definitiva, España debe seguir manteniendo su peso político dentro de la Organización y no hay duda que aportando recursos para albergar en su territorio un cuartel general dentro de la Estructura de Mandos y proporcionando fuerzas para la Estructura de Fuerzas constituye un medio eficaz y visible para tal fin.

El otro aspecto es su aportación funcional, en especial lo relativo a programas de asistencia en la reforma de las Fuerzas Armadas de los países socios, los programas de acceso e integración de los nuevos socios, las tareas de evaluación y adiestramiento de las distintas fuerzas ya sean de OTAN para NRF o de certificación de unidades de los países socios, y por supuesto, la contribución a las operaciones. Muchas de estas funciones se canalizan y se ejercen a través de los Cuarteles Generales de las Estructuras de Mando y de Fuerzas.

Conclusiones

La OTAN, a medio plazo, seguirá siendo un foro de consultas y de decisión política, el más importante de carácter regional. Su relevancia dependerá del grado de compromiso de los Estados constituyentes. La

INICIATIVAS DE FUTURO DE LA OTAN

OTAN será, en definitiva, lo que decidan sus Estados miembros respecto a ella.

Su relevancia dependerá fundamentalmente de los siguientes factores:

- El papel de la Alianza. Según su enfoque principal se dirija bien hacia las actividades de contra terrorismo, o las operaciones de respuesta a crisis, o las misiones de asistencia y adiestramiento, así será su naturaleza. Y dentro de estas misiones generales, el grado de aceptación y de eficacia en el resultado de las misiones de combate será lo que determine su credibilidad. El compromiso artículo 5 permanecerá invariable.
- En esta línea, la opinión pública ejercerá de forma constante una supervisión de las operaciones y difícilmente aceptará un fracaso de la Alianza. Si éste se produce y, a la vez, los Estados miembros se retraen para participar en acciones de combate, la OTAN perderá relevancia. En este sentido, el transcurso de las operaciones en el sur de Afganistán va a constituir una primera prueba sobre la fiabilidad de la Alianza.
- El tercer factor es la globalización. Este factor se muestra como una tendencia imparable. La OTAN será una asociación con socios globales y sin límites geográficos de actuación.
- El cuarto y último factor es el discurso de la «transformación» al cuál la OTAN ha dedicado un Mando Estratégico. Si ahora la transformación se explica en términos conceptuales, militares, institucionales, políticos y geográficos, este proceso seguirá configurando el significado de la OTAN en estos campos u otros. La idea de una OTAN puntera en términos de transformación y liderando los cambios se mantendrá en el futuro.

En definitiva, lo deseable es una OTAN ágil de la cuál su éxito dependerá de su capacidad de adaptación al entorno estratégico y de la aportación de capacidades militares efectivas.

España, que históricamente siempre ha tenido una proyección atlántica extraordinaria, debe fortalecer el denominado vínculo trasatlántico mediante su contribución a las Estructuras de Mando y de Fuerzas y a las misiones de la Alianza en un grado notable y adecuado a su realidad internacional.

JOSÉ ROMERO SALAS

Teniente coronel de Infantería (DEM).

LA DECISIÓN EN LA OTAN

Decidir es formar juicio definitivo sobre un asunto dudoso. Es una función superior propia del ser humano en el marco individual. En el marco colectivo esa toma de decisiones está reservada en la actualidad a los órganos políticos democráticos adecuados de los Estados soberanos. Dependiendo del tipo de Estado, la mayoría de las decisiones son tomadas por el poder ejecutivo o por el legislativo aunque lo más frecuente es que exista un reparto a la hora de decidir. El ejecutivo toma la mayoría de las decisiones de carácter rutinario reservándose el legislativo, además de la preparación y aprobación de las leyes, determinadas decisiones de gran importancia y la supervisión y sanción, en su caso, de las que toma el ejecutivo. Por su parte, el poder judicial en sus más altas instancias puede tomar decisiones de gran importancia en el marco constitucional de cada Estado. En algunas ocasiones es el pueblo soberano el que debe de tomar las decisiones directamente en asuntos de especial trascendencia. En la mayoría de los Estados, la capacidad de tomar determinadas decisiones está asignada a los órganos de gobierno pertinentes de los entes locales, provinciales y regionales. En los Estados de carácter más o menos federal, la toma de decisiones está en mayor o menor grado descentralizada. Para dar una imagen completa de la situación mundial en este campo, es preciso recordar la existencia de regímenes políticos de carácter autoritario en los que la toma de decisiones se aparta del modelo democrático descrito.

La toma de decisiones en las organizaciones internacionales ha sido y es objeto de controversia. La Organización de Naciones Unidas (ONU) es un ejemplo paradigmático de la dificultad de decidir en los temas que afectan a los Estados soberanos que son miembros de la Organización. El sis-

LA DECISIÓN EN LA OTAN

tema usado es bien conocido así como sus carencias a las que se une la muy difícil cuando no imposible tarea de imponer las decisiones cuando se producen. En muchas otras organizaciones multinacionales, existen igualmente dificultades para tomar decisiones y para asegurar el cumplimiento de las que se toman. En el panorama político mundial, alcanzar un orden global basado en una organización que pueda decidir en los contenciosos entre las naciones e implementar de forma efectiva esas decisiones es quizás el reto más importante de la humanidad en este comienzo del siglo XXI. La ONU podría asumir ese papel siempre que se realice una reforma profunda que la permita desarrollar de forma efectiva tan importante función en el mundo de hoy.

