

La Asociación para la Paz: pasado, presente y futuro tras la Cumbre del 60 aniversario de la OTAN

*Federico Yaniz Velasco **

Tema: Este año se celebra el 60 aniversario de la firma del Tratado del Atlántico Norte y se cumplen 15 años del lanzamiento de la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*) en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994.

Resumen: Tras el fin de la Guerra Fría, los 16 países de la OTAN se reunieron el 20 de diciembre de 1991 con los nueve países de Europa Central y Oriental que habían sido miembros del Pacto de Varsovia en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN). Posteriormente, el CCAN fue sustituido por el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) en 1997 para facilitar el seguimiento de las actividades bilaterales en el marco de la Asociación para la Paz (APP) creada en Bruselas el 10 de enero de 1994. La cooperación multilateral y bilateral mantenida en esos marcos ha sido trascendental para la transformación de las fuerzas armadas de los nuevos países democráticos y para su contribución a la seguridad europea e internacional.

Desde el lanzamiento de la APP, 12 socios se han convertido en miembros de la Alianza. A lo largo de los años, los mecanismos y herramientas de la APP han ido perfeccionándose para responder a las cambiantes necesidades de socios y aliados. Este ARI revisa la génesis de la Asociación para la Paz, su evolución, resultados y expectativas de futuro en el 15 aniversario de su nacimiento y en las vísperas del 60 aniversario de creación de la OTAN.

Análisis: Cuando los Estados miembros de la OTAN tomaron conciencia de que se acercaba el fin de la Guerra Fría, el Consejo del Atlántico Norte expresó en numerosas ocasiones su esperanza de que el proceso de cambio dentro del Pacto de Varsovia terminara felizmente. Entre otras, la Declaración de los jefes de Estado y Gobierno reunidos en Bruselas el 30 de mayo de 1989 con motivo del 40 aniversario de la Alianza reiteró la voluntad aliada de establecer “un nuevo marco de relaciones entre los países del Este y del Oeste”, mientras los cambios políticos en la Europa situada detrás del telón de acero se sucedían con rapidez vertiginosa. En noviembre de 1989 caía el muro de Berlín y una nueva declaración, la de Londres sobre una Alianza renovada, de 6 de julio de 1990, propuso a los miembros de la Organización del Pacto de Varsovia proclamar en una declaración conjunta que ya no eran adversarios y estableció las bases para una futura nueva relación. A medida que su situación política se transformaba rápidamente, se multiplicaron las visitas de dirigentes de los países del Pacto de Varsovia al cuartel general de la OTAN en Bruselas y el secretario general Manfred Wörner viajó a Moscú el

* *General de Aviación (R) y periodista, director adjunto del Estado Mayor Internacional de la OTAN para Cooperación y Seguridad Regional entre mayo de 2001 y junio de 2005.*

15 de julio de 1990. El 25 de febrero de 1991 se anunció en Budapest la disolución de la estructura militar del Pacto de Varsovia, a la que siguió la de su organización política el 1 de julio de ese mismo año.

Tras estudiar la OTAN las posibles formas en la que iba a colaborar con los antiguos adversarios, los ministros de Asuntos Exteriores propusieron crear una asociación de seguridad en Copenhague.¹ Posteriormente, el Concepto Estratégico acordado en la Cumbre de Roma el 8 de noviembre de 1991 estableció una aproximación amplia a la seguridad que incluía la cooperación y el diálogo junto a la protección de la paz en una nueva Europa, la defensa colectiva, la gestión de crisis y la prevención de conflictos. Los reunidos en esa Cumbre publicaron también una Declaración sobre Paz y Cooperación (Declaración de Roma) desarrollando las ideas lanzadas por los ministros de Asuntos Exteriores en Copenhague. En ella se propuso la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) que, desde su primera sesión el 20 de diciembre de 1991, reunió a los países miembros de la OTAN con los nuevos socios, a distintos niveles y frecuencias, para facilitar su aproximación a Europa Occidental y a la Alianza Atlántica.

