

**Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN
ante el nuevo Concepto Estratégico**

Federico Yaniz Velasco
Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 4/2010
27/01/2010

Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico

*Federico Yaniz Velasco **

Resumen

La OTAN es una organización donde la cooperación militar no se restringe a los Estados miembros sino que está abierta a un número de socios que supera el de los miembros de pleno derecho. Entre los mismos figuran socios individuales tan importantes como la Federación Rusia y Ucrania, entre muchos otros, y socios regionales como los mediterráneos y los del Consejo de Cooperación del Golfo. Para aumentar las oportunidades de asociación, la OTAN ha ampliado su colaboración a los denominados países de contacto como Japón, Australia y Nueva Zelanda y otros que no encajan en las modalidades de cooperación anteriores.

Este Documento de Trabajo hace un balance de las distintas iniciativas de cooperación con terceros de la OTAN: la Asociación Euro-Atlántica y sus distintos Consejos, la Asociación para la Paz y sus diversas modalidades, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, así como de los consejos OTAN-Rusia, OTAN-Ucrania y la Comisión OTAN-Georgia de cara a la actualización del Concepto Estratégico de la OTAN. A medida que los problemas y espacios geográficos de seguridad se globalizan, la experiencia de todos esos procesos de cooperación internacional representa un activo para la Alianza, cuyas lecciones aprendidas deben reflejarse en la redacción del nuevo Concepto Estratégico.

Índice

Introducción

- (1) Iniciativas de cooperación en el momento oportuno
- (2) La cooperación multilateral
- (3) La Asociación para la Paz
- (4) El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul
- (5) La relaciones OTAN-Rusia, difíciles pero necesarias
- (6) Las relaciones de la Alianza con Ucrania
- (7) Georgia, un caso muy especial
- (8) Otras formas de cooperación con terceros
- (9) Conclusiones generales

Anexo: países participantes en la Asociación para la Paz

** General de Aviación (R) y miembro del Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN del Real Instituto Elcano*

Introducción

La OTAN ha desarrollado desde el comienzo de la década de los 90 del siglo pasado una serie de iniciativas de cooperación que han tenido un protagonismo muy importante en el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la zona euro-atlántica. La más conocida de esas iniciativas es la Asociación para la Paz, pero existen otras entre las que se puede citar el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Este Documento de Trabajo pretende exponer el nacimiento, desarrollo, funcionamiento y futuro de dichas iniciativas de cooperación.

El informe sobre “Las futuras tareas de la Alianza” es uno de los documentos más importantes escritos sobre la política aliada durante la Guerra Fría. La doctrina Harmel¹ abogaba por una defensa fuerte combinada con buenas relaciones diplomáticas con los países del Pacto de Varsovia y ayudó a preparar el camino para la *détente* Este-Oeste de comienzos de los años 70 del siglo pasado.² Veinte años después de su aprobación se presentó realmente la ocasión de alcanzar un orden pacífico, justo y duradero en Europa con el inesperado hundimiento de los regímenes políticos de los países del Pacto de Varsovia, la disolución del Pacto, la caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, que cambiaron en pocos meses el mapa político de Europa.

La Alianza Atlántica no podía permanecer pasiva ante una situación nueva que cambiaba los equilibrios estratégicos de la Guerra Fría. En línea con el Informe Harmel, la OTAN ofreció una respuesta constructiva mediante las iniciativas de cooperación que nacieron al comienzo de los años 90. Estas iniciativas han tenido un papel fundamental en la estabilidad y desarrollo democrático de los países del centro y este de Europa que, tras muchos años de opresión, habían recuperado su libertad. La primera aproximación formal a la cooperación multilateral con esos países fue a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, creado en 1991. Para permitir una relación bilateral con ellos nació en 1994 la Asociación para la Paz (APP). Las relaciones especiales, la Alianza con Rusia, Ucrania y, más recientemente, con Georgia han surgido para atender demandas concretas o situaciones específicas. Para los países de la ribera sur del Mediterráneo se lanzó en diciembre de 1994 el Diálogo Mediterráneo. La Iniciativa de Cooperación de Estambul nació en esa ciudad en la Cumbre de 2004 para extender la cooperación a los países de un Oriente Próximo ampliado que incluye los Estados del

¹ Conocida como Informe Harmel en referencia a su autor, el ministro y jefe de gobierno belga Pierre Harmel, fue adoptada como doctrina oficial de la Alianza por los ministros de Asuntos Exteriores en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de los días 13 y 14 de diciembre de 1967 en Bruselas y su texto se encuentra en *NATO Basic Texts. The Future Tasks of the Alliance*, Bruselas, 13-14/XII/1967, actualizado 5/VII/2000.

² En el punto 9 del informe se puede leer: “La relajación de tensiones no es el objetivo final sino parte de un proceso a largo plazo para promover mejores relaciones y alentar un arreglo europeo. El objetivo final de la Alianza es alcanzar un orden pacífico justo y duradero en Europa acompañado de las adecuadas garantías de seguridad”.

Golfo. En los últimos años se han desarrollado otras relaciones de cooperación con diversos países no participantes en las iniciativas tradicionales.

(1) Iniciativas de cooperación en el momento oportuno

La Alianza siguió con especial atención la evolución democrática de los antiguos adversarios y la cooperación se fue perfilando mediante numerosas reuniones, sucesivas declaraciones y otros documentos hasta llegar a la primera e histórica reunión inaugural del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte del 20 de diciembre de 1991. En ella participaron los entonces 16 países miembros de la Alianza y nueve naciones de Europa Central y Oriental. En 1997 el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) reemplazó al consejo anterior en el seguimiento de las actividades bilaterales, cada vez más numerosas, que se realizaban en el marco de la Asociación para la Paz.

En relación con los países mediterráneos, cuya seguridad y estabilidad está íntimamente ligada a la seguridad aliada según se había reconocido en la Declaración de la citada Cumbre de Bruselas, la reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte del 1 de diciembre de 1994 ofreció establecer contactos, caso por caso, con los países mediterráneos no aliados para contribuir al “fortalecimiento de la estabilidad regional”. Había nacido el Diálogo Mediterráneo, que en sus comienzos era sólo un foro de diálogo pero que ha ido aproximándose lentamente al modelo de cooperación de la Asociación para la Paz. Posteriormente se establecieron las relaciones especiales con Rusia (Cumbre OTAN-Rusia en París en mayo de 1997) pronto reforzadas con la creación del Consejo OTAN-Rusia (Cumbre OTAN-Rusia en Roma en mayo de 2002) donde los aliados y Rusia participan como socios al mismo nivel para discutir asuntos de interés mutuo. Con Ucrania se siguió el mismo modelo de relación (Cumbre de Madrid de julio de 1997). Sin embargo, con Georgia se estableció en septiembre de 2008 la Comisión OTAN-Georgia para servir como foro de consultas políticas y de cooperación práctica para ayudar a Georgia a alcanzar su objetivo de ser miembro de la OTAN. En el Comunicado publicado tras la Cumbre de Bucarest de 3 de abril de 2008 se reconocen las variadas y crecientes relaciones de la Alianza con diversos países en todo el globo. Estas relaciones fuera del marco de las distintas iniciativas de cooperación, son una prueba más de la atención con que desde muchos países se sigue la trayectoria de la Alianza y su contribución a la paz y a la estabilidad en el mundo.³

(2) La cooperación multilateral

³ NATO Press Release (2008) 049, “Bucharest Summit Declaration”, 3/IV/2008.

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, ya recogía la voluntad aliada de establecer “un nuevo marco de relaciones entre los países del Este y del Oeste”. La Declaración de Londres, publicada tras la Cumbre celebrada en esa ciudad el 6 de julio de 1990, profundizaba en esa idea y en el punto sexto se proponía a los miembros del Pacto de Varsovia y de la OTAN una declaración conjunta proclamando que no eran ya adversarios. Un año más tarde, el documento titulado “Asociación con los países de Europa Central y Oriental”, aprobado tras la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte de Copenhague el 7 de junio de 1991, está lleno de ideas para fortalecer las relaciones con esos países y en él se menciona “el compromiso con una asociación de seguridad” que se desarrollaría mediante una serie de iniciativas diversas. Posteriormente, el Concepto Estratégico acordado en la Cumbre de Roma de 8 de noviembre de 1991 señaló que una de las funciones fundamentales de la Alianza era proveer un entorno de seguridad estable en Europa, para lo que definió una “aproximación amplia a la seguridad” en la que se incluye la cooperación y el diálogo junto a la protección de la paz en una nueva Europa, la defensa colectiva y el manejo de crisis.

El Consejo de Cooperación del Atlántico Norte funcionó con regularidad durante cerca de seis años tras su primera reunión el 30 de diciembre de 1991 y sirvió como foro de diálogo político para facilitar el acercamiento a los países que buscaban desesperadamente una aproximación a los países de Europa Occidental y un marco estable de seguridad para mantener su recién estrenada libertad. Posteriormente, el Consejo se transformó en el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (CAEA) en la reunión celebrada en Sintra, Portugal, el 30 de mayo de 1997, donde se aprobó el Documento de Bases del nuevo foro. Éste respondía a la necesidad de atender unas relaciones cada vez más avanzadas y complejas con los países socios en el contexto del programa de la Asociación para la Paz y de la operación de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina donde desde 1996 había desplegadas fuerzas de 14 países socios junto a los contingentes aliados. El CAEA es un órgano multilateral que supervisa el desarrollo del diálogo, la cooperación y las consultas entre la OTAN y sus socios de la APP con países no miembros de una forma estructurada, y además hace posible la cooperación y las consultas entre cada uno de sus miembros y la Alianza para el desarrollo de los programas bilaterales. En la actualidad está formado por 28 países miembros y 22 socios, quienes, en su mayoría, han establecido misiones diplomáticas en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas, lo que facilita la comunicación y las consultas regulares siempre que son necesarias.

Los embajadores de los países pertenecientes al CAEA se suelen reunir una vez al mes, mientras que los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores así como jefes de Estado Mayor de la Defensa lo hacen anualmente y, ocasionalmente, se celebran cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. Desde el año 2005 tienen lugar reuniones de alto nivel

en el llamado Foro de Seguridad del CAEA en el que se discuten importantes asuntos relativos a la seguridad y se estudia cómo los miembros de la Alianza y los socios pueden abordarlos conjuntamente. Los países del CAEA intercambian en sus reuniones ideas sobre asuntos tales como control de armamentos, terrorismo, operaciones de paz y economía de la defensa. También se incluyen en su agenda la protección del medio ambiente y el planeamiento civil de emergencias. El Centro de Coordinación Euro-Atlántico para Respuesta a Desastres sirve de punto focal para la coordinación de los esfuerzos de ayuda de los países pertenecientes al CAEA en casos de emergencias y catástrofes naturales. El Centro ha coordinado la ayuda en más de 30 operaciones en todo el mundo desde su inauguración en junio de 1998.

