

Gestión de Crisis en la OTAN

Introducción

Cuando se estudia teoría de las Organizaciones Internacionales, se hace una primera clasificación entre aquellas que son de carácter general (la ONU sería el ejemplo más claro) y aquellas que los son de carácter técnico o particular (por ejemplo la OTI, Organización Internacional del Turismo). Entre estas la OTAN es la que siempre se usa como ejemplo de una organización puramente militar. Esto que pudo ser así en los orígenes de la OTAN, ya no se puede afirmar con total rotundidad, La OTAN actual es algo más que una organización militar, ni siquiera es una organización exclusivamente de defensa. En frase muy acertada del profesor Arteaga “...*la OTAN que empezó siendo una organización de defensa, que en 1991 se transformó en una organización de defensa y seguridad, que tras la cumbre de Lisboa de 2010 se convirtió en una organización de seguridad y defensa, de seguir este camino terminará siendo una organización clásica de seguridad*”. Aunque quizás ahora, principios de 2015, haya que reconsiderar este planteamiento ante los acontecimientos actuales en el este de Europa.

A lo largo de las siguientes líneas trataremos de analizar esta evolución y como ha influido y qué papel ha tenido en ella la Gestión de crisis. Nos centraremos en estudiar el procedimiento de gestión de crisis de la OTAN, terminando con un repaso a las principales operaciones de gestión de crisis emprendidas por la OTAN o que aún están en marcha

Evolución doctrinal

Desde su creación en 1949, la principal tarea de la Alianza Atlántica, y por ende de su estructura organizativa la OTAN, ha sido desarrollar un proceso de planeamiento de defensa que, combinado con las capacidades militares

disponibles, asegure que la Alianza puede llevar a cabo con éxito las operaciones de defensa colectiva contempladas en el Artículo 5 del Tratado de Washington. Esto fue básicamente así hasta principios de los años 90 y, a pesar de los cambios estratégicos ocurridos desde entonces, esa tarea de defensa colectiva de sus miembros se mantiene como elemento principal de centralidad y de cohesión de la Alianza. Pero la realidad mundial, y porque no reconocerlo, la necesidad de asegurar y garantizar su supervivencia, obligó a su evolución en muy distintos ordenes, político, militar, operativo, geográfico etc., teniendo la OTAN que adaptarse a los nuevos escenarios y realidades geopolíticas. Esto se tradujo en una cada vez mayor intervención en operaciones fuera del territorio de los países miembros y en operaciones no contempladas o amparadas por el Artículo 5, principalmente encaminadas a prevenir conflictos que pudieran extenderse y amenazar con desestabilizar otros países, incluyendo miembros de la OTAN. El fundamento para estas intervenciones se encontró en una interpretación extensiva del artículo 4 del Tratado.

En Noviembre de 2010 se aprobó en Lisboa el Concepto Estratégico de la OTAN actualmente en vigor que pretendía guiar sus pasos en esta década. En este mismo curso y fechas del año 2010 decía yo textualmente “...es de suponer que el Concepto Estratégico que salga de la revisión en curso, y que se espera se apruebe a finales de este año, contemple ese nuevo escenario y confirme, e incluso refuerce, el papel de la Gestión de Crisis como una función fundamental más de la Organización”. Pues bien, creo que podemos afirmar con rotundidad que así ha sido, pues no solo se seguía considerando la gestión de crisis como una de las tareas fundamentales de la OTAN, algo que ya estaba en el Concepto de 1999, sino que en el actual se desarrolla y explica el concepto con más profundidad y detalle de cómo lo hacía este. Vamos a detenernos un poco más en este punto.

Si el anterior CE, el de 1999, definía cinco tareas fundamentales (“coretasks”) para la Organización (seguridad, consultas, disuasión y defensa, gestión de crisis y asociacionismo), el actual las reduce a tres (defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa). No es difícil concluir que

no existen diferencias significativas entre los dos documentos ya que el término “seguridad cooperativa” aglutina ahora los anteriores conceptos de seguridad, consultas y de asociación y por otro lado la disuasión del 99, articulada en torno a una combinación de capacidades nucleares y convencionales, se encuentra ligada e incluida ahora en la defensa colectiva del CE 2010. Pero lo que más nos interesa a nosotros es, repito, que la importancia de la “gestión de crisis” no sufrió variación, e incluso salió reforzada, como cometido fundamental de la OTAN.

Lo que si supuso una importante novedad es la adopción del enfoque integral (*comprehensive approach*) como el paradigma para conducir las operaciones de gestión de crisis. Y no tanto por su adopción conceptual, algo de lo que ya se llevaba hablando desde hace tiempo en la Alianza, sino porque por primera vez se admite la necesidad de crear una “*capacidad civil apropiada pero modesta*” con el fin de interconectar con mayor eficacia con socios civiles y otras organizaciones que participen en la resolución de una crisis dada. Porque si siempre dispuso la alianza de instrumentos políticos y militares para gestionar las crisis, lo que ahora se hace patente es la necesidad de disponer además de instrumentos civiles. La implantación de la gestión integral de crisis conduce, en teoría, por un lado, a establecer mecanismos de coordinación con terceros actores y por otro a combinar las capacidades civiles y militares de la propia organización. Consecuentemente el nuevo Concepto estratégico se abría a la participación de terceros en el diseño de la estrategia y en el proceso de decisiones de operaciones lideradas por la OTAN y creaba, o pretendía crear, la capacidad civil que le faltaba.