Fundamentos de un proceso complejo

El Tratado del Atlántico Norte firmado en 1949 constituye la base legal y contractual de la Alianza. Creado en el marco del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, en su preámbulo se señalan los objetivos de los aliados:

«Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. Deseosos de promover la estabilidad y el bienestar en el área del Atlántico Norte. Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad.»

Siendo todos ellos importantes, el objetivo inmediato de la Alianza fue durante muchos años la defensa de sus miembros. Por esa razón está muy clara la importancia de la toma de decisiones, que en la jerga aliada se conoce en inglés como *decision-taking*, en la vida de la Alianza. Por su relevancia en el tema de la toma de decisiones, es preciso recordar que los aliados son países democráticos y libres que conservan su total soberanía e independencia. Esa libre adhesión de los miembros, que conservan su capacidad de decisión, ha hecho posible que la Alianza Atlántica haya permanecido en el tiempo, pese a la cambiante situación estratégica. Muchos expertos la consideran como la alianza con mayor éxito de la Historia. Las características ya mencionadas de la Alianza Atlántica exigen que todos los miembros estén perfectamente informados sobre las políticas y las intenciones de los gobiernos aliados. Para asegurar ese

LA DECISIÓN EN LA OTAN

conocimiento es preciso la celebración de consultas políticas con la mayor antelación posible para hacer viable una discusión abierta que permita tomar decisiones por consenso que recojan la libre adhesión de todos y cada uno de los aliados.

Para hacer posible la consecución de los importantes compromisos adquiridos por los aliados tras la firma del Tratado en 1949 o su adhesión posterior al mismo, se creó la estructura que conocemos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en cuyo seno se celebran las consultas sobre todos los temas relevantes para los aliados y se toman las decisiones sobre los asuntos políticos y militares. Entre esas decisiones los aliados debían y deben ser capaces de tomar algunas tan importantes como aquellas que pueden afectar a la defensa de sus miembros y al compromiso de sus Fuerzas Armadas. En el artículo 9 del propio Tratado del Atlántico Norte las partes signatarias establecen:

«Un Consejo en el que cada una de ellas estará representada para examinar las cuestiones relativas a la aplicación de este Tratado.»

El Consejo del Atlántico Norte (CAN) está dotado de autoridad política y capacidad de decisión. Su estructura y funcionamiento son bien conocidos pero conviene recordar que es en el CAN donde se toman todas las decisiones importantes y que todos los gobiernos aprueban las políticas decididas en su seno bajo su autoridad asumiendo el consenso en que se basan sus decisiones. Desde su primera reunión en septiembre de 1949, se inició un sistema de consultas políticas como base de la posterior toma de decisiones por los aliados. Las experiencias no siempre positivas sobre el funcionamiento de la desaparecida Sociedad de Naciones y de la entonces recién nacida ONU estuvieron presentes al considerar como debía funcionar una Alianza que necesitaba ser eficaz y por ello ser capaz de tomar decisiones y de implementarlas en el momento adecuado. El papel central de las consultas en la toma de decisiones se refleja ya en el artículo 4 del Tratado:

«Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada.»

Vemos pues que los elementos fundamentales para posibilitar la toma de decisiones basándose en las consultas políticas se encuentran en el pro-

LA DECISIÓN EN LA OTAN

pio Tratado Constituyente de la Alianza. En efecto, en el Tratado se señalan dichas consultas como forma de trabajo y se crea el CAN para el desarrollo de las mismas. Por su parte el llamado «Comité de los Tres» recomendaba en el año 1956 entre otras cosas que:

«Los miembros debían informar al Consejo de cualquier acontecimiento que afecte significativamente a la Alianza.»

El Consejo sigue siendo hoy, 57 años después de su primera reunión, el foro político por excelencia de la OTAN. Un estilo abierto y directo facilita el trabajo del CAN cuyas reuniones preside el secretario general que juega un papel esencial en las deliberaciones. Las consultas de carácter técnico y menor trascendencia se producen en otros órganos de la estructura de la OTAN. Las consultas que tienen lugar en el Comité Político son generalmente preparatorias de las reuniones del CAN. El Grupo de Coordinación de Políticas, los grupos políticos *ad hoc*, el Comité de Planes de Defensa y otros grupos y comités, incluyendo el Comité Militar, realizan consultas sobre temas de su competencia y asesoran sobre ellos al CAN facilitando así su toma de decisiones. Todo este proceso se conoce dentro del Cuartel General de la OTAN con el término inglés *decision-making*. El CAN se reserva la decisión final y vinculante de todos los asuntos que revistan importancia según su criterio. Ciertas decisiones de carácter técnico pueden tomarse por delegación en comités especializados. En la mayoría de estos casos las decisiones tomadas deben elevarse al CAN para su conocimiento o endose. El Comité de Planes de Defensa en el ejercicio de sus responsabilidades, asume las mismas funciones y goza de los mismos atributos y autoridad que el CAN en materias de su competencia. En general el planeamiento de defensa de la OTAN constituye un ejemplo de cómo las consultas se han formalizado a través de Documentos como la Directiva Ministerial, el Cuestionario de Planeamiento de Defensa y la Revisión Anual de la Defensa. El proceso se completa con mecanismos como los exámenes multilaterales para reconciliar los planes de fuerza del país y los Objetivos de Fuerza o planes de la OTAN. Cuando es preciso se realizan consultas adicionales fuera del ciclo normal de planeamiento en un intento de armonizar siempre los planes nacionales y los de la Alianza en su conjunto.