Otro aspecto muy importante del CAEA es el Plan de Trabajo de la Asociación Euro-Atlántica que sirve como menú de las actividades que pueden desarrollar los socios de la Asociación para la Paz y que ofrece más de 30 áreas de diálogo y cooperación práctica. Las actividades incluidas en el Plan de Trabajo son muy variadas e incluyen, entre otras, el planeamiento de defensa, las relaciones cívico-militares, la enseñanza y entrenamiento a la defensa aérea, los sistemas de comunicaciones e información, el manejo de crisis y el planeamiento de emergencia civil. Los países socios escogen las actividades individuales basándose en sus ambiciones dentro de la Asociación para la Paz y en sus habilidades, incluyéndolas en un Documento de Presentación que sirve de referencia para el Programa de Asociación Individual que se acuerdan y desarrollan entre cada socio y la OTAN. Estos programas son bienales y se preparan seleccionando algunas de las muchas actividades que figuran en el Plan de Trabajo.

(3) La Asociación para la Paz

La Asociación para la Paz (APP) es una iniciativa fundamental introducida por la OTAN en la Cumbre celebrada en Bruselas el 10 de enero de 1994. Los jefes de Estado y de Gobierno reunidos invitaron a los socios del CCAN y a los miembros de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa a participar en la APP añadiendo una nueva dimensión bilateral a la relación entre la OTAN y sus socios que les permite desarrollar una relación individualizada escogiendo sus propias prioridades de cooperación. La Asociación trasciende el ámbito del diálogo y la cooperación para establecer una verdadera asociación basada en el compromiso con los principios democráticos y su propósito es incrementar la estabilidad, disminuir las amenazas a la paz y desarrollar relaciones de seguridad entre cada uno de los países socios y la OTAN, así como entre los socios.

Como hemos indicado, el CAEA es el foro multilateral que proporciona el marco político genérico para los programas bilaterales de la APP donde se promueve la

cooperación práctica, algo que es posible porque todos los socios de la APP lo son también del CAEA. La APP cuenta dos documentos iniciales de la APP: el Documento de Invitación y el Documento Marco que deben firmar todos los países que son invitados para convertirse en socios. El Documento Marco constituye la base formal y señala las acciones concretas a tomar por cada socio. Para asegurar una comunicación fluida entre los elementos operativos de la APP, se creó en la Cumbre de 1994 la Célula de Coordinación bajo la supervisión del entonces Mando Supremo Aliado en Europa, ahora Mando de Operaciones situado en Mons, Bélgica.⁴ Oficiales de los países miembros y socios trabajan juntos desde entonces en esa Célula para asegurar que la ejecución de los planes y programas de carácter militar de la APP se haga de forma adecuada. Dado el incremento de la participación de los países socios y otros países no OTAN en las operaciones lideradas por la Alianza, se estableció en octubre de 1995 un Centro de Coordinación Internacional también en Mons. Dicho Centro facilita información y locales para el planeamiento a los países no OTAN que contribuyen con fuerzas a dichas operaciones. La participación individual de diferentes naciones en las operaciones está sujeta a acuerdos financieros y técnicos, que son preparados por cada país y la OTAN una vez que la contribución propuesta ha sido evaluada y aprobada por los expertos de la Alianza. Los países no aliados que contribuyen con fuerzas a las operaciones, se responsabilizan del despliegue de sus contingentes y también de proporcionarles el apoyo adecuado para que puedan desempeñar sus cometidos eficazmente. En algunos casos ese apoyo es proporcionado, mediante acuerdos bilaterales, por un país miembro de la OTAN.

La APP ha sabido adaptarse a las necesidades de los socios y a la situación estratégica en cada momento, para lo que ha perfeccionado el marco de actuación y las herramientas de la Asociación de acuerdo con el progreso de las relaciones con los socios y la evolución de sus necesidades. Siguiendo esa política, se lanzó en el año 1995 el Proceso de Planeamiento y Revisión que se ofrece a los socios con carácter opcional y está diseñado para identificar y evaluar fuerzas y capacidades militares. Este Proceso facilitó la participación de los socios en las operaciones lideradas por la Alianza en la antigua Yugoslavia y aún sigue facilitando su contribución a la Fuerza Internacional de Asistencia en Afganistán (ISAF). Sin embargo, muchos socios querían una colaboración más estrecha en el campo militar y un papel más operativo de la Asociación, por lo que se decidió mejorar sustancialmente la APP y desarrollar lazos de cooperación aún más estrechos con los socios durante la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte del 29 de mayo de 1997 en Sintra, Portugal. En esa reunión los ministros de Asuntos Exteriores también propusieron el lanzamiento del CAEA. Poco después, en la

⁴ Cuando se creó el Mando de Operaciones en el año 2003 se decidió mantener los nombres usados para designar a su jefe y a su cuartel general dado el gran número de documentos legales en que figuraban ambos términos. De esa forma, el jefe del Mando de Operaciones sigue siendo el Comandante Supremo Aliado en Europa (en inglés *Supreme Allied Commander Europe*, cuya sigla es SACEUR). Por su parte, el cuartel general del mando de Operaciones sigue siendo el Cuartel General Supremo Aliado en Europa (en inglés *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, cuya sigla es SHAPE).

Declaración sobre Seguridad y Cooperación Euro-Atlántica emitida tras la Cumbre de Madrid de 8 y 9 de julio de 1997, se endosaron las decisiones tomadas en Sintra para mejorar la APP.

Entre esas mejoras se fortalecieron las consultas políticas y se concedió a los socios un papel más relevante en la toma de decisiones y en el planeamiento en el marco de la Asociación, haciendo ésta más operativa. Para ello se establecieron las células de Estado Mayor de la APP en diversos niveles de la estructura militar de la Alianza. Por otra parte, se mejoró el Proceso de Revisión y Planeamiento citado para hacerlo más semejante al sistema de Planeamiento de Defensa de la OTAN. En la Cumbre de Madrid se invitó también a todos los socios a aprovechar las nuevas posibilidades que se les ofrecían y se les hizo ver la necesidad de establecer la adecuada representación civil y militar en el Cuartel General de Bruselas. Siguiendo la sugerencia, pocos meses después la casi totalidad de los socios tenía su representación ante la OTAN.

En la Cumbre de Washington del 24-25 de abril de 1999 se aprobaron una serie de documentos relevantes para incrementar aún más la colaboración operativa de la APP.⁵ Se endosó el concepto de una Asociación Mejorada y más Operativa que se apoya en tres elementos:

- (1) El Marco Político Militar para operaciones de la APP lideradas por la OTAN.
- (2) Un Proceso de Revisión y Planeamiento ampliado y adaptado.
- (3) Una cooperación militar y defensiva de carácter práctico mejorada que cubra todo el espectro de la cooperación en la APP.

Muy relacionado con este tercer elemento está el Concepto de Capacidades Operativas para operaciones de la APP lideradas por la Alianza, que está orientado a mejorar la efectividad militar de las fuerzas multinacionales. El objetivo es reforzar la cooperación militar para ayudar a los socios a desarrollar fuerzas que sean capaces de operar con las de los miembros de la OTAN en futuras operaciones de respuesta a crisis. Por su parte, el Programa para la mejora de la Educación y Entrenamiento tiene como objetivo reforzar la capacidad operativa de los socios de la APP mediante el entrenamiento y la preparación adecuada de sus efectivos militares, en general, y de sus cuadros de mando en particular. Para completar la lista de iniciativas surgidas en Washington es preciso citar la llamada Iniciativa del Sur-Este de Europa, que pretende lograr la integración política y económica de los países de esa región de Europa.

⁵ Para una información detallada sobre los aspectos relacionados con la APP tratados en la Cumbre de Washington, véase "Towards a Partnership for the 21st Century", informe del *Political Military Steering Committee on Partnership for Peace*.

La Cumbre de Washington de 1999 reafirmó la importancia de la APP en la vida de la Alianza. Los documentos aprobados son sólo una muestra de la atención dedicada en la Cumbre a los temas relacionados con las iniciativas de cooperación. Por otra parte, el reconocimiento en el Concepto Estratégico de 1999 de las iniciativas de cooperación como una de las tareas fundamentales de seguridad de la Alianza constituyó el espaldarazo definitivo a la APP.⁶ Las iniciativas de cooperación quedaron así reconocidas como parte esencial de la vida de la OTAN y no como una respuesta temporal a una situación coyuntural. Desde 1999 no se puede entender la Alianza Atlántica sin conocer las iniciativas de cooperación y su dinámica, una realidad que se tendrá que tener en cuenta para la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

En septiembre del año 2000 nació otro mecanismo de gran importancia en el marco de la APP llamado *Trust Fund* de la APP que se creó para ayudar a los socios a destruir sus minas antipersonal pero que luego se amplió a la destrucción de munición y armas cortas y ligeras. Más recientemente, el campo de los *Trust Fund* se ha ampliado aún más y sus fondos pueden ahora aplicarse a apoyar los esfuerzos que hacen los países socios para la reforma del sector defensa. Entre esos esfuerzos están los encaminados a entrenar en nuevas profesiones al personal excedente del sector y a la reconversión de las bases militares. En sus 10 años de vida los *Trust Fund* de la APP han financiado 16 proyectos en países socios de los Balcanes, Sur del Cáucaso y Asia Central. Habitualmente cada *Trust Fund* está dirigido por un país y financiado por contribuciones voluntarias de países miembros y socios. Estos proyectos suelen realizarse en estrecha colaboración con organizaciones relevantes en cada caso. Uno de los proyectos más ambiciosos hasta la fecha tendrá una duración de 12 años y se está realizando en Ucrania para destruir 1.500.000 armas cortas y ligeras, siendo por su volumen la mayor destrucción de este tipo en el mundo.

La APP salió muy reforzada de la Cumbre de Washington y se convirtió en una tarea fundamental de seguridad de la Alianza. Dos años más tarde, cuando los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 conmocionaron a todo el mundo y particularmente a la OTAN, el CAEA celebró una reunión pocas horas después para condenarlos y en los meses siguientes se preparó el “Plan de Acción de la APP contra el terrorismo” adoptado en la Cumbre de Praga los días 21 y 22 de noviembre de 2002.⁷

⁶ En el Concepto Estratégico de 1999, Parte I - “*The Purpose and Tasks of the Alliance*”, punto 10, se lee: “*To achieve its essential purpose, as an Alliance of nations committed to the Washington Treaty and the United Nations Charter, the Alliance performs the following fundamental security tasks: Partnership: To promote a wide-ranging partnership, cooperation and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area...*”.