Otro elemento importante y novedoso es el tratamiento que se daba al alcance y envergadura de las operaciones de gestión de crisis en las que la OTAN pudiera involucrarse. Por un tiempo se especuló con la posibilidad de que tras la experiencia de Afganistán renunciara a gestionar crisis con dimensiones no militares de envergadura. Sin embargo, el nuevo CE no descartaba ningún tipo de gestión. La OTAN podía intervenir en cualquier crisis que afectase a la seguridad euro-atlántica (población y territorios), en cualquier lugar (*strategic distance*), en cualquier momento, antes, durante y después de los conflictos, y

en todas las fases de la crisis desde la prevención hasta la intervención, la estabilización y la reconstrucción. Y al no poner límites geográficos a esta tarea está claro que la OTAN se arrogaba, según ese CE; un papel global en cuanto a la seguridad y la gestión de crisis se refiere. Podíamos decir que, en cierta forma, parece querer competir con la ONU y el Consejo de Seguridad. Pero este es un asunto que se sale de nuestro campo y en el que no me extenderé más. En resumen, que el nuevo Concepto reflejaba que las lecciones aprendidas en los Balcanes y Afganistán recomiendan más protagonismo y capacidad de gestión en la OTAN en lugar de menos.

TIPOS DE CRISIS Y OPERACIONES DE RESPUESTA

En la práctica, la gestión y respuesta a una crisis, o a una situación que amenace con desembocar en una crisis, dependerá de la naturaleza, escala o peligrosidad de la situación. En algunos casos se podrá anticipar y/o prevenir la crisis mediante medidas diplomáticas o de otro tipo, pero en último término “pacíficas”. Otras veces serán necesarias medidas más fuertes, incluyendo la acción militar.

Dentro de la OTAN la principal diferenciación que se hace en la definición de una crisis, y por tanto de la correspondiente respuesta, viene dada por si aquella afecta a la defensa colectiva de sus miembros, o si, por el contrario, esa defensa y seguridad colectiva no está afectada directamente por la crisis en cuestión. Las operaciones de defensa colectiva tienen su fundamento y soporte legal en la invocación del artículo 5 del Tratado, lo que implica que la decisión de llevar a cabo una operación de este tipo ha sido tomada colectivamente por todos los miembros de la Alianza que han considerado un ataque o intento de agresión contra uno de sus miembros como un ataque contra todos ellos. La OTAN ha apelado al artículo 5 solamente una vez en su historia, en Septiembre de 2001, después del ataque terrorista contra los Estados Unidos, bien que puede considerarse que fue más para mostrar la solidaridad aliada que para preparar una verdadera acción armada.

La otra gran categoría de operaciones de respuesta a una crisis incluye todas las operaciones militares que la Alianza pueda decidir llevar a cabo en una situación de no artículo 5. En general estarán diseñadas para apoyar un proceso de paz en un área en conflicto y por ello se denominaran “operaciones de apoyo de paz”. Sin embargo también podrán abarcar un amplio abanico de formas de actuación que vayan desde la prevención del conflicto, hasta medidas para el mantenimiento y reforzamiento de la paz, construcción y establecimiento de la paz, despliegues preventivos y operaciones humanitarias. Las intervenciones de la OTAN en los Balcanes y en Afganistán son los ejemplos más claros y representativos de operaciones de gestión de crisis de este tipo. El apoyo de la OTAN a las tropas de Polonia que participaron en la Fuerza de Estabilización en Irak y la Misión de adiestramiento de sus fuerzas militares en apoyo del gobierno iraquí también podrían considerarse como Gestión de Crisis en operaciones no artículo 5.

Por último las intervenciones en desastres naturales, tecnológicos o humanitarios en apoyo de un país miembro o no de la Alianza también pueden tratarse como operaciones de respuesta a una crisis. La asistencia prestada por la OTAN a Pakistán tras el terremoto de Octubre del 2005, o la prestada en Ucrania con ocasión de unas devastadoras inundaciones entran en esta categoría. También la ayuda a los EEUU durante el desastre el huracán Katrina en 2007.