En la Cumbre de Bruselas del 10 de enero de 1994 se creó la Asociación para la Paz (APP) para desarrollar la cooperación bilateral práctica e individualizada entre la Alianza y los países miembros del CCAN y de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Tres años después, en la reunión de primavera del CCAN celebrada en Sintra (Portugal) el 30 de mayo de 1997 se creó el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (CAEA) para coordinar el diálogo, la cooperación y las consultas entre la OTAN y sus socios de la APP. El CAEA se puede reunir en diferentes formatos de jefes de Estado y Gobierno, ministros y embajadores así como de expertos para facilitar la cooperación y las consultas entre cada uno de sus miembros y la Alianza. Las posibles actividades a desarrollar bilateralmente figuran en un Plan de Trabajo donde se ofrecen todas las actividades de carácter civil y militar disponibles. Los miembros del CAEA intercambian ideas sobre control de armamentos, terrorismo, operaciones de paz, economía de la defensa, protección del medio ambiente y el planeamiento civil de emergencia. En este último ámbito se creó en junio de 1998 el Centro de Coordinación para coordinar las ayudas prestadas por los países del CAEA en catástrofes naturales y otros desastres que, desde su inauguración, ha participado en más de 30 operaciones en todo el mundo.

La Asociación para la Paz se consolida

Los jefes de Estado y Gobierno de la OTAN reunidos en Bruselas en enero de 1994 abrieron una nueva vía bilateral de asociación con la OTAN en materia de defensa. La cooperación ofrecida trascendía el ámbito del diálogo y de la cooperación, creando mecanismos que los socios podían adaptar a sus necesidades para establecer una verdadera asociación entre la OTAN y cada socio individual. Para ello, cada socio podía crear su propio programa individual de asociación, seleccionando las actividades que considerara oportunas de entre las más de 30 áreas de trabajo incluidas en el ya mencionado Plan de Trabajo, muchas de ellas ofrecidas por países aliados que de esa forma participan activamente en la APP. En la capital belga se presentaron los dos documentos iniciales de la APP –el Documento de Invitación y el Documento Marco– que deben firmar todos los países que quieran convertirse en socios tras recibir la invitación para serlo. En la Declaración de la Cumbre de Bruselas también se creó la Célula de Coordinación de la APP para asegurar una comunicación fluida en los aspectos operativos de la Asociación en el cuartel general del entonces Mando Aliado en Europa

¹ Declaración sobre “Asociación con los países de Europa Central y Oriental” publicada tras la reunión ministerial del CAN celebrada en Copenhague el 7 de junio de 1991.

(ahora Mando de Operaciones). Desde entonces, los oficiales aliados y socios destinados en esa Célula han venido trabajando para que los planes y programas en marcha se ejecuten de la forma adecuada y la APP ha perfeccionado sus mecanismos de acuerdo con las necesidades de los socios y la evolución de la situación estratégica.

Así, cuando los socios expresaron sus deseos de una colaboración militar más estrecha, se aprovechó la Cumbre de Washington del 24-25 de abril de 1999 para diseñar nuevos mecanismos para que los socios puedan participar en el planeamiento y ejecución de las operaciones APP lideradas por la Alianza.² Para facilitar ese objetivo, se creó el Proceso de Planeamiento y Revisión (PARP) a través del cual los socios facilitan la identificación y evaluación de las fuerzas y capacidades que podrían aportar para el entrenamiento, ejercicios y operaciones con la OTAN. Esta herramienta se ofrece de forma opcional y tiene como modelo el sistema de planeamiento de fuerzas de la propia Alianza. Su empleo ha facilitado la participación de los socios de la APP en operaciones lideradas por la OTAN en la antigua Yugoslavia y Afganistán. A facilitar la participación también han contribuido otros programas para mejorar la capacidad de las fuerzas de los socios (Concepto de Capacidades Operativas) y su instrucción (Programa de Mejora de la Educación y Entrenamiento) para tomar parte en operaciones donde participen sus fuerzas junto con las de la OTAN.

En la misma cumbre, dada la vehemente aspiración de muchos socios de convertirse en miembros de la Alianza y de acuerdo con la política de puertas abiertas prevista en el artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte, se presentó el plan de acción específicamente diseñado para quienes quisieran ser miembros de la OTAN (*Membership Action Plan*, MAP) donde se ofrecía, y se sigue ofreciendo a los aspirantes una serie de actividades para facilitar su preparación. La República Checa, Hungría y Polonia, aunque no dispusieron del MAP, se convirtieron en esa Cumbre en los primeros socios de la APP invitados a convertirse en miembros de la OTAN. La asociación (*partnership*) considerada como una de las tareas fundamentales de la Alianza por el Concepto Estratégico aprobado en Washington siguió desarrollando sus posibilidades, entre las que destaca en septiembre de 2000 la creación del *Trust Fund* de la APP con objeto de ayudar a los socios a destruir sus minas antipersona. Desde entonces se ha ampliado el marco de actuación y se han financiado 16 proyectos en los Balcanes, sur del Cáucaso y Asia Central.

