



UNISCI Discussion Papers

LA MISIÓN DE ENTRENAMIENTO DE LA OTAN EN IRAK, O LA FICCIÓN DE LA RECOMPOSICIÓN DEL DIÁLOGO TRANSATLÁNTICO

AUTOR¹:	GRACIA ABAD QUINTANAL UNISCI / Universidad Complutense de Madrid
FECHA:	Mayo 2005

1. La cuestión de Irak y las relaciones transatlánticas

Más allá de los diferentes enfoques y puntos de vista desde los que cabe analizar la intervención en Irak en la primavera de 2003, hay un aspecto en el que parece relativamente fácil alcanzar un cierto grado de acuerdo: la cuestión iraquí ha tenido un impacto sensiblemente negativo en el diálogo y las relaciones transatlánticas².

Las diferencias de criterio acerca de la manera más adecuada de gestionar el problema planteado por los incumplimientos iraquíes se tradujeron pronto en una profunda división en el seno de la propia Unión Europea, pero, también y sobre todo, entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico.

Si bien puede ser cierto que, como señala algún autor como Eberhard Sandschneider, los problemas en las relaciones transatlánticas no eran nuevos y se venían acumulando desde el fin de la Guerra Fría, no lo es menos que el profundo desacuerdo surgido en torno al conflicto de Irak ha sido en buena medida el factor desencadenante que ha hecho que todas esas diferencias salieran a la luz, haciéndonos caer en la cuenta, al propio tiempo, de que muy probablemente nos encontramos ante un punto de no retorno, ya que, probablemente, las relaciones transatlánticas nunca volverán a ser lo mismo³ pues, aun cuando mejoren, hay elementos estructurales que han variado⁴.

De esta circunstancia se derivan dos consecuencias:

- El simple paso del tiempo y la suavización de las tensiones derivadas del conflicto de Irak no bastarán para restaurar las relaciones transatlánticas y hacerlas volver al punto en que se encontraban antes del surgimiento de tales tensiones, sino que, con toda probabilidad se hará necesaria una refundación del diálogo transatlántico que se asiente

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Hunter, Robert: "How Deep an Ocean?", *RAND Commentary*, 23 de febrero de 2003, en <http://www.rand.org>.

³ Sandschneider, Eberhard (2003): *Reinventing Transatlantic Relations*. AICGS/DAAD Working Paper Series. Washington, American Institute for Contemporary German Studies.

⁴ García Cantalapiedra, David: "Irak, la política exterior de EE.UU. y las elecciones presidenciales de noviembre", *UNISCI Discusión Papers* (Octubre 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.



sobre nuevas bases y nuevos intereses comunes⁵ y que no se limite a reiterar la apelación a una supuesta “comunidad de valores”.

- La reconstrucción del diálogo transatlántico requerirá tiempo y no es algo en lo que quepa esperar éxitos rotundos a corto plazo. En este sentido, las declaraciones de satisfacción y conformidad con los supuestos avances hacia el restablecimiento de un diálogo transatlántico fluido a que hemos asistido de forma reiterada en los últimos meses en ambos lados del Atlántico cabe considerarlas, en el mejor de los casos, como el producto de un optimismo desproporcionado y, en el peor, como el resultado de la voluntad de enmascarar y, quizás modificar, una realidad que, desgraciadamente, continúa siendo bien diferente.

Es precisamente este segundo aspecto el que, de algún modo, nos va a ocupar en las páginas que siguen.

2. El papel de la OTAN en Irak

Si hay un buen indicador de la coyuntura por la que atraviesan las relaciones transatlánticas en los últimos dos años y medio, ése es probablemente el papel desempeñado por la OTAN en relación con el conflicto de Irak y las diferentes posiciones, acuerdos y desacuerdos surgidos entre los aliados respecto de dicho papel.

En este punto, está claro que, como señalan algunos autores, la crisis de Irak ha dividido profundamente a los miembros de la OTAN y que la mejor prueba de ello son las posiciones adoptadas por estados como Alemania o Turquía. Ello es así porque, mientras que Francia ha mantenido frecuentemente posturas de desacuerdo con la mayor parte de los aliados y, sobre todo, con Estados Unidos, ese no había sido por lo general el caso de Alemania o Turquía⁶ (Aunque las últimas actitudes de la primera también permiten pensar que pudiera reorientar, siquiera mínimamente, su rumbo).

Con este trasfondo y, aunque el papel desarrollado por la OTAN respecto del conflicto de Irak ha sido bastante reducido, tres han sido los episodios clave a que cabe hacer referencia en relación con él:

1. La operación *Display Deterrence*, efectuada entre febrero y abril de 2003, en respuesta a la solicitud de Turquía que, tras invocar el artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte, pidió protección ante el riesgo de un eventual ataque a su población o a su territorio, como consecuencia de la intervención en Irak de la coalición liderada por EE.UU.⁷.
2. Las funciones de apoyo a Polonia desde que asume, en septiembre de 2003, el mando de la División Multinacional Centro-Sur en Irak, como parte de la fuerza de estabilización⁸.
3. La misión de entrenamiento de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas iraquíes⁹, desarrollada en virtud de la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de las

⁵ Sandschneider, *op. cit.*

⁶ Gardner, Hall (2003): “The Iraq Crisis and Its Impact in the Future of EU-US Relations: An American View”, en <http://www.cicerofoundation.org>.

⁷ El temor turco parecía justificado si recordamos los Scud lanzados por Irak contra Israel y Arabia Saudí, aliados norteamericanos, durante la Primera Guerra del Golfo.

Ver “NATO defensive assistance to Turkey”, 18 de febrero de 2005, en <http://www.nato.int>.

⁸ Ver “Poland assumes command of multi-national division in Iraq with NATO support”, 3 de septiembre de 2003, en <http://www.nato.int>.



Naciones Unidas¹⁰ y a petición del Primer Ministro iraquí, Iyad Allawi¹¹. Dejando a un lado el caso de los Balcanes, la de Irak constituye la segunda misión fuera de área¹² de la OTAN, después de la de Afganistán, aún en marcha.