COOPERACION CON OTRAS ORGANIZACIONES Y CON PAISES NO OTAN

Así como si existen planes preestablecidos de operaciones en apoyo de la defensa colectiva de sus miembros, no existe un “listado” de las crisis en las cuales se está previsto intervenir. Quiere esto decir que la OTAN decide comprometerse en una operación de gestión de crisis caso por caso. Tal decisión, como toda otra decisión en la Alianza, ha de tomarse por consenso entre todos sus miembros. Un factor muy importante en la adopción de una decisión de este tipo, es la posibilidad de actuar en coordinación o cooperación con otras organizaciones internacionales. Una vez decidida esa cooperación, es crucial para afrontar y solucionar la correspondiente crisis que esa

cooperación sea verdaderamente efectiva a todos los niveles, político, organizativo y de ejecución sobre el terreno. La cooperación ya desarrollada con la ONU y sus agencias, con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con organizaciones regionales, o la colaboración con la Unión Europea, que en algunas operaciones en las que ha ejercido el liderazgo ha utilizado los medios de la OTAN, son ejemplos de esta cada vez mayor interrelación con otros actores internacionales y está sustentada en acuerdos marcos de colaboración o acuerdos negociados de forma específica para cada situación. Volviendo otra vez al Concepto Estratégico de 2010, también este elemento ha salido reforzado al considerar la "seguridad cooperativa" como una de las tres tareas fundamentales de la Alianza, siendo la red de asociaciones que se establecen la piedra angular en la que descansa esa seguridad. Dentro de este apartado las relaciones OTAN-UE adquieren una importancia vital al compartir ambas organizaciones 21 estados miembros. El CE 2010 reconocía la importancia que una defensa europea más fuerte tiene para la seguridad euro atlántica y señalaba que la OTAN y la UE pueden y deben jugar papeles complementarios, además de que deben reforzarse mutuamente. También se identificaban los tres ámbitos en los que se considera que se puede fortalecer la relación estratégica entre ambas organizaciones. La cooperación práctica en operaciones, las consultas políticas en asuntos de interés común y el desarrollo de capacidades comunes para la gestión de crisis. En este sentido, la adopción del "enfoque integral" y la adquisición de capacidades civiles por parte de la OTAN, puede constituir un motivo de fricción con la UE que dispone ya, como uno de sus principales activos en la gestión de crisis, la gran experiencia adquirida en operaciones civiles. La opción por parte de la OTAN de desarrollar sus propias capacidades civiles en lugar de recurrir a la UE, lo que habría facilitado en gran medida la tan deseada complementariedad, puede llevar, por el contrario, bien a la duplicación o a la competencia entre ambas organizaciones.

El apoyo a la Unión Africana en Sudan o a la Unión Europea en Macedonia o Bosnia son muestras de esta, cada vez mayor, cooperación e integración de medios y organizaciones diversas con un mismo fin. Igualmente significativa ha sido la cooperación en materia de gestión de crisis con los países del Consejo

de Cooperación Euro-Atlántica(EAPC) y en menor medida con los del Dialogo Mediterráneo (MD) y con los de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI).

EL PROCEDIMIENTO DE GESTION DE CRISIS

La OTAN define la gestión de crisis (*“Crisis Management* en términos otánicos) como *“...el conjunto de medidas militares y no militares que son necesarias adoptar para responder a una situación de crisis que amenace la seguridad nacional o internacional”*. Esta situación de crisis puede ser de naturaleza política, militar o humanitaria, y puede ser causada por disputas políticas, conflictos armados, incidentes tecnológicos o desastres naturales. Gestión de Crisis es, por tanto, la utilización de los diferentes medios y recursos disponibles, y las formas de manejar estas variadas formas de crisis.

Si algo caracteriza a la OTAN, quizás derivado de su originaria naturaleza militar, es el tener un *“corpus doctrinal”* amplio y muy detallado, algunos pueden considerarlo incluso excesivo, de forma que los procedimientos de funcionamiento en todos los órdenes y niveles, y los procesos de toma de decisiones están perfectamente establecidos y tasados. Como veremos a continuación, esto es así también en lo relativo a la Gestión de Crisis, lo cual no quiere decir que ese proceso sea siempre seguido con total escrupulosidad, pero sí que sirve como guía y referencia para adoptar las decisiones en tiempo y forma oportunos para garantizar la seguridad de sus miembros donde quiera que pueda estar afectada.

Principales Comités que intervienen en el proceso

La Alianza debe estar preparada para conducir el completo abanico de misiones previsibles, ya sean o no Artículo 5, y que en la mayoría de los casos serán muy difíciles de prevenir, pues de alguna forma cada crisis es única. Sin embargo el proceso y procedimientos que la Alianza contempla para dirigir y tratar de resolver una crisis, puede y debe estar planeado con anterioridad. Y de hecho lo está. El proceso está diseñado para facilitar las consultas políticas y la toma de decisiones con la antelación suficiente para permitir a los

