



## LA OTAN TRAS LA CUMBRE DE RIGA: LA PUERTA SIGUE ABIERTA

Alberto Priego <sup>1</sup>

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

### Resumen:

La OTAN ha celebrado su última Cumbre en Riga, capital de Letonia. Se trata de una Cumbre de reconciliación entre los Aliados; en ella se han adoptado las líneas fundamentales de lo que será la OTAN del futuro. Entre los temas fundamentales, podemos destacar los socios globales, la situación en Afganistán, la continuación de la transformación de la Alianza emprendida en Praga (2002), etc. Sin embargo, un tema ha sido la estrella por encima del resto: las relaciones con Rusia y la posibilidad de que Georgia y Ucrania se conviertan en miembros en un futuro no muy lejano. Por eso, podemos resumir la Cumbre de Riga de la OTAN con una frase de George W. Bush: "La puerta de la OTAN sigue abierta".

**Palabras clave:** OTAN, Cumbre de Riga, relaciones transatlánticas.

**Title in English:** "NATO after the Riga Summit: The Door Remains Open".

### Abstract:

*In Riga, the capital of Latvia, NATO held its latest summit. It has been the Summit of the reconciliation. There, members of NATO adopted the fundamental guidelines for the future of the Alliance. Among the most important topics were the Global Partners initiative, the situation in Afghanistan or the transformation of NATO which started in Praga (2002), etc. Nevertheless, the most important issue for the following years could be the integration of Georgia and Ukraine into NATO. We can summarize the Summit in the following statement made by George W. Bush: "NATO's door remains open".*

**Keywords:** NATO, Riga Summit, Transatlantic Relations.

Copyright © UNISCI, 2007.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Alberto Priego Moreno es Doctor en Ciencias Políticas e Investigador Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en el Cáucaso y Asia Central y la OTAN.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [albertopriego@cps.ucm.es](mailto:albertopriego@cps.ucm.es).



## Introducción

Aunque la Cumbre de Riga no pasará a la historia por la adopción de grandes decisiones, todo el mundo la recordará por una frase pronunciada por George W. Bush en la Universidad de Riga: “*NATO’s door remains open*”. Esta es la anhelada *Señal de Riga* que tanto esperaban países como FYROM, Albania o Croacia, pero sobre todo es el apoyo que buscaban Ucrania y Georgia.

Sin embargo, el tema de la ampliación no fue el único que trataron los Jefes de Estado y de Gobierno en Riga. Además, se habló de otros asuntos de suma importancia para la Alianza como Afganistán, los *Global Partners*, la transformación, las capacidades etc. Todos estos elementos serán los que marcarán el futuro de una OTAN que afronta un nuevo siglo con grandes incertidumbres y desafíos. Se trata de una cumbre preparatoria de lo que será la segunda gran transformación de la Alianza.

## 1. Afganistán

El 11-S provocó que la Alianza saliera de su extensa área euroatlántica. En palabras del entonces Secretario General Lord Robertson, “nuestra seguridad está estrechamente relacionada con la de otras zonas muy lejanas. A partir de ahora Asia Central va a estar muy presente en la agenda de la OTAN”<sup>2</sup>. Aunque es cierto que se atisbaba que Afganistán iba a tener una gran importancia para la OTAN, nadie podía pensar que iba a ser el principal teatro de operaciones, tal y como enunció en Riga el actual Secretario General, Jaap de Hoop<sup>3</sup>.

Esta especial importancia está avalada por las palabras del Presidente George W. Bush<sup>4</sup> y por la propia declaración final aprobada en el Consejo del Atlántico Norte donde se pueden leer frases como “*Contributing to peace and stability in Afganistán is NATO’s key priority*”<sup>5</sup> o “*we are committed to an enduring role to support the Afghan authorities in cooperation with other international actors*”<sup>6</sup>.

Afganistán representa una oportunidad, pero también un desafío, ya que es un verdadero test para la OTAN<sup>7</sup>. Se trata de la primera prueba para una alianza militar que se encuentra en plena transformación y precisamente por este motivo la operación en Afganistán viene a ser una forma de saber si la transformación a la que se está sometiendo la OTAN es la correcta. Aunque se trata de una misión complicada, en absoluto se puede hablar de fracaso. De hecho,

<sup>2</sup> Wetz, Richard: “La renovación de las asociaciones de Asia Central”, *NATO Review* (Fall 2006).

<sup>3</sup> “*Afganistan has become NATO’s primary theatre of operation*”. De Hoop, Jaap: “Keynote speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop at the Riga Conference”, *NATO Speeches*, 28 de noviembre de 2006, Riga, en [www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html](http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html)

<sup>4</sup> “Bush calls for more progress on Afghanistan”, *Financial Times*, 29 de noviembre de 2006.

<sup>5</sup> *Riga Summit Declaration, Issued by the Head of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> “*NATO’s biggest test is taking place right now in Afghanistan, where it has belatedly taken over the command of ISAF*”. Asmus, Ronald D. (2006): *Re-reinventing NATO*, Washington, The George Marshall Foundation Fund for the United States (Riga Papers), p. 4.



el 90% de los requerimientos de la misión están ya cumplidos<sup>8</sup> y los éxitos obtenidos desde el fin de la guerra son numerosos y palpables. En particular:

- Una constitución que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos.
- Un presidente y un parlamento libremente elegido que cuenta con un 25% de mujeres.
- 80% de la población tiene acceso a la sanidad, diez veces más que antes de la intervención.
- 6 millones de afganos reciben educación, seis veces más que en 2001.
- El PIB se ha replicado respecto a 2001 y la renta per cápita es justo el doble.
- La estabilidad que genera la ISAF ha permitido que 4 millones de refugiados hayan regresado al país abandonando así un exilio de más de 20 años<sup>9</sup>.

En lo que a la ISAF se refiere, en el verano de 2006 se completaron todas las áreas de actuación, lo que ha supuesto un incremento de las bajas entre las tropas de la OTAN desplegadas en Afganistán. Sin embargo, no se trata tan solo de una misión para dar seguridad. Además la ISAF busca combinar la dimensión de la seguridad con la de la reconstrucción y el desarrollo, tal y como ha quedado de manifiesto anteriormente<sup>10</sup>. Esta tarea se está llevando a cabo en cooperación con ONGs, con agencias internacionales y con otras organizaciones como la UE o la ONU. Este tipo de misiones flexibles son uno de los objetivos que pretende alcanzar la Alianza en su transformación, ya que no basta con garantizar la seguridad, también es necesario que la población pueda gozar de cierto bienestar<sup>11</sup>. Este elemento ha quedado reflejado en la declaración final de la Cumbre de Riga<sup>12</sup> y parece que puede marcar el rumbo de las futuras misiones de la OTAN.

## 2. Ampliación

### 2.1. Georgia

Uno de los países que más interés tiene en ser miembro de la OTAN es Georgia. El país caucásico ha vivido bajo la órbita rusa durante los últimos 200 años. Sin embargo, la caída de

<sup>8</sup> "The Secretary General said this meant 90% of the formal mission requirements were now filled". NATO "NATO Boosts efforts in Afghanistan", *NATO Update*, 28 de noviembre de 2006, p. 11, en [www.nato.int/docu/update/2006/11-novemeber/e1128a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2006/11-novemeber/e1128a.htm)

<sup>9</sup> Ver De Hoop, Jaap: "Keynote speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop at the Riga Conference", *NATO Speeches*, 28 de noviembre de 2006, Riga, en [www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html](http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html)

<sup>10</sup> "We must improve our coordination with the civilian actors- not only theatre but also the strategic headquarter too". *Ibid.*, p. 3.

<sup>11</sup> "The architects of the Marshall Plan knew that without recovery there could be neither security nor law within Europe. The beneficiaries of the Marshall Plan-who include both European and American- have every reason to understand this principles applies today throughout the world". Kissinger, Henry A. and Summers, Lawrence H. (2006): *Renewing the Atlantic Partnership*. Washington D.C., Council on Foreign Relations, pp. 6-7.