⁷ La Cumbre de Praga también será recordada por la invitación simultánea a siete socios –Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania– a convertirse en miembros de la Alianza, una decisión –conocida como el *Big Bang*– que se tomó pese a la fuerte oposición de Rusia y que se tradujo en un enfriamiento de sus relaciones con la OTAN.

El Plan proporciona el marco para la cooperación OTAN-socios en la lucha contra el terrorismo, definiendo el papel de los socios, los instrumentos para esa lucha y la gestión de sus consecuencias. Por otra parte, en Praga se presentó el Plan de Acción de Asociación Individual, un nuevo mecanismo de adopción voluntaria y carácter bilateral que tiene como objetivo apoyar los planes de reforma militar de los socios. Éstos Planes de Acción 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.⁸

La Cumbre de Estambul de 28-29 de junio de 2004 estuvo marcada por las disensiones aliadas por el conflicto de Irak, pero a pesar de ello se lanzó la Iniciativa de Cooperación de Estambul y se tomaron decisiones para renovar y reforzar la APP.⁹ El Plan de Acción de la Asociación para la Creación de Instituciones de Defensa presentado en Estambul, tiene por objeto reforzar los esfuerzos de los socios para crear y desarrollar instituciones democráticas y eficaces en el campo de la Defensa. Instituciones capaces de responder a las necesidades de cada país y a sus compromisos internacionales.

En Estambul se decidió también prestar especial atención a dos regiones de gran importancia estratégica, el Cáucaso y Asia Central, nombrando un representante del secretario general y un oficial de enlace para cada una de las dos regiones. Su papel es apoyar y aconsejar en la implementación de los aspectos relevantes para cada país de los Planes de Acción de la APP, así como en la implementación de los Planes de Acción para la Construcción de Instituciones de Defensa y contra el Terrorismo. Los oficiales de enlace ayudarán también para que se haga un uso adecuado de otros mecanismos de la APP, especialmente el Proceso de Planeamiento y Revisión.

Desde el nacimiento de la APP, tanto los países miembros de la OTAN como los socios mostraron su interés por alcanzar la máxima interoperabilidad posible entre sus fuerzas militares. Para lograrla, uno de los objetivos claves de la APP es desarrollar las fuerzas armadas de los socios de tal forma que sean capaces de trabajar con las fuerzas de la OTAN en actividades de mantenimiento de la paz. Los programas bilaterales y las maniobras militares ayudan a los países socios a conseguir esa capacidad. Siguiendo esos pasos, las fuerzas armadas de los socios se están adaptando a los procedimientos operativos aliados y están adoptando sistemas de armas compatibles con los de la OTAN, aprovechando mecanismos como los del Concepto de Capacidades Operativas y el Programa para la Mejora de la Educación y

⁸ La OTAN ha acordado Planes de Acción de Asociación Individual con Georgia el 29/X/2004; con Azerbaiyán el 27/V/2005; con Armenia el 16/XI/2005; con Kazajistán el 31/I/2006; con Moldavia el 19/V/2006; con Montenegro el 21/V/2006; y con Bosnia-Herzegovina en febrero de 2007.

⁹ Los textos mencionados se encuentran en <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/>.

Entrenamiento.

Para avanzar en la interoperabilidad era preciso que los socios estableciesen instituciones de defensa basadas en los mismos principios democráticos y de supremacía del poder civil que son esenciales para los países de la Alianza. Apoyando ese objetivo, y para ayudar a los socios interesados a cumplir las metas marcadas en sus respectivos Planes de Acción de la APP para la Construcción de Instituciones de Defensa, se presentó en el año 2005 una nueva iniciativa denominada Educación y Entrenamiento para la Reforma de la Defensa. Aunque los centros de enseñanza y entrenamiento de la OTAN han estado abiertos a los socios desde 1994,¹⁰ para apoyar a los socios se ha creado una red específica de centros de entrenamiento de la APP en países socios y aliados –todos pertenecientes al CAEA–: Austria, Eslovaquia, Eslovenia, EEUU, Grecia, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

El Consorcio de Academias de Defensa e Institutos de Estudios de Seguridad de la APP es otra iniciativa relacionada con la Asociación nacida en Washington y que se dirige desde Garmisch, Alemania. El Consorcio pretende crear una red de centros y una comunidad de expertos en los campos de seguridad y defensa para compartir las mejores prácticas y buscar soluciones para los problemas comunes. El Consorcio se dedica a fortalecer la educación en temas militares y de defensa mediante la mejora de la cooperación nacional e institucional y en él están representados 300 centros de 46 países.

Terminado el período de pacificación en los Balcanes, la OTAN dirigió su atención a la integración en las estructuras euro-atlánticas de los nuevos países surgidos tras la desmembración de la antigua Yugoslavia. En la Cumbre de Riga de 2006 se invitó a Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia a unirse a la APP y el 16 de diciembre del mismo año, esos tres países firmaron el Documento Marco que les convirtió en socios. En 2008, Malta reactivó su participación en la APP y en la Cumbre de Bucarest del mismo año se reafirmó la necesidad de prestar 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 Acción de Asociación Individual, que les llevó en diciembre de 2009 a convertirse en miembros de la Asociación.

¹⁰ Tanto la Escuela de la OTAN en Oberammergau, Alemania, como el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma tienen numerosos cursos abiertos a alumnos procedentes de los países socios de la APP, del Diálogo Mediterráneo, de la “ICI” y de otros países que tienen alguna relación de cooperación con la Alianza Atlántica.

La Declaración de la Cumbre del 60 aniversario celebrada en Estrasburgo-Kehl el 4 de abril de 2009 tiene 20 de sus 62 puntos dedicados a las iniciativas de cooperación y a los países que participan en ellas. En el punto 36 se reiteró el compromiso de la Alianza con el CAEA y la APP para avanzar en su desarrollo, como el marco esencial para un sustancial diálogo político y una cooperación práctica, incluyendo una creciente interoperabilidad militar. En el mismo punto se agradeció a Kazajistán su ofrecimiento de ser país anfitrión del Foro de Seguridad del CAEA, que se celebró por primera vez en Asia Central en junio de 2009. Asimismo, se animó al CAEA a continuar desarrollando la iniciativa Construyendo Integridad (*Building Integrity*), que promueve transparencia y responsabilidad contable en el sector de la defensa.

Finalmente, la APP ha sido considerada por algunos como un mero instrumento para ampliar el número de miembros de la Alianza y, de hecho, muchos países utilizan la APP como trampolín natural para convertirse en miembros. Sin embargo, la Asociación tiene sus propios objetivos y no todos los socios aspiran a ser miembros de la Alianza (Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Suiza pueden considerarse socios ejemplares pero, hasta el momento, no desean ser miembros de la OTAN). En esa línea, y de acuerdo con la política de “puertas abiertas” prevista en el artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte, en la Cumbre de Washington se presentó el Plan de Acción para ser Miembro (*Membership Action Plan, MAP*) que ofrece a los socios aspirantes una serie de actividades en las que pueden participar para mejorar su preparación.¹¹ Las puertas de la OTAN siguen abiertas a cualquier país europeo que esté en posición de asumir los compromisos y obligaciones que implica ser miembro y puedan contribuir a la seguridad en el área euro-atlántica, pero la decisión de invitar a un país a unirse a la Alianza tiene que ser tomada por consenso en el Consejo del Atlántico Norte.

Desde 1949, los miembros de la Alianza han pasado de 12 a 28 en seis rondas de ampliación. La República Checa, Hungría y Polonia fueron los primeros socios de la APP invitados a convertirse en aliados aprovechando la Cumbre de Washington. En la Cumbre de Bucarest de 2008 se invitó a Albania y Croacia a unirse a la Alianza y se convirtieron formalmente en miembros de la Alianza el 1 de abril de 2009. Otras decisiones relativas a futuras posibles ampliaciones tomadas en Bucarest fueron las de invitar a Bosnia-Herzegovina y Montenegro a mantener un Diálogo Intensificado sobre sus aspiraciones de convertirse en miembros y las reformas necesarias para hacerlo. A la República de Macedonia se la invitó a unirse a la Alianza una vez que se llegase a una solución aceptable para Grecia sobre el nombre del país. Respecto a las peticiones de Ucrania y Georgia –que ya mantenían un Diálogo Intensificado con la OTAN– de

¹¹ La República Checa, Hungría y Polonia fueron los primeros socios de la APP invitados a convertirse en aliados aprovechando la Cumbre de Washington. Albania y Croacia fueron invitados a unirse en la Cumbre de Bucarest de 2008 y se han convertido formalmente en miembros de la Alianza cuando terminó el proceso de adhesión el 1 de abril de 2009.

participar en el Plan de Acción para ser Miembro, 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 Plan de Acción para ser Miembro acordando que Georgia y Ucrania llegarían a ser miembros en el futuro.¹²

Haciendo balance de lo anterior y de cara al futuro de la APP, todas las declaraciones de las últimas cumbres denotan la atención que la Alianza presta a las iniciativas de cooperación, especialmente a la APP, y cómo éstas están profundamente implicadas en las actividades de la Alianza. La Asociación ha alcanzado una madurez indiscutible y los socios han tenido y tienen un papel insustituible en la vida de la OTAN. Países europeos que, sin remontarnos a tiempos muy lejanos, se han visto envueltos en los conflictos sangrientos de la historia contemporánea europea hoy 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 socios de la APP a lo largo de sus 15 años de existencia y en la actualidad cuenta con 22 socios. Desde 1997, 12 países socios se han convertido en miembros tras su paso por la APP, con lo que la OTAN cuenta ya con 28 miembros incluyendo Albania y Croacia. Por otra parte, el conflicto de Georgia en agosto de 2008 sirvió para probar la importancia de pertenecer a la APP en una situación de conflicto: la Alianza apoyó a su socio, tomó diversas medidas y creó la Comisión OTAN-Georgia para intensificar las relaciones con ese país.