Si bien ninguno de los tres episodios se ha desarrollado sin la emergencia de notables desacuerdos entre los miembros de la Alianza, es precisamente la última, la misión de entrenamiento, la que va a ocupar nuestra atención y la que nos va a permitir percibir en qué medida las afirmaciones optimistas, a las que nos referíamos más arriba, respecto del presente y el futuro inmediato de las relaciones transatlánticas, se hallan justificadas o no.

3. La misión de entrenamiento de la OTAN en Irak

3.1. La solicitud iraquí, la Cumbre de Estambul y la creación de la misión

Tras la aprobación de la Resolución 1546 por el Consejo de Seguridad el 8 de junio de 2004 se pusieron de manifiesto una vez más las diferencias de posición existentes entre los aliados, fundamentalmente EE.UU. y el Reino Unido por un lado y Francia y Alemania por otro, acerca de la conveniencia o no de ampliar el papel que hasta entonces venía desempeñando la OTAN en Irak.

Así, mientras el Primer Ministro británico, Tony Blair, y el Presidente norteamericano, George Bush hacían un llamamiento a una mayor implicación de la OTAN en la estabilización y el mantenimiento de la seguridad en Irak¹³ y abrían la puerta a la participación de dicha organización en el entrenamiento¹⁴ de las fuerzas de seguridad¹⁵ y el nuevo ejército¹⁶ iraquíes, el presidente francés, Jacques Chirac expresaba fuertes reservas hacia tal iniciativa, afirmaba su convicción de que no era misión de la OTAN intervenir¹⁷ y que una decisión en ese sentido podría ser mal interpretada¹⁸.

Del mismo modo, también el ministro de exteriores español señaló que una mayor implicación de la OTAN constituiría un error y que España no enviaría efectivos bajo “paraguas” alguno¹⁹. También Francia y Alemania afirmaban no estar dispuestas a enviar efectivos.

⁹ El hecho de que la OTAN desarrolle un programa de entrenamiento de fuerzas armadas y de seguridad como medio para contribuir al establecimiento de instituciones democráticas y a la estabilización en un tercer estado no constituye una novedad. De hecho ha desarrollado programas con cierta similitud desde el fin de la Guerra Fría, cuando lo hacía con los países que iniciaban su transición desde el comunismo, si bien es cierto que en aquellos casos tanto el contenido como el objetivo de los programas eran diferentes. Ver “Nato’s task in Irak”, *Times Online*, 10 de febrero de 2005, en <http://www.timesonline.co.uk>.

¹⁰ S/RES/1546 (2004) Consejo de Seguridad, 8 de junio de 2004, en <http://www.un.org>.

¹¹ “Allawi seeks Nato help for military training”, *Gulf News.com*, 24 de junio de 2004, en <http://gulfnews.com>.

¹² La idea del “out of area”, de no seguir sometiendo la actuación de la Alianza Atlántica a límites geográficos se abre paso, por primera vez, en la reunión ministerial de Reykjavik y, definitivamente, en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002.

¹³ “Bush and Blair call for greater Nato role in Irak”, *The Guardian*, 9 de junio de 2004, en <http://www.guardian.co.uk>.

¹⁴ Papadimitriou, Elsa: “New Challenges for Transatlantic Security Cooperation”, *Eurofuture* (primavera 2005).

¹⁵ “Bush for NATO role in Irak”, *Aljazeera.net*, 9 de junio de 2004, en <http://english.aljazeera.net>.

¹⁶ “Bush seeks wider NATO role in post-occupation Irak”, *Khaleej Times*, 9 de junio de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

¹⁷ “Bush, Chirac discuss NATO role in Irak”, *Middle East Online*, 10 de junio de 2004, en <http://www.middle.east.online.com>.

¹⁸ “Chirac snubs Bush’s Nato request”, *BBC News*, 9 de junio de 2004, en <http://www.news.bbc.co.uk>.

¹⁹ “Bush seeks G8, NATO help on Irak”, *Middle East Online*, 9 de junio de 2004, en <http://www.middle.east.online.com>.



Sin embargo, es preciso recordar que el propio Jacques Chirac no descartaba totalmente la posibilidad de una mayor presencia de la OTAN en Irak en el caso de que hubiera una solicitud explícita en tal sentido por parte del gobierno iraquí²⁰.

Tampoco Alemania creía imposible un papel más amplio de la OTAN siempre y cuando ese papel se orientara al entrenamiento de soldados iraquíes y no a reemplazar las fuerzas americanas sobre el terreno con fuerzas de la Alianza. En todo caso, el canciller Schroeder precisó que Alemania no iba a bloquear una implicación de la OTAN en Irak, a pesar de que no creía que tal decisión fuera a contribuir a mejorar la seguridad en el país del Golfo²¹.

Por su parte, el Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, había señalado en Bruselas que la Alianza Atlántica no podría mirar para otro lado si un gobierno iraquí legítimo y soberano le pedía asistencia²². Pese a ello, altos funcionarios de la OTAN también apuntaron las dificultades que podía implicar para la OTAN tratar de desarrollar un mayor papel en Irak antes de finalizar su misión en Afganistán²³.

Así las cosas, las diferencias de criterio entre Francia y EE.UU. quedarían de nuevo patentes en el transcurso de la cumbre del G-8 celebrada en junio y todo hacía esperar que la Cumbre de la OTAN que se iba a celebrar en Estambul los días 28 y 29 de ese mes sería el escenario de una discusión más amplia sobre esta cuestión²⁴.

Sin embargo, en los días previos a la Cumbre de Estambul iba a ocurrir algo que facilitaría la decisión acerca de una mayor implicación de la OTAN en Irak: el primer ministro iraquí Iyad Allawi envía una carta al Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer en la que solicita que la Alianza Atlántica preste su colaboración en el entrenamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes así como otra asistencia técnica²⁵. Exactamente el escenario al que semanas antes se habían referido Jacques Chirac y Jaap de Hoop Scheffer.

Dadas las circunstancias, ya antes de la cumbre, parecía claro que ésta se ocuparía de intentar determinar lo que la OTAN podía hacer en Irak para tratar de dar respuesta a la solicitud del primer ministro iraquí²⁶.

