

#### 4. LA OPERACIÓN «RESPUESTA SOLIDARIA II» EN PAKISTÁN Y SU RELEVANCIA PARA ESPAÑA Y LA OTAN

El 21 de octubre de 2005, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aprobaba el envío de elementos de su Fuerza de Reacción Rápida a Pakistán, para colaborar en la mejora de las condiciones de vida de los damnificados por el terrible terremoto que asoló el país el día 8 del mismo mes, dejando a su paso 73.000 víctimas mortales, 69.000 heridos y tres millones de habitantes sin hogar.

La misión «*Pakistan Earthquake Relief*», que se prolongó desde el día 29 de octubre hasta el 1 de febrero de 2006, se basó en cinco componentes: 1) la coordinación de las donaciones de la OTAN y sus países asociados a través del «*Euro-Atlantic Disaster Relief Co-ordination Centre*» (EADRCC), situado en Bruselas; 2) dos puentes aéreos, uno desde Turquía y el otro desde Alemania, por los que se transportaron los bienes de primera necesidad a las zonas afectadas de Pakistán –fundamentalmente Bagh, en la Cachemira pakistani–; 3) cinco helicópteros para la distribución de bienes de auxilio y primera necesidad a las zonas más apartadas y agrestes del territorio pakistani; 4) apoyo médico a la población civil mediante un hospital de campaña y unidades móviles adicionales; 5) la movilización de un amplio destacamento de ingenieros para la reparación y acondicionamiento de carreteras, alojamientos, escuelas e instalaciones médicas.

La misión contaba sobre el terreno con un elemento de tierra y otro aéreo. El elemento de tierra estuvo liderado por los españoles, que establecieron su cuartel general en Darja. Su comandante, el General Javier Aguirre, dispuso de dos unidades ligeras de ingenieros –una polaca y otra española–, una unidad de ingenieros italiana con equipos de construcción pesada, otra unidad de ingenieros británica especializada en trabajos en altitud y un hospital de campaña de la OTAN, provisto por el ejército holandés, y nutrido de un equipo médico multinacional de checos, franceses, portugueses y británicos. En cuanto al elemento aéreo de la operación, lo aportó Francia e incluyó una modesta participación alemana y luxemburguesa. En su momento más álgido, la misión contó con la participación activa de un millar de ingenieros y personal de apoyo, y de dos centenares de médicos y personal sanitario de asistencia.

Evaluados a la luz del socorro brindado a la población afectada, los resultados de la misión son valiosos, pero modestos: la operación significó 168 vuelos desde Europa en los que se transportaron unas 3.500 toneladas de ayuda; unos 4.890 pacientes fueron tratados en el hospital de campo, donde además se llevaron a cabo unas 160 operaciones quirúrgicas; el equipo de helicópteros evacuó alrededor de 8.000 personas y transportó 1.745 toneladas de ayuda humanitaria a las zonas más remotas; los ingenieros de la OTAN repararon unos 60 km de carreteras y removieron en torno a 41.500 metros cúbicos de desechos que obstruían las vías de comunicación.

Pero si modesta se presenta la misión en cuanto a tamaño, duración e impacto –ya que las fuerzas armadas pakistaníes y agencias de Naciones Unidas sobrellevaron el peso de la reconstrucción y la asistencia–, tal vez resulte llamativa la valoración política de la operación efectuada por el máximo responsable civil de la OTAN: el Secretario General de la Alianza, el holandés Japp de Hoop Scheffer, la calificó como «*sin precedentes*»; y no cabe duda de que lo era a cuatro títulos diversos: en primer lugar, se trataba de la primera «*misión humanitaria*» en la historia de la OTAN, organizada a petición de Naciones Unidas; en segundo lugar, era la primera vez que se hacía uso –con una cierta magnitud y escala de exigencia– del nuevo modelo de fuerzas de reacción rápida –NATO Response Force (NRF)–, en torno al cual pivota hoy la transformación, agilización y abaratamiento de la estructura militar de la Organización; en tercer lugar, se trataba de la primera intervención de la OTAN ampliada: veintiséis embajadores adoptaron una resolución cuyos fundamentos e inspiración política la sitúan muy lejos de