El número de mecanismos e instrumentos creados por la APP a lo largo de sus 15 años de vida puede considerarse excesivo. En efecto, aunque muchos de esos mecanismos son de aplicación voluntaria resulta difícil para algunos países llegar a entender ciertos procedimientos y, sobre todo, implementarlos. Una simplificación y reagrupamiento de esos mecanismos ayudaría a su futura efectividad. Los 22 socios actuales no constituyen un grupo homogéneo, pudiéndose agrupar de la siguiente manera: (a) los cinco países llamados neutrales –Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Suiza–; (b) los tres de la antigua Yugoslavia –Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia–; (c) los tres socios del sur del Cáucaso –Armenia, Azerbaiyán y Georgia–; (d) los cinco de Asia Central –Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán–; y (e) un grupo que se podría llamar mixto, formado por Bielorrusia, Moldavia y Malta. A esos cinco grupos hay que añadir Rusia y Ucrania, que tienen una relación especial con la OTAN, y Macedonia, que ya participa en el Plan de Acción para ser Miembro. Por primera vez en muchos años, el número de países miembros es mayor que el de los socios y por ello sería posible y conveniente prestar a éstos una atención más individualizada. Con la excepción de los cinco neutrales y quizá algún otro, como Rusia, la mayoría de los países aspiran a convertirse en aliados, aunque tengan

¹² En el punto 23 de la Declaración de la Cumbre de Bucarest, publicada el 3 de abril de 2008, se indica: *“NATO welcomes Ukraine’s and Georgia’s Euro Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO”*.

distintas posibilidades de conseguirlo. Para esos socios es preciso perfeccionar mecanismos que, cómo el Plan de Acción para ser Miembro, ayuden en el proceso de integración. Para todos los socios parece interesante mantener las iniciativas que favorecen la interoperabilidad, como el Concepto de Capacidades Operativas, por lo que podrían aglutinarse en este mecanismo todos los relacionados con el entrenamiento. El resto de los mecanismos podría reducirse, consolidando algunos de los relacionados con el planeamiento y reforma de la defensa y los que están enfocados a la mejora de la enseñanza.

El Concepto Estratégico de 1999 aprobado en Washington considera la Asociación como una tarea fundamental de seguridad para mejorar la seguridad y estabilidad en la zona euro-atlántica. Además, dedica a la Asociación, Cooperación y Diálogo cinco puntos en los que se contemplan aspectos interesantes del CAEA, la APP, las relaciones con Rusia y Ucrania y el Diálogo Mediterráneo. En relación con la APP, entre otras cosas se menciona que: “La Alianza se compromete a incrementar el papel que los socios juegan en el proceso de planeamiento y toma de decisiones de la APP y a hacer la APP más operativa”. Desde 1999 se ha avanzado en esos compromisos, pero todavía queda mucho por hacer para conseguir que la APP siga siendo tan atractiva como lo fue en los tiempos de la Cumbre de Washington. La APP ha sido durante muchos años un foco de esperanza y una escuela de valores democráticos para muchos países. Conseguir que lo siga siendo es otro reto al que se enfrenta la Alianza. El nuevo Concepto Estratégico, que se aprobará en Lisboa a finales del año 2010, debe de ser capaz de diseñar con realismo pero también con imaginación la Asociación para la Paz del futuro.

(4) El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul

El Diálogo Mediterráneo (DM) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) son dos muestras de la preocupación de la Alianza por proyectar estabilidad en dos regiones de excepcional importancia estratégica: el Mediterráneo y la región del Golfo Pérsico. Lanzadas con 10 años de diferencia, se han enfrentado desde su lanzamiento a retos diferentes pero en ambos casos apasionantes. Cuando la situación en Oriente Medio empeora, como ocurrió en diciembre de 2008, el DM se ve afectado especialmente en el diálogo político. Sin embargo, el DM ha alcanzado su mayoría de edad tras 14 años de existencia y avances significativos, pero no suficientes, en la cooperación con los países de la región. Por su parte, los comienzos de la ICI fueron titubeantes y algunos de los países que se esperaba se unieran a la Iniciativa aún no lo han hecho. Sin embargo, en los últimos meses parece que se está observando un lento progreso de una iniciativa de gran calado que debería tener una influencia positiva en la estabilidad de la zona. En el seminario celebrado el 19 de octubre de 2008, auspiciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Qatar y con la presencia de líderes de la OTAN, se llegó a la conclusión de

que una estrecha cooperación entre los países del Golfo y la OTAN es esencial para la seguridad energética.

La Declaración de la Cumbre celebrada en Bruselas el 11 de enero de 1994 sentaba las bases para el lanzamiento de un diálogo con países no aliados de la región mediterránea. Esas ideas se plasmaron con la creación del Diálogo Mediterráneo cuyo nacimiento fue oficialmente anunciado en el Comunicado Final de la reunión ministerial del CAN del 1 de diciembre de 1994. En la Cumbre de Estambul, celebrada 10 años más tarde, lo que empezó siendo un foro de diálogo político fue elevado a la categoría de verdadera asociación, que incluye consultas políticas y una cooperación práctica mejorada. El Diálogo Mediterráneo permite a la OTAN tener una asociación a la medida con países de la zona. Los objetivos principales de la iniciativa son los de contribuir a la estabilidad y seguridad en la región, evitar malentendidos entre la Alianza y sus socios mediterráneos y promover unas relaciones cordiales entre los países participantes en el Diálogo. Egipto, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez se unieron al DM en 1994, Jordania se unió en 1995 y Argelia en el año 2.000.

El Programa de Trabajo del DM existe desde 1997 y en él se identifican las diferentes áreas de cooperación práctica, tanto en su dimensión civil como militar, en las que pueden participar los países del Diálogo de forma bilateral (los miembros + 1). Las áreas de cooperación en su dimensión civil incluyen diplomacia pública, ciencia y medio ambiente, gestión de crisis, planeamiento de emergencia civil, contribución a la lucha contra el terrorismo, destrucción de armas cortas y ligeras, gestión del espacio aéreo y otras muchas. En el campo militar se incluyen cursos en las escuelas OTAN y la posibilidad de observar o participar en ejercicios militares. De esa forma se mejora la capacidad de las fuerzas de los países del DM para participar junto a las fuerzas de los aliados en operaciones lideradas por la Alianza. El número de áreas del Programa Anual de Trabajo ha aumentado considerablemente con el paso de los años, así como las actividades en cada una de las diferentes áreas. Además del citado Programa Anual, la dimensión práctica del Diálogo se ha visto mejorada con la oferta de Programas de Cooperación Individual que señalan los objetivos a medio y corto plazo de la cooperación con un determinado país con la OTAN y sitúa esa cooperación en un marco estratégico e individualizado. Los primeros países en completar esos programas han sido Israel y Egipto, mientras que Marruecos, Túnez, Argelia y Jordania los han ido preparando. Como regla general, las actividades del DM son financiadas por los participantes aunque la Alianza puede considerar, caso por caso, la posibilidad de facilitar ayuda financiera. El mecanismo de los *Trust Fund* usados en la APP se ha abierto también a los países del DM, ayudando a algunos países a cumplir sus obligaciones bajo la Convención de Ottawa respecto a la prohibición del uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, así como su destrucción y la de la de munición caducada sin explotar.

En la Cumbre de Estambul en 2004, los jefes de Estado y Gobierno aliados decidieron incrementar la dimensión política del DM (miembros + 7) incluyendo reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, de ministros de Defensa y de jefes de Estado y de Gobierno. Anteriormente, este tipo de reuniones se mantenía sólo en el ámbito de embajadores. Desde entonces se celebran también reuniones de los jefes de Estado Mayor de la Defensa para revisar la marcha de la cooperación en el campo militar, que tiene como principal objetivo alcanzar la máxima interoperabilidad posible. La OTAN ofreció en Estambul elevar el DM a una verdadera asociación. En efecto, además de los avances ya mencionados, se abrió a los socios del DM la oportunidad de mejorar su interoperabilidad mediante la participación en determinados ejercicios militares y en algunas de las actividades de las iniciativas de la APP como el Concepto de Capacidades Operativas. Igualmente se les ofreció colaborar en la lucha contra el terrorismo, compartiendo inteligencia y contribuyendo a las actividades navales en el marco de la operación *Active Endeavour*.

El Grupo de Cooperación del Mediterráneo, creado en 1997 bajo la autoridad y supervisión del CAN, tiene la responsabilidad general de la marcha del DM y es el foro en el que, con regularidad y a distintos niveles, tienen lugar los debates políticos tanto bilaterales como multilaterales. Además, y desde la Cumbre de Praga de 2002, es también posible la cooperación regional en la que participen al menos dos socios del DM. Éste se ha caracterizado desde su comienzo por una aproximación progresiva tanto en lo referido a participación como a contenidos. Por otra parte, con un espíritu de propiedad compartida, el DM se basa en los siguientes principios: (a) no-discriminación porque se ofrece a todos los socios las mismas bases de cooperación y debate con la OTAN; (b) autodiferenciación porque el DM permite una aproximación a la carta según las necesidades específicas de cada socio; (c) interés mutuo para escoger el ritmo y la extensión de su cooperación con la Alianza; y (d) complementariedad de esta iniciativa de la OTAN con las de la UE, la OSCE y la llamada Cinco más Cinco. Ésta última es una organización regional de cinco países del sur del Mediterráneo –Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez– y cinco del norte –Francia, Italia, Malta, Portugal y España–.

En la Cumbre de Riga de noviembre de 2006 se lanzó la Iniciativa OTAN de Cooperación en Entrenamiento para favorecer la modernización de las estructuras de defensa y mejorar el entrenamiento de las fuerzas de seguridad de los países del DM y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul.¹³ Su objetivo principal es ayudar a los países interesados a hacer sus fuerzas militares más capaces e interoperables con las de los aliados y su implementación se realizará por fases, reforzando la red existente de centros de entrenamiento. En una primera fase se ha creado un cuerpo docente sobre temas del Oriente Medio en el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma. El Curso OTAN de

¹³ NATO Press Release (2006)150, “Riga Summit Declaration”, 29/XI/2006.

Cooperación Regional ha tenido en el año 2008 cuatro ediciones piloto, realizándose en 2009 el primer curso completo de una duración de 10 semanas. En una segunda fase se prevé el establecimiento en la región de un Centro de Cooperación en Seguridad que será propiedad de los países participantes y estará financiado desde dentro de la región.