Del 11 de septiembre de 2001 a la Cumbre de Bucarest de 2008

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 fueron un revulsivo para la OTAN y, también, para la Asociación para la Paz. Pocas horas después del atentado, el CAEA se reunió en sesión extraordinaria para manifestar su condena a los atentados contra EEUU. En los meses siguientes se preparó el Plan de Acción de la APP contra el terrorismo, aprobado el 21 y 22 de noviembre en la Cumbre de Praga, donde se define la estrategia a seguir por los socios en la lucha contra el terrorismo y que se actualiza y desarrolla cada año. En la misma reunión se presentó un nuevo mecanismo voluntario y de carácter bilateral: el Plan de Acción Individual de la APP (IPAP) para responder a las necesidades de reforma de aquellos socios que quisieran y fueran capaces de llevar a cabo planes globales de reforma, especialmente en el campo de defensa. Los IPAP se desarrollan a lo largo de dos años usando todos los mecanismos de cooperación existentes, incluyendo un diálogo político intensificado sobre temas relevantes a los esfuerzos de reforma (Georgia fue el primer país con el que la OTAN acordó un IPAP el

² Según se recoge en el documento "A Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations", endosado en la Cumbre de Washington.

29 de octubre de 2004). Finalmente, en la Cumbre de Praga se invitó simultáneamente a siete socios a convertirse en miembros de la Alianza, una decisión que se tomó pese a la fuerte campaña en contra realizada por Rusia.

La Cumbre de Estambul del 28-29 de junio de 2004 estuvo marcada por el conflicto de Irak y las disensiones entre los aliados sobre su participación en las operaciones en ese país. A pesar de ello se lanzó la Iniciativa de Cooperación de Estambul y se tomaron decisiones para renovar y reenfocar la APP. El Plan de Acción de la APP para las instituciones de Defensa (PAP-DIB) presentado en Estambul tenía por objeto reforzar los esfuerzos de los socios para crear y desarrollar instituciones democráticas, eficaces en el campo de la defensa y capaces de responder a las necesidades del país y a sus compromisos internacionales. Este Plan tuvo especial relevancia para la República de Moldavia y para los socios del sur del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y Asia Central (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), por lo que los aliados nombraron un representante especial y un oficial de enlace para cada una de estas dos regiones. Junto a la democratización, la enseñanza y el entrenamiento a los miembros de la APP, ha sido otra de las preocupaciones de la OTAN, para lo que en 1994 abrió sus centros de enseñanza y entrenamiento a los socios y luego creó una red de centros de entrenamiento de la APP situados en países socios y aliados como Austria, Eslovaquia, Eslovenia, EEUU, Grecia, Rumanía, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. Por otra parte, el año 2005 se presentó la iniciativa “Educación y entrenamiento para la reforma de la Defensa” (EFR) para ayudar a los socios a la creación y desarrollo de las instituciones de defensa.

Terminado el período de pacificación del oeste de los Balcanes, la OTAN dirigió su atención a los nuevos países surgidos tras la desmembración de Yugoslavia con un enfoque menos operativo y más dirigido a la promoción de la estabilidad en la región, estimulando la integración de esos países en las estructuras europeas y euroatlánticas. Siguiendo este enfoque, y con ocasión de la Cumbre de la OTAN celebrada en Riga el 28-29 de noviembre de 2006, se invitó a Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia a unirse a la APP, lo que hicieron el 16 de diciembre del mismo año, firmando el Documento Marco que los convirtió en socios. La colaboración dentro de la APP se siguió con interés por terceros que deseaban participar en las operaciones donde intervenían las fuerzas de la OTAN. La Alianza, que ya contaba con la contribución de 18 países no aliados, puso en marcha una política de aproximación hacia los denominados países de contacto –esto es, países que deseaban relacionarse con la Alianza pero que no eran socios de la APP ni del Diálogo Mediterráneo ni estaban en la Iniciativa de Cooperación de Estambul, como Australia y Japón, por ejemplo–. Se reconocía así un nuevo concepto de relación y cooperación con terceros que comenzó en los albores del siglo XXI y se desarrolló fuertemente desde agosto de 2003 cuando la OTAN se hizo cargo de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán.