El Grupo de Planes Nucleares (GPN) tiene también un estatus particular. En efecto los ministros de Defensa de los países que participan en el Comité de Planes de Defensa (todos menos Francia) se reúnen periódica-

LA DECISIÓN EN LA OTAN

mente en el GPN donde se debaten cuestiones específicas de política asociadas a las fuerzas nucleares. La política nuclear se revisa continuamente adaptándose de forma conjunta las decisiones relativas a su modificación o adaptación.

Es bien conocido que las decisiones del CAN tienen igual valor independientemente de que se reúnan los embajadores, los ministros o los jefes de Estado y/o Gobierno. Sin embargo, algunas decisiones de gran relevancia como la invitación a nuevos miembros o la aprobación de un Nuevo Concepto Estratégico se reservan para su sanción final y la firma del Documento en las reuniones al más alto nivel. En estos casos las decisiones ya han sido consensuadas previamente por los embajadores. Otras decisiones relevantes se pueden dejar para las reuniones ministeriales.

Consultas para todo

Las consultas en la OTAN se realizan de muy diversas maneras y a diferentes niveles como se ha mencionado anteriormente al describir el mecanismo formal de la toma de decisiones. En su forma más elemental se desarrollan como un simple intercambio de información y opiniones. En otros casos las consultas consisten en la comunicación de decisiones o acciones que los distintos gobiernos aliados han tomado o están a punto de tomar y que pueden afectar de algún modo al resto de los aliados. Pero además de estas consultas más o menos formales existen los intercambios de opiniones e ideas entre los embajadores representantes permanentes y también las que se realizan entre otros miembros de las distintas representaciones nacionales. Los embajadores se reúnen habitualmente (una vez por semana al menos) en almuerzos o cafés de trabajo en los que sin la trascendencia de una reunión formal del CAN charlan sobre los temas de interés. En esas reuniones los embajadores presentan ocasionalmente ideas o propuestas, más o menos maduras, de sus gobiernos sobre asuntos relevantes para la vida de la Alianza. Es preciso destacar la relevancia de la sutil y compleja labor de los embajadores en sus contactos con los colegas de otros aliados. En dichos encuentros así como en las reuniones informales del CAN y en los llamados días fuera del cuartel general (*away-days*), se han lanzado y perfilado algunas de las iniciativas más importantes para la vida de la Alianza. Las buenas relaciones y los contactos fluidos son esenciales en la actividad del Cuartel General de Bruselas como lo son la habi-

LA DECISIÓN EN LA OTAN

lidad y la oportunidad para presentar de forma adecuada las propuestas o ideas de las autoridades nacionales. Sin alcanzar la importancia de esos contactos, todos los destinados en el Cuartel General pueden contribuir a forjar lazos y relaciones que faciliten la comprensión y asunción de los puntos de vista nacionales por el personal de otros países aliados. El proceso informal de consultas sirve de apoyo al proceso formal y es conocido por algunos como moldeado de las decisiones o en inglés *decision-shaping*.

El anteriormente descrito procedimiento de consultas se ha visto sometido a fuertes tensiones por diversas causas en los últimos años. Entre éstas es preciso mencionar en primer lugar el aumento del número de miembros de la Alianza según lo decidido por los aliados en las Cumbres de Madrid y Praga. Ello ha supuesto que las reuniones se hayan alargado significativamente y que todo el sistema de relaciones se haya complicado notablemente. El aumento de 16 miembros a 19 fue asumido sin demasiadas dificultades. Sin embargo, el paso a 26 países ha supuesto objetivamente un incremento notable del número de miembros que ha repercutido en todos los aspectos de la vida de la OTAN en general y del Cuartel General en particular. Sin culpar a los nuevos y entusiastas aliados por nada, la rutina actual de la vida en el Cuartel General es notablemente distinta de la existente hace diez años. La ampliación se ha afrontado con un espíritu constructivo y está clara la contribución importante de esos países al cumplimiento de los fines de la Alianza. Sin embargo, ignorar las dificultades objetivas sería negativo sobre todo teniendo en cuenta la política de puertas abiertas a futuras ampliaciones que se producirán cuando se den las condiciones adecuadas y lo decidan unánimemente los actuales miembros.

Otro elemento a tener en cuenta, es la repercusión en el proceso de consultas de las iniciativas de cooperación. En la Cumbre de Bruselas del año 1994 la OTAN lanzó la iniciativa llamada Asociación para la Paz (APP). Esta iniciativa ofrecía la posibilidad de una relación particular e individualizada entre la Alianza y cada uno de los países que habían pertenecido al disuelto Pacto de Varsovia, incluyendo a las nuevas repúblicas nacidas tras la desaparición de la Unión Soviética. Se completaban así otras ayudas y la labor de entonces llamado Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) nacido en diciembre de 1991. La creación de la APP ha sido uno de los éxitos más notables de la OTAN en los últimos 25 años. Durante mis años al frente de la División de Seguridad y Cooperación Regional he podido comprobar directamente las grandes expectativas que muchos de esos países habían puesto en la APP. Los resultados de la