En la Declaración de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009 se reitera que la paz y la estabilidad en la región mediterránea son esenciales para la seguridad euro-atlántica, se resalta el papel del DM en los pasados 15 años y la contribución de sus socios a las operaciones y misiones lideradas por la Alianza.¹⁴ Para un observador que desconozca la región, los progresos realizados en la cooperación con los socios del DM pueden parecer escasos. Sin embargo, en estos 15 años se ha conseguido normalizar una cooperación que avanza paso a paso pero con firmeza en su aspecto práctico. La finalización del Programa de Cooperación Individual por parte de Israel, Egipto y Jordania y la disposición de otros dos países a considerar su participación en el mismo señala una tendencia muy positiva en la cooperación práctica. Por otra parte, ya se ha mencionado se está produciendo un constante aumento en el número, ocurrencia y calidad del diálogo político OTAN-DM en sus distintos formatos. Las visitas a los socios del DM, así como los encuentros bilaterales del SG, del vicesecretario general y de los adjuntos al SG con autoridades de esos países son cada vez más frecuentes. Para muchos el DM no tiene reflejo en la práctica, sin embargo, en el Programa de Trabajo de 2007 se incluye una oferta de 778 actividades aprobadas y en el de 2008 su número se elevó a 794.¹⁵

Para completar la imagen de la cooperación entre la OTAN y los socios del DM, es importante destacar que Egipto, Jordania y Marruecos han contribuido con fuerzas a operaciones lideradas por la Alianza en Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Marruecos sigue contribuyendo con fuerzas a KFOR y ha firmado el 22 de octubre de 2009 el Memorando Técnico de Entendimiento para la participación de la Marina marroquí en la operación *Active Endeavour*. En la citada operación, Marruecos ha estado proporcionando información e inteligencia y tiene un oficial de enlace en el Cuartel General de la operación en Nápoles. Pasando a otro aspecto de la cooperación, Italia y Jordania iniciaron la fase de implementación de un nuevo *Trust Fund* el 19 de noviembre de 2009, que estará bajo la responsabilidad de la Agencia OTAN de Mantenimiento y Abastecimiento, siendo Italia el país líder. Para el desarrollo del nuevo *Trust Fund* se aprovechará la experiencia obtenida en los dos anteriores, dedicados a la eliminación de restos de explosivos de guerra y a la gestión del almacenamiento de munición. El nuevo

¹⁴ El mismo apartado 37 de la Declaración concluye con el deseo de que se restaure el orden constitucional en Mauritania (posteriormente, el portavoz de la OTAN, del 25 de septiembre de 2009, comunicó que la Alianza había decidido reanudar su plena cooperación con Mauritania en el marco del Diálogo Mediterráneo como consecuencia del proceso político abierto en ese país con las elecciones presidenciales de julio de 2009).

¹⁵ Las actividades incluidas en el Programa son mayoritariamente militares (un 85%) pero las áreas de cooperación son muy variadas e incluyen: diplomacia pública, educación militar, doctrina y entrenamiento, política de defensa y estrategia, planeamiento de emergencia civil, manejo de crisis y armamento, entre otras.

proyecto financia un programa de educación sobre restos de minas y explosivos de guerra y la adquisición de los equipos necesarios para la desmilitarización de munición de la instalación situada en Zarqa, Jordania.

En resumen, se puede decir que el Diálogo Mediterráneo va camino de alcanzar el nivel de auténtica Asociación que se le adjudicaba en la Cumbre de Estambul. Los primeros pasos de la andadura del DM fueron lentos y fue necesario superar recelos y dificultades de comunicación. Sin embargo, los frecuentes intercambios, visitas y reuniones a todos los niveles han ayudado a establecer un ambiente de confianza y respeto mutuo que permiten asegurar un diálogo político fluido y una cooperación práctica amplia y relevante para el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región mediterránea. Para que se mantenga esa trayectoria es preciso mucho tacto y un equilibrio en las relaciones con todos y cada uno de los países participantes en el Diálogo. Por ello debe evitarse en todo momento cualquier acción que pueda ser interpretada como preferencia hacia alguno de ellos.

Por su parte, la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) es la más joven de las iniciativas de cooperación de la OTAN. Con una infancia delicada en sus primeros cinco años de vida, la ICI se ha consolidado y va perfilado una personalidad propia. En la actualidad, la ICI es objeto de gran atención en Bruselas y en todas las capitales aliadas, donde aumentan las visitas de delegaciones de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo interesándose por la ICI. La Iniciativa nació en la Cumbre de la OTAN que se celebró en esa ciudad turca los días 28 y 29 de junio de 2004. Su objetivo es contribuir a la seguridad global y regional, ofreciendo a los países de la región ampliada de Oriente Medio cooperación bilateral práctica con la OTAN en el campo de la seguridad. En un principio, los países considerados como posibles participantes son Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar. De ellos Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar participan ya en la Iniciativa, que es un proceso inclusivo abierto a todos los países de la zona que suscriban sus objetivos y contenidos.

Entre esos objetivos se encuentran la contribución a las operaciones lideradas por la OTAN y la lucha contra el terrorismo y la no-proliferación de armas de destrucción masiva. La colaboración con cada país interesado es considerada por el Consejo del Atlántico Norte, caso por caso, de acuerdo con sus méritos e intereses. Los participantes pueden escoger entre las seis áreas de cooperación práctica siguientes: (1) consultas individualizadas sobre asuntos relacionados con la defensa; (2) cooperación para alcanzar la interoperabilidad; (3) cooperación en la lucha contra el terrorismo; (4) contribución a los esfuerzos de la OTAN contra las amenazas que supone la proliferación de armas de destrucción masiva; (5) cooperación en el campo de la seguridad fronteriza; y (6) el planeamiento de emergencia civil.

Para conseguir el éxito de la ICI es necesario desarrollar un sentimiento de propiedad por parte de los países de la zona participantes en ella. El año 2005 se inició el establecimiento de un menú de actividades prácticas y algunos participantes como Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos han enviado ya su lista individual de actividades, mientras que Qatar ha expresado su interés en desarrollar una cooperación a la medida. El Grupo de la Iniciativa de Cooperación de Estambul es responsable del desarrollo de citado menú de actividades en cooperación con cada país. El Grupo es también responsable de informar al CAN sobre el desarrollo de la iniciativa y prepara sus decisiones sobre asuntos relacionados con la misma. Este Grupo se creó poco después del lanzamiento de la ICI y lo forman consejeros de las delegaciones de todos los países miembros. El Grupo define los procedimientos para el desarrollo de las actividades de cooperación con los países interesados en formato bilateral (miembros + 1) así como para desarrollar planes de trabajo individuales y para asegurar el seguimiento de su implementación.

El concepto de Programa de Cooperación Individual desarrollado en el DM se ha trasladado a la ICI para mejor individualizar la cooperación. Cada Programa individual explicará los principales objetivos a corto y medio plazo de la cooperación basándose en los principios del Documento de Estambul:

- Capacidad de respuesta para tomar en consideración ideas y propuestas procedentes de la región o de organizaciones regionales.
- Copropiedad basada en intereses comunes de la OTAN y de los países de la región.
- Complementariedad con otras iniciativas del G-8, la UE, la OSCE, el DM y la APP.¹⁶
- Enfocar la cooperación hacia áreas donde la OTAN puede añadir valor, particularmente en el campo de la seguridad.

Pese a los esfuerzos realizados para consolidar la Iniciativa se perciben una serie de obstáculos en su camino:¹⁷ la ausencia de Arabia Saudí y Omán entre los miembros del ICI; la falta de visión estratégica, las rivalidades persistentes dentro del Consejo de Cooperación del Golfo, el relativo apocamiento de las familias dirigentes de los Estados del Golfo respecto al estamento militar, la continuidad de los conflictos israelí-árabe e israelí-palestino, y el énfasis en las relaciones bilaterales.

Por último, es importante señalar que la ICI no está encaminada a conseguir la pertenencia a la OTAN ni a la APP. La participación tampoco da garantías de seguridad ni debe ser usada para el debate político sobre asuntos que pueden ser tratados más

¹⁶ Por ejemplo, la Iniciativa OTAN de Cooperación en Entrenamiento diseñadas para el DM está también dirigida a los participantes en la ICI.

¹⁷ Informe del seminario "NATO and Gulf Security" celebrado en el Colegio de Defensa de la OTAN, Roma, 2-3/XII/2009.

apropiadamente en otros foros.

(5) Las relaciones OTAN-Rusia, difíciles pero necesarias

Rusia se unió a la Asociación para la Paz en junio de 1994. Sin embargo, la OTAN y Rusia decidieron mantener también una relación especial que se inició en 1997 y dio un salto cualitativo tras la Cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN y de Rusia celebrada en Roma en mayo de 2002. Posteriormente, la relación ha pasado por tiempos difíciles, estando casi congelada por un año desde el conflicto entre Georgia y Rusia en agosto de 2008. Sin embargo, se puede decir que las relaciones, que ya están camino de una normalización, han alcanzado niveles altos de cooperación práctica y es de esperar que se consoliden en el futuro. Existen opiniones contradictorias sobre el balance de esa relación especial entre la Alianza y Rusia aunque la mayoría de los analistas consideran que ha favorecido la estabilidad tanto en Rusia como en Europa en su conjunto. En cualquier caso, lo cierto es que los aliados y Rusia están trabajando juntos como socios a partes iguales en el Consejo OTAN-Rusia para desarrollar una cooperación concreta y práctica en áreas de interés común. Cooperación importante que algunos no conocen y otros prefieren ignorar.

Rusia fue uno de los 25 países que participaron en la sesión inaugural del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte el 20 de diciembre de 1991. El secretario general Manfred Woerner visitó Moscú en febrero del año 1992, seguido por el general Shalikashvili, entonces SACEUR, que viajó a la capital rusa en la primavera de 1993. En junio de 1994 Rusia comienza su participación en la APP y, posteriormente, la firma del Acta Fundacional de relaciones mutuas, cooperación y seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa el 27 de mayo de 1997 marcó el comienzo de unas nuevas relaciones y creó el Consejo Permanente Conjunto OTAN-Rusia.¹⁸ Ese Consejo condenó firmemente el 13 de diciembre de 2001 los ataques terroristas a EEUU. El 28 de mayo de 2002 se aprobó en Roma una declaración sobre “Relaciones OTAN-Rusia: Una nueva calidad” que alumbró el actual Consejo OTAN-Rusia (NRC), donde sus miembros “actuando en sus capacidades nacionales y de forma consistente con sus respectivos compromisos colectivos y obligaciones, tomarán decisiones conjuntas y tendrán la misma responsabilidad por su implementación”.¹⁹ Las reuniones de los embajadores en el Consejo se celebran al menos una vez al mes en Bruselas y el número de participantes ha ido aumentando con la ampliación de la OTAN.

No es muy conocida la intensa relación de cooperación que desde 2002 ha existido entre la

¹⁸ NATO Office of Information and Press, “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation”, 27/V/1997.

¹⁹ NATO Office of Information and Press, “NATO-Russia Council, Rome Summit”, 28/V/2002.

Federación Rusa y la Alianza, pese a la mini crisis que produjo el ingreso en la OTAN de siete socios de la APP en 2004.²⁰ Un día antes de la Cumbre de Roma, el presidente del Comité Militar, almirante Venturoni, inauguró en Moscú, el 27 de mayo de 2002, la Misión Militar de Enlace²¹ de la OTAN en Moscú, que apoya los aspectos militares de la cooperación y el diálogo entre la OTAN y Rusia y actúa de enlace entre el Comité Militar y el Ministerio de Defensa de la Federación Rusa. Anteriormente se abrió el primer Centro de Documentación de la OTAN en Moscú el año 1998 y en 2001 se había inaugurado la Oficina de Información de la Alianza en la capital rusa.