En la Cumbre de Bucarest, celebrada el 3 de abril de 2008, se invitó a Albania y Croacia a unirse a la Alianza y a Bosnia-Herzegovina y Montenegro a un Diálogo intensificado con la OTAN. Además, Malta se reintegró a la APP y se indicó a la Antigua República Yugoslava de Macedonia que sería invitada a unirse a la Alianza una vez que se llegara a una solución aceptable para Grecia sobre el nombre oficial del país. Respecto a las peticiones de Ucrania y Georgia de participar en el MAP, los aliados declararon su apoyo a esas peticiones e indicaron que se empezaría una intensa colaboración con ambos países para resolver los temas pendientes en sus aplicaciones al MAP. La presión rusa y la división entre los aliados europeos con respecto a Georgia están detrás de esta decisión, que deja sin satisfacer a los países que pedían entrar en el MAP pero evita

controversias entre aliados y el enfrentamiento con Rusia. Por otra parte, se reafirmó la necesidad de seguir prestando especial atención a los Balcanes con objeto de integrar a Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia en las estructuras europeas y euro-atlánticas. Por ello, los aliados expresaron su satisfacción por la decisión de Bosnia-Herzegovina y Montenegro de desarrollar su Plan de asociación individual (IPAP). En el Comunicado de esta Cumbre se reconoce un avance significativo respecto a la relación con los países de contacto y por primera vez se reconoce la significativa contribución directa con fuerzas a ISAF de Australia, Japón, Nueva Zelanda y Singapur, así como la contribución no militar de la República de Corea en apoyo de la misión de la OTAN en Afganistán.

Un pasado eficaz y un futuro con grandes retos

La actual OTAN no podría entenderse sin la Asociación para la Paz. Hoy todos los países de Europa del Este son miembros de la Alianza o son socios de la APP y colaboran activamente en el campo de la defensa. Un total de 34 países han sido miembros de la APP a lo largo de 15 años. La APP tiene 22 socios tras la reintegración de Malta y la OTAN tiene 28 países tras el ingreso de Albania y Croacia. Desde 1997, 12 países socios de la APP se han convertido en miembros de la OTAN, aunque no todos los socios pretenden llegar a ser miembros ni todos tienen la capacidad necesaria para utilizar todos los mecanismos que pone a su disposición la Asociación. Por ejemplo, Austria, Suiza, Finlandia, Irlanda y Suecia no tienen la voluntad política de perder su neutralidad y convertirse en miembros de la Alianza, pero participan muy activamente en la APP.

Los 22 socios actuales no constituyen un grupo homogéneo y se pueden agrupar de la siguiente manera: los cinco países llamados neutrales, los cuatro países de la antigua Yugoslavia, los tres socios del sur del Cáucaso, los cinco de Asia Central y los cinco restantes (Bielorrusia, Moldavia, Malta, Rusia y Ucrania). De ellos, los neutrales y Rusia han manifestado oficialmente que no tienen intención de entrar en la Alianza. Los países del Cáucaso han expresado su deseo de entrar, como es el caso de los cuatro países de la antigua Yugoslavia. El resto, o no han manifestado su postura o no han mantenido una posición firme sobre su posible ingreso en la Alianza. La OTAN ha dejado claro su deseo de integrar en las estructuras euro-atlánticas a Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro e, incluso, Serbia, y por ello tendrán un lugar en la OTAN tan pronto se encuentren preparadas adecuadamente. Independientemente de su posible ingreso en la OTAN, los tres socios del sur del Cáucaso y los cinco de Asia Central son objeto de especial atención por parte de la Alianza, que ha nombrado un representante especial para esos países.