LA DECISIÓN EN LA OTAN

cooperación prevista en esa iniciativa y de los mecanismos aplicados en cada caso han sido muy positivos en la mayoría de los casos. Entre esos mecanismos se contemplan las consultas regulares sobre cuestiones políticas con los socios en el marco del Consejo de Asociación Euro-Atlántico (CAEA) creado en 1997 y sucesor del CCAN. Por otra parte, la Comisión OTAN-Ucrania es el foro de consultas adecuado para los asuntos relevantes a la relación especial de la OTAN con ese gran país eslavo. En el seno del Grupo de Cooperación Mediterráneo (MCG) se celebran consultas periódicamente con representantes de los países del Diálogo Mediterráneo. Tras los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y cada vez con más frecuencia, el CAN se reúne con los embajadores de los países del Diálogo Mediterráneo acreditados en Bélgica para intercambiar impresiones sobre temas de interés mutuo. Por otra parte, son frecuentes las visitas al Cuartel General de altos dignatarios de muy diversos países que en la mayoría de los casos se reúnen con el CAN. Entre esos países destacan los participantes en la Iniciativa de Cooperación de Estambul y los países que en la jerga del Cuartel General se llamaron triple-NO (pues *no* eran miembros de la OTAN, *no* eran socios de la APP *ni* participaban en el Diálogo Mediterráneo) y que ahora se conocen como Países de Contacto entre los que destacan Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur. Existen otros países como China, Pakistán e India que también muestran un gran interés por la Alianza y pueden encuadrarse teóricamente en ese Grupo de Países de Contacto.

Las relaciones y consultas con Rusia merecen una mención especial. Desde la Cumbre OTAN-Rusia de mayo de 2002 funciona el Consejo OTAN-Rusia (NRC) y ello ha supuesto la aplicación de lo previsto en la Declaración aprobada en dicha Cumbre por los jefes de Estado y/o Gobierno de los países aliados y Rusia. El NRC proporciona:

«Mecanismos para consultas, construcción del consenso, cooperación, decisión conjunta y acción conjunta.»

Este aspecto de la Declaración, que está debidamente matizado en el texto completo, ha sido usado por Rusia para alegar el derecho a participar en la toma de decisiones reservadas a los miembros de la Alianza. En el campo de la cooperación, a las consultas que se realizan en los altos foros mencionados hay que añadir las que se efectúan en foros especializados. Las consultas realizadas en los foros de cooperación y en las relaciones con los Países de Contacto no deben menospreciarse pues aportan una visión

LA DECISIÓN EN LA OTAN

más amplia de los asuntos, dan oportunidades de colaboración con esos países y contribuyen a la respuesta de la OTAN a los retos a la seguridad que afrontan los aliados al principio del siglo XXI.

El sistema de toma de decisiones sobre la base de consultas ha funcionado en la OTAN desde su creación con notable éxito. Hemos analizado en los dos párrafos anteriores circunstancias objetivas que dificultan el proceso pero que no lo invalidan. Sin embargo, la OTAN es una organización compleja que en la actualidad está presente con sus tropas en escenarios tan diversos como Kosovo y Afganistán. El CAN aprueba con el asesoramiento del Comité Militar el concepto operativo y las modalidades en que se ha desarrollado la participación de las fuerzas aliadas. El CAN también puede pedir el asesoramiento directo de los comandantes supremos del Mando Aliado de Operaciones y del Mando Aliado de Transformación. En el proceso de generación de fuerzas se determina el número y procedencia de éstas. Por otra parte se designa el Cuartel General subordinado de la Estructura de Mando o el Cuartel General de la Estructura de Fuerza que ha de formar el núcleo del Cuartel General de la operación o misión concreta nombrándose a su vez al comandante de la operación. El proceso es supervisado por el CAN que tiene la última palabra en el mismo. El citado comandante podrá y tendrá que tomar decisiones de carácter táctico pero siempre dentro del marco del concepto operativo de la misión encomendada y con informe a su mando superior. El modelo descrito puede variar según la misión, pero en general responde a la práctica habitual de la Alianza en los últimos años. Las decisiones de los comandantes en el ejercicio de su mando son exclusivamente de carácter militar y siempre son tomadas para responder a la situación en cada momento en el marco establecido para la operación o misión. No existen ni deben existir contradicciones entre ese tipo de decisiones y las de nivel superior que se reserva el CAN.

Consideraciones ante Riga

En la Cumbre que se celebrará en Riga los días 28 y 29 de noviembre se culminarán con decisiones al más alto nivel del CAN muchos meses de estudios y consultas para mejorar la Alianza. Según la mayoría de los analistas la reunión servirá para consolidar algunas de las iniciativas lanzadas en previas cumbres y tendrá un carácter que podría llamarse introspectivo. La transformación de la Alianza estará muy presente en la Cumbre y en

LA DECISIÓN EN LA OTAN

ella se pondrá de relieve la necesidad de un cambio de mentalidad para continuar la transformación de una Alianza con carácter territorial a una OTAN expedicionaria que asegure la defensa de sus miembros allí donde esté la amenaza para su seguridad. El secretario general en su alocución mensual del 24 de julio pasado comentó algunos de los temas que serán relevantes en la citada Cumbre. El primero sería un ensanchamiento de la agenda política de la Alianza redescubriendo la OTAN como un instrumento de diálogo político en la solución de conflictos evitando limitarse a ser una simple máquina de generación de fuerzas. Aunque pueda parecer paradójico, una razón para una Alianza más política es la naturaleza de casi todas las operaciones que lidera. En efecto, la mayoría de estas operaciones son misiones de estabilización de larga duración caracterizadas por la necesidad de una interacción entre lo civil y lo militar. Por ello requieren una cooperación muy estrecha con otras instituciones internacionales y con organizaciones no gubernamentales.