correspondientes Comités de la OTAN tener tiempo para coordinar su trabajo y proporcionar el oportuno asesoramiento al Consejo Atlántico. Este, el Consejo del Atlántico Norte (CAN), es la principal instancia para la toma de decisiones en la Alianza y único órgano instituido por el Tratado que le da, además, el poder de crear los organismos subsidiarios necesarios para la su puesta en funcionamiento. Está presidido por el Secretario General y lo constituyen los Embajadores o Representantes Permanentes de los países miembros, los ministros de AAEE o de Defensa cuando se reúnen a nivel Ministerial o los Jefes de Estado o de Gobierno con ocasión de las diferentes cumbres. Otro Comité con importante participación en el proceso de gestión de crisis es el Comité Político(PC) que, formado por los representantes permanentes adjuntos, es el principal órgano consultivo del CAN para asuntos políticos y político-militares. Gran relevancia tiene también el Comité Militar (MC), subordinado directamente al CAN y que es la más alta autoridad militar de la Alianza. Como tal, es responsable de recomendar a las autoridades políticas de la Organización las medidas que estime necesarias para la defensa común, así como marcar las directrices y asesoramiento sobre la doctrina y estrategia militares. Otro Comité importante es el *Policy Coordination Group* (PCG) que asesora al NAC sobre las medidas a adoptar en la conducción y gestión de una crisis. Por último, el Comité de Planes Civiles de Emergencia es el órgano consultivo del CAN para los planes civiles de urgencia y las cuestiones ligadas a los socorros en caso de catástrofes.

Para evitar que se presenten al CAN posiciones descoordinadas por cada uno de estos comités, se ha establecido, el Crisis Management *TaskForce* (CMTF), un grupo de trabajo de carácter multidisciplinar que coordina el seguimiento de las operaciones en curso y la cooperación con otras organizaciones. Este grupo apoya al *Policy Coordination Group* (PCG) que como ya hemos dicho coordina el asesoramiento en la conducción de la crisis al CAN.

La Estructura Militar Integrada

Ya se ha visto el papel cada vez mayor y la mayor importancia que la OTAN da a su componente o “cara” civil en contraste con la preponderancia que el

elemento militar tenía hasta hace unos años. Pero esto no quiere decir que la “cara” militar haya sido desplazada o minusvalorada. Es quizás esta estructura militar, y los medios y fuerzas a ella asociados, la herramienta más poderosa de la Organización y lo que la distingue de cualquier otra Organización internacional de este tipo. El hecho de disponer de forma permanente de una serie de Mandos de distintos niveles con los Estados Mayores correspondientes, así como los medios necesarios para ejercitar ese mando, permite a la Alianza responder de forma rápida, y en general de forma eficiente, a los requerimientos que, no solo las autoridades políticas, sino cada vez más otras OIs hacen. Orientada y diseñada en principio esa estructura a la misión principal de garantizar la defensa colectiva y seguridad de los países miembros, los compromisos inherentes a los nuevos escenarios con los que la Alianza se ha comprometido, han hecho que también la estructura de mandos se haya acomodado y preparado para enfrentar las crisis y conflictos derivados de esa nueva situación. A la cabeza de esa estructura se encuentra el al Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), como Comandante Estratégico del Mando de Operaciones de la Alianza (ACO), responsable de llevar a cabo el planeamiento y adopción de las medidas preparatorias de las operaciones que se le encomienden, en un período de tiempo razonable, contribuyendo a facilitar un temprano asesoramiento de las autoridades militares al Consejo. Así como el Comité Militar es la más alta Autoridad Militar en el nivel político, el SACEUR es la máxima Autoridad Militar a nivel operativo. En él termina, o empieza, la cadena de mandos operativos que constituyen la estructura de mandos militares de la Alianza. Recientemente se ha modificado la estructura de mandos para hacerla más reducida y operativa. Pero evidentemente no es “oro todo lo que reluce” ni siquiera en esta, para algunos, eficiente y modélica maquinaria. Porque esa pléyade de mandos y EMs carece del utensilio necesario para poder llevar a cabo sus cometidos, ya sean estos permanentes o sobrevenidos. No hay fuerzas militares dependientes directa y permanentemente de esos Mandos, ni siquiera del SACEUR. Para los cometidos permanentes, aquellos relacionados con la defensa colectiva, hay unos planes preestablecidos y revisados anualmente por los que los países miembros designan determinadas unidades en diferentes estados de alerta y que son asignadas a los Mandos correspondientes en caso necesario. Para los

cometidos sobrevenidos, que son principalmente los que entendemos como de gestión de crisis, hay que desarrollar en cada caso un proceso que se conoce como Generación de Fuerzas (*Force generation*) para conseguir las capacidades militares requeridas. Ello se hace mediante lo que se conoce como Estructura de Fuerzas (*Force structure*) que consiste en una serie de acuerdos previos por los que los países miembros ponen a disposición de la Alianza determinadas fuerzas nacionales para operaciones OTAN según unos determinados niveles de preparación y disponibilidad y su mando y control se transfiere a los mandos de la OTAN según unas reglas que pueden variar de un país a otro. En cualquier caso, se puede asegurar que no es fácil llevar a buen puerto este proceso de generación de fuerzas, especialmente en lo referente a determinadas capacidades muy sensibles y caras para los países miembros como helicópteros, Ingenieros etc.