Ucrania y Georgia son los socios que más vehementemente han pedido unirse a la OTAN. Sin embargo, no parece que sean invitados en un futuro inmediato, aunque sí lo serán a medio plazo si se dan las condiciones adecuadas que oficialmente supone cumplir los requisitos exigidos en el MAP. Por otra parte, el conflicto de Georgia en agosto de 2008 sirvió para probar que ser socio de la APP suponía una atención de la Alianza, aunque naturalmente no da la garantía que el artículo 5 da a los países miembros. El Consejo del Atlántico Norte se trasladó a Georgia y se tomaron diversas medidas en el marco de la APP en apoyo a ese país, creándose la Comisión OTAN-Georgia para intensificar las relaciones. Además, los ministros de Asuntos Exteriores decidieron en diciembre de 2008 colaborar intensamente con Georgia para resolver los temas pendientes en su aplicación al MAP. La Comisión OTAN-Georgia se sigue reuniendo regularmente desde su creación y en la reunión informal del 5 de marzo los ministros de Asuntos Exteriores aliados reiteraron su apoyo a la integridad territorial de Georgia.

Tras 15 años de experiencia, tampoco faltan motivos de crítica. Entre otros, que muchos de esos mecanismos de aplicación voluntaria resultan difíciles de entender y, sobre todo, de llevar a cabo por algunos países. En efecto, en la Cumbre de Washington vieron a la luz documentos y mecanismos, como el PMF, PARP, OCC y TEEP. Varios pequeños países con reducidas y anticuadas estructuras de defensa tardaron años en adoptar esos mecanismos y países como Moldavia solo usaron alguno de ellos. En la Cumbre del 60 aniversario se reafirmará el compromiso con el diálogo político y la cooperación en el marco del CAEA y la APP, basados en valores y principios compartidos. Dada la diversidad de los socios actuales, se deberán mantener los mecanismos que favorecen la integración, cómo el MAP e igualmente el OCC y otras herramientas que favorecen la mejora de la operatividad, aunque sería necesario simplificar y reorganizar los mecanismos de modo que se incremente su eficacia. Por otra parte, la OTAN sigue interesada en relacionarse con socios en todo el globo, como señalaron los ministros de Asuntos Exteriores en su reunión de diciembre de 2008 preparatoria de la Cumbre del 60 aniversario. En esas relaciones se debe aprovechar al máximo la experiencia y los mecanismos existentes en la APP a la hora de construir el diálogo político y desarrollar los paquetes individualizados de cooperación con esos países.

Conclusiones: Cuando la OTAN cumple 60 años, es de justicia destacar el acierto del lanzamiento de la Asociación para la Paz creada con el objetivo fundamental de mejorar el entorno de seguridad de socios y aliados. Esa mejora se ha conseguido apoyando a los países interesados a construir un marco democrático saludable y a mantener la estabilidad política. Para conseguir ese objetivo se han desarrollado mecanismos con los que se ha capacitado a los socios a satisfacer sus propias necesidades de seguridad y defensa en un entorno estratégico cambiante.

Desde su lanzamiento en 1994, un total de 34 países no aliados han participado en la Asociación para la Paz, que ha contribuido así a la estabilidad de Europa y de su entorno. Por añadidura, la APP ha hecho posible, junto a otros factores, que por primera vez en muchos años el Viejo Continente se haya visto, tras el fin del conflicto en los Balcanes, libre de las confrontaciones fratricidas del pasado. Sin embargo, es preciso resaltar algo quizá más importante como es el respeto de la APP a la soberanía de sus socios a los que ha ayudado siempre a que se conviertan en los protagonistas de su propio destino. Doce países han conseguido realizar sus sueños de convertirse en miembros de la OTAN gracias a la APP y muchos otros han logrado democratizar, aligerar y mejorar sus estructuras de defensa. Además, se ha hecho posible que las fuerzas de los socios sean capaces de operar con los aliados.

Desde una perspectiva más doméstica, el desconocimiento fuera de los ámbitos militares de las posibilidades de cooperación que ofrece la APP ha hecho que nuestra contribución al desarrollo de sus mecanismos haya sido limitada. Esa contribución puede aumentar en el futuro, colaborando en la reforma del sector de seguridad en alguno de esos países. Por otra parte, en el campo de la defensa, se podría incrementar la colaboración ofreciendo más cursos y ejercicios a los socios, homologando alguna instalación de nuestras Fuerzas Armadas como centro de entrenamiento de la APP y ofreciendo especial apoyo a algún país socio en su camino para llegar a ser miembro la Alianza.

Federico Yaniz Velasco

General de Aviación (R) y periodista, director adjunto del Estado Mayor Internacional de la OTAN para Cooperación y Seguridad Regional entre mayo de 2001 y junio de 2005