Por otra parte, tropas rusas participaron en las fuerzas lideradas por la OTAN, SFOR, en Bosnia-Herzegovina hasta junio de 2002 y KFOR en Kosovo hasta julio de 2003. Entre otros ejemplos de cooperación tenemos los siguientes: el 13 de mayo de 2003 se celebró la primera reunión en Moscú del NRC; tres buques de la Fuerza Naval Permanente del Mediterráneo visitaron el puerto de Novorossiysk en el mar Negro; del 3 al 7 de julio del 2004 y el 7 de abril se firmaron en Moscú los acuerdos para el establecimiento de oficiales de enlace rusos en el Mando de Operaciones y en el Mando de Transformación. En la reunión de 9 de diciembre de 2004, los ministros de Exteriores del Consejo aprobaron un plan de acción global contra el terrorismo y decidieron iniciar una cooperación práctica en el campo de la protección contra agentes nucleares, biológicos y químicos. Asimismo, en el campo de las operaciones, Rusia y la OTAN firmaron el intercambio de cartas que fijaba las modalidades de la contribución rusa a la operación *Active Endeavour*. El 15 de marzo de 2005 se reunió por primera vez en Moscú con el formato del NRC el Comité Militar de la OTAN más Rusia y el 21 de abril del mismo año Rusia firmó el acuerdo sobre el Estatuto de Fuerzas de la APP, ratificado en 2007 por el Parlamento ruso tras un largo proceso legislativo. En el aspecto operativo es preciso destacar que el RFS *Pitliviy* fue el primer buque ruso que se desplegó en apoyo de la operación *Active Endeavour*, en septiembre de 2006.

Además de lo anterior, que sólo es una muestra de la multitud de actividades que se han realizado en los últimos años en el marco de las relaciones especiales OTAN-Rusia, han sido muy útiles los intercambios de puntos de vista sobre problemas de actualidad en las reuniones del NRC. Sin embargo, las relaciones que alcanzaron su punto culminante el año 2007 pasaron en agosto de 2008 por su peor momento como consecuencia de los acontecimientos ocurridos en Georgia. La Declaración del secretario general de la OTAN del 19 de agosto de 2008 y las palabras del embajador adjunto de Rusia, Iván Soltanosky, el día 27 del mismo mes dejaron las relaciones OTAN-Rusia bajo mínimos. Rusia manifestó que había sido demonizada por la OTAN, la UE, la OSCE, el G7 y por las naciones que han condenado la falta de respeto de Moscú por la integridad territorial de

²⁰ Las relaciones OTAN-Rusia se describen en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51105.htm.

²¹ La Misión es parte del Estado Mayor Internacional del CG de la Alianza en Bruselas. En la actualidad su jefe es el general húngaro Laszlo Makk y a sus órdenes hay destinados 13 militares y un civil.

Georgia y el reconocimiento ruso de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia. El embajador ruso anunció la suspensión de la cooperación de Rusia con la Alianza debido a lo que calificó como falta de entendimiento de la OTAN sobre quién era el agresor y quién era la víctima. Entre los acuerdos y actividades que se suspendieron estaban las maniobras conjuntas, las visitas a puertos, el acuerdo sobre el Estatus de Fuerzas y la participación rusa en el Consejo y las negociaciones para el uso de los aviones Antonov An-124.

Durante meses las relaciones estuvieron bajo mínimos aunque continuó el tránsito de cargas no militares de la OTAN a través de Rusia hacia Afganistán, así como una cooperación limitada en el campo de misiles defensivos de teatro. Sin embargo, ya en diciembre de 2008 comenzó un proceso de normalización que fue sancionado en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl²² y que se materializó a partir de abril de 2009. El 19 y 20 de junio de 2009 se revisaron los planes y el progreso del proyecto del Consejo para el entrenamiento en la lucha contra narcóticos de personal de Afganistán y Asia Central en una reunión de alto nivel celebrado en Ankara, Turquía. Pocos días después, el 27 de junio, se celebró en la isla griega de Corfú la primera reunión ministerial del Consejo en más de un año. Desde entonces las relaciones se han mantenido dentro de la normalidad, como reflejan la reunión del secretario general con el ministro de Exteriores de Rusia en las Naciones Unidas en septiembre de 2009 y la reunión de expertos de la OTAN y Rusia celebrada en Oslo los días 9 y 10 de noviembre de 2009 para tratar sobre doctrina y estrategia nuclear. En la misma línea, resulta significativo que el primer discurso público del nuevo secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, se dedicara a analizar con detenimiento las relaciones entre la OTAN y Rusia. En su conferencia sobre “La OTAN y Rusia: un nuevo comienzo” de 18 de septiembre de 2009 en el Centro Carnegie Endowment, Rasmussen afirmó que era posible “un nuevo comienzo” para la OTAN y Rusia y propuso que la OTAN y Rusia trataran de reforzar su cooperación práctica en aquellas áreas en las que se enfrentan a los mismos riesgos y amenazas a la seguridad, que se rejuveneciese el Consejo OTAN-Rusia para que pudiese ser usado como un foro de diálogo sobre todos los asuntos relativos a la paz y la estabilidad en Europa y que se realizara una revisión conjunta de los nuevos retos a la seguridad en el siglo XXI que sirviese de base para la futura cooperación.²³

²² El punto 33 de la Declaración de esa Cumbre señala los profundos desacuerdos registrados y urge a Rusia a cumplir sus compromisos con Georgia, pero reafirma la importancia de Rusia para la Alianza como socio y vecino y que el diálogo y la cooperación entre la OTAN y Rusia son importantes para desarrollar la capacidad conjunta para enfrentarse efectivamente a las amenazas y retos comunes. Finalmente, se expresaba el deseo de reanudar las reuniones ministeriales del Consejo antes del verano de 2009 (NATO Official Text, “Strasbourg-Kehl Summit Declaration”, 4/IV/2009).

²³ Para la primera propuesta que se refiere al fortalecimiento de las relaciones prácticas de cooperación y puede abordarse a corto plazo destacó como áreas de interés común: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, la defensa contra misiles, la lucha contra la proliferación de la tecnología de misiles balísticos, la cooperación en relación con Afganistán, el

El 4 de diciembre de 2009 se celebró la sesión formal del Consejo OTAN-Rusia con asistencia de los ministros de Exteriores aliados y su colega ruso, Lavrov. El secretario general abrió la sesión diciendo: “Una fiable y productiva relación OTAN-Rusia es importante no sólo para la seguridad europea sino también para la seguridad global”. Los ministros debatieron en la reunión sobre asuntos políticos y de seguridad de interés en el área euro-atlántica, con particular atención a la situación en Afganistán cuya estabilidad es un objetivo común para los 29 miembros del NRC. Además, los ministros tomaron tres importantes decisiones dirigidas a revigorizar la relación OTAN-Rusia. La primera decisión fue acordar el Programa del Consejo OTAN-Rusia para el año 2010. La segunda fue aprobar una serie de medidas que tienen por objeto mejorar los métodos de trabajo del propio NRC para hacerle una estructura aún más orientada a conseguir resultados. Los ministros tomaron también la decisión de iniciar una Revisión Conjunta de los Retos Comunes a la Seguridad en el siglo XXI. Esta Revisión Conjunta fue una idea expresada por el secretario general en un discurso pronunciado en Bruselas en el mes de septiembre de 2009. El positivo ambiente de esa sesión del NRC y las conversaciones que mantuvo Rasmussen en Moscú los días 16 y 17 de diciembre de 2009 con el presidente, el primer ministro y otros líderes políticos rusos son una prueba de que las relaciones entre la Alianza Atlántica y Rusia están entrando en una nueva fase.

(6) Las relaciones de la Alianza con Ucrania

Las relaciones especiales de la OTAN con Ucrania tienen su origen en el claro deseo de los sucesivos gobiernos de ese país eslavo de que pase a ser miembro de la Alianza. El gobierno ucraniano expresó ese deseo poco después de unirse a la APP en 1994 y lo ha mantenido independientemente de los difíciles avatares políticos del país. Desde el 9 de julio de 1997 existe una Comisión OTAN-Ucrania tras la firma en Madrid de la Carta de Asociación Distinguida que establecía la relación especial entre la Alianza y ese país. Aunque la opinión pública ucraniana está dividida respecto a la OTAN, el principal obstáculo para el ingreso es, paradójicamente, la extensión del país. Ucrania es el segundo país más grande de Europa y ocupa una posición estratégica privilegiada. Pese a su difícil situación económica y a la inestabilidad política que ha caracterizado al país desde su

entrenamiento en la lucha contra narcóticos y la seguridad marítima (la Alianza ha invitado a Rusia a renovar su participación en la operación *Active Endeavour*). Respecto a la segunda propuesta, expresó su convencimiento de que el Consejo OTAN-Rusia debe volver a ser el foro donde se puedan airear las diferencias de forma abierta y transparente y donde se puedan discutir las preocupaciones –incluyendo las rusas– de seguridad (se ha invitado a la comunidad rusa de expertos en asuntos estratégicos a hacer oír su voz en el actual proceso de preparación del nuevo Concepto Estratégico). Para la tercera propuesta insistió en que debe realizarse una revisión de los retos y amenazas comunes para contar con una base analítica acordada conjuntamente para que se pueda abordar con éxito la cooperación práctica (http://www.carnegieendowment.org/files/Event_Transcript.pdf).

independencia, Ucrania tiene un prometedor futuro por sus riquezas naturales y la preparación de sus habitantes. La estabilidad de Europa está ligada a la estabilidad e independencia de Ucrania que quiere mantener su vocación euro-atlántica y unas relaciones de buena vecindad con Rusia. Por esa razón, las relaciones de Rusia y Ucrania con la OTAN, aunque naturalmente independientes, se influyen mutuamente.

Pocos meses después de su independencia, Ucrania se unió en 1991 al antiguo Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, hoy Consejo de Cooperación Euro-Atlántico y en la Cumbre de Bruselas de 9 de febrero de 1994 fue el primer país de la Comunidad de Estados Independientes en unirse a la Asociación para la Paz. Desde entonces, ha sido un socio distinguido de la APP que ha participado prácticamente en todos los mecanismos e iniciativas que ofrece y tras la creación de la Comisión OTAN-Ucrania se han multiplicado las actividades de cooperación. Como muestra, se puede mencionar la creación del Centro de Entrenamiento de la APP de Yavoriv en marzo de 1999 y la apertura de la Oficina de Enlace de la OTAN en Kiev en abril del mismo año. El Parlamento ucraniano aprobó el Acuerdo sobre el Estatuto de Fuerzas de la APP en marzo de 2000 y el 15 de julio de ese año se desplegó un batallón polaco-ucraniano en Kosovo. En mayo de 2002, la Comisión acordó elevar la Asociación Distinguida a un nuevo nivel que incluye la intensificación de las consultas y la cooperación en asuntos políticos, económicos y defensivos. Como consecuencia de esa decisión se aprobó en la Cumbre de Praga de 2002 el primer Plan de Acción OTAN-Ucrania.²⁴ Desde entonces se han sucedido los contactos e intercambios de visitas a Bruselas y Kiev entre altos dignatarios del gobierno de Ucrania, incluidos los presidentes Kuchma y Yushchenko, y los altos representantes de la Alianza.