Objetivos y desarrollo del proceso de gestión de crisis

Los objetivos de la gestión de crisis en la OTAN no difieren en términos generales de los de cualquier otra organización involucrada en procesos similares o de cualquier sistema nacional de gestión de crisis, incluido el español que ya han visto ustedes. En primer lugar se busca prevenir la situación potencialmente conflictiva que pueda originar una crisis y en su caso controlar la crisis para que no desemboque en un conflicto abierto. Al mismo tiempo, asegurarse que los medios civiles y militares necesarios estén preparados y disponibles. En caso de que se desencadenen las hostilidades, evitar su escalada y persuadir al agresor de que cese en su ataque y se retire. Una vez frenada la escalada y terminadas las hostilidades, iniciar la desescalada y la vuelta a la normalidad.

En una crisis que requiera posibles operaciones de respuesta, el proceso de gestión de crisis contempla cinco fases sucesivas: **Alerta** e indicaciones iniciales; **análisis** de la situación considerando las implicaciones reales o potenciales para la seguridad de la Alianza; desarrollo de las **opciones de respuesta** recomendadas; **planeamiento y ejecución** de las decisiones del Consejo y por último, **vuelta a la estabilidad**. Vemos que el proceso tiene su

punto culminante con la adopción de una decisión. Esto es lógico dado el funcionamiento por consenso al que ya nos hemos referido, que requiere normalmente duras y largas negociaciones y reuniones, y la unanimidad que por parte de los 28 miembros de la Alianza requieren estas decisiones. Podríamos decir que una vez tomada la decisión, la máquina “funciona” de forma rápida y eficaz pues está suficientemente engrasada (ejercicios, experiencia etc.) y aceptablemente dotada de recursos, humanos y materiales.

En resumen, se trata de a través de las consultas entre países miembros y asociados, analizar la situación y considerar las posibles acciones a tomar antes de llegar a una decisión. El problema es que cada vez es más difícil llegar en el tiempo requerido a una decisión, dados los intereses contrapuestos de los países miembros, especialmente en las posibles operaciones de crisis y no Artículo 5.

El NATO Crisis Response System (NCRS)

La efectividad del sistema de respuesta a una crisis y del proceso general de gestión de crisis de la OTAN viene determinada, en gran medida, por la efectividad y eficiencia de las estructuras y procedimientos de la organización. A raíz de las decisiones tomadas en la Cumbre de Washington de 1999 para transformar las estructuras y capacidades de la OTAN, se consideró que las herramientas disponibles para la gestión de crisis ya no eran adecuadas para los riesgos y retos que la Alianza debería afrontar. Consecuentemente, en Agosto de 2001 el Consejo Atlántico aprobó una directrices políticas con el fin de desarrollar un único e integrado Sistema de Respuesta a la Crisis (NCRS). La finalidad del NCRS no es otra que facilitar la adopción de una decisión teniendo en cuenta todos los factores intervinientes y la triple perspectiva política, militar y civil. En él se establecen los tiempos, procedimientos, documentos a emitir y responsabilidades de los diferentes comités y grupos que intervienen en el proceso. Como ya dijimos, no siempre el proceso se sigue de forma escrupulosa, pero sí garantiza que todos los factores son considerados y que nada se deja al “albur”. Por otra parte, se debe también facilitar la interoperabilidad de otros elementos que intervienen en el

proceso, como el sistema de Alerta e Inteligencia de la OTAN (NWIS), el Sistema de Planeamiento Operativo y el Sistema de Planeamiento Civil de Emergencia. El centro de situación (NATO SITCEN) apoya con comunicaciones y otros medios, todo el proceso.

Periódicamente y al menos una vez al año, se celebran ejercicios para evaluar y desarrollar los procedimientos de gestión de crisis. En ellos intervienen no solo el Cuartel General y las estructuras de la OTAN, sino también las capitales de los países miembros a través de sus propios sistemas de conducción de crisis nacionales.

Adaptación al Nuevo entorno estratégico y económico

Ya hemos reseñado de forma sucinta como la OTAN ha ido adaptándose en todos sus niveles, político, estratégico y operativo a las circunstancias y coyunturas de cada tiempo. Esa evolución ha sido permanente, pero ha adquirido un mayor impulso en los últimos 20 años, quizás obligada por la también esquizofrénica velocidad y entidad de los cambios que el mundo y la sociedad internacional han experimentado en las dos últimas décadas. La coyuntura, o más bien la difícil coyuntura económica mundial en que nos encontramos, no podía dejar de afectar a la OTAN, máxime ante las fuertes reducciones en los presupuestos de defensa de la mayoría de sus miembros. Para tratar de paliar los efectos que estas reducciones puedan tener sobre la operatividad de la organización, se han lanzado dos iniciativas conocidas como *Smart Defense* (defensa inteligente) y *Connected Forces* (Interoperabilidad de las fuerzas). Con la *Smart defence*, se trata de renovar y aumentar la cultura de cooperación entre los aliados para desarrollar, adquirir y mantener de forma conjunta y coordinada las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de las misiones de la Alianza. Aunque aplicable a todas las capacidades, se daría prioridad a aquellas definidas como tales en Lisboa en 2010 y que son: Defensa balística de misiles; inteligencia, vigilancia y reconocimiento; mantenimiento de equipos y adiestramiento y preparación de la fuerza. Por otro lado se trata de que los países miembros se especialicen en determinadas áreas, sin pretender disponer de todas ellas con sus propios

medios, buscando la coordinación con otros aliados para cubrir las carencias derivadas de esa especialización. *Connectedforces* es, por su parte, una iniciativa que busca aumentar la interoperabilidad entre las fuerzas de los países miembros de forma que puedan operar juntas de una forma más eficaz y eficiente. Con ello se busca que las fuerzas, unidades y sistemas puedan operar juntas utilizando procedimientos y doctrinas comunes, y el uso conjunto de bases e infraestructuras reduciendo las duplicidades y consiguiendo una mayor sinergia entre los aliados y a ser posible con países socios no miembros de la Alianza.