aquellos que alentaron la acción disuasiva de la Alianza durante medio siglo; por último, la operación estaba liderada por un destacamento español formado por unos 370 hombres: tras la retirada de las tropas de Irak, la misión se presentaba como una muestra tangible de la voluntad española de contribuir a la seguridad occidental, como un indicio de su pretensión de recuperar el buen tono en las relaciones con los Estados Unidos y, fundamentalmente, como ejemplo de las nuevas condiciones que el Gobierno socialista entiende habrán de concurrir en adelante para que los soldados españoles sean autorizados a tomar parte en misiones en el exterior lideradas por la UE, la OTAN o la ONU, todo ello al socaire de la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, de 17 de noviembre, que tiene como anti-modelo la misión de «paz» española en Irak.

En resumen, la Operación de Pakistán asumida por la OTAN, y liderada por España, es significativa tanto por tratarse de la primera misión humanitaria de la OTAN en uso de su nuevo modelo de fuerzas, como por ser ésta la primera misión de paz post-Irak liderada por España.

Respecto a la Alianza, y en perspectiva, el elemento más destacable de esta misión –que simboliza el pago de los países occidentales al General Musharrاف por el enorme riesgo personal que asumió al colaborar abiertamente con europeos y americanos en la invasión del Afganistán talibanzado–, es que representa un giro de tuerca más en el proceso de transformación de la Alianza que comenzó a principios de los noventa, y que ha estado alimentado en su incesante evolución por la profunda crisis de identidad que generó la pérdida de su archi-rival.

Por muy enconadas que sean las afirmaciones de que «*collective defense remains the core purpose of the Alliance*» –como apunta la Declaración de Estambul–, lo cierto es que el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte ha entrado en un irrefrenable proceso de obsolescencia, inevitable a pesar de su invocación en el año 2001 por los Estados Unidos –como respuesta simbólica a los atentados– y que no cesará hasta que, o bien China se convierta en una gran potencia con ambiciones desmedidas fuera de su territorio; o bien la Federación rusa caiga en manos de nostálgicos de la grandeza nacional; o, en una tercera variable no tan hipotética y lejana, Irán desaire la política europea conciliatoria y muestre desdén ante el desenlace bélico que le auguran los Estados Unidos, de seguir adelante con sus planes nucleares.

La OTAN de finales de 2006 es, sin duda, una organización ampliamente renovada, necesaria, más versátil que nunca y sin embargo en crisis y, para muchos observadores, moribunda. Como comentó el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), D. Javier Solana, «*Some recent articles read like obituaries for a once thriving partnership*». Esta opinión contrasta con el que es, objetivamente, el período de mayor actividad operativa de la Alianza en toda su historia. Según el General Jones, Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR), la Organización «*has never been busier*». Si bien el comentario es ajustado a la realidad –puesto que la OTAN tiene hoy día cinco operaciones en marcha–, esa activación operativa de la OTAN, evidente y continuada desde el año 1998, esconde la búsqueda un tanto apresurada de un renovado protagonismo en un panorama estratégico radicalmente distinto al que predominó durante casi medio siglo de Guerra fría. Esa transformación apresurada de la OTAN tiene como precio una pérdida evidente de prestigio y respetabilidad como alianza militar: su carácter disuasorio se ha evaporado y, con ello, su aparente unidad, su monolítico liderazgo americano y su monopolio como única organización de defensa colectiva en el mapa europeo (que se perdería de aprobarse definitivamente la Constitución Europea).

En términos prácticos, la OTAN ha migrado de la defensa colectiva a la gestión de crisis humanitarias. Las competencias que parece ha asumido en los últimos años, tales como la lucha antiterrorista –que la vigorizó por el fuerte influjo norteamericano–, la batalla contra la proliferación, la estabilidad extramuros de Europa –misiones no artículo 5– y, ahora, la gestión de catástrofes humanitarias, son un botón de muestra de la «*travesía del desierto*» que ha

implicado esa decisiva transformación en búsqueda de una nueva razón de ser para una Alianza desmesurada, obsoleta y costosa, pero no por ello inútil, a pesar de todo.