Incluso cuando la Alianza está sólo implicada como institución de cooperación en seguridad, es esencial mantenerse al tanto del contexto político regional. Esta necesidad, que es relevante en todos los casos, es particularmente significativa en las relaciones con los países de Oriente Medio y del golfo Pérsico. En esa región una relación aparentemente de carácter puramente militar puede tener implicaciones políticas muy importantes y por ello se ha reservado para la Cumbre la decisión de establecer allí un Centro de Entrenamiento OTAN. Ese Centro parece seguro que estará situado en Jordania y puede beneficiar a países participantes en el Diálogo Mediterráneo y en la Iniciativa de Cooperación de Estambul. La Alianza podría enviar profesores de la Escuela de Oberammergau y del Colegio de Defensa de Roma para ayudar en los primeros pasos del nuevo Centro y en la programación de los cursos.

Todos los expertos coinciden en que en el mes de noviembre se dará una señal positiva sobre la posible futura ampliación reiterando la política de puertas abiertas, pero no se invitará a ningún país a convertirse en nuevo miembro. Por otra parte, se resaltarán la importancia de la relación con los llamados Países de Contacto lanzándose una nueva Iniciativa de Asociación dirigida a países como Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Japón. Países que han demostrado su deseo y voluntad política de cooperar con la OTAN, participando incluso en algunas misiones lideradas por la Alianza, pero que no desean convertirse en miembros. Otro elemento fundamental en la agenda de la Cumbre parece que será la modernización

LA DECISIÓN EN LA OTAN

de las capacidades militares de la Alianza, comprendiendo una declaración sobre la importancia de la Fuerza de Respuesta OTAN que para entonces debería haber alcanzado su Capacidad Operativa Final (FOC). El señor Jaap de Hoop Scheffer destacó también que se trataría de la necesidad de mejorar el transporte estratégico y a este respecto es muy probable que se considere la creación de una capacidad de transporte aéreo estratégico posiblemente con aviones C-17. Otro tema que ocupará a los reunidos en Riga será el futuro de las operaciones de la OTAN: ISAF en Afganistán, Kosovo, la misión de entrenamiento en Irak, la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo y el apoyo a la misión de la Unión Africana en Darfur. Afganistán ocupará un lugar preferente en la reunión dada la situación en ese país, la futura implantación de la fase cuarta y la necesidad de responder al reto más importante al que se ha enfrentado la OTAN en mucho tiempo.

Diversos analistas piensan que existen temas relativos al funcionamiento interno de la Alianza que también serán tratados en la Cumbre. Entre esos temas hay algunos de ellos relacionados con la toma de decisiones, incluyendo la mejora de los procedimientos de planeamiento. En la Cumbre de Estambul de 2004 los reunidos encargaron al CAN el desarrollo de la Guía Política General conocida en inglés como CPG (*Comprehensive Political Guidance*). Esta Guía fue endosada por los ministros de Defensa en su reunión de junio y será considerada en la capital de Letonia por los jefes de Estado y/o Gobierno. La CPG es considerada por algunos expertos como un documento puente hasta que se redacte el Nuevo Concepto Estratégico que sustituya al que se aprobó en 1999. La CPG proporcionará el marco adecuado y la dirección política oportuna para la continua transformación de la Alianza. En ella se señalan las prioridades en el campo de las capacidades, el planeamiento y la inteligencia. Otro objetivo que pretende la CPG es dotar a la OTAN de un mecanismo de gestión adecuado que incremente la cohesión de los aliados.

En el marco de la llamada reforma de la OTAN se han considerado en los últimos meses diversas iniciativas para mejorar el funcionamiento del Cuartel General de la Alianza y del CAN en particular. Una de ellas es la programación de reuniones del Consejo para estudiar la preparación de las directivas o guías políticas pertinentes con objeto de asegurar que el comité correspondiente, incluyendo en su caso el Comité Militar, trabaje en la preparación de sus recomendaciones al CAN sobre la base a dicha Guía Política. Esas reuniones tendrán lugar siempre que sea preci-

LA DECISIÓN EN LA OTAN

so proporcionar una guía a un comité antes de que éste elabore el producto que el CAN necesita. Otra iniciativa interesante es el concepto de comité líder que permitirá que, para un asunto concreto, el CAN designe un comité que reúna todo el material relevante sobre ese asunto procedente de otros comités. De esa forma ese comité líder puede hacer recomendaciones globales al CAN basadas en toda la información disponible. Hasta ahora el CAN era el único órgano que tenía autoridad para recoger esos informes que frecuentemente llegaban a destiempo. Con la designación de un comité líder, el CAN podrá concentrarse en la toma de decisiones con el soporte de una información adecuada recopilada por el comité designado. El comité líder se elegirá en cada caso dependiendo del asunto de que se trate.

El Comunicado Final de la Cumbre reflejará las decisiones tomadas por consenso por los jefes de Estado y/o Gobierno reunidos en el CAN y será el fruto de un largo proceso de consultas y reuniones a diversos niveles. La toma de decisiones por consenso, aunque está cuestionada por algunos y tiene evidentes dificultades, ha servido bien a la Alianza durante más de 50 años y seguirá siendo en el futuro previsible la forma de decidir los asuntos trascendentes de la Alianza. Para influir en las decisiones aliadas es fundamental tener una idea clara de los objetivos nacionales que se pretenden conseguir en cada momento y participar de forma muy activa en las consultas que tienen lugar en los diversos foros aliados. De esa manera los representantes nacionales pueden lograr que haya decisiones aliadas que recojan las sugerencias de sus capitales y que las decisiones promovidas por otros aliados puedan ser asumidas por sus países.