Readiness Action Plan y Nato Response Force

TheReadinessAction Plan, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre del pasado 4 de febrero consiste en un conjunto de medidas necesarias para responder a los retos que suponen las últimas acciones de Rusia y sus implicaciones estratégicas, así como los riesgos y amenazas provenientes de la vecindad sur de la OTAN, de Oriente medio y del Norte de África. El plan refuerza la defensa colectiva y también la capacidad de gestión de crisis. De naturaleza defensiva, las medidas deberían contribuir a asegurar que la OTAN continua siendo una Alianza preparada, fuerte y con capacidad de respuesta para enfrentarse a los actuales y futuros retos allá donde puedan surgir, y que tiene las fuerzas apropiadas en el sitio correcto y en el momento preciso. De esta forma se ha incrementado la presencia de fuerzas terrestres, marítimas y aéreas en la parte este del territorio OTAN, con participación de todos los miembros de la Alianza en este esfuerzo

Por otra parte dentro de las *Adaptation Measures*, iniciadas ya en mayo de 2014, para reforzar la disponibilidad y capacidad de respuesta de la OTAN, se ha impulsado el desarrollo de la NRF, que alcanzara el nivel de una división conjunta con un considerable incremento en su grado de disponibilidad. Será una fuerza bien adiestrada y organizada para poder responder rápidamente a las diferentes contingencias que puedan surgir. Además de los componentes aéreo, marítimo y de operaciones especiales, su elemento central o “punta de lanza” (*spearhead force*) será la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF),

centrada en torno a una brigada multinacional (alrededor de 5000 efectivos) con hasta cinco batallones de maniobra y algunos elementos listos para actuar en un plazo de 2 o 3 días.

INTERVENCIONES DE LA OTAN EN OPERACIONES DE GESTION DE CRISIS

Se tiende a considerar la intervención de la OTAN en 1995 en la antigua Yugoslavia liderando la Fuerza de Implementación (IFOR) de los Acuerdos de Dayton como la primera operación de gestión de crisis de la Alianza. En cierto modo podría ser así, aunque esta intervención venía precedida por una “predisposición” previa de la OTAN a embarcarse en operaciones de este tipo. En realidad podríamos considerar que la misma OTAN surgió como respuesta a una crisis general en la Europa de después de la II Guerra Mundial ante el peligro de ocupación soviética de algunos países europeos. De hecho el detonante y acelerador de la firma del Tratado de Washington fue la crisis de Praga de 1948 y el bloqueo de Berlín de Marzo de 1949. Pero lo cierto es que hasta 1990, o sea durante todo el período de la guerra fría, la OTAN no estuvo comprometida en ninguna acción militar limitándose a estar vigilante y preparada para actuar cuando fuera necesario.

Es en las postrimerías del pasado siglo cuando tanto el concepto como la asunción de responsabilidades en gestión de crisis toman fuerza y cuerpo en la Alianza.

Desde principios de los años 90 la OTAN había empezado a asumir como posible su implicación en operaciones de gestión de crisis de forma paulatina. En 1992 se decide poner a la OTAN a disposición de la OSCE para el apoyo de actividades de mantenimiento de la paz y también para las operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de NNUU.

Entre 1992 y 1995, la Alianza envió junto con la Unión Europea Occidental (UEO), sus fuerzas navales al Adriático para supervisar y hacer cumplir las

sanciones y embargos impuestos por NNUU. Lo mismo con sus fuerzas aéreas para supervisar, y luego imponer, la zona de exclusión aérea sobre Bosnia _ Herzegovina. Fue en esta operación en la que se produjo la primera acción de combate de la historia de la OTAN cuando uno de sus aviones derribó cuatro aviones serbo-bosnios el 28 de febrero de 1994. Teniendo en cuenta estos antecedentes, la operación terrestre de 1995, era la consecuencia y conclusión natural y lógica. Tras la firma de los acuerdos de Dayton que puso fin al conflicto en Bosnia, la OTAN desplegó 60000 efectivos con un mandato de la ONU (IFOR seguida de SFOR). Lo que caracteriza principalmente a esta operación, es que era ya una operación de paz clásica, en el sentido de que había un acuerdo de paz, incluía un despliegue de una fuerza para su supervisión y puesta en marcha y se amparaba en una resolución del Consejo de Seguridad de NNUU. Pero políticamente fue una novedad en la Organización pues no había experiencia, ni casi doctrina, sobre relaciones de mando y formas de actuación en este tipo de operaciones y se tuvo que crear y desarrollar el concepto, antes aludido, de “operación no artículo 5”.