De hecho, ya en los días previos a dicha cumbre, los estados miembros de la OTAN habían acordado, aunque de manera informal, que la organización contribuiría al entrenamiento del nuevo ejército iraquí. Sin embargo, tal acuerdo, pese a lograrse el primer día de la cumbre²⁷, no se alcanzó fácilmente. Así, tras las largas discusiones acerca de si tal contribución se haría como una “misión formal” de la OTAN o simplemente como una “contribución de la OTAN a través de sus estados miembros” (se impondría finalmente la primera opción), Francia y Alemania añadieron una nota más de desacuerdo, reiterando su

²⁰ “Chirac snubs Bush’s Nato request”, *op. cit.*

²¹ “Schroeder doubts UN resolution will bring Iraq stability”, *Middle East Online*, 11 de junio de 2004, en <http://www.middle.east.online.com>.

²² “UN Security Council unanimously backs US-British resolution on Iraq”, *Khaleej Times*, 9 de junio de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

²³ Kessler, Glenn y Milbank, Dana: “Leaders Dispute NATO Role in Iraq”, *The Washington Post*, 10 de junio de 2004, en <http://www.washingtonpost.com>.

²⁴ “US critics and allies unite on UN resolution; Bush wants wider NATO role in Iraq”, *Khaleej Times*, 10 de junio de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

²⁵ En concreto la carta solicitaba “la ayuda urgente de la comunidad internacional, y en especial de la OTAN, en cuestiones esenciales como el adiestramiento en Irak, la dotación de material y otras formas de asistencia técnica...”. Ver Speckhard, Daniel: “Una contribución a la estabilidad de la OTAN”, *Revista de la OTAN* (otoño 2004), en <http://www.nato.int>.

²⁶ Tully, Andrew: “Iraq: U.S. Hill Seek Help From Allies During NATO Summit”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 25 de junio de 2004, en <http://www.rferl.org>.

²⁷ Basaran, Nuria: “Nato’s Course in Iraq”, *Turkish Press*, 29 de junio de 2004, en <http://www.turkishpress.com>.



decisión de no enviar sus propias tropas a territorio iraquí aún cuando sí estarían dispuestas a participar en las operaciones de entrenamiento en países vecinos a Irak o en los colegios de la OTAN en Europa. Sin embargo, altos funcionarios de la Alianza Atlántica insistían en la necesidad de que el grueso de actividades se realizara en territorio iraquí²⁸.

Del mismo modo, tampoco los EE.UU. quedaron absolutamente satisfechos con el resultado de la cumbre²⁹ ya que deseaban para la OTAN un papel aún más amplio que no se limitara al entrenamiento de fuerzas iraquíes. Altos funcionarios de defensa norteamericanos apuntaron, de hecho, que confiaban en que el Secretario General encargara a las autoridades militares determinar qué otras tareas, junto con el entrenamiento, podía realizar la Alianza en sus esfuerzos por asistir al gobierno iraquí³⁰.

En este punto hay que mencionar que la cumbre había acordado que, junto con el entrenamiento de tropas dentro y fuera de Irak, la OTAN abasteciera de equipos a Irak³¹, coordinando las aportaciones realizadas por diferentes estados miembros, adiestrara policía de fronteras y ayudara en la generación de capacidad en materia de mando y control³².

En cualquier caso, el nada fácil acuerdo acerca del nuevo papel de la Alianza Atlántica en Irak había quedado refrendado por la Cumbre de Estambul, que había instado además a los estados miembros a contribuir al desarrollo de dicha misión³³. Sobre esa base, en el curso de las seis semanas siguientes, el Consejo del Atlántico Norte, en contacto con el gobierno interino iraquí, podría establecer los medios por los que se podía desarrollar esa asistencia de la OTAN, la duración de la misión, así como otras propuestas para el apoyo a las incipientes instituciones de seguridad iraquíes³⁴.

A la vista de las diferencias y del acuerdo de mínimos alcanzado, sorprende el inmoderado optimismo del Secretario General Jaap de Hoop Scheffer que se apresuró a afirmar que el acuerdo contribuiría a poner fin al “divorcio” transatlántico en torno a Irak, cuando más bien parece que había servido para volver a poner de manifiesto la persistencia de las diferencias³⁵. De igual manera, tampoco cabe explicación alguna para la satisfacción con el acuerdo expresada por el presidente norteamericano George Bush considerando el acuerdo incluso como “...a crucial success for the Iraqi people...”³⁶, cuando había quedado muy lejos de lo que los propios Estados Unidos consideraban apropiado.

De hecho, a lo largo de las semanas siguientes, las diferencias seguirían haciéndose patentes y serían la causa de que pese a que el nuevo gobierno iraquí deseaba que la misión se pusiera en marcha de manera urgente, los miembros de la Alianza tuvieran dificultades también para determinar las cuestiones y aspectos concretos relativos a su desarrollo. El principal punto de desacuerdo seguía girando en torno a si el entrenamiento debía llevarse a

²⁸ Bruneau, Leon: “NATO agrees in principle to train Iraqi forces”, *Middle East Online*, 26 de junio de 2004, en <http://www.middle.east.online.com>.

²⁹ Lobjakas, Ahto “NATO: Summit Wrapup – Iraq, Afghanistan are Subjects Of Alliance Agreements”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 29 de junio de 2004, en <http://www.rferl.org>.

³⁰ “US pressing NATO to develop options for larger military role in Iraq”, *Khaleej Times*, 28 de junio de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

³¹ “NATO Training Base for Middle East Project: Turkey”, *ZAMAN online*, 30 de junio de 2004, en <http://www.zaman.com>.

³² Monaco, Anilissa: “Istanbul Summit: A reluctant Alliance stumbles in Iraq”, *Nato Notes*, vol. 6, n° 3 (julio 2004), en <http://isis-europe.org>.

³³ “Statement on Iraq”, *Nato Press Releases*, 28 de junio de 2004, en <http://www.nato.int>.

³⁴ “Alliance to support Iraq with troop training”, *NATO Update*, 29 de junio de 2004, en <http://www.nato.int>.

³⁵ “NATO summit begins as Iraq violence kills at least 10”, *Khaleej Times*, 28 de junio de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

³⁶ “Bush: NATO agreement on Iraq ‘crucial success’”, en *Middle East Online*, 29 de junio de 2004, en <http://www.middle.east.online.com>.



cabo dentro o fuera de Irak. En relación con esta cuestión el Ministro de Exteriores iraquí expresó la preferencia de su país por que el entrenamiento se realizara dentro de su territorio³⁷. Sin embargo, ésta no era la única fuente de desacuerdos ya que también había divisiones entre los aliados y, fundamentalmente entre Francia y EE.UU. en lo relativo a la financiación y al mando de la misión.