<sup>12</sup> "Experience in Afghanistan and Kosovo demonstrates that today's challenges require a comprehensive approach by the international community involving a wide spectrum of civil and military instrument, while fully respecting mandate and autonomy of decisions of all actors and provides precedents for this approach". *Riga Summit Declaration, Issued by Head of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006*, p. 1.



la Unión Soviética, y sobre todo la ampliación de la misma hacia el antiguo bloque occidental, trajo la esperanza a los georgianos.

La primera vez que Georgia se planteó ser miembro de la Alianza fue en 1999, bajo la presidencia de Eduard Shevardnadze. El “Zorro de Plata” realizó una petición formal a la Alianza aunque todo el mundo, incluyendo él mismo, sabía que era algo inalcanzable. Sin embargo, esta petición sirvió para que en Bruselas, y sobre todo en Moscú, se supiera cuales eran las verdaderas intenciones de Tblisi. A diferencia de sus otros dos vecinos caucásicos, Georgia tuvo muy claro que su futuro estaba ligado inevitablemente a Occidente, tal y como demuestra la existencia de un Ministerio para la Integración Euro-Atlántica. Parece que Georgia se inspira en la obra que Shevardnadze escribiera cuando era ministro de la URSS: *El futuro pertenece a la libertad*.

Aunque tiene muchos pasos ya dados, como por ejemplo la aprobación del Individual Partnership Action Plan, Georgia tiene que solucionar algunas cuestiones. El principal problema es la existencia de conflictos internos no resueltos y cuya solución pasa inexorablemente por la cooperación rusa. Tanto en Osetia del Sur como en Abjasia, la posición rusa es fundamental para solucionar el conflicto, ya que en los dos casos Rusia apoya a los secesionistas.

En lo que a la Declaración Final de OTAN se refiere, hay que decir que hay una alusión directa a Rusia y a sus bases en Georgia. Desde el Consejo del Atlántico Norte se acogió con gran entusiasmo el acuerdo ruso-georgiano de marzo de 2006 por el que se prevé que los soldados rusos salgan de Georgia a finales de 2006<sup>13</sup>.

La Alianza hizo una alusión directa a la estabilidad de Georgia en su declaración final. En ella se apoyan las reformas que están llevando a cabo en el país caucásico<sup>14</sup> y le insta a continuar en esa dirección. Uno de los elementos fundamentales es el compromiso de la OTAN con el *Intensified Dialogue* con Georgia que se constituye como un primer paso hacia su integración en la OTAN<sup>15</sup>. Sin embargo, Georgia tendrá que realizar las reformas necesarias y solucionar los conflictos internos si quiere ser miembro de la OTAN ya que en ningún caso el *Intensified Dialogue* garantiza la aprobación de un *Membership Action Plan*.

## 2.2. Ucrania

El otro candidato en la sombra de la Cumbre de Riga era Ucrania. La situación del país eslavo, que en Riga celebró el décimo aniversario de su Carta Fundacional, es completamente diferente. Para empezar, el consenso nacional no es tan grande como en el país caucásico tal y como demuestra la división entre el Presidente Yushenko, favorable a las tesis de EE.UU, y el Primer Ministro Yanukovich, más cercano a Moscú<sup>16</sup>. Estas dos posturas muestran la histórica división de Ucrania que tan brillantemente reflejara Samuel Huntington en su libro

<sup>13</sup> “We welcome the important agreement signed by Russia and Georgia on 31 March 2006 on the withdrawal of Russian forces, and the progress made since then”. *Ibid.*, p. 7.

<sup>14</sup> “We will continue to engage actively with Georgia in support of its reform process” *Ibid.*, p. 4.

<sup>15</sup> “We reaffirm that the Alliance will continue with Georgia and Ukraine its intensified Dialogue which cover the full range of political, military, financial and security issues relating to those countries aspirations to membership without prejudice to any eventual Alliance decision” *Ibid.*, p. 4.

<sup>16</sup> “Russian pressure the new government in Kyiv has already officially downgraded its Euroatlantic aspiration”. Asmus, *Re-reinventing... op. cit.*, p. 8.



*El choque de civilizaciones.* Sin embargo, la Alianza Atlántica ha tenido muy presente a Ucrania en el comunicado final.

En primer término, la Alianza reconoce la contribución de Ucrania a la seguridad europea que en palabras de su Secretario General ha dejado de ser un consumidor de seguridad para convertirse en un suministrador de seguridad<sup>17</sup>. Esta contribución tiene uno de sus puntos fundamentales en su aportación al transporte estratégico<sup>18</sup>, tema de gran importancia para la Alianza Atlántica. Otro de los aspectos en los que Ucrania más ha contribuido a la seguridad europea han sido las misiones de paz. Este aspecto es uno de los puntos fuertes de la OTAN, ya que debemos recordar que en la actualidad la Alianza tiene varias operaciones en curso (ISAF, KFOR, misión de entrenamiento en Irak, apoyo a la U.A en Darfur) en las que por supuesto Ucrania participa.

En lo que a la integración de Ucrania a la OTAN se refiere, el Consejo del Atlántico Norte ha mantenido el apoyo al país eslavo con independencia de sus divisiones internas y de las presiones rusas. Al igual que ocurre con Georgia, la OTAN ha apoyado el proceso de denominado *Intensified Dialogue* que ayuda a Ucrania a integrarse en la Alianza.

### **2.3. Los Balcanes**

Los Balcanes han sido el segundo *frente* de la ampliación de la OTAN. Los Balcanes se han convertido en una región menos controvertida que el Cáucaso, ya que Rusia ha admitido ser un actor secundario y ha permitido a la OTAN ser la principal organización de seguridad en la zona. Aunque había expectación por ver si se produciría la invitación a los tres candidatos balcánicos, algo que no se ha producido, la promesa sólo se ha retrasado hasta 2008. En la siguiente cumbre, la OTAN invitará formalmente a Albania, a Croacia y a FYROM a integrarse en la Alianza Atlántica<sup>19</sup>. El retraso en la invitación se ha producido por dos motivos. El primero, por la falta de entusiasmo de las poblaciones, especialmente en Croacia, por integrarse en la Alianza. El segundo es la necesidad de seguir trabajando en los respectivos *Membership Action Plan*. Así se pretende llegar la integración en perfectas condiciones y no convertir a estos tres países en una carga para la OTAN.

Si vemos a cada uno de los candidatos, Croacia fue felicitada por su colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Ex-Yugoslavia. Este era uno de los requisitos que habían impuesto tanto la OTAN como la UE para la integración de Croacia en ambas organizaciones<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> “We appreciate Ukraine’s substantial contributions to our common security”, *Riga Summit Declaration*,. Issued by Heads of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, p. 1.

<sup>18</sup> “Ukraine is one of the few nations that has this important capability. This agreement, once it is ratified and brought into force, will greatly facilitate the consideration by the Alliance of contracting Ukrainian airlift”. NATO: “NATO and Ukraine sign agreement on strategic airlift” *NATO Update* 7 de junio de 2006, en [www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e-0607a-htm](http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e-0607a-htm)

<sup>19</sup> “At our next summit in 2008 the Alliance intends to extend further invitations to those countries who meet NATO’s performance based standards and are able to contribute to Euro-Atlantic security and stability”. *Riga Summit Declaration*. Issued by Head of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, p. 6.

<sup>20</sup> “We welcome Croatia’s full cooperation with the International Criminal Tribunal or the Former Yugoslavia (ICTY) and its significant progress in furthering political, economic, rule of law and defence reform be sustained and encouraged further to ensure that its membership aspirations are backed by stronger popular support”.



En lo que a Albania se refiere, el Consejo del Atlántico Norte, reconoció los progresos realizados en los campos de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, en la reforma de las fuerzas armadas y en la promoción del Estado de derecho<sup>21</sup>. Así mismo, la OTAN ha felicitado a Tirana por el proceso electoral del pasado junio por el que se eligieron a los representantes de la Asamblea Nacional<sup>22</sup>.