Bibliografía

AA.VV.: *La OTAN en su medio siglo*. Madrid, 1999.

«NATO Headquarters». *Report of the Committee of Three on Non-Military cooperation in NATO*. Brussels, 1956.

«NATO Office of Information and Press». *The reader's guide to the NATO Summit in Washington, 23-25 April 1999*.

«NATO Office of Information and Press». *The Alliance Strategic Concept, 1999*.

«NATO Public Diplomacy Division». *Prague Summit 2002. Selected Documents and Statements*. Prague Summit 2002.

LA DECISIÓN EN LA OTAN

«NATO Public Diplomacy Division». *Reader's guide*. Istanbul Summit, 2004.

Oficina de Información y Prensa de la OTAN, *Tratado del Atlántico Norte*. Washington DC, 4 de abril de 1949.

«Panorama de la OTAN», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, septiembre 1992-septiembre 2006.

SALAS LÓPEZ, F.: *¿Nos interesa la OTAN?*. Madrid, 1981.

WÖRNER, M.: *L'Alliance de l'Atlantique Nord: le changement dans la continuité*. Bruxelles, 1990.

FEDERICO YÁÑIZ VELASCO
General de Aviación.

CONSIDERACIONES FINALES

Hablar del «Futuro de la OTAN después de Riga» es adentrarse en el difícil mundo de la futurología o la prospectiva, así que con todas las reservas del caso haré unos comentarios que espero complementen o corroboren lo ya expuesto con gran acierto por los ponentes.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) está en plena reforma en profundidad. De hecho es una reforma permanente siguiendo la filosofía del Mando de Transformación (ACT) en cuanto a la mejora continua de procesos y mentalidades. El problema es la velocidad de esa reforma que muchos querrían más rápida y contundente y las áreas a las que se aplica.

Si la OTAN se mueve es gracias a la presión de Estados Unidos. De no ser así seguirían militares y sobre todo civiles confortablemente instalados en Bruselas en sus poltronas, en innumerables comités de no muy alto rendimiento. La reforma o la transformación (que no son exactamente lo mismo aunque puedan parecerse) ha de dirigirse más en el futuro a la parte civil. Hasta ahora se ha concentrado más en la parte militar.

Se anuncia, y de hecho ya se ha comenzado a trabajar en ello, una nueva estructura militar después de Riga. Algunos decíamos hace pocos años que la actual, que tenía un fuerte componente político iba a durar poco y los pronósticos acertaron. Así fue. También decíamos que «el que no se mueva no va a salir en la foto», es decir, que los cuarteles generales que no fueran expedicionarios o de apoyo directo a la fuerza expedicionaria, no tendrían futuro. Conviene que estemos preparados desde ahora mismo y nos empecemos a mover y tomar posiciones por lo que realmen-

CONSIDERACIONES FINALES

te nos interese, en términos de coste y eficacia, prestigio y preparación de nuestra propia fuerza.

Lo que no se anuncia es una nueva estructura civil, aunque ya se hayan hecho intentos parciales de reorganización interna de la OTAN. Y es la más necesaria aunque, probablemente la más difícil de conseguir.

Es evidente que Estados Unidos no quieren pasar por Bruselas en su toma de decisiones pero todavía cuentan con la OTAN como un foro muy útil para exponer sus ideas y observar las reacciones de la «vieja Europa» y para llevar a cabo las operaciones de apoyo y mantenimiento de la paz, una vez que ellos han realizado las operaciones principales. El caso que, de forma consciente y abierta o con velado talante, los países de Europa se suman a estas operaciones de ataques preventivos, aunque sea a «toro pasado» y aunque muchos no lleguen a estar completamente de acuerdo con la legitimidad inicial de las acciones de Estados Unidos.

He mencionado la legitimidad. He aquí un punto de reflexión importante. Las leyes internacionales, tan laboriosamente instauradas a lo largo del pasado siglo XX, tratan de los Estados y sus obligaciones pero nos encontramos que en el siglo XXI la guerra está protagonizada por actores no estatales, los terroristas, que hacen caso omiso a las leyes, al Derecho Humanitario y que tienen como objetivo fundamental sembrar el terror entre los más indefensos, los civiles, empleando los métodos más crueles. Este es el caso del IRA, de la ETA y ahora del terrorismo internacional. Se me ocurre que habrá que hacer una transformación, pero de las leyes. Por ello y aunque los métodos que lleva a cabo Estados Unidos en Guantánamo con los presuntos terroristas no gocen de mucho favor del público, hay que reconocer que se necesitan otras leyes que protejan a los ciudadanos de la plaga del terrorismo. Estados Unidos, como otras muchas veces (equivocados o no), nos ofrecen un punto de reflexión y se anticipan al resto de las perplejas sociedades occidentales en un problema para el que no tenemos una respuesta clara.

No es probable que Estados Unidos acepten un Estado de Derecho internacional con protagonismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la Corte Penal Internacional. De hecho ya han aprobado la legislación necesaria para juzgar a los presuntos terroristas en tribunales militares.

Los países europeos de la OTAN buscan el respaldo que pueden ofrecer Naciones Unidas pero resulta que no existen herramientas para sancionar la legitimidad de acciones que no constituyan mera defensa propia. Por ello, además de por la peculiar composición del Consejo de Seguridad, se

CONSIDERACIONES FINALES

eternizan las decisiones que si llegan a ver la luz lo hacen completamente descafeinadas.