El Comité Militar se reunió por primera vez en Kiev con las autoridades militares ucranianas en septiembre de 2004 y sus sucesivos presidentes también han visitado Ucrania en numerosas ocasiones. La Marina ucraniana ha participado en la operación *Active Endeavour* en cinco ocasiones desde 2007. La última participación fue la de la fragata URS *Ternopil* entre octubre y noviembre de 2009. En mayo de 2007, los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países aliados y Ucrania manifestaron su apoyo al Programa de Transformación de las Fuerzas Armadas ucranianas y a los programas de trabajo OTAN-Ucrania en el campo militar para los años 2007 y 2008. Otra actividad ya tradicional es la celebración en la Academia de la Defensa Nacional de Ucrania de una semana OTAN en la que el Colegio de Defensa de la OTAN organiza seminarios y conferencias en colaboración con la Academia, el Estado Mayor Internacional y los mandos aliados. La cooperación en el área de la reforma del sector de seguridad y defensa es más amplia que la que se realiza con ningún otro país. Para desarrollar la cooperación en esa área se creó en 1998 un Grupo de Trabajo Conjunto para la Reforma de la Defensa que supervisa las iniciativas en el campo de las relaciones cívico-militares, la supervisión

²⁴ Las relaciones OTAN-Ucrania se describen en <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0304.htm>.

democrática y la administración civil de la Fuerzas Armadas y sobre conceptos relativos al planeamiento de defensa, la estrategia y la seguridad nacional.

En febrero de 2005, los aliados apoyaron los planes de reforma del recién elegido presidente Yushchenko y acordaron ajustar la cooperación OTAN-Ucrania de acuerdo con las prioridades del nuevo gobierno. Como consecuencia de ese acuerdo, los ministros de Exteriores aprobaron en la reunión de la Comisión OTAN-Ucrania celebrada en Vilna, Lituania, el 21 de abril de 2005 iniciar un Diálogo Intensificado para estudiar las aspiraciones de Ucrania de ser miembro de la Alianza. En octubre del año 2005 tuvo lugar por tercera vez en Kiev la reunión de la Comisión OTAN-Ucrania en un formato especial con la presencia de los ministros de Exteriores y Defensa con el objetivo de avanzar en el Diálogo Intensificado. En enero de 2008 la primera ministra Yulia Tymoshenko visitó Bruselas y en abril de ese año se celebró en Bucarest la última reunión, hasta la fecha, de los jefes de Estado y Gobierno en la Comisión OTAN-Ucrania. Antes de la Cumbre de Bucarest se especulaba con la posibilidad de que Ucrania –y tal vez Georgia– fuesen llamados a iniciar el Plan de Acción para ser miembros. Sin embargo, ni Ucrania ni Georgia fueron llamados a comenzar su Plan de Acción para ser miembros aunque, como se ha mencionado, el Consejo acordó que ambos países llegarían a ser miembros de la OTAN. En la Declaración de Bucarest se indicaba también que se apoyaban las peticiones de Ucrania y Georgia para empezar su Plan de Acción para ser miembros y que para ello se empezaría un período de negociaciones a alto nivel político con los dos países para resolver las cuestiones todavía no resueltas. Los ministros de Exteriores de la Alianza valoraron en su reunión de diciembre de 2008 los resultados de esas negociaciones y decidieron seguir colaborando intensamente con Ucrania para resolver las cuestiones pendientes para su solicitud de admisión y desarrollar el Programa Anual Nacional. En la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009 se ratificó lo dicho en Bucarest y se endosó lo decidido por los ministros en diciembre de 2008, es decir, que sin perjuicio de las decisiones que deban tomarse sobre el programa de ingreso, el desarrollo del Programa Anual ayudaría a Ucrania y también a Georgia a avanzar sus reformas. La revisión anual de estos programas permitirá seguir el progreso en las reformas relacionadas con sus aspiraciones a ser miembros de la OTAN. En otro punto de la misma Declaración se destaca la contribución de Ucrania a la seguridad común y a las operaciones lideradas por la Alianza. También se señala la importancia de que Ucrania continúe con sus esfuerzos para implementar las necesarias reformas políticas, económicas y en los sectores de seguridad y defensa para lograr sus aspiraciones euro-atlánticas.

Las relaciones OTAN-Ucrania han visto, tras la Cumbre del 60 aniversario, un relanzamiento pese a no haberse producido la invitación para iniciar el Plan de Acción para llegar a ser miembro. En julio de 2009 se firmó la Declaración para Complementar la Carta sobre una Asociación Distinguida entre la OTAN y Ucrania que otorga a la Comisión OTAN-Ucrania un papel central en el proceso de diálogo político y de

cooperación militar entre la Alianza y el país eslavo para apoyar sus esfuerzos reformistas tal y como se acordó en la Cumbre de Bucarest hasta que Ucrania llegue a ser miembro de la OTAN. Más recientemente, se reunió en Kiev la 55ª Asamblea General de la Asociación del Tratado del Atlántico Norte en octubre. Los delegados de 43 países asistieron a las reuniones de la Asamblea propiamente dichas y a diversas conferencias seguidas de debate sobre la ampliación de la Alianza, las iniciativas de cooperación, el nuevo Concepto Estratégico y Afganistán. Todos los presentes en Kiev destacaron la excelente organización y el entusiasmo de los anfitriones ucranianos. En noviembre de 2009 se celebró en Bruselas la 7ª ronda de consultas informales de alto nivel OTAN-Ucrania a la que asistieron ministros de Defensa y otros altos funcionarios de Ucrania y los países aliados. Los asistentes intercambiaron puntos de vista sobre las estructuras y prácticas en los campos de defensa y seguridad, el actual panorama económico y el primer Programa Anual Nacional de Ucrania. En esa reunión, el secretario general Rasmussen señaló los notables progresos logrados en el campo de la reforma de la defensa, pero recalcó la idea de que, incluso en la actual situación económica, Ucrania debe perseverar en sus objetivos de reforma interna y alineamiento con los estándares euro-atlánticos para lo que contará con el apoyo de la Alianza.

La larga e intensa relación de Ucrania con la Alianza no ha sido suficiente para que este gran país haya alcanzado su aspiración de iniciar el Plan de Acción para llegar a ser miembro que facilite su ansiada pertenencia a la Alianza. Parece que con los programas anuales se intenta lograr una aproximación de Ucrania a la Alianza que abra la puerta de ese Plan de Acción. En cualquier caso, el tenaz aspirante seguirá esperando aunque cabe preguntarse si los ucranianos partidarios de unirse a la Alianza podrán mantener por mucho tiempo su entusiasmo ante una opinión pública cada vez más escéptica y desilusionada. Las elecciones del año 2010 servirán para medir ese entusiasmo y pueden decidir el futuro de Ucrania.

(7) Georgia, un caso muy especial

Georgia ha tenido unas relaciones muy estrechas con la OTAN desde el lanzamiento de las iniciativas de cooperación. Georgia se unió al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte –luego CAEA– el año 1992 tras ganar su independencia y en marzo de 1994 firmó el Documento Marco de la APP y en 1999 comenzó su participación en el Proceso de Planeamiento y Revisión. En 2002, Georgia manifestó su aspiración de convertirse en miembro de la Alianza siendo el primer país en acordar un Plan de Acción de Asociación individual en el año 2003. En 2004 Georgia y la OTAN firmaron un acuerdo que permitía el tránsito de tropas y suministros de los aliados hacia Afganistán. La OTAN ofreció al país caucásico iniciar un Diálogo Intensificado en el año 2006 dada su disposición y el amplio uso que había hecho de los instrumentos de planeamiento de la APP. Georgia ha participado en numerosos ejercicios de la OTAN y

en el año 2007 fue anfitriona del ejercicio aéreo OTAN/APP *Cooperative Archer*, un esfuerzo que se puede valorar teniendo en cuenta que las Fuerzas Armadas georgianas contabilizan un total de 11.000 efectivos. Por otra parte, ha contribuido con tropas en las operaciones lideradas por la Alianza como en la operación *Joint Enterprise* durante 2007, donde participó una unidad de 150 hombres. Como ya se ha mencionado en el capítulo dedicado a Ucrania, en la Cumbre de Bucarest los jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos decidieron que tanto Georgia como Ucrania llegarían a ser miembros, pero ninguno de los dos países fueron llamados a comenzar su Plan de Acción para ser miembros.

El conflicto de agosto de 2008 sirvió para probar que la Alianza no dejaba sólo a un socio de la APP en circunstancias difíciles. El 19 de agosto los ministros de Exteriores tomaron diversas medidas de ayuda a Georgia en el marco de la APP y reafirmaron su apoyo a la soberanía, independencia e integridad territorial del país y el Consejo del Atlántico Norte se trasladó a Georgia el 15 de septiembre para reunirse en su capital Tiflis. Allí, el secretario general y el primer ministro georgiano firmaron el Documento Marco que establecía la Comisión OTAN-Georgia para servir de foro de consultas políticas y de cooperación práctica para apoyar las aspiraciones georgianas de ser miembro de la OTAN y se mantuvo la primera reunión de la nueva Comisión. Entre otros, un objetivo muy importante de esa Comisión es coordinar los esfuerzos de la Alianza para ayudar a Georgia a recuperarse de los daños sufridos durante el conflicto con Rusia en 2008, resolver los temas pendientes en su aplicación al Plan de Acción para convertirse en miembro y desarrollar su Programa Anual Nacional. Este Programa sustituirá al Plan de Acción de Asociación Individual que ha guiado la cooperación entre OTAN-Georgia desde 2004. Como se ha mencionado respecto a Ucrania, en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009 se ratificó lo dicho en Bucarest y se confirmó que, sin perjuicio de las decisiones que deban tomarse sobre el Plan de Acción para ser miembro, el desarrollo del Programa Nacional Anual ayudaría a Georgia a avanzar sus reformas y la revisión anual de este programa permitirá seguir el progreso en sus aspiraciones a ser miembros de la OTAN.

Desde los acontecimientos de agosto de 2008, la relación OTAN-Georgia se ha fortalecido y aunque no ha sido invitada a iniciar el Plan de Acción para ser miembro, la creación de la Comisión OTAN-Georgia y el desarrollo del Programa Nacional Anual aseguran un seguimiento de las reformas necesarias que abran a Georgia el camino para convertirse en miembro de la OTAN. La situación de Georgia en el Cáucaso y su vecindad con Rusia son realidades que no se pueden ignorar a la hora de considerar el momento en que el país será miembro de la Alianza. Lo que es seguro es que serán los aliados sin interferencias, pero sin olvidar la relación con Rusia, los que tomarán la decisión. Una decisión que estará basada fundamentalmente en la actuación de Georgia al implementar las reformas claves señaladas en el Programa Nacional Anual.