Por último, la OTAN también reconoció el éxito de FYROM en la organización de las elecciones parlamentarias de 2006, lo que demuestra que políticamente se encuentra preparada para integrarse en la Alianza. Además, se felicita a Skopje por las reformas políticas, militares, judiciales y de otro tipo que han modernizado el país y le han llevado a las puertas de la integración de la Alianza<sup>23</sup>.

Hasta la Cumbre de Riga existía un grupo de países *marginados* por la Alianza. En concreto me estoy refiriendo a Serbia y Montenegro por un lado, y a Bosnia Herzegovina por el otro. Estos tres Estados no formaban parte del programa *Partnership For Peace*<sup>24</sup> constituyendo un agravio comparativo respecto de otros países como Tayikistán que sí estaban en dicho programa. En la capital de Letonia se acordó la invitación a los tres países ex-Yugoslavos al programa estrella de la OTAN en el antiguo espacio post-soviético<sup>25</sup>. Con esta decisión la Alianza pone el punto y final a la trágica historia de la península de los Balcanes con una sola excepción, Kosovo. Sin embargo, la invitación no es gratis ya que a cambio se espera que Bosnia y Serbia colaboren, con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia<sup>26</sup>.

Aunque formalmente no se produjo ninguna invitación a integrarse en la Alianza, sí que podemos decir que la Cumbre de Riga ha sido muy fructífera para los países que pretenden ser miembros de la OTAN. Tanto Ucrania como Georgia han reforzado su posición de candidatos y lo que en un momento era un sueño inalcanzable, ahora es algo que puede ser realidad. Esto no quiere decir que se vaya a regalar la condición de miembro, pero sí que OTAN está dispuesta aceptarlos y en buena medida a no ceder ante Rusia.

En lo que a los Balcanes se refiere el paso es también muy importante. Por un lado los tres eternos candidatos, Albania, FYROM y Croacia, que llevan en la puerta desde Praga, ya tienen fecha de invitación. Quizás se creía que el proceso iba a ser más corto, pero lo importante es que al final va a ser posible. En lo que a Serbia se refiere su incorporación a la *Partnership For Peace* debe ser entendida como un gesto de reconciliación entre Bruselas y Belgrado que fue bombardeado por la OTAN hace ya ocho años. La recién independizada

---

*Riga Summit Declaration, Issued by Head of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, p. 1.*

<sup>21</sup> "Sustained efforts to combat corruption and organized crime are of critical importance. We encourage continue progress, particularly on the rule of law and defence reform" *Ibid.*, p. 6

<sup>22</sup> "We welcome the improved conduct of Parliamentary elections in Albania in July 2005". *Ibid.*, p. 6

<sup>23</sup> "We welcome the former Yugoslav Republic of Macedonia's successful conduct of Parliamentary elections in 2006, and the strong efforts to deepen political, economic, defence, rule of law and judicial reform, which must be sustained" *Ibid.*, p. 6.

<sup>24</sup> "Taking into account the importance of long term stability in the Western Balkans and acknowledging the progress made so far by Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia, we have today invited these three countries to join Partnership for Peace and the Euro-Atlantic Partnership Council." *Ibid.*, p. 6.

<sup>25</sup> "NATO gained three new partners on 14 December 2006, with the accession of Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia to the Alliance's Partnership for Peace Programme" *NATO Update*, 14 de diciembre de 2006, en <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1214a.htm>

<sup>26</sup> "In taking this step, we reaffirm the importance we attach to the values and principles set out in the EAPC and PfP basic documents, and notably expect Serbia and Bosnia and Herzegovina to cooperate fully with the ICTY". *Ibid.*, p. 6.



República de Montenegro está ligada a Serbia y la incorporación de esta a la *PfP* la ha arrastrado. El caso de Bosnia es algo diferente ya que con la entrada de Bosnia en el programa de la *PfP* supone la normalización del sector de la defensa en un país que ha acogido una de las misiones más importantes y exitosas de la OTAN, la SFOR.

### 3. La Doctrina y las Capacidades.

#### 3.1. La Doctrina

Uno de los éxitos más importantes de la OTAN en los últimos años fue la aprobación del Concepto Estratégico de Washington (1999). La Alianza Atlántica, ya en Roma, pero sobre todo en Washington, supo leer con cierta inteligencia la realidad internacional y las necesidades que iba a tener en el futuro. Sin embargo, desde el 11-S han sido muchos los cambios que hemos vivido en la Comunidad Internacional y ese documento necesitaba otros que lo completaran<sup>27</sup>. Con esta idea, los Jefes de Estado y de Gobierno elaboraron el documento conocido como *Comprehensive Political Guidance* que pretende dar el marco político para la transformación de la OTAN en los próximos quince años.

El documento tiene cuatro partes que son consideradas como fundamentales para la Alianza Atlántica:

1. *Contexto Estratégico*: En esta primera parte se señalan los principales problemas que amenazan la estabilidad mundial como son el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los estados fallidos (algo nuevo), la sofisticación tecnológica con fines malignos y las crisis regionales. Además vinculan los conceptos de paz, seguridad y desarrollo y su combinación es la clave para la estabilidad<sup>28</sup>. De hecho, para este cometido se cita expresamente la cooperación entre organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la OSCE o la Unión Europea.

2. *Implicaciones para la Alianza*: Tal y como ya he señalado anteriormente se cita el Concepto Estratégico de Washington<sup>29</sup> como punto principal guía de comportamiento de la OTAN ya que éste permite abordar las amenazas tradicionales y no tradicionales. Precisamente, se refuerza la defensa colectiva (art.5) manteniéndola como núcleo fundamental de la Alianza<sup>30</sup> aunque se configura como una herramienta ante eventuales ataques terroristas tal y como ocurrió en 2001. De hecho, uno de los posibles problemas futuros a los que se puede tener que enfrentar la Alianza serán las amenazas asimétricas y el uso de armas de destrucción masiva.

---

<sup>27</sup> "NATO's 1999 Strategic Concept described the evolving security environment in terms that remain valid. This environment continues to change; it is and will be complex and global, and subject unforeseeable developments" NATO "Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Head of State and Government on 29 November 2006", *NATO Basic Texts*, p. 1, en [www.nato.int/docu/basisctxt/b061129e.htm](http://www.nato.int/docu/basisctxt/b061129e.htm)

<sup>28</sup> "Terrorism, increasingly global in scope and lethal in results, and the spread of weapons of mass destruction are likely to be the principal threats to the Alliance over the next 10 to 15 years. Instability due to failed or failing states, regional crises and conflicts, and their causes and effects; the growing availability of sophisticated conventional weaponry; the misuse of emerging technologies". *Ibid.*, p. 2.

<sup>29</sup> "The Alliance will continue to follow the broad approach to security of the 1999 Strategic Concept". *Ibid.*, p.

2.

<sup>30</sup> "Collective defence will remain the core purpose of the Alliance. The character of potential Article 5 challenges is continuing to evolve". *Ibid.*, p. 2.



A pesar del fracaso que tuvo Turquía cuando evocó el art. 4, las consultas entre los aliados también son consideradas como un elemento importante para la OTAN de cara al futuro, sobre todo en lo referido a gestión de crisis y prevención de conflictos<sup>31</sup>.

La Alianza señala la importancia de ese otro tipo de operaciones, las destinadas al post-conflicto que son fundamentales para la estabilización de las zonas de conflicto<sup>32</sup>. De hecho, la OTAN ha trabajado muy activamente en este campo desde el final de la Guerra Fría y lo ha hecho en colaboración con otras organizaciones como la OTAN y la UE. Esta es una de las líneas fundamentales del documento<sup>33</sup>, ya que tal y como reconoce la Alianza en este documento, mientras no tenga capacidades civiles va a tener que cooperar con otras organizaciones<sup>34</sup>.