Habrá que transformar nuestros conceptos legales y tener en cuenta que para hacer frente a las amenazas a las que se enfrentan los países de la OTAN puede ser necesario el empleo preventivo de la fuerza y las operaciones encubiertas y para ello se necesita reconocimiento legal y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha de ser capaz de dárselo. Lo que no se puede es seguir como si nada hubiese ocurrido o pensar que el sistema legal del siglo pasado todavía es v alido y debe permanecer intocable ante la desgraciada realidad del terrorismo.

Vivimos en una economía global y la globalización precisa de paz, orden y de un marco legal de referencia en el que la ley civil internacional sea de importancia vital. La globalización ha roto las fronteras tradicionales que regían las relaciones económicas y sociales de los países. Las economías abiertas al comercio y a la inversión se han quedado también expuestas a la influencia de lo que sucede en el extranjero. El terrorismo, el tráfico de drogas o de personas o el blanqueo de dinero, aunque suceda lejos de un país, puede poner en peligro su seguridad. Asimismo, los efectos de guerras lejanas inciden directamente en la economía, el empleo y las inversiones perdidas.

Esta situación es el caldo de cultivo del que surge la necesidad de la intervención, en mayor medida que nunca. Para que la globalización florezca, el mundo necesita seguridad. Si los países de la OTAN han asumido la globalización la respuesta se hace evidente.

Estados Unidos hablan ahora de instaurar la democracia en el mundo. En los crispados momentos posteriores a los atentados del 11 de septiembre, se produjeron alarmantes declaraciones, entre ellas de la señora Rice cuando decía:

«... con nosotros o con los terroristas», «... Estados Unidos se rigen por sus propios intereses nacionales y no por una ilusoria comunidad internacional.»

Ante la actitud de numerosos países europeos que no se sumaron al ataque a Irak y ante la ausencia de pruebas que consideraban irrefutables de armas que resultaron inexistentes, Estados Unidos tuvieron que dar parcialmente marcha atrás y modificar su discurso para vender democracia a los países que puedan convertirse en «fallidos» o albergar grupos terroristas. Estados Unidos nunca fueron más grandes ni aglutinaron más volunta-

CONSIDERACIONES FINALES

des que cuando defendieron la libertad y los derechos humanos. Es ésta una aspiración idealista aunque también llena de riesgos pero con la que se puede estar de acuerdo, aunque sepamos, como decía el presidente Wilson, hace más de 100 años:

«¿Es que hay alguien que no sepa que todas las guerras tienen un origen económico?»

Podríamos rematar diciendo que sí, que es necesaria la expansión de la democracia y la guerra preventiva, pero contra el analfabetismo, contra la pobreza, contra la intransigencia religiosa y a favor del entendimiento cultural con esos países potenciales generadores de problemas. ¿Y por qué no va ser esto discutido en la OTAN si es un foro más político y diplomático que militar?

En cuanto a la reforma de la OTAN considero que existen dos obstáculos principales. Uno es la inercia de esta megaorganización burocrática difícil de desmontar. Otro que los civiles se convenzan de que necesitan también una transformación. La comunidad militar es más fácil de manejar y de hecho, como antes indicaba, ya se somete a una nueva operación de cirugía contra la obesidad.

Transformar la parte civil no es tan sencillo, sus funcionarios disfrutaban de sustanciales privilegios a los que se aferran con fuerte tenacidad. Conviene recordar que, por dar un ejemplo, el Estado Mayor Internacional cuenta con unos 1.500 personas por algo más de 400 el Estado Mayor Militar Internacional. Inevitablemente se va a continuar hablando de fusión de esos dos organismos. Si eso ocurriese se acabaría con la independencia de criterio del Comité Militar, continuamente presionado por el Consejo del Atlántico Norte.

La OTAN, se afirma, será lo que quieran sus socios pero no hay que olvidar que su socio fundador, su *founding father*, son Estados Unidos. Hasta que Europa no sea más fuerte, más unida políticamente, hable con una sola voz y cuente realmente con una política de seguridad y defensa propia, algo que no le interesa a Estados Unidos, las decisiones, casi siempre, siguen antes o después las consignas de ese país. Estados Unidos no van a aceptar la disolución de la OTAN que les está sirviendo bien en combinación con sus coaliciones voluntarias.

Estados Unidos ya no están preocupados por lo que pase en Europa y ha vuelto la mirada de su política exterior hacia Medio y Extremo Oriente. Su interés, además del Líbano, Siria, Irak e Irán, se centra en China, Japón

CONSIDERACIONES FINALES

y Taiwan. Lo que le suceda a la OTAN estará en gran parte basado en que los aliados europeos secunden, de forma directa o solapada, su política internacional que seguirá basada en acciones preventivas, a no ser que surja un clamor popular dentro de su país en contra, algo que parece que están impulsando los demócratas actualmente. No hay que esperar, sin embargo, cambios notables si éstos llegan al gobierno, quizás sólo en las formas. El caso es que, aunque las dudas nos asalten, no podemos ni siquiera plantearnos el hecho de que Estados Unidos dejen de ser la única gran potencia. El examen de otras alternativas nos lleva a conclusiones totalmente desalentadoras.