Una vez más se ponía de manifiesto una de las debilidades ya clásicas de la Alianza, particularmente problemática en tiempos de desacuerdo: cuando se trata de misiones de gestión de crisis y, aún cuando las decisiones se toman por consenso, los estados miembros, por el hecho de expresar su conformidad con la puesta en marcha de la misión, no están obligados a contribuir con medios militares ni de ninguna clase a ella, lo que hace posible que, en no pocos casos, se alargue considerablemente el tiempo necesario para reunir tales recursos.

Es en ese marco en el que la OTAN envió a principios de julio a Irak una delegación militar encabezada por el Almirante norteamericano Gregory Johnson para que estudiara las posibles opciones³⁸.

3.2. La (NTIM-I) NATO Training Implementation Mission

Por fin, el 7 de agosto de 2004, cuatro oficiales se desplazaron a Irak desde el Cuartel General de Nápoles y ya, definitivamente, el 14 de agosto llegó la NATO Training Implementation Mission (NTIM-I) con el fin de determinar la mejor manera de desarrollar el entrenamiento de las fuerzas iraquíes tanto dentro como fuera de Irak y de empezar el entrenamiento del personal de determinados cuarteles generales de forma inmediata. Al frente de la misión, compuesta inicialmente por cincuenta oficiales y NCOs³⁹ de diferentes países miembros de la Alianza, se situó al General de División Carel Hilderink, de Países Bajos⁴⁰. Los componentes de la misión procedían del JFC de Nápoles, perteneciente al Mando de Operaciones y del Joint Warfare Centre de Stavanger, Noruega, correspondiente al Mando Aliado de Transformación⁴¹. La NTIM-I quedaría definitivamente establecida el 30 de julio.

Este equipo, que poco después de su llegada a Irak recibió la visita del SACEUR, el general James Jones, estableció rápidamente grupos de trabajo que le permitieran coordinarse con los Ministerios de Defensa e Interior iraquíes⁴².

Como vemos, dos meses después de que la Cumbre de la OTAN decidiera en Estambul asistir al gobierno iraquí mediante el entrenamiento de sus fuerzas, la organización apenas tenía medio centenar de personas trabajando en esa tarea y sólo se habían dado algunos pasos en la dirección necesaria.

Ello puede explicar que, ya a mediados de septiembre, probablemente con la intención de dar un impulso a la misión, los estados miembros se plantearan su expansión⁴³. A tales planteamientos contribuyó también, no obstante, la visita realizada a la OTAN el 14 de

³⁷ "Iraqi foreign minister urges NATO to launch training programme soon", *Khaleej Times*, 13 de julio de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

³⁸ "France still blocking NATO accord on Iraq mission", *Middle East Online*, 29 de julio de 2004, en <http://www.middle.east.online.com>.

³⁹ *Non-Commissioned Officers*.

⁴⁰ "The NATO Training Implementation Mission arrives in Iraq", *JFC Naples Press Releases*, 14 de agosto de 2004, en <http://www.afsouth.nato.int>.

⁴¹ "NATO Training Implementation Mission arrives in Iraq", *USINFO.STATE.GOV*, 17 de agosto de 2004, en <http://www.globalsecurity.org>.

⁴² "SACEUR visits NATO training team in Iraq", *SHAPE News*, 19 de agosto de 2004, en <http://www.nato.int>.

⁴³ "Iraqi president seeks help from NATO, EU", *Khaleej Times*, 14 de septiembre de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.



septiembre por Sheik Ghazi Al-Yawar, presidente interino iraquí, quien agradeció las palabras de apoyo recibidas pero apuntó también que su país necesitaba cada vez más y más apoyo de la OTAN⁴⁴.

Sin embargo, las diferencias que habían hecho difícil la decisión de la puesta en marcha de la misión y que, en buena medida, estaban detrás de su extraordinariamente lenta aplicación iban a aparecer una vez más. En este sentido, Francia y Bélgica expresaron de nuevo sus dudas acerca de la financiación de la misión de la OTAN y de su relación con la misión, mucho más amplia, desarrollada por EE.UU. en Irak. En relación con esta última cuestión, si bien los 26 estados miembros habían acordado en un principio que la misión estuviera también bajo el mando del comandante en jefe responsable de las operaciones de entrenamiento de Estados Unidos en Irak, el General de Ejército David Petraeus, Francia expresó posteriormente su deseo de que dicho oficial estuviera bajo el control de la alianza, ya que existía el temor de que la alianza quedara subordinada a la coalición liderada por EE.UU.. Así se hizo y el General Petraeus lleva desde entonces el doble sombrero de Comandante en jefe de la NTIM-I/NTM-I y de Comandante en Jefe de la MNSTCI. Por su parte Bélgica, como decíamos consideraba especialmente importante precisar los detalles relativos a la financiación.

A pesar de todo y, no sin dificultades, poco a poco fueron sacando adelante un acuerdo, que quedó definitivamente adoptado el 22 de septiembre, para enviar 300 instructores a Irak que establecieran, a las afueras de Bagdad, fuera de la zona verde⁴⁵, en Ar Rustamiya un centro de adiestramiento para oficiales iraquíes de rango medio y alto (Ver figura 1)

Así mismo, la misión seguiría desempeñando un papel de gran importancia en lo que hace al desarrollo de una adecuada estructura de defensa, incluyendo lo relativo al Ministerio de Defensa y los Cuarteles Generales, el entrenamiento del personal de los Cuarteles Generales Iraquíes⁴⁶, la coordinación de los suministros de equipos y la asistencia técnica⁴⁷.

Francia y, junto a ella, Alemania, Bélgica, Grecia y España reiteraron su determinación de no enviar efectivos a Irak, optando en cambio por apoyar los esfuerzos de la OTAN desde fuera del país. En concreto, Alemania, tenía previsto ya participar en el adiestramiento de conductores iraquíes en territorio de Emiratos Árabes Unidos y en el adiestramiento para desminado dentro de Alemania⁴⁸. Por su parte Francia se ofreció a contribuir mediante el entrenamiento de fuerzas de gendarmería en Qatar⁴⁹.