Precisamente estas nuevas misiones han sido uno de los ejes fundamentales de la transformación de la Alianza. Por ello, la OTAN busca adaptarse a una amplia gama de misiones que van desde la imposición de la paz hasta la ayuda humanitaria<sup>35</sup>. Esta flexibilidad ha sido uno de los elementos que han inspirado las nuevas iniciativas de la Alianza como por ejemplo la NRF, que es capaz de realizar una intervención en una zona de conflicto o de llevar a cabo una gestión humanitaria como en Pakistán.

3. *Guías para las Capacidades de la Alianza*: La flexibilidad de que se hablaba anteriormente es, de nuevo, el principal requerimiento para las capacidades que se deben adoptar por los miembros. Las cambiantes condiciones internacionales, la impredecibilidad de las amenazas internacionales etc... provocan que la OTAN tenga que estar preparada para casi cualquier desafío. Por ese motivo se creó la NRF que será la punta de lanza de la nueva Alianza que estamos definiendo<sup>36</sup>.

Además de la flexibilidad de las capacidades se señalan dos elementos que hoy por hoy son polémicos. El primero es la compatibilidad con otras organizaciones, principalmente la UE<sup>37</sup>. Aunque no representa un gran problema, sí que debemos decir que la UE se aprovecha del gran esfuerzo que hace OTAN para lograr la interoperabilidad<sup>38</sup> no sólo entre sus miembros sino entre sus socios. Países como Finlandia, Austria, o Suecia que no son

<sup>31</sup> “The Alliance will remain ready, on a case-by-case basis and by consensus, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including through non-Article 5 crisis response operations, as set out in the Strategic Concept”. *Ibid.*, p. 2.

<sup>32</sup> “The Alliance has undertaken a range of operations of this kind since the end of the Cold War. Experience has shown the increasing significance of stabilisation operations and of military support to post-conflict reconstruction efforts”. *Ibid.*, p. 2.

<sup>33</sup> “The role of the UN and EU, and other organisations, including as appropriate non-governmental organisations, in ongoing operations and future crises will put a premium on practical close cooperation and coordination among all elements of the international response”. *Ibid.*, p. 2.

<sup>34</sup> “While NATO has no requirement to develop capabilities strictly for civilian purposes, it needs to improve its practical cooperation, taking into account existing arrangements, with partners, relevant international organisations” *Ibid.*, p. 2.

<sup>35</sup> “providing forces able to conduct the full range of military operations and missions”. *Ibid.*, p. 2.

<sup>36</sup> “the NATO Response Force would be a key element, effectively reinforce initial entry forces, and sustain the Alliance’s commitment for the duration of the operation” *Ibid.*, p. 2.

<sup>37</sup> “It should be obvious that the EU and NATO should work closely together during a crisis, both bringing to the fight the comparative advantage of each” VV.AA (2006): *Tomorrow’s leaders and the future of Euroatlantic Security*. Roma, Italian Atlantic Committee-ATA, p. 35.

<sup>38</sup> “the ability to field forces with the greatest practicable interoperability and standardisation amongst Allies, and the flexibility also to cooperate with the forces of partners, including, to the extent possible, through the release of appropriate standards”. NATO: “Comprehensive Political...”, *op. cit.*, p. 5.



miembros de la OTAN aprovechan los ejercicios OTAN para mejorar sus estándares operativos.

El segundo de los problemas es el compromiso de los Estados. Cuando se es miembro de una Alianza se comparten los valores y los principios, pero además se deben hacer sacrificios para alcanzar sus fines. Los Estados miembros están obligados por el tratado y también moralmente, a contribuir a la OTAN con tropas, dinero e incluso otros medios cuando corre peligro la vida de sus soldados. Todo lo que no sea aunar esfuerzos desemboca irremediabilmente en tensiones entre los miembros, en *coalitions of the willing* y en el descrédito de una organización que ha logrado grandes hitos como la derrota de la URSS o la democratización de Europa del Este.

4. *Mecanismo de Gestión*: Sobre los mecanismos de gestión se nos remite al Consejo de la OTAN que seguirá el documento que estamos analizando.

Para concluir este apartado, tenemos que decir que se trata de un documento importante que reafirma las líneas en las que la OTAN lleva ya trabajando años. Aunque ha pasado desapercibido para los analistas, el *Comprehensive Political Guidance* va a ser uno de los documentos más decisivos de los próximos años.

### 3.2. Las Capacidades

Las capacidades han sido una de las principales preocupaciones desde la Cumbre de Washington. Allí se aprobó el conocido documento *Defence Capabilities Initiative (DCI)* que identificaba 58 prioridades para la Alianza. Tres años más tarde, en 2002, en la capital de la república checa se alcanzó el acuerdo *Prague Capabilities Commitment* que modificaba la histórica estructura de mandos de la Alianza.

Dos aspectos aprobados en la Cumbre de Riga pasarán a la historia en lo que a las capacidades se refiere. El primero de ellos el *Active Layered Theatre Missile Defence (ALTBMD)* más conocido como el escudo antimisiles de la OTAN. El segundo, el acuerdo sobre el transporte estratégico que permitirá que OTAN tenga cubierta esta necesidad hasta 2010, fecha en la que comenzarán los vuelos del A-400.

El *Active Layered Theatre Missile Defence (ALTBMD)* es un sistema de defensa antimisiles con una doble dimensión. Por un lado, pretende defender a las tropas despegadas en el exterior frente a la amenaza que pueden plantear los misiles balísticos<sup>39</sup>. Por otro lado, aunque no se diga de manera explícita, el escudo ALTBMD tiene el objetivo de frenar posibles ataques procedentes de países como Irán, que está desarrollando tecnología para misiles balísticos<sup>40</sup>. El programa que tiene una duración seis años, será desarrollado por las empresas Raytheon y EADS Astrium, un nuevo reflejo de la vigencia del vínculo trasatlántico.

<sup>39</sup> "On 28 November, a contract has been signed that puts NATO on track for having, by 2010, a system to protect troops on missions against ballistic missiles". NATO: "NATO on track for 2010 theatre missile defence", *NATO Update*, 11 de noviembre de 2006, en [www.nato.int/docu/update/2006/11-novembre/e1128b.htm](http://www.nato.int/docu/update/2006/11-novembre/e1128b.htm)

<sup>40</sup> "Looming over all this is the danger of Iran acquiring nuclear weapons. This would not only force European allies to re-examine their own needs for theatre missile defence, but could lead many Middle Eastern countries to search for ways to strengthen their own security". Asmus, *Re-inventing NATO... op. cit.*, p. 5.



El segundo punto de capacidades que fue aprobado en Riga fue el relacionado con el transporte estratégico. El transporte estratégico ha sido uno de los problemas tradicionales de la Alianza. La solución definitiva se alcanzará en el año 2010, fecha en la que el nuevo avión de transporte estratégico estará operativo. Hasta dicha fecha, la OTAN ha desarrollado el programa denominado *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) por el que la compañía Volga Dnepr presta sus aviones a la Alianza.

#### **4. La Transformación de la Alianza**

Tal y como se viene defendiendo a lo largo de este artículo, los cambios que viene sufriendo el mundo desde la caída de la Unión Soviética han propiciado que las organizaciones internacionales se tengan que adaptar. El terrorismo, las armas de destrucción masivas, o los estados en desintegración han ido modificando la Alianza y al tiempo dotándola de otras herramientas para poder hacer frente a estos nuevos problemas. Un ejemplo claro de este cambio es la *NATO Response Force* que enarbola la bandera de la nueva OTAN, más flexible, más adaptable y más contundente cuando es necesario<sup>41</sup>.