A partir de ahí la lista de operaciones y misiones de gestión de crisis llevadas a cabo por la OTAN es larga y, sobre todo, muy diversa en sus modalidades. Sin ánimo de ser exhaustivo podríamos decir que la OTAN ha desplegado desde 1999 ocho operaciones y misiones de gestión de crisis en prácticamente todos los continentes. Desde Kosovo y Macedonia en Europa hasta Pakistán y Afganistán en Asia, pasando por África (Sudan) y América (Katrina) o la Operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo, el sistema de gestión de crisis ha sido y está siendo suficientemente probado y desarrollado para poder afirmar que hoy en día, o al menos hasta hoy, ha sido esta la principal misión de la Alianza.

Estas operaciones o misiones abarcan todo el espectro de la gestión de crisis con acciones sucesivas antes, durante y después de un conflicto. Hay, por ejemplo, prevención con medios diplomáticos y políticos en Macedonia en 2002; hay prevención con medios militares en *Active Endeavour* en el Mediterráneo. IFOR y SFOR son ejemplos de apoyo a un alto el fuego y solución de un conflicto; por su parte la intervención de Kosovo en 1999 supuso

el despliegue de una fuerza para imponer la paz. De carácter bien distinto, pero también un modelo y una referencia importante, es la misión de apoyo a la Unión Africana en su gestión de la crisis en Darfur. Por último está el liderazgo ejercido por la OTAN en la operación ISAF en Afganistán, caracterizada por el empleo al mismo tiempo de instrumentos políticos, diplomáticos, militares y económicos, cuyo desarrollo y desenlace tendrá, a buen seguro, una gran influencia en la gestión de crisis no solo en la OTAN sino a nivel mundial.

En cualquier caso, dos son las características fundamentales de la gestión de crisis en la OTAN. Por un lado se trata de “misiones robustas” con el empleo en la mayoría de los casos de potentes medios militares, pues la OTAN, a pesar de la cada vez mayor importancia de su vertiente civil, sigue siendo, y ese es su gran valor, una potente organización militar. Por otro lado, la OTAN actúa preferentemente cuando se hace necesaria la “*conjunción trasatlántica*” por su capacidad de movilizar conjuntamente a Europa y América del Norte, aunque esa conjunción no sea siempre fácil. A esto añadiríamos una tercera característica: la participación de terceros países, materializada en la diversidad de instrumentos de cooperación ya descritos.

En conclusión, la Alianza mantiene sus características esenciales originales enriquecida al ritmo de los cambios estratégicos, con una política de asociación con terceros países, una consideración más amplia de la seguridad en su sentido conceptual y geográfico y una política de gestión de crisis para responder a esta preocupación.

ANEXO: OPERACIONES Y MISIONES DE LA OTAN

1. Operaciones y misiones en marcha actualmente

Afganistán: La OTAN está actualmente liderando la operación *Resolute Support*, una misión no de combate que proporciona adiestramiento, asesoramiento y asistencia a las fuerzas de seguridad y a las instituciones de Afganistán. RS se inició el 1 de enero de 2015 e incluye aproximadamente 12000 efectivos tanto de miembros de la OTAN como de otros países asociados. RS es una misión continuadora de ISAF que, establecida bajo mandato de la ONU en 2001, estuvo bajo mando de la OTAN desde agosto de 2003 hasta diciembre de 2014.

Kosovo: Consiste en 4500 efectivos formando parte de la *NATO Kosovo Force* (KFOR). Comenzó en 1999 para frenar la expansión de la violencia y paliar los desastres humanitarios producidos por ella. KFOR se mantiene para preservar la paz impuesta por la OTAN entonces. España se retiró en 2008 tras la declaración de independencia de Kosovo.

Controlando el Mar Mediterráneo: La Operación *Active Endeavour* es una operación naval que desde el año 2001, y como respuesta a los ataques del 11 de septiembre, se dirige a detectar y disuadir la actividad terrorista en el Mediterráneo.

Contrapiratería en el Cuerno de África. La operación *OceanShield* aprobada en 2009 por el Consejo Atlántico, es la contribución de la OTAN a los esfuerzos internacionales para combatir la piratería en esa zona.

Apoyo a la Unión Africana: Desde el año 2007 la OTAN ha apoyado a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) proporcionando transporte aéreo a las fuerzas participantes en la Misión.

2. Operaciones y misiones ya finalizadas

La OTAN en Bosnia Herzegovina: Desde el año 1992 hasta el 2004 la OTAN ha estado en Bosnia con diferentes misiones y cometidos. Control en el Mar Adriático del embargo de armas impuesto en 1993 por la ONU; imposición de una zona de exclusión aérea en 1994(primer acción de combate en la historia de la OTAN); apoyo aéreo a fuerzas de la ONU para frenar la violencia de los serbios y ataques aéreos contra instalaciones serbias en 1995; despliegue ese mismo año de una fuerza (IFOR y SFOR) para implementar los acuerdos de Dayton que pusieron fin al conflicto. La operación finalizó en 2004 aunque la Alianza mantiene un equipo de asistencia al gobierno en la reforma de las estructuras de defensa.