⁴⁴ Monaco, Analiza: "NATO to set Up a Training Centre in Iraq", *European Security Review* (Octubre 2004), en <http://isis-europe.org>.

⁴⁵ Synovitz, Ron: "NATO: Defense ministres Focusing on Afganistán, Iraq, Balkans", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 9 de febrero de 2005, en <http://www.rferl.org>.

⁴⁶ "Enhancement of NATO assistance to Iraq", *NATO Update*, 22 de septiembre de 2004, en <http://www.nato.int>.

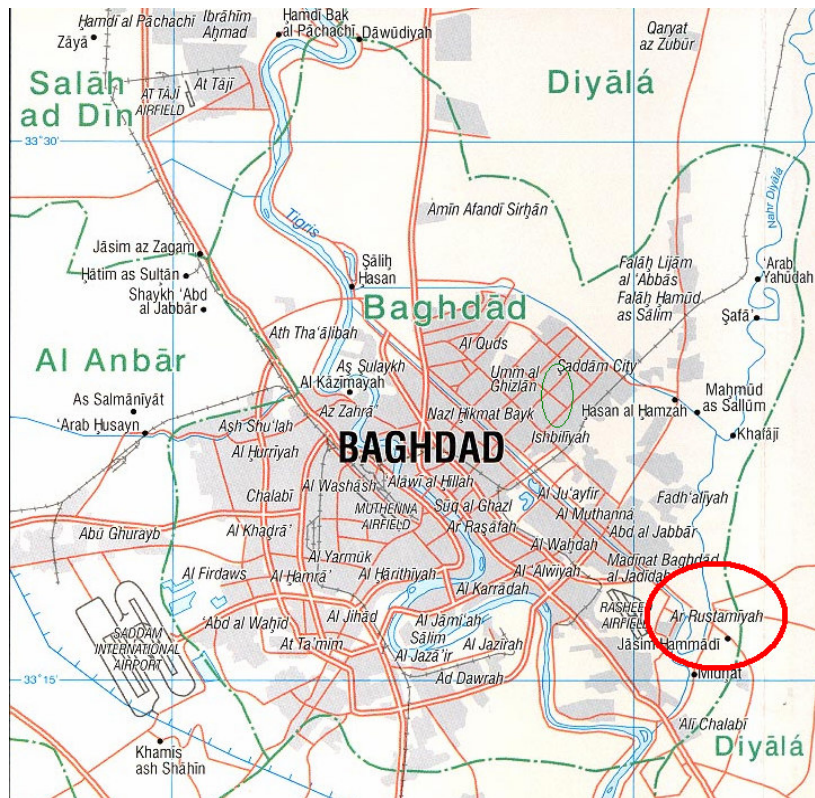
⁴⁷ "USA: NATO agrees to expand training mission in Iraq", *PORTALIRAQ*, 24 de septiembre de 2004, en <http://www.portaliraq.com>.

⁴⁸ "Paris, Brussels Put brames on NATO Mission en Iraq", *DEUTSCHE WELLE*, 18 de septiembre de 2004, en <http://www.dw-world.de>.

⁴⁹ Gourlay, Catriona y Monaco, Annalisa: "Training civilians and soldiers to improve security in Iraq: an update of EU and NATO efforts", *European Security Revie*, (marzo 2005), en <http://isis-europe.org>.



Fig. 1: Localización del centro de adiestramiento para oficiales iraquíes⁵⁰



Sobre la base de estas decisiones el Consejo del Atlántico Norte acordó un Concepto de Operaciones y Reglas de Enfrentamiento⁵¹ para el fortalecimiento de la misión⁵².

Entre los principales aspectos que quedaron pendientes de una solución más o menos definitiva hay que destacar la ya mencionada cuestión de la financiación de la misión, aunque sí se había logrado el acuerdo para la creación de un fondo fiduciario.

En consecuencia, dadas las notables dificultades que supuso alcanzar un acuerdo, el hecho de que quedaron cuestiones pendientes y el desigual compromiso de los diferentes estados, nuevamente, las declaraciones norteamericanas de satisfacción parecen ser poco acordes con la realidad. De hecho, a finales de octubre, más de un mes después de la decisión de ampliar la misión, los centenares de nuevos instructores aún no habían llegado a Irak⁵³ y se dudaba que lo hicieran antes de las elecciones de enero⁵⁴.

Por lo demás, a principios de noviembre, tras la visita del Primer Ministro Iraquí, Iyad Allawi, al Consejo del Atlántico Norte, se aprobó el establecimiento en el Cuartel General de la OTAN de Bruselas de un centro encargado de coordinar las ofertas, tanto de programas de

⁵⁰ <http://www.lib.utexas.edu>.

⁵¹ Las Naciones Unidas también se apoyan en un “Concepto de Reglas de Enfrentamiento” o “Rules of Engagement” a la hora de desarrollar sus misiones.

⁵² “NATO Nations agree next step in implementing training in Iraq”, *NATO Press Releases*, 8 de octubre de 2004, en <http://www.nato.int>.

⁵³ “Preparations underway to boost NATO footprint in Iraq”, *Khaleej Times*, 28 de octubre de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

⁵⁴ “NATO To Boost Training Mission in Iraq”, *News VOA.com*, 9 de diciembre de 2004, en <http://www.voanews.com>.



entrenamiento en Centros OTAN como de equipos, de los distintos países miembros⁵⁵. Por su parte, el Comité Militar aprobó un plan operativo según el cual la OTAN preveía adiestrar 1000 oficiales al año aunque aún no se precisaba ni la fecha para el comienzo de ni el total del personal OTAN que estaría implicado⁵⁶. Se calcula, por otra parte, que más allá de los 300 instructores de que hemos hablado más arriba serán necesarios 1000 o 1200 efectivos de apoyo que contribuyan fundamentalmente en funciones de protección de fuerzas, logística y comunicaciones. Así el total de la misión podría ascender a 1500 o 1700 efectivos⁵⁷.

Mientras, la cuestión de la financiación seguía planteando serios problemas y, de hecho, sólo a mediados de noviembre logró el Consejo del Atlántico Norte llegar a un acuerdo respecto de esta cuestión. Éste establecía que el coste de las operaciones sería cubierto en parte por diferentes partidas del presupuesto de la Alianza y en parte por los estados participantes⁵⁸.