(8) Otras formas de cooperación con terceros

Las distintas iniciativas de cooperación de la OTAN han interesado a muchos países que no han participado en ellas directamente. El interés comenzó desde el nacimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte intensificándose cuando se lanzó la Asociación para la Paz. Sin embargo, es a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 cuando comenzaron a llegar con frecuencia a Bruselas las visitas de autoridades de países que no pertenecían a la Asociación para la Paz, ni al Diálogo Mediterráneo ni a la Iniciativa de Cooperación de Estambul pero que estaban interesados en cooperar de alguna manera con la Alianza. En un principio se denominó coloquialmente a esos países los “triple N” –por no ser miembros de ninguna de esas tres modalidades de cooperación–, pero a partir de 2004 se les conoce como “Países de Contacto” y últimamente también se les designa como otros socios a través del globo. Son países que han expresado su deseo de profundizar sus relaciones con la OTAN o que simplemente desean estar informados de las actividades de la Alianza. Algunos contribuyen con tropas o de otra forma a las operaciones lideradas por la OTAN, mientras otros desean cooperar en áreas de interés mutuo.

Como fruto de las iniciativas de cooperación ya se habían registrado en el pasado contribuciones de efectivos por parte de socios de la APP y del Diálogo Mediterráneo y algunos otros países a las operaciones lideradas por la Alianza. La participación de socios de la APP en las operaciones lideradas por la Alianza de apoyo a la paz está gobernada por el Marco Político Militar, que señala que la participación de los socios en los procesos de planeamiento y generación de fuerzas se hace a través del Centro Internacional de Coordinación situado en el Cuartel General del mando de Operaciones. No obstante, ha sido la misión en Afganistán la que ha generado un mayor interés por colaborar y contribuir con tropas o de otro modo a ISAF. El Consejo del Atlántico Norte mantiene reuniones tanto de embajadores, como de ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores, dedicadas a informar y cambiar impresiones sobre la marcha de las operaciones con los homólogos de esos países. En la Cumbre de Riga de 2006 se resaltó la importancia de la política de asociación, cooperación y diálogo para cumplir los propósitos de la OTAN y se destacó que 18 países no aliados apoyaban o estaban contribuyendo con fuerzas a las operaciones lideradas por la Alianza, para lo que se encargó al Consejo que desarrollara una política conducente a incrementar las relaciones con los socios y con los Países de Contacto.

En la Cumbre de Bucarest de 2008 se constató las crecientes y variadas relaciones de la OTAN con otros países en todo el globo, destacándose los sustanciales progresos en la construcción de un diálogo político y en el desarrollo de paquetes individuales de cooperación a medida con varios de esos países. Respecto a la relación con los Países de Contacto, en el Comunicado de esa Cumbre se reconoce un avance importante y por

primera vez se menciona y agradece la significativa contribución directa con fuerzas a ISAF de Australia, Japón, Nueva Zelanda y Singapur y los esfuerzos de la República de Corea en apoyo de la misión de la OTAN en Afganistán. En la Declaración de Estrasburgo-Kehl de 2009 se volvió a mencionar el agradecimiento a las significativas contribuciones hechas por muchos países a las operaciones en Afganistán y se insistió en señalar las muchas formas que toman las relaciones de la OTAN con otros socios gracias a la flexibilización de los instrumentos de diálogo y cooperación. Las relaciones con los Países de Contacto y otros socios en todo el globo se multiplican y constituyen un reto para la Alianza. Por ello se deberían aprovechar al máximo las posibilidades del CAEA a la hora de desarrollar el diálogo político y los mecanismos y herramientas existentes en la Asociación para la Paz, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Estambul a la hora de preparar los Paquetes Individuales de Cooperación a medida con terceros países. De esa manera se podría normalizar al máximo las distintas relaciones existentes, economizar el número de mecanismos usados en la cooperación y evitar situaciones de agravio comparativo.

(9) Conclusiones generales

A esta altura de la vida de la OTAN, es de justicia destacar la oportunidad de la creación del CCAN, su adecuada sustitución por el Consejo de Asociación Euro-Atlántico así como el acierto del lanzamiento de la Asociación para la Paz y de las posteriores iniciativas de cooperación, todas ellas creadas con el mismo objetivo fundamental de mejorar el entorno de seguridad de socios y aliados. Esa mejora se intenta conseguir ayudando a los Estados interesados a construir un marco democrático saludable, mantener la estabilidad política y aprovechar la experiencia y conocimientos de la OTAN en la modernización de sus fuerzas armadas. Al mismo tiempo se pretende capacitar a los socios para que satisfagan sus propias necesidades de seguridad. Aunque pueden existir, según los casos, otros objetivos secundarios, es preciso no perder de vista el verdadero carácter de las iniciativas de cooperación, cuidadosas siempre de respetar la soberanía de los países participantes y de conseguir que se conviertan en los protagonistas de su propia seguridad. A lo largo de los años, las actividades y los mecanismos de las distintas iniciativas de cooperación se han ampliado y profundizado para adaptarse a las nuevas prioridades de la OTAN y de los socios en un cambiante entorno de seguridad. Sus relaciones especiales con Rusia, Ucrania y Georgia denotan el interés mutuo por mantener contactos bilaterales muy estrechos y el desarrollo de la cooperación dentro del respeto a la independencia y soberanía de esos Estados.

La APP y las otras iniciativas de cooperación han tenido un gran éxito por el elevado

número de países participantes²⁵ y la ingente labor realizada en los mismos. La APP ha desarrollado un número notable de mecanismos y herramientas que exigen muchas horas de trabajo para obtener resultados con ellos. El esfuerzo ha merecido –y merece– la pena y los diversos mecanismos de la APP empleados por un número notable de naciones han conseguido democratizar, aligerar y mejorar sus estructuras de defensa. Por otra parte, las iniciativas han servido para acercar los principios políticos que guían la vida de los países de la Alianza a muchos otros países en un momento histórico muy complejo. Además, han contribuido de forma importante a mantener la estabilidad en Europa, el Mediterráneo y más allá, llegando hasta Asia Central. Catorce socios de la APP consiguieron realizar sus sueños de convertirse en miembros de la OTAN, uno está participando en el Plan de Acción para serlo y se espera que dos más puedan acompañarle pronto. Los llamados Países de Contacto mantienen una relación individualizada con la Alianza y algunos de ellos, junto con muchos países socios de las distintas iniciativas de cooperación, han participado y participan con tropas en las distintas operaciones lideradas por la OTAN durante los últimos 15 años.

Las iniciativas de cooperación de la OTAN han contribuido de forma muy destacada a lograr el cumplimiento de la misión y los objetivos de la Alianza. Sin embargo, es necesaria una renovación y normalización de procedimientos y mecanismos para que esas iniciativas y las relaciones con los Países de Contacto continúen manteniendo su eficacia y vigor. En el nuevo Concepto Estratégico se deberán recoger el espíritu que animó el lanzamiento de las iniciativas de cooperación y marcar la posición que ocupan dentro del amplio espectro de relaciones que la Alianza Atlántica mantiene en la actualidad con terceros países. Espero que este Documento de Trabajo sirva para que se conozcan mejor en España unas iniciativas que han jugado un papel muy importante en la paz y estabilidad de la zona euro-atlántica en los pasados 15 años y que lo seguirán jugando en un futuro previsible.

Federico Yaniz Velasco

General de Aviación (R) y miembro del Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN del Real Instituto Elcano

²⁵ 34 países han participado o participan en la APP, siete son socios del DM, cuatro de la Iniciativa de Estambul, al menos 10 se pueden considerar Países de Contacto y muchos otros han tenido una relación puntual con la Alianza.

Anexo: países participantes en la Asociación para la Paz

Tabla 1. Países participantes en la Asociación para la Paz (actualizado a 15/I/2010)

País	Documento Marco firmado por	Fecha
Albania (3)	Pres. Sali Berisha	23/II/1994
Armenia	MAAEE Vahan Papazian	5/X/1994
Austria	MAAEE Alois Mock	10/II/1995
Azerbaiyán	Pres. Geidar Aliyev	4/V/1994
Bielorrusia	MAAEE Uladzmir Syanko	11/I/1995
Bosnia-Herzegovina	Pres. Nebojsa Radmaovic	14/XII/2006
Bulgaria (2)	Pres. Jelu Jeleu	14/II/1994
Croacia (3)	MAAEE Tonino Picula	25/V/2000
Eslovaquia (2)	PM Meciar	9/II/1994
Eslovenia (2)	PM Janez Drnovsek	30/III/1994
Estonia (2)	MAAEE Luik On	3/II/1994
Finlandia	MAAEE Heikki Haavisto	9/V/1994
Georgia	MAAEE A.Chikvaidze	23/III/1994
Hungría (1)	MAAEE Jeszensky	8/II/1994
Irlanda	MAAEE Andrews	1/XII/1999
Kazajistán	MAAEE Saudabayev	27/V/1994
Kirguizistán	Pres. Askar Akayev	1/VI/1994
Letonia (2)	PM Valdis Birkavs	14/II/1994
Lituania (2)	Pres. Brazauskas	27/I/1994
Macedonia	PM Crvenkovski Branko	15/XI/1995
Malta (4)	MAAEE Guido de Marco	26/IV/1995
Moldavia	Pres. Mircea Snegur	16/III/1994
Montenegro	Pres. Filip Vujanovic	14/XII/2006
Polonia (1)	PM Pawlak	2/II/1994
República Checa (1)	PM Vaclav Klaus	10/III/1994
Rumania (2)	MAAEE Melescanu	26/I/1994
Rusia	MAAEE Andrei Kozyrev	22/VI/1994
Serbia	Pres. Boris Tadic	14/XII/2006
Suecia	MAAEE Margaretha af Ugglas	9/V/1994
Suiza	MAAEE F. Cotti	11/XII/1996
Tayikistán	Emb. Sharif Rahimov	20/II/2002
Turkmenistán	VicePM B. Shikmuradov	10/V/1994
Ucrania	MAAEE Zlenko	8/II/1994
Uzbekistán	MAAEE Saidmukhtar Saidkasimov	13/VII/1994

Notas

Las abreviaturas usadas son: Emb. = embajador; MAAEE = ministro de Asuntos Exteriores; PM = primer ministro; VicePM = viceprimer ministro; y Pres.= presidente.

(1) Estos países se unieron a la OTAN el 16/III/1999.

(2) Estos países se unieron a la OTAN el 29/III/2004.

(3) Estos países se unieron a la OTAN el 1/IV/2009.

(4) Malta se unió a la APP en 1995 pero suspendió su participación el 29/X/1996. Malta reactivó su participación el 3/IV/2008.