La superación y relectura del artículo 5 comenzó sutilmente en el año 1992, cuando la OTAN distinguió por primera vez entre misiones artículo 5 –las clásicas de defensa colectiva– y misiones no-artículo 5 –proyección de fuerza más allá del perímetro del Atlántico Norte–. La misión no-artículo 5 más contundente tuvo lugar en Kosovo en el año 1998. Desde ese año, la OTAN ha actuado como pacificador en lugares como Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia o Afganistán.

Como resultado de este recurrente modelo de crisis, y para darle respuesta, la OTAN modificó sus prioridades: de una fuerza estática para hacer frente al coloso soviético, ahora se requerían fuerzas de reacción rápida, móviles, «*proyectables*» a lejanos escenarios, pequeñas, «*modulares*», inter-operativas y fuertemente coordinadas. Como declaró el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y líder militar de la Alianza, el General James L. Jones, «*NATO will no longer have the large, massed units that were necessary for the Cold War, but will have agile and capable forces*».

Esta dinámica transformadora se consolidó y aceleró tras los atentados del 11-S: en la Cumbre de Praga, en noviembre de 2002, la OTAN decidió constituir una «*Fuerza de Respuesta OTAN*» (NRF). La NATO Response Force nace, una vez más, del empeño y liderazgo norteamericano –como diría Rumsfeld, «*We recommended the NATO Response Force, to make NATO a more relevant Institution*»– y de su filosofía de que «*fighting terrorism, which has been so clearly link to weapons of mass destruction, is part of NATO's basis job description: collective defense*» –como declararía el Subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz.

En sintonía con estos argumentos, la NRF tiene como competencias la lucha antiterrorista, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y la prevención de conflictos. Sin embargo, esa fuerza en estado constitutivo, inaugurada en el año 2003, que alcanzó un cierto nivel de operatividad en el año 2004 –con 17.000 soldados– y que se espera sea plenamente operativa con un dispositivo de 25.000 soldados en el año 2006 –tras llevarse a cabo un ejercicio militar, «*Steadfast Jaguar 06*», en las Islas de Cabo Verde–, a lo que en realidad se ha dedicado hasta ahora es a la protección de grandes eventos –como las Olimpiadas de Atenas, la boda real en España o el funeral del Papa Juan Pablo II–, a lo que se ha sumado, desde mediados de 2005, dos misiones humanitarias: la primera activación de la NRF tuvo lugar en septiembre de 2005 para ayudar a las víctimas del huracán Katrina, seguido de una segunda misión humanitaria en Pakistán que, como la primera en los Estados Unidos, tampoco estaba contemplada entre los cometidos iniciales de la NRF. Muy oportunamente, el General Jones, SACEUR, declaraba en rueda de prensa el 19 de octubre que «*humanitarian assistance may not appear to be a NATO role, but we can do this, and do it very well*».

De todo lo anterior parece deducirse, primero, que el rosario de cambios necesarios para adaptar la Alianza al nuevo panorama de la seguridad euro-atlántica no han concluido, sino que la Organización parece haberse especializado en la adaptación continua más que en ninguna misión específica. Segundo, que esos cambios, en la dirección siempre de preparar a la Alianza para intervenciones exteriores e impregnadas de una filosofía «preventiva» e «intervencionista», tropiezan con la genética de la OTAN, que es, desde su constitución en el año 1951, una Organización con fines disuasorios. Tercero, y lo que también nos reveló Irak, es que los europeos «*europelistas*» no aceptan que la OTAN se convierta ni en «*trampolín*» geográfico, ni en «*monaguillo*» militar del «*Séptimo de Caballería norteamericano*». Al final, la relación entre OTAN e Irak ha quedado limitada a una raquíta colaboración en el entrenamiento de las fuerzas iraquíes, siempre fuera de Irak.