Poco después, en diciembre, el Secretario General, en visita a Irak, además de entrevistarse con el Ministro de Exteriores, Hoshyar Zebari y el General de División Petraeus, Comandante en jefe de la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Irak, procedió a la apertura formal de los Cuarteles Generales de la OTAN en la Zona Verde del área de Bagdad⁵⁹. Sólo unos días más tarde, el 9 de diciembre, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza acordaron, por enésima vez, avanzar en la expansión de la OTAN en Irak. Sin embargo, los acuerdos no parecen traducirse en acciones ya que en esta ocasión volverán a decidir incrementar hasta una cifra de 300 el personal de la Alianza. Una cifra que, como se recordará, ya se había acordado alcanzar en septiembre. Por lo demás se dice que esa cifra incluirá tanto instructores como personal de apoyo lo que, de hecho, significa rebajar los objetivos con respecto a lo establecido, y por lo visto no cumplido, en septiembre. En realidad, ya señalábamos más arriba cómo, a finales de octubre, ya parecía claro que era difícil que tanto la llegada de nuevos instructores como el establecimiento del Centro de Adiestramiento se produjeran antes del comienzo de 2005⁶⁰.

3.3. De la NTIM-I a la NTI-I

Así, en estas precarias condiciones, el 16 de diciembre de 2004, la OTAN daba por concluida la NTIM-I que, por medio de la Orden de Activación⁶¹ daba paso a la NTM-I (NATO Training Mission in Iraq). La nueva visión seguía manteniendo como principio guía la idea de que la capacidad decisoria correspondiera a los iraquíes y la Alianza tuviera sólo un papel de asistencia y asesoramiento.

Tanto el Mando Aliado de Transformación como el Mando Aliado Operativo seguirían implicados en la misión y la NTM-I seguiría siendo una misión diferenciada bajo control político del Consejo del Atlántico Norte. El General de Ejército David Petraeus, seguiría siendo el comandante en jefe de la misión⁶². A él se uniría, el 6 de febrero el General de

⁵⁵ "Iraqi Prime Minister at NATO", *NATO Update*, 5 de noviembre de 2004, en <http://www.nato.int>.

⁵⁶ "NATO approves Iraq training plan", *Khaleej Times*, 17 de noviembre de 2004, en <http://www.khaleejtimes.com>.

⁵⁷ "USA: NATO's Iraq training plans presented", *PORTALIRAQ*, 24 de septiembre de 2004, en <http://www.portaliraq.com>.

⁵⁸ "NATO agrees on funding training mission in Iraq", *ABC Online*, 25 de noviembre de 2004, en <http://www.abc.net.au>.

⁵⁹ "NATO Secretary General in Iraq", *NATO Update*, 3 de diciembre de 2004, en <http://www.nato.int>.

⁶⁰ "Foreign NATO Ministres agree on expanded NATO roles in Iraq, Afghanistan", *NATO Update*, 9 de diciembre de 2004, en <http://www.nato.int>.

⁶¹ "Name changes as Iraq mission grows", *SHAPE News*, 16 de diciembre de 2004, en <http://www.nato.int>.

⁶² "Fact Sheet on the NATO Training Implementation Mission", *JFC Naples Factsheets*, 16 de diciembre de 2004, en <http://www.afsouth.nato.int>.



Brigada Agner Rokos, danés, como subcomandante de la misión en sustitución del también General de Brigada Carel G.J. Hilderink, que lo había sido hasta entonces⁶³.

Sin embargo, la evolución de la misión invitaba cada vez más al pesimismo. No sólo porque apenas algo más de la mitad de los estados miembros habían contribuido en modo alguno más de seis meses después de que se aprobara por consenso la misión en Estambul y tan sólo 10 estados miembros contaban con efectivos en Irak⁶⁴, sino porque la falta de efectivos estaba poniendo en riesgo también el establecimiento del centro de entrenamiento a las afueras de Bagdad y la negativa alemana a permitir que sus oficiales, que constituyen una elevada proporción del Estado Mayor de la Alianza, fueran a Irak hacía peligrar el desarrollo de la misión dada la elevada proporción de oficiales que Alemania aporta a la Alianza. Por si ello era poco, a la altura de febrero de 2005 sólo había en Irak 100 instructores⁶⁵ y naciones como Francia o Luxemburgo aún no se habían sumado siquiera a la planificación de la misión⁶⁶. Así, las aportaciones sólo habían sido relativamente generosas en lo que se refiere a los fondos fiduciarios y a la donación de material. Y ello a pesar de que se tenía la impresión de que el desarrollo y resultado de las elecciones iraquíes había tenido un efecto positivo en la actitud de muchos aliados.

A pesar de todo, en febrero y, según lo previsto, la Alianza inició realmente (formalmente había comenzado el 16 de diciembre, como dijimos) la segunda fase de la operación, estableciendo en la Zona Internacional, llamada anteriormente Zona Verde⁶⁷, sus nuevos cuarteles generales⁶⁸ (ver figuras 2 y 3).

La tercera fase comenzará, con el establecimiento del Centro de Adiestramiento y Doctrina iraquí, a las afueras de Bagdad⁶⁹.

Tan seria era la situación que los EE.UU., por medio del aún secretario de Estado, Colin Powell, rompiendo la línea de falsa satisfacción que parecían estar manteniendo en los meses previos, apuntaron que la negativa de algunos aliados a contribuir a la misión de la OTAN podía acabar dañando la credibilidad y cohesión de ésta última⁷⁰. También Donald Rumsfeld recalcó la necesidad de una mayor contribución de los socios de EE.UU. en la OTAN⁷¹. Ni que decir tiene que el deseo expresado por el Secretario General de Hoop de que los 26 estados miembros estuvieran contribuyendo a la misión en Irak cuando el presidente norteamericano George Bush visitara los cuarteles generales de la Alianza a finales de febrero, era a todas luces impensable⁷².

⁶³ “Maj. Gen. Agner Rokos, Denmark Army, assumed the position of deputy commander, NATO Training Mission – Iraq (NTM-I)”, *NTM-I Baghdad Article*, 15 de febrero de 2005.