La OTAN en Macedonia: Para reducir la escalada de tensiones étnicas y a petición del gobierno macedonio la OTAN estableció tres operaciones desde agosto de 2001 hasta marzo de 2003. *EssentialHarvest* para desarmar a grupos albanos; *Amber Fox* para proteger a los monitores que supervisaron el plan de paz; y *AlliedHarmony* de asistencia al gobierno. Todavía funciona una oficina de la OTAN para asesoramiento en temas militares y de seguridad.

Operaciones contraterroristas: la operación *Eagle Assist* consistió en el despliegue de siete aviones AWACs desde octubre de 2001 hasta mayo de 2002, para patrullar el espacio aéreo de los EEUU como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Fue la primera acción en que la OTAN desplegó fuerzas en aplicación del Artículo 5 del tratado de Washington.

La segunda guerra del Golfo: Durante este conflicto, en el año 2003 la OTAN desplegó los aviones AWACs y baterías antiaéreas para defender Turquía de posibles ataques aéreos.

Protección de grandes acontecimientos públicos: Con ocasión de los Juegos Olímpicos de 2004 en Atenas, la OTAN proporcionó apoyo de inteligencia, medios de defensa NRBQ y aviones AWACS. También se prestó asistencia a Letonia para la Cumbre de Riga de 2006.

La OTAN en Iraq: El apoyo de la OTAN a las operaciones en Iraq desde 2004 hasta 2011, consistió en adiestramiento y asistencia a las fuerzas de seguridad iraquíes, así como contribuciones financieras y donación de equipos.

El huracán Katrina: a petición del gobierno americano la OTAN prestó apoyo médico y logístico y ayudo al movimiento de alimentos y abastecimientos a las áreas afectadas por el huracán. Entre el 9 de septiembre y el 2 de octubre de 2005 se proporcionaron 189 toneladas de material a los EEUU.

Asistencia humanitaria en el terremoto en Pakistán: En Octubre de 2005 y hasta febrero de 2006 la OTAN desplegó ingenieros, equipos médicos y otros especialistas para prestar ayuda humanitaria a requerimiento del gobierno paquistaní en la que supuso la mayor operación de este tipo de la OTAN.

Asistencia a la Unión Africana en Darfur, Sudan: Entre 2005 y 2007 la OTAN transportó más de 37000 tropas de la AMIS (*African Union Mission in Sudan*). También se prestó adiestramiento y apoyo a más de 250 oficiales de la AMIS.

Contrapiratería en el Golfo de Adén y el Cuerno de África: Desde octubre a diciembre de 2008, la OTAN lanzó la operación *Allied Provider* consistente en actividades de contrapiratería frente a las costas de Somalia y escolta de los buques del programa mundial de Alimentos de la ONU en su tránsito por el Golfo de Adén. De marzo a agosto de 2009 la operación *Allied Protector* proporcionó seguridad a las rutas marítimas a lo largo del Cuerno de África.

La OTAN en Libia: En cumplimiento a la resolución 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de NNUU, la OTAN impuso en Febrero de 2011 una zona de exclusión aérea en Libia, para a partir de marzo asumir el mando y control de todas las operaciones militares en la zona. La Operación *Unified Protector*, tenía tres componentes: uno naval para vigilar el embargo de armas, mercenarios y otros materiales a Libia; uno aéreo para imponer la zona de exclusión aérea; y otro naval y aéreo para llevar a cabo ataques sobre las

fuerzas libias que atacasen objetivos civiles. La operación terminó en octubre de ese mismo año.

3. Operaciones desde 1949 hasta los primeros años 90.

Guerra Fría: Durante el período de la Guerra Fría(1949-1991) el principal papel de la OTAN fue de disuasión contra una posible agresión militar en el territorio bajo su responsabilidad, para lo que no fue necesario ningún tipo de operación o conflicto militar.

Después de la Guerra Fría: Antes de la intervención en los Balcanes la OTAN condujo diversas operaciones militares:

Operación Anchor Guard(Agosto 1990 – Marzo 1991): Los aviones AWACS se desplegaron en Turquía para controlar y prevenir un ataque iraquí durante la primera guerra del Golfo.

Operación AceGuard (Enero 1991 – Marzo 1991): Despliegue de medios aéreos y de defensa aérea de la OTAN en Turquía para enfrentar las amenazas iraquíes en la primera guerra del Golfo.

Operación AlliedGoodwill I & II (Febrero 1992 – Marzo 1992): Empleo de medios aéreos de la OTAN para trasladar equipos médicos y de asistencia humanitaria a Rusia y otros países ex soviéticos.

Operación Agile Genie (Mayo 1992): Debido a las amenazas de Libia contra intereses occidentales, la OTAN desplegó los aviones AWACs en el Mediterráneo Central para controlar las rutas aéreas en el litoral norteafricano.