El punto clave de la transformación de la OTAN se alcanzó en Kosovo cuando los aliados se dieron cuenta de la necesidad de alcanzar una nueva Alianza ante el desafío que había representado Kosovo<sup>42</sup>. Los Estados Unidos se dieron cuenta de que se encontraban solos y que los Europeos no eran capaces de contribuir a operaciones OTAN que no fueran de paz. Así, en Washington empezó a pensarse que la organización era tan sólo una restricción para alcanzar sus fines en la Comunidad Internacional. Por su parte, los europeos decidieron fomentar la PESD como modo de superar su escasa dimensión política. La desunión mostrada en Kosovo siguió en Praga y culminó en la intervención en Irak. Incluso el antiguo Secretario General Lord Robertson expresó sus dudas sobre el papel de la OTAN en Irak<sup>43</sup>. Los miembros de la Alianza no estaban preparados para afrontar un clima tan hondo de división que tocaba incluso los propios valores que la Alianza defiende. Este será uno de los problemas que deberá solucionar la OTAN en el futuro. Algunos como el Prof. Sten Rynning proponen una OTAN de dos velocidades que estaría representada por lo que se conoce como *Coaliciones ad-hoc* o *Coalitions of the willing*.

La opción de la OTAN de dos velocidades tiene puntos a favor y puntos en contra. Por un lado, los vetos y el bloqueo de la Alianza solamente reducirían su capacidad y credibilidad a nivel internacional. Si nos planteamos la posibilidad de ver una OTAN que no puede actuar ante problemas como los de Srebrenika, la Alianza será criticada por ineficaz, inhumana y además, de intervenir sólo ante un tipo de problemas. Si seguimos con el modelo actual de consenso en el que todos los aliados deben ir de la mano, podemos caer en el riesgo de convertir a la OTAN en una reliquia de la Guerra Fría.

<sup>41</sup> “desde la guerra tradicional a gran escala para la defensa colectiva prevista en el Artículo 5 hasta las operaciones de ayuda humanitaria en áreas remotas”. Bartola, Mario: “Una evaluación de la transformación de la OTAN”, *NATO Review* (Fall 2006).

<sup>42</sup> “La intervención de Kosovo en 1999 puso en evidencia diversos síntomas del malestar existentes dentro de la Alianza precisamente en reacción de los Aliados ante esta intervención podemos descubrir los motivos que han obligado a la renovación de la organización”. Rynning, Sten: “Una OTAN renovada”, *NATO Review* (Fall 2006).

<sup>43</sup> “NATO Secretary General Robertson has recently addressed the key question-why should NATO be involved in stabilizing Iraq”. Cerny, Oldrich (2006): *NATO and the Greater Middle East*, Praga, Prague Security Studies Institute (PSSI), p. 19.



La creación de *Coaliciones ad-hoc* puede hacer también ineficaz e innecesaria la propia Alianza. Si el líder de la OTAN, es decir Estados Unidos, no necesita a la Alianza para lograr sus fines y para ello utiliza este tipo de coaliciones, puede convertir a los aliados de la Alianza en prescindibles y hacer más grande el poder relativo de los Estados Unidos. Los europeos, especialmente los occidentales, necesitan que Washington se muestre interesado en seguir en la Alianza ya que como quedó demostrado en Kosovo todavía somos incapaces de solucionar los problemas de nuestro vecindario. Para ello, debemos dejar a un lado las rivalidades nacionales y regionales y defender al unísono los valores que representa la OTAN.

Sin embargo, eso no es suficiente. Ante una realidad cambiante necesitan adaptarse rápidamente a las condiciones que emerjan de la nueva Comunidad Internacional. A lo mejor la toma de decisiones por consenso en una organización de casi treinta miembros es simplemente imposible. Quizás mejor que crear *coaliciones ad-hoc*, que dañan claramente la Alianza, deberían adoptar decisiones por mayoría cualificada evitando así el bloqueo de la organización. Cabe preguntarse si la regla del consenso permite mantener la solidaridad y el automatismo de la Alianza. Es decir, si cuando un aliado como Turquía pidió consultas vía art. 4 se lo negaron, ¿que pasará cuando un aliado que no sea Estados Unidos pida la activación del art. 5? ¿Estarán todos los miembros de la OTAN dispuestos a responder con todos los medios? ¿Habrán algún Estado que no quiera poner sus fuerzas al servicio de otro? ¿Cómo explicarán ante sus sociedades civiles una posible intervención con bajas? Desde luego, las *coaliciones ad-hoc* no resuelven el problema, más bien lo empeoran, pero la regla del consenso da un poder desmesurado a los Estados y evita la automaticidad y la solidaridad propia de una alianza.

#### **4.1. La NATO Response Force como punta de la lanza de la transformación**

La necesidad de crear fuerzas flexibles no era tanto una necesidad como una exigencia. En este punto hay que decir que la creación de la NRF es uno de los mayores hitos de la historia de la Alianza. La NRF nace de una idea de Donald Rumsfeld, en septiembre de 2002. El entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos anticipó la necesidad de tener una fuerza de despliegue rápido con unas características más adecuadas a las nuevas amenazas y riesgos que la desarrollada durante la guerra fría en el marco de la OTAN<sup>44</sup>. Sin embargo hubo que esperar hasta la Cumbre de Praga en noviembre de 2002 para que fuera anunciada públicamente. Su aprobación definitiva no llegó hasta junio de 2003. En una reunión de ministros de Defensa en Bruselas se decidió su operatividad aunque no se le asignaron capacidades hasta octubre de 2004.

La NRF tiene una amplia gama de misiones en las que puede estar involucrada, que van desde el *peace-enforcement*, pasando por la descontaminación nuclear, hasta la gestión de desastres naturales tal y como ya ha sucedido en Pakistán.

La fuerza de respuesta rápida es el claro ejemplo de lo que pretende ser la nueva OTAN. Se trata de una fuerza multinacional, ya que la OTAN es una Alianza, donde se producen rotaciones por países que asumen el liderazgo de la misma por un breve período de tiempo. Está compuesta por unos 25.000 hombres permanentemente preparados para actuar en

---

<sup>44</sup> "In September 2002, the US Secretary for Defence Donald Rumsfeld put forward a proposal to create a rapid reaction force". NATO: "NATO Response Force. Extended Reach. Expeditionary Capability", *NATO Briefing*, September 2006, p. 2.



un abanico de misiones ya mencionado anteriormente. Las etapas de preparación son las siguientes:

1. Después de la preparación nacional llega un periodo (6 meses) de *training* en el que obtienen el certificado de haber alcanzado los estándares de calidad OTAN.
2. Una vez han alcanzado dicho certificado pasan al estadio *on call* en el que pueden ser llamados para llevar a cabo una misión<sup>45</sup>.
3. Cuando terminan la fase *on call* pasan a lo que podíamos llamar reserva en la que permanecen hasta ser sustituidos por otra fuerza.

La rotación de fuerzas implica un elemento muy importante en la transformación de la OTAN ya que implica a todos los miembros impidiendo así que algunos miembros puedan estar en la organización como *free-riders*. Además de ser multidimensional, la NRF es multifuncional otro de los elementos de la transformación de la Alianza. Toda rotación de la NRF tiene un elemento terrestre, uno aéreo, uno marítimo y algunos especiales como los dedicados a la lucha NBQ<sup>46</sup>.

Sin lugar a dudas la NRF es la punta de lanza de la transformación de la OTAN ya que es multifunción, multinacional y flexible. La NRF está preparada para cumplir tanto misiones art. 5 como otro tipo de misiones, tal y como ya ha demostrado con la supervisión de elecciones en Afganistán o con la ayuda prestada en Pakistán<sup>47</sup>. Además, en ningún caso la NRF supone un choque con los *Battle Groups* de la UE ya que se trata de dos fuerzas no sólo compatibles sino muy dependientes entre sí. La NRF es una fuerza de choque que tiene una sostenibilidad sobre el terreno de tan sólo 30 días. Sin embargo, los *Battle Groups* son una fuerza que permite mantenerse sobre el terreno un período más largo y realizar un espectro de misiones distinto. Si atendemos a las palabras de Javier Solana nos damos cuenta de que la voluntad de cooperación entre las dos organizaciones es absoluta: “Lo que hemos empezado a pensar es cómo resolver juntos los muchos problemas que confrontan la agenda internacional”<sup>48</sup>. La cuestión vendrá cuando haya que conjugar intereses transatlánticos no totalmente compatibles.