⁶⁴ “NATO agrees to expand Afghan mission”, *LBO-Talk*, 12 de febrero de 2005, en <http://mailman.lbo-talk.org>

⁶⁵ “NATO united over Iraq, Rice says”, *BBC News*, 9 de febrero de 2005, en <http://news.bbc.co.uk>.

⁶⁶ Dempsey, Judy “Europeans seek role in training Iraq police”, *International Herald Tribune*, 4 de febrero de 2005, en <http://www.ihf.com>.

⁶⁷ La Zona Internacional o Zona Verde, que ya hemos mencionado más arriba, hace referencia al núcleo central de la ciudad de Bagdad, fuertemente protegido. En esta zona, donde viven y trabajan los integrantes de las fuerzas de ocupación y las actuales autoridades iraquíes, se encuentran emplazados los principales palacios del ex-presidente iraquí Saddam Hussein.

⁶⁸ “NATO Expands Training Mission in Iraq”, *NTM-I Factsheets*, 10 de febrero de 2004, en <http://www.afsouth.nato.int>.

⁶⁹ “NATO’s assistance to Iraq”, *NATO Topics*, 22 de febrero de 2005, en <http://www.nato.int>.

⁷⁰ Kessler, Glenn “Powell Slams Iraq Mission Boycott”, *Washington Post*, 10 de diciembre de 2004, en <http://www.washingtonpost.com>.

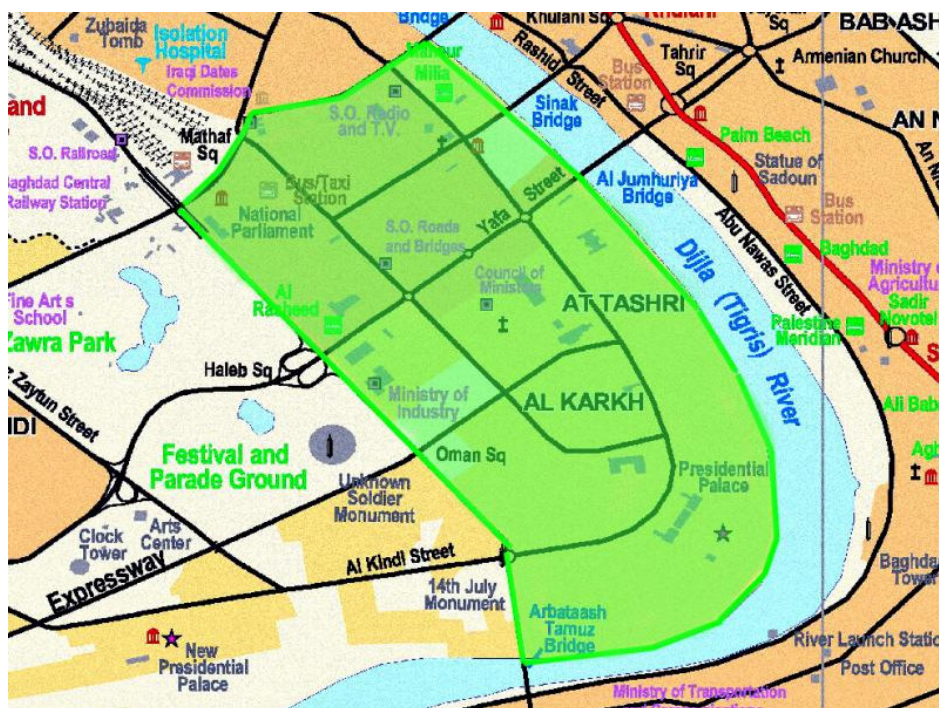
⁷¹ Pessin, Al: “Rumsfeld: NATO Allies Ought to Help More UIT Iraq”, *News VOA.com*, 9 de febrero de 2005, en <http://www.voanews.com>.

⁷² “More NATO Countries Offer to Help Train Iraq Forces”, *Baku Today*, 10 de febrero de 2005, en <http://www.bakutoday.net>.

Fig. 2: Localización de la “Zona Verde” en Bagdad⁷³



Fig. 2: Mapa de la “Zona Verde”⁷⁴



Sin embargo, precisamente a raíz de esa cumbre el 22 de febrero en Bruselas, no sólo el Secretario General de la OTAN, sino los propios Estados Unidos en la persona de su Presidente, retomaron el discurso conciliador y se mostraron satisfechos por las contribuciones de los diferentes estados miembros a la misión. Así, mientras Jaap de Hoop Scheffer afirmaba que los 26 aliados estaban haciendo aportaciones a la misión, algo que dista de ser cierto porque buena parte de ellos se han limitado a prometer aportaciones, a expresar su deseo de

⁷³ <http://www.globalsecurity.org>.

⁷⁴ *Ibid.*



participar o, simplemente a decir que lo harán en el futuro⁷⁵, el presidente norteamericano, preguntado explícitamente por la conveniencia de una mayor implicación de los aliados europeos afirmó: "...every contribution matters..."⁷⁶.

Es evidente que tanto el secretario general como el presidente norteamericano sabían que se estaba muy lejos de las capacidades necesarias para que la misión pudiera desempeñar su labor de manera efectiva, que la cifra de 300 a que se quería ampliar ya en septiembre la misión parecía inalcanzable aún en febrero, que sólo se estaba siendo capaz de operar dentro de la zona verde y que el establecimiento de un centro de adiestramiento se alejaba en el tiempo, pero, también parece claro que consideraban anteponían a todo ello el intento de ocultar que la división trasatlántica sigue muy presente y de proyectar una imagen de un supuestamente recuperado, pero absolutamente roto, diálogo trasatlántico.

En el mejor de los supuestos y, aún contando con que todos los estados hicieran las contribuciones anunciadas, parece claro que el objetivo es más proyectar una imagen de unidad que permita pensar en la superación de las divisiones resultantes de la guerra de Irak, que poder actuar de forma eficaz en Irak.

4. La retórica satisfacción trasatlántica

Como hemos podido observar a lo largo de las páginas precedentes, la tónica general antes y durante la misión ha sido el desacuerdo entre los aliados de ambos lados del atlántico. Desacuerdo primero acerca de la conveniencia de una implicación de la OTAN en Irak y desacuerdo más tarde en lo relativo a todos, incluso los más mínimos, detalles de esa implicación.