Como resultado de la creciente influencia europea en la OTAN –que es numérica, económica y política–, de la pura aritmética asociada al veto y de la apertura a la Federación Rusa, la OTAN difícilmente podrá ser el «*Séptimo de Caballería de los Estados Unidos*», pues cues-

ta imaginar que pueda intervenir al unísono en conflictos que se resuelvan «a tiros» en el mundo –por los diametrales puntos de vista de sus miembros–, y le espera un futuro de mayor colaboración con Naciones Unidas, en misiones primordialmente humanitarias, de asistencia ante posibles ataques terroristas con armas de destrucción masiva o desastres naturales a gran escala que los Gobiernos, probablemente, no puedan gestionar en solitario. No en balde, la OTAN se dotó recientemente de un «*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*» que juega un rol protagonista en la misión en curso en Pakistán.

Por supuesto, la NRF podría ser muy útil en labores mucho más ofensivas, como fuerza de entrada inicial en una ofensiva, parte de una fuerza mayor que pretendiese invadir, por ejemplo, Irán; aunque para ese estadio, la posición antibelicista europea debería, para entonces, haber variado de manera notable.

Es obvio que los Estados Unidos no van a condicionar su política o acción exterior a una OTAN con este nuevo «*mode d'emploi*»: la OTAN seguirá su camino, como una herramienta útil que cumplió su misión y cumple hoy otras; y los Estados Unidos el suyo, más allá de la OTAN. En consecuencia, un último problema, tal vez el mayor, que aqueja a la Alianza del siglo XXI es la sensación, compartida por europeos y americanos, de que esa Institución ha dejado de ser el foro principal donde se toman las decisiones sobre su defensa: el gigante norteamericano ha comenzado a percibirla únicamente como una organización «*supermercado*». El célebre adagio que condensa esta aproximación lo acuñó el Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, para quien «*la misión determina la coalición*. *La coalición no determina la misión*». Quién en realidad determina tanto «la misión» como «la coalición» es Washington. Por su parte, para los europeos, la OTAN «*ya no es el principal foro donde los socios europeos y americanos coordinan sus políticas*». Esta frase, enunciada sin rubor por el Canciller alemán, Gerhard Schröder, durante la 41 Conferencia de Política de Seguridad de Munich –2 de febrero 2005–, marca para muchos el final de la OTAN, aunque no su desaparición.

La Alianza se ha convertido en algo así como un «*seguro de vida*» para una Comunidad de naciones transatlántica; «*el ágora inevitable*» de las relaciones euro-americanas; y continúa sirviendo como la principal «*base de operaciones*» de los Estados Unidos. Pero la OTAN como «*seguro de vida*» hasta la crítica hora en que, en efecto, emerge un peligro patente y mesurable que devuelva de nuevo la razón de ser al artículo 5 –el corazón de la Alianza–, o la OTAN interpretada como nexo de unión y comunidad de valores imprescindible entre americanos y europeos, y ni siquiera la OTAN como «*base de operaciones*», han sido, por sí mismos, argumentos suficientes para evitar la crisis existencial de la Alianza durante los últimos quince años, y dudamos mucho que lo sea su incursión en el ámbito de la gestión de catástrofes humanitarias como la acontecida en Pakistán.

En cuando al análisis de esta misión desde la óptica de la participación de España, como país líder y con creces su mayor contribuyente, habría que comenzar señalando que «*Respuesta Solidaria II*» es la última de las 47 operaciones militares llevadas a cabo en el exterior por soldados españoles desde el año 1998. De un análisis superficial de esas misiones rápidamente se deduce que la de Pakistán no se distingue ni por su duración –tres meses frente a los seis años de la misión en Kosovo, todavía activa–, ni por la envergadura del dispositivo –un cuartel general y unidad de cuartel general; la plana mayor de un batallón de ingenieros y una compañía de ingenieros; un elemento de apoyo nacional y una unidad sanitaria tipo Role 2–, ni por sus efectivos –370 frente a los 1.300 de desplazados a Irak, los 1.200 a Kosovo o los 1.087 a Afganistán–, ni por su peligrosidad o número de bajas sostenidas –que han sido de cero frente a las 80 de la ISAF en Afganistán–, aunque sí por ser la más alejada del perímetro nacional, y de aquello que podríamos calificar como el «*perímetro del interés nacional*». Este elemento ya serviría, de por sí, para darnos algunas pistas en cuanto al carácter muy político de la presencia española en un país al que no nos unen lazos históricos, culturales o económicos relevantes,