#### 4.2 Global Partners

Esta flexibilidad también afecta a la cooperación con Estados no miembros de la OTAN, ya sea dentro del Diálogo Mediterráneo, dentro de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) o dentro de los polémicos, pero atractivos *Global Partners*. Esta nueva figura responde a una necesidad creada por la globalización, algo que ya anticipó el Senador Richard G. Lugar en 1993: “NATO will either go out of area or out of business”<sup>49</sup>, ya que OTAN se ha

<sup>45</sup> “On rotation therefore consists of a training period and an on call period”. *Ibid.*, p. 4.

<sup>46</sup> “The units that constitute this joint force are Esther land, air or naval forces or have some special function such as the Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Defence Battalion”. *Ibid.*, p. 4.

<sup>47</sup> “deploy as a stand-alone force for Article 5 (collective defence) or non-Article 5 crisis response operations; such as evacuation operations; support disaster consequence management, humanitarian crisis situations and counter-terrorism operation” *Ibid.*, p. 5.

<sup>48</sup> GMFS (2006): *Transatlantic Trends. Informe de Resultados 2006*, Bruselas, German Marshall Fund for the United States, p. 8.

<sup>49</sup> Asmus y Holbrooke, *Re-inventing NATO... op. cit.*, p. 2.



convertido en una Alianza que actúa prácticamente en cualquier zona del mundo. Buenos ejemplos de esta superación del espacio OTAN es la misión de Afganistán donde, tanto el espacio donde se está desarrollando, como los Estados (37) que están contribuyendo, están más allá de los límites espaciales establecidos en la Alianza<sup>50</sup>.

Son cinco los socios pensados para trabajar como *Global Partners*: Israel, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur<sup>51</sup>. La iniciativa nace formalmente en la reunión de Ministros de Defensa de abril de 2006 en Sofía. Allí, los Estados Unidos y el Reino Unido propusieron crear Estados asociados más allá del espacio tradicional. La iniciativa fue cálidamente acogida por el Secretario General Jap de Hoop quien expresó públicamente su apoyo “*We will need to look as to how to strengthen our relations with other inerested and potentially force contributing countries. An Alliance with Global Partners*”<sup>52</sup> Hagamos un breve análisis de cada uno de ellos y de sus posibles implicaciones para la OTAN.

**1. Israel:** El caso de Israel es quizás el más controvertido de todos, ya que si bien es miembro del Diálogo Mediterráneo<sup>53</sup>, la ineficacia del mismo<sup>54</sup> y la hostilidad de sus compañeros de programa hacen que Tel-Aviv busque nuevos modos de cooperación con la Alianza<sup>55</sup>.

Empero hay que tener en cuenta que Israel es un Estado que no confía su seguridad a organismos multilaterales<sup>56</sup> debido al ambiente de hostilidad en el que se mueve. Sin embargo, los valores que guían su política exterior son los mismos que defiende la Alianza Atlántica. Esta contradicción hace de Israel un candidato a *Global Partner* al mismo tiempo conveniente y complicado.

Sin embargo, aunque parezca mentira, Israel no es ni será un *Global Partner*, ya que parte con ventaja respecto del resto. Israel tiene una larga cooperación con la OTAN en otros programas por lo que no tiene que partir desde cero. Israel, junto con Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez y Mauritania, es socio fundador del Diálogo Mediterráneo de la OTAN. De hecho, es el único que ha aprovechado todas las oportunidades que ha ofrecido la propia

<sup>50</sup> “*As we look into the future and contemplate missions to address new global threats, it is clear that non-European partners will be increasingly important, something that the NATO-led mission in Afghanistan has already underscored*”. Asmus, Ronald D. (ed.) (2006): *NATO and Global Partners: Views from the Outside*, Bruselas, The German Marshall Fund of the United States, p. 1.

<sup>51</sup> “*They will consider a proposal to redefine the alliance’s role by deepening relations with countries beyond the transatlantic community, starting with partners such as Australia, Japan, Korea, and New Zealand*”. Daalder, Ivo y Goldgeier, James: “Global NATO”, *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 5 (September-October 2006), p. 105.

<sup>52</sup> NATO: “An alliance with global partners”, *NATO Update*, 4 de abril 2006, en [www.nato.int/docu/update/200604-april/eo427c.html](http://www.nato.int/docu/update/200604-april/eo427c.html)

<sup>53</sup> “*NATO today is largely moribund in its political dialogue in the Middle East (both the Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperation Initiative)*”. Asmus, *Re-reinventing NATO... op. cit.*, p. 5.

<sup>54</sup> “*Israel considered the NATO-Mediterranean Dialogue particularly disappointing and frustrating*”. Arad, Uzi: “Anchoring Israel to the Euroatlantic Community: Further Upgrading and Institutionalizing NATO-Israel Relations”, en Asmus, *NATO and Global... op. cit.*, p. 7.

<sup>55</sup> “*Major strategic developments across the transatlantic arena and the Broader Middle East coupled with concrete progress in Israel’s relations with NATO and the European Union present new opportunities for anchoring Israel to Euroatlantic community*”. Asmus, *NATO and Global... op. cit.*, p. 4.

<sup>56</sup> “*Israel, however, has a traditional of managing its foreign relations on a bilateral basis and has limited diplomatic and policy experience with multilateralism*”. Arad, *op. cit.*, p. 4.



Alianza, probablemente porque sus valores y medios están más cercanos a los miembros de la OTAN<sup>57</sup> que a sus socios mediterráneos.

En la Cumbre de la OTAN de Estambul, la Alianza estableció su firme deseo de establecer una verdadera *Partnership For Peace* en el Mediterráneo utilizando la base del Diálogo Mediterráneo<sup>58</sup>. Aunque era una de las pretensiones históricas de los socios mediterráneos, cuando la OTAN ha ofrecido esa posibilidad tan sólo Israel la ha intentado aprovechar a fondo. Israel ha sido el primer y único socio Mediterráneo que ha ido más allá en la cooperación firmando el *Individual Cooperation Programme* (ICP) que permite una cooperación más profunda con la Alianza. Este acuerdo permite la cooperación en áreas como terrorismo, intercambios de inteligencia, cooperación armamentística, lucha NBQ, etc...

Sin embargo, este punto no es suficiente y como ya ha afirmado la Ministra de Exteriores Israelí, Tzipi Livni, Israel busca su integración en el programa de la *Partnership for Peace*<sup>59</sup>. La verdad es que si bien la integración en la Alianza puede plantear algunas discusiones, su participación en la *PfP* no parece discutible. Este hecho respondería a la propuesta lanzada por Ronald D. Asmus y Bruce P. Jackson de "*Anchoring Israel*"

Ya sea vía *Partnership for Peace*, vía *Global Partners* o mediante cualquier otra forma Israel busca superar la ineficacia del Diálogo Mediterráneo que limita sus posibilidades de cooperación

**2. Australia:** Si Australia perteneciera al continente europeo o americano sería uno de los miembros más activos de la OTAN. Sin embargo, al encontrarse en las antípodas del continente europeo la aplicación del Art. 10 del Tratado de Washington es simplemente imposible. Australia comparte los valores de la Alianza<sup>60</sup> y coopera activamente en muchas de sus actividades, como ISAF donde incluso está encargada de un PRT<sup>61</sup>. Además, el gobierno de Canberra tiene desplazado un oficial de enlace en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas<sup>62</sup>

Australia está acostumbrada a tratar con cláusulas de defensa colectiva, como es el art. 5 del Tratado de Washington, ya que el art.4 del ANZUS es muy similar. De hecho, tras el 11-S el ANZUS se activó antes que el art.5 de la OTAN lo que nos da una idea del compromiso<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> "there is no reason why Israel should not seek a close relationship with and perhaps even inclusion in those institution created to defend and sustain those values". Asmus, Ronald D. y Jackson, Bruce P., "Does Israel belong to in the the EU and NATO?", *Policy Review*, Heritage Foundation, p. 52.

<sup>58</sup> "In the Istanbul Communiqué, NATO leaders announced their desire to transform the Mediterranean Dialogue into a genuine partnership". Arad, "Anchoring Israel...", *op. cit.*, p. 11.