Asimismo los esfuerzos realizados antes y después de la Cumbre de Estambul y, especialmente desde la reelección del Presidente norteamericano George Bush, por europeos y norteamericanos para dar la impresión de que las profundas diferencias surgidas anteriormente estaban superadas, calificados por algunos autores como un acto de pragmatismo⁷⁷, no parecen haber dado muchos frutos⁷⁸.

En este sentido la voluntad decidida de EE.UU., manifestada durante meses por lograr una implicación de la OTAN en Irak que permitiera hacer ver que sus aliados europeos respaldaban o, cuando menos apoyaban la democratización de Irak, liberándose así, al menos ligeramente, de las acusaciones de unilateralismo, parecen haber acabado en fracaso⁷⁹. Del mismo modo, tampoco las declaraciones europeas acerca de la conveniencia de un Irak reestabilizado para toda la comunidad internacional y para el propio Irak y en lo que hace a la recuperación de la cordialidad trasatlántica, parecen estar en consonancia con las dificultades descritas para hacer posible una cooperación que contribuya a tal estabilización.

⁷⁵ "Contributions to NATO's Training Mission for Iraqi Forces", *TBO.com*, 22 de febrero de 2005, en <http://info.mgnetwork.com>.

⁷⁶ "Bush Hails NATO For Iraq Pledge", *CBS News*, 22 de febrero de 2005, en <http://www.cbsnews.com>.

⁷⁷ Amato, Giuliano y Brown, Harold: "Six attainable transatlantic goals", *FT.com*, CSIS Initiative for A Renewed Transatlantic Partnership, 6 de abril de 2005, en <http://www.csis.org>.

⁷⁸ Drozdiak, William; Kemp, Geoffrey; Leverett, Flyint L.; Makins, Christopher J. y Stokes, Bruce: "Partners in Frustration: Europe, the United States and the Broader Middle East", *Policy Paper*, The Atlantic Council of the United States (septiembre 2004), en <http://www.acus.org>.

⁷⁹ Pfaff, William: "Europe should take its own Mideast stand", *International Herald Tribune*, 12 de julio de 2004, en <http://www.ihf.com>.



Igualmente, si Francia, como señalaba su ministro de defensa, Michelle Alliot-Marie⁸⁰, de verdad piensa que la OTAN es mejor que las alianzas efímeras, la mejor manera de trabajar en su favor no es contribuir al fracaso, siquiera parcial, de sus misiones e iniciativas.

En consecuencia y, como señalábamos más arriba las optimistas declaraciones de los líderes de los países miembros de la OTAN son, cuando menos voluntaristas y, probablemente, tendentes no sólo a tratar de contribuir a la mejora de las relaciones transatlánticas sino a enmascarar el mal momento por el que éstas siguen atravesando. Un mal momento que no es, por tanto, una cuestión coyuntural que vaya a desaparecer acabada la intervención en Irak sino que tiene causas más profundas y complejas y requerirá soluciones de más calado.

Igualmente, las dificultades vividas por la Alianza para hacer posible siquiera mínimamente el desarrollo de la misión no hacen prever, a pesar de lo dicho por algunos autores, una implicación creciente en Irak que vaya mucho más allá y que siga el modelo de Afganistán. Una implicación creciente que, por otra parte, se ve limitada, por la propia capacidad de la Alianza, muy lastrada, según han señalado incluso algunos altos funcionarios de la organización, por su importante presencia en Afganistán.

Junto a todo ello, produce cuando menos cierta perplejidad que co-existan en Irak dos misiones de entrenamiento: la desarrollada por la MNF (ejecutada íntegramente en territorio iraquí) y la de la OTAN (tanto fuera como dentro de Irak) con el consiguiente riesgo de solapamiento y desperdicio de recursos. En este sentido, cabe resaltar la necesidad de, cuando menos, reforzar los esfuerzos encaminados a la coordinación de las dos misiones.

Más allá de todo esto, parece claro que tanto europeos como norteamericanos deberían ser más conscientes de que ambos tienen mucho que ganar con la estabilización de Irak y el restablecimiento de un diálogo transatlántico fluido y actuar en consecuencia ya que, en un mundo crecientemente interdependiente, ningún estado y tampoco Estados Unidos puede lograr sus objetivos actuando sólo⁸¹. Tampoco la UE contribuye a la consecución de los suyos actuando siempre de forma exclusivamente reactiva, en oposición a los planteamientos norteamericanos. Igualmente una reestructuración a fondo de la OTAN que le permita adaptarse al nuevo contexto internacional no será posible sin ese diálogo. En consecuencia, si no cambian las pautas de actuación, corremos el riesgo de un debilitamiento progresivo de la relación trasatlántica que, no sólo perjudica a los aliados de los dos lados del atlántico sino que bien puede poner en riesgo la seguridad y el bienestar globales⁸².

Ahora bien, tal cambio en las pautas de actuación deberá pasar por un esfuerzo decidido que permita de una vez por todas acercar posturas acerca de cuál debe ser la nueva configuración del orden mundial tras el fin de la Guerra Fría y de la expresión que dicha configuración debe tener en los distintos contextos regionales y, de forma especial, en Oriente Medio. Un acercamiento que, por otra parte, lleva ya más de una década de retraso.

Al propio tiempo, dicho acercamiento deberá ir acompañado también de una voluntad de concertación, y no de imposición, en lo que se refiere a las estrategias para alcanzar dicha configuración global y regional.

En consecuencia, restablecer un nivel aceptable de diálogo transatlántico requerirá no sólo hacer hincapié en los principios y valores comunes sino tomar realmente conciencia de que los

⁸⁰ Graff, James: "What Next For NATO?", *TIME Europe*, 27 de septiembre de 2004, en <http://www.time.com>.

⁸¹ Linn, Johannes F.: "Rebuilding Transatlantic Relations – It's Time to Repair Damaged Bridges", 20 de febrero de 2004, The Brookings Institution.

⁸² García Cantalapiedra, David: "Towards a New Transatlantic Agenda: A Spanish View", *Eurofuture* (primavera 2005).



desafíos a que se debe hacer frente, aunque distintos de los del pasado, son también comunes y, lo que es más difícil pero probablemente también más importante, abrir un diálogo amplio y pragmático que permita alcanzar un cierto grado de acuerdo acerca de las estrategias comunes y los medios adecuados para abordar dichos desafíos.