Las Conclusiones de Riga, a un mes vista de la Cumbre, deben de estar ya redactadas, aunque estarán dándoles continuos retoques diarios para que hasta la más mínima expresión gramatical sea políticamente correcta y del gusto de todos. No parece, efectivamente, que vaya a haber grandes sorpresas, pero la Cumbre no es sólo lo que se ve. Entre bambalinas tiene lugar un gran juego de encuentros bilaterales, a veces frenéticos, que es donde se pone en marcha el futuro. Conviene, pues, preparar esas reuniones y charlas casuales o premeditadas para defender nuestros intereses en los temas importantes que afectan a nuestro presupuesto y a la política interior y exterior, como puedan ser la contribución a los despliegues de la OTAN en la lucha contra el terrorismo, el protagonismo en las iniciativas en el Mediterráneo o nuestras aspiraciones con respecto a la nueva estructura militar. Probablemente Estados Unidos, con mucha presión interior, con manifestaciones en las calles exigiendo el regreso de los soldados, va a ejercer su influencia para ser relevados en las tareas de pacificación por fuerzas de la OTAN.

Mediterráneo: es una eterna cuestión en la que es difícil obtener resultados tangibles. Los países de la ribera sur ya tienen acuerdos de cooperación militar con países de Europa. La OTAN como organización, es vista con suspicacia pues no entienden qué les puede ofrecer que no obtengan ya bilateralmente. Actualmente la inmigración masiva no ayuda a curar las heridas abiertas seculares y el recelo histórico. No espero rápidos progresos en la cooperación y el Diálogo Mediterráneo, en todo caso, gestos de buena voluntad y la tímida cooperación ya iniciada con la vigilancia anti-terrorista que puede ser el germen de otras formas futuras de cooperación.

Sé que es un tema delicado y como todos los temas sensibles su manejo corresponde a las naciones soberanas pero no entiendo cómo en las agendas no figuran los temas de la Guerra de la Información. La Guerra de

CONSIDERACIONES FINALES

la Información es el uso ofensivo y defensivo de la información y de los Sistemas de Información para negar, explotar o destruir la información del adversario, sus procesos, sus sistemas y redes de información y ordenadores, al tiempo que se protegen los propios. La amenaza asimétrica tiene una naturaleza evanescente y no está identificada con un Estado por lo que, en principio, habría que hablar más de acciones defensivas que de ofensivas. La amenaza cibernética va a dirigirse a las cuatro infraestructuras más críticas de un país: la energía eléctrica, las comunicaciones (y Sistemas de Mando y Control), las finanzas y el transporte.

Desde el punto de vista defensivo, los países han de tomar ciertas medidas como el establecimiento de normas de seguridad para sus redes informáticas del sector privado y acordar entre los diferentes actores estatales una política de protección y cifrado de documentos. Las Fuerzas Armadas deberían de actuar de cierta forma autónoma y desarrollar su propio sistema de comunicaciones que las proteja de un ataque informático.

Hasta ahora los ataques electrónicos han sido, en especial en Estados Unidos, dirigidos contra organizaciones comerciales en lo que parece ser como una preparación para algo todavía más serio. Un ataque de naturaleza cibernética combinado con acciones terroristas de otro tipo puede poner en serios aprietos la estabilidad de cualquier país de la Alianza. Esta forma de guerra asimétrica es lo suficientemente seria como para que la OTAN establezca planes de defensa futuros o coordine los esfuerzos de las naciones o se beneficie de los planes existentes. El Centro de Excelencia de Estonia en *cyber warfare* puede significar un punto de partida para esta coordinación.

Desde el punto de vista ofensivo habría que volver a Sun Tzu para recordar que hay que empezar por socavar la confianza del enemigo en su propia inteligencia y en la rectitud de su causa y eso sólo lo puede hacer la Guerra de la Información.

El futuro de la OTAN pasa por la reforma o transformación de la OTAN, en parte ya comenzada en su aspecto militar. Esa transformación que necesita la OTAN debe dirigirse a áreas tales como la gestión interna del Estado Mayor Internacional, la racionalización de comités, la política de financiación, la promoción de leyes internacionales que sean útiles en la lucha contra el terrorismo, la mejora de la toma de decisiones, la instauración de la democracia o la defensa contra ataques cibernéticos. Vemos que las grandes transformaciones han de tener lugar en el seno de la parte «civil» pues la militar ya está en marcha, liderada por el ACT. Es ahí, en la

CONSIDERACIONES FINALES

parte civil, donde se necesita un departamento de liderazgo de la transformación, un grupo de personas independiente, si eso es posible, de la acción política, de la diplomacia y de las operaciones en curso, con libertad de pensamiento para proponer y llevar a cabo las reformas y adoptar una mentalidad de cambio y de mejora permanente.

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ
Almirante.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ
Almirante.

Vocal-coordinador: D. FERNANDO RODRÍGUEZ MONTÓN
Coronel. Profesor del CESEDEN.

Vocales: D. MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN
*Coronel. Jefe del Departamento de Estrategia
y Relaciones Internacionales de la ESFAS-CESEDEN.*

D. JAVIER BOIXAREU TORRES
*Teniente coronel de Artillería (DEM).
División de Estrategia y Planes. EMACON. EMAD.*

D. FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ
*Profesor Titular de Historia Política y Social Moderna
y Contemporánea de la UNED.*

D. ÁLVARO J. PINO SALAS
*Coronel del Cuerpo de Intendencia del Ejército del Aire.
Presidente de los Comités de Presupuestos de la OTAN (2001-2004).*

D. JOSÉ ROMERO SERRANO
*Teniente coronel de Infantería (DEM).
Political Advisor Mando Componente Terrestre Aliado. Madrid.*

D. FEDERICO YÁNIZ VELASCO
*General de Aviación. Director Adjunto del Estado Mayor Internacional
para Cooperación y Seguridad Regional (2001-2005).*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa.
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.