<sup>59</sup> "Tzipi Livni announced that Israel seeks to be included in NATO's official partnership framework, the *Partnership For Peace*". *Ibid.*, p. 12.

<sup>60</sup> "We the Community of nations represented by NATO and Australia have been confronted head on by new security environment in recent years". Downer, Alexander: "Enhanced Cooperation with NATO in a New Security Environment. A speech to the North Atlantic Council", Bruselas, en [www.foreignminister.gov.au/speeches/2004/040519\\_nato.html](http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2004/040519_nato.html)

<sup>61</sup> "A further cooperation came in July 2006 with the dispatch of an Australian Provincial Reconstruction Team (PRT) to Afghanistan, to be integrated into a larger Dutch unit". Grey, Jeffrey: "Future Directions for NATO: An Australian Perspective", en Asmus, *NATO and Global...op. cit.*, p. 29.

<sup>62</sup> "During the visit the Australian Minister for Defence, Senator Robert Hill, announced that under a new agreement Australia would post a defense attaché to NATO Headquarters in Brussels to help improve communications in the war on terrorism". *Ibid.*, pp. 28-29.

<sup>63</sup> Ver, Abad, Gracia y Priego, Alberto (2002): *La Política Exterior de Australia*, UNISCI Papers, nº 26-27, Madrid, UNISCI.



Así, aunque de momento sea imposible integrar a Australia en la OTAN, la cooperación en asuntos como el terrorismo o la lucha por la democracia<sup>64</sup>, que afecten a las dos partes puede ser muy beneficiosa para Bruselas y Canberra. Por eso, desde el 11-S se ha multiplicado la cooperación. Fruto de esa cooperación es el acuerdo alcanzado en 2005 que fue descrito por el Ministro de Exteriores de Australia como “*more structured framework for cooperation*”<sup>65</sup>.

Australia supone un activo de importancia y un verdadero Socio Global<sup>66</sup> ya que la interoperatividad de sus tropas es manifiesta, comparte los valores de la Alianza y se encuentra preparado para luchar contra los principales desafíos y amenazas allí donde se generen<sup>67</sup>.

**3. Japón:** El pasado 4 de mayo de 2006 se produjo un hecho sin precedentes, el Ministro de Asuntos Exteriores de Japón, estuvo presente en una de las reuniones del Consejo del Atlántico Norte. Anteriormente se habían producido algunas visitas, sobre todo del lado de la Alianza, cuyos cuatro últimos Secretarios Generales, con la única excepción de Lord Robertson, han visitado Japón, Por el lado japonés sí que se habían producido algunas visitas (1979, 1981, 1984) aunque nunca habían asistido a un Consejo del Atlántico de Norte.

El 12 de enero de 2007 el nuevo Primer Ministro de Japón, Shinzo Abe, visitó el Cuartel General de la Alianza en Bruselas donde acudió al Consejo del Atlántico Norte y se reunió con el Secretario General de Hoop<sup>68</sup>.

Sin embargo, los nuevos riesgos de la Comunidad Internacional y la necesidad de hacerlos frente de manera común han llevado a Japón a involucrarse más en la Alianza. También hay un dato que debemos tener en cuenta y es la cooperación OTAN-Rusia, ya que Tokio percibe que esa cooperación puede perjudicarle, ya que Rusia puede volcar su dimensión militar hacia el Este<sup>69</sup>.

La cooperación entre OTAN y Japón se ha desarrollado sobre todo en el campo de las operaciones de paz. En el año 2006, Japón ha participado activamente en el campo de la educación y el entrenamiento en tres eventos. Japón ha participado en un seminario dentro del programa *Peace Support Operations (PSO)* España), ha participado como observador en el ejercicio *Cooperative Maco* (Rumanía). Varios oficiales japoneses asisten con regularidad a las clases del Colegio de la OTAN en Roma.

Sobre el terreno, Japón ha participado en la operación del terremoto de Pakistán, en el embargo marítimo del Índico, y en Afganistán, contribuyendo con apoyo logístico.

<sup>64</sup> En palabras de la embajadora norteamericana en la OTAN, Victoria Nuland “*NATO is to become first and foremost a political alliance devoted to strengthening and defending our democracy values at home and around the world*” Asmus, *NATO and Global...op. cit.*, p. 27.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>66</sup> “*By putting Australia’s participation in terms of its alliance with the US and not exclusively in terms of WMD and the United Nations resolution, Howard avoided many of the postwar problems that beset Tony Blair*” Darwall, Rupert: “*John Howard’s*”, *Policy Review* (August/September 2006), p. 61.

<sup>67</sup> “*Australia and New Zealand have troops in the currently 9000-strong NATO deployment in Afghanistan*” *Australian Associated Press*, 28 de abril de 2006.

<sup>68</sup> “*The Prime Minister of Japan, Mr. Shinzo Abe, will visit NATO on Friday, 12 January 2007. He will meet with the Secretary General, Mr. Jaap de Hoop Scheffer, and with the North Atlantic Council*”. *NATO Press Release*, 12 de enero de 2007.

<sup>69</sup> “*Tokio feared that with the establishment of NATO’s Partnership for Peace (PfP) and better relations between Russia might shift its military personnel and arms to its Far East, thereby crating new tensions with Japan*”. Nishihara, Masashi: “*Can Japan be a global Partner for NATO?*”. Asmus, *NATO and Global...op. cit.*, p. 37.



Aunque es impensable que Japón se integre en la OTAN, que por otra parte no es el objetivo de los *Global Partners*, sí que se camina hacia una mayor cooperación entre dos socios que comparten valores y objetivos.

**4. Corea del Sur:** Es quizás el candidato a *Global Partner* del que menos se ha hablado, también porque es el que más tensiones tiene con Estados Unidos. Además, Seúl está más preocupado por su vecino del norte y su contexto regional que por asociaciones con la OTAN.

A modo de comentario final, hay que decir que los *Global Partners* no son más que la institucionalización de una realidad ya existente. Australia colabora en Afganistán incluso liderando un equipo de reconstrucción, Japón es un gran aliado de la OTAN con tropas en Irak e Israel es el socio más privilegiado del ya superado Diálogo Mediterráneo. ¿Si los miembros de la OTAN y los candidatos a *Global Partner* están de acuerdo, qué motivo se puede alegar para no establecer este tipo de cooperación? Habría que hacerse la siguiente pregunta ¿Por qué son tan polémicos países como Japón, Australia o Israel cuando OTAN quiere establecer socios globales y no lo fue Argentina cuando en 1998 Bill Clinton la calificó como aliado principal de la OTAN<sup>70</sup>?

#### 4.3. La Iniciativa de Cooperación de Estambul

La Iniciativa de Cooperación del Golfo, o de Estambul, no se puede considerar que haya sido uno de los temas más tratados en Riga. Esta iniciativa avanza aunque a un ritmo más lento que otras debido a la naturaleza de sus miembros. Además, algunos miembros europeos de la OTAN no la ven con buenos ojos ya que no es más que la plasmación de la concepción americana del espacio mediterráneo, un espacio que llega hasta el Índico.

La última actividad de esta iniciativa ha sido un seminario celebrado en la capital de Kuwait<sup>71</sup> el pasado mes de diciembre, al que acudieron muchos de los socios del Golfo Pérsico. En él han participado los seis socios de la ICI más los representantes de los países miembros de la OTAN.

La Iniciativa de Cooperación de Estambul no es más que la superación del espacio mediterráneo tal y como se había concebido. En buena medida se piensa que a corto o a medio plazo la ICI acabará fagocitando al Diálogo Mediterráneo convirtiéndose en el verdadero foro de diálogo con el mundo musulmán. El modelo que se tiene pensado es el llevado cabo en la *Partnership for Peace*, la iniciativa de cooperación más exitosa de la Alianza. Así cada socio podría fijar sus prioridades y sus áreas de cooperación, asegurándose así el éxito.