pero que al mismo tiempo es el más relevante de los nuevos aliados de Washington en su «guerra global al terrorismo». En efecto, el carácter altamente político, tanto de la participación como del protagonismo asumido por España en la operación, está relacionado con los daños en la relación bilateral hispano-norteamericana producidos por el abandono de Irak, por posteriores manifestaciones de «antiamericanismo» del Presidente del Gobierno, así como por los nuevos aliados estratégicos de España en Ibero-América, en posiciones claramente contestatarias respecto a Washington. Esta tesis estaría avalada, además, por otros argumentos adicionales: si bien no se trata de la primera empresa militar española en el exterior autorizada por el Gobierno Zapatero, sí es la primera bajo liderazgo de nuestro país y, en esta condición, la misión tiene un valor ejemplificador y modelizante, ya que en ella concurren por primera vez todos los condicionantes y requisitos que la Nueva Ley de Defensa Nacional impone al ejecutivo a la hora de comprometer a las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales.

Desde su llegada a la Moncloa, el Presidente Zapatero ha autorizado, *ex novo*, una decena de misiones en el exterior –las más importantes en Haití, Bosnia, Indonesia y Pakistán–. Esas 10 misiones, desplegadas en apenas 24 meses, superan todas las autorizadas por el anterior Presidente durante su segundo mandato, siete en total. Así, teniendo como telón de fondo el contra-modelo de «Libertad Iraquí», junto a un esfuerzo por paliar los daños de la salida de Irak, las nuevas misiones –tres de ellas de carácter humanitario–, configuran el «nuevo modelo» al que se ajustará la participación de tropas españolas en el exterior, y que ha pasado tal cual a la nueva Ley de Defensa aprobada unos días después de iniciada la misión en Pakistán. Los dos ejes centrales de la reforma presente en esa Ley orgánica se sustancian en que, por un lado, eleva el perfil de las Cortes Generales –que habrán de ser consultadas con carácter previo al envío de tropas españolas– y, por el otro, establece condiciones a la participación española en misiones internacionales, condiciones que harían imposible comprometer a España en una nueva «Libertad Iraquí».

En cuanto a las Cortes Generales, ya en la «*exposición de motivos*» se señala que «*debe tener una mayor participación y protagonismo*», lo que se traducirá en el artículo 3 en que le corresponde «*examinar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional*». En el artículo 16 el sujeto activo es el Gobierno, que estará obligado a «*realizar una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados*», cuando se trate de ordenar operaciones en el exterior. En lo relativo a las condiciones impuestas a las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, aparecen insertas en el artículo 18, y son tres: la primera, que la misión se realice por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen, o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad, o acordadas en su caso por organizaciones internacionales de las que España forma parte, particularmente la Unión Europea o la OTAN: esta primera condición estaría ausente en la intervención española en Irak. La segunda condición se refiere a que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones: puesto que, en Irak, España se sumó a una coalición *ad hoc*, tampoco concurrió esta segunda condición. Finalmente, el «modelo» agota el «anti-modelo» iraquí al señalar como tercera condición que las operaciones «*sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional (...)*» que España ha incorporado a su ordenamiento.

Asumidos estos cambios, la misión liderada por España en Afganistán, autorizada por la OTAN en conjunto y por Naciones Unidas es, además de la primera misión humanitaria en la historia de la Alianza, la primera misión española en aplicación de la nueva Ley de Defensa Nacional. En estos dos factores políticos se resume su relevancia, más bien modesta, como misión militar de carácter humanitario.