<sup>70</sup> “The centerpiece of the U.S.-Argentine military relationship is Argentina's status as the United States' only 'Major Non-NATO Ally' (MNNA) in the Western Hemisphere”. WOLA (Latin American Working Group Education Forum): “Argentine Overview”, en <http://www.ciponline.org/facts/ar99.htm>

<sup>71</sup> “On 12 December 2006, the NATO Public Diplomacy Division and the Government of Kuwait co-sponsored an International Conference on 'NATO and Gulf Countries: Facing Common Challenges Through the Istanbul Cooperation Initiative', which took place in Kuwait City”. NATO Update, 12 de diciembre de 2006, en <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1212a.htm>



## Conclusiones: el futuro de la Alianza

Riga ha supuesto el comienzo de un ambicioso cambio dentro de la OTAN. Precisamente, este es el secreto de esta organización, su capacidad de adaptación al nuevo entorno internacional que no hace más que cambiar. Cuando cayó el Muro muchos escribieron la esquila de la OTAN por adelantado, cuando cayó la URSS esos mismos finiquitaron la organización y muy pocos rindieron tributo al verdadero responsable del colapso de la tiranía soviética. Sin embargo, todos y cada uno de los Estados que permanecieron más de cuarenta años bajo la órbita de Moscú vieron la posibilidad de incorporarse al bloque de la libertad y raudos y veloces comenzaron a pedir su integración en la Alianza. La primera oleada llegó en Madrid con Chequia, Polonia y Hungría. La segunda fue mayor y mucho más importante porque se incorporaban países que habían pertenecido a la URSS, los bálticos. A estos se les sumaron Rumanía, Bulgaria, Eslovenia y Eslovaquia en un marco incomparable, Praga símbolo de la lucha contra la ocupación soviética.

Sin embargo, parecía que la OTAN había dado el paso definitivo y que no había más países para integrar en la Alianza. Albania, FYROM y Croacia quedaron en un proceso interminable y sin esperanzas que parecía no tener final. Pues ese final ha llegado en Riga ya que la OTAN ha prometido invitarles formalmente en la próxima Cumbre de 2008. El lugar para la Cumbre es una incógnita, pero ¿por qué no celebrarla en un país de los Balcanes y elegir a un mandatario (2009) de los miembros más recientes? Estos dos elementos fortalecerían más la Alianza y la darían cohesión.

La Cumbre de Riga ha sido un hito fundamental para la Alianza. Se han puesto las bases para la renovación y transformación de la misma aunque formalmente son muy pocas las iniciativas aprobadas en la capital letona. Sin embargo, sí que se ha lanzado definitivamente el proceso de transformación que se inició en Praga reforzando elementos como la NRF, la *PfP*, o los MAP. Además se han incorporado elementos muy importantes como el *Comprehensive Political Guidance* que, completando el Concepto Estratégico de Washington (1999), va a guiar el comportamiento de la OTAN en los próximos 10 años.

También se ha tratado, aunque no se han definido, otros conceptos como los polémicos *Global Partners*. Estos nuevos socios eran ya una realidad puesto que Estados como Australia, Japón o incluso Israel participaban *de facto* en multitud de actividades de la Alianza. Lo que se trata es de institucionalizar ese patrón cooperativo de comportamiento y obtener así el máximo de esa cooperación. La cooperación es buena por naturaleza y parecía oportuno no negar ese derecho a Estados que comparten los valores de la OTAN. Algunos aluden a la lejanía geográfica. Este elemento es un problema para la integración, pero no para la cooperación como se puso de manifiesto en el programa *PfP* o para la creación del Consejo OTAN-Rusia en 2002. La cooperación nunca debe tener límites geográficos cuando el fin es lícito.

Otro de los elementos que deben ser destacados es el cierre de las heridas en los Balcanes. La OTAN, que ha tenido un papel muy activo en esta región, ha conseguido integrar en el mismo programa, *PfP*, a todos los contendientes de la cruel guerra que asoló esta zona en los 90. Queda por resolver el capítulo de Kosovo, pero ahí la Comunidad Internacional con la Unión Europea al frente debe dar un paso y asumir su responsabilidad como líder regional.

Sin lugar a dudas en Riga se esperaban señales y esas señales han llegado. Ucrania y sobre todo Georgia se han situado en la casilla de salida que lleva, inevitablemente, a la



integración en la OTAN. No va a ser ni un camino fácil, ni un regalo, ya que sólo entrarán cuando estén preparados, pero su firme voluntad y el aval de Bruselas harán más fácil el camino de vuelta a la Comunidad Euro-Atlántica.

La Cumbre será recordada por la frase pronunciada por el Presidente George W. Bush en la Universidad de Riga: “*NATO’s door remains open*”.

## **Bibliografía**

### **Libros**

Abad, Gracia y Priego, Alberto (2002): *La Política Exterior de Australia*, UNISCI Papers, nº 26-27, Madrid, UNISCI.

Asmus, Ronald D. (ed.) (2006): *NATO and Global Partners: Views from the Outside*. Bruselas, The German Marshall Fund of the United States

Asmus, Ronald D. (2006): *Re-reinventing NATO*. Washington, The George Marshall Foundation Fund for the United States (Riga Papers)

Cerny, Oldrich (2006): *NATO and the Greater Middle East*. Praga, Prague Security Studies Institute (PSSI)

GMFS (2006): *Transatlantic Trends. Informe de Resultados 2006*, Bruselas, German Marshall Fund for the United States

Kissinger, Henry A. y Summers, Lawrence H. (2006): *Renewing the Atlantic Partnership*. Washington D.C., Council on Foreign Relations

VV.AA (2006): *Tomorrow’s leaders and the future of Euroatlantic Security*. Roma, Italian Atlantic Committee-ATA,

### **Artículos**

Asmus, Ronald D. y Jackson Bruce P.: “Does Israel belong to in the the EU and NATO?” *Policy Review*, Heritage Foundation.

Bartola, Mario: “Una evaluación de la transformación de la OTAN” *NATO Review* (Fall 2006).

“Bush calls for more progress on Afghanistan”, *Financial Times*, 29 de noviembre de 2006.

Daalder, Ivo y Goldgeier, James: “Global NATO”, *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 5 (September-October 2006).

Darwall, Rupert: “John Howard’s” *Policy Review* (August/September 2006).

Rynning, Sten: “Una OTAN renovada”, *NATO Review* (Fall 2006).



Weltz, Richard “*La renovación de las asociaciones de Asia Central*” *NATO Review*, Fall 2006

### Otros documentos

De Hoop, Jaap: “Keynote speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop at the Riga Conference” *NATO Speeches*, 28 de noviembre de 2006, Riga, en [www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html](http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html)

NATO: “Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Head of State and Government on 29 November 2006”, *NATO Basic Texts*, p. 1, en [www.nato.int/docu/basisctxt/b061129e.htm](http://www.nato.int/docu/basisctxt/b061129e.htm)

— “*NATO and Gulf Countries: Facing Common Challenges Through the Istanbul Cooperation Initiative*”, which took place in Kuwait City” *NATO Update*, 12 de diciembre de 2006, en <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1212a.htm>

— “NATO Response Force. Extended Reach. Expeditionary Capability”, *NATO Briefing*, September 2006.

— “An alliance with global partner” *NATO Update*, 4 de abril 2006, en [www.nato.int/docu/update/200604-april/eo427c.html](http://www.nato.int/docu/update/200604-april/eo427c.html)

— “NATO on track for 2010 theatre missile defence” *NATO Update*, 11 de noviembre de 2006, en [www.nato.int/docu/update/2006/11-novembre/e1128b.htm](http://www.nato.int/docu/update/2006/11-novembre/e1128b.htm)

— “NATO and Ukraine sign agreement on strategic airlift” *NATO Update*, 7 de junio de 2006, en [www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e-0607a-htm](http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e-0607a-htm)

*Riga Summit Declaration, Issued by the Head of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006.*

WOLA (Latin American Working Group Education Forum): “Argentine Overview”, en <http://www.ciponline.org/facts/ar99.htm>