

EL FUTURO DE LA ALIANZA EN UN CONTEXTO DE SEGURIDAD EXPANDIDO*

Julián García Vargas

Ministro de Defensa español.

Buenos días, señoras y señores. Para mí es un honor encontrarme aquí esta mañana en la ceremonia de graduación del Curso LXXXI del *Nato Defence College* y por ello doy mis más expresivas gracias al comandante de la Escuela. Manifiesto también mi satisfacción por tener la oportunidad de dirigirme a distinguidos alumnos de países de la OTAN que tras formarse en la doctrina y procedimientos de la Alianza, ocuparán puestos de responsabilidad en los distintos ámbitos de esta Organización y de las naciones miembros. Sé que en esta ocasión representantes de países de la CSCE han participado por un período de tiempo en el curso del *Nato Defence College*. Es una prueba de los nuevos aires de la Alianza Atlántica que tras la finalización de la guerra fría quiere ser un instrumento de paz y estabilidad en el contexto europeo.

Merece la pena que recordemos brevemente la evolución de la OTAN, para tras conocer de dónde venimos, reflexionar sobre su futuro, que probablemente va a tener como fondo la incertidumbre y la existencia de riesgos dispersos aunque lo presida el signo positivo de la cooperación.

La estrategia de la OTAN ha ido evolucionando a lo largo del tiempo a medida que se modificaba la amenaza contra el territorio de sus miembros. En sus comienzos, la Alianza, enfrentada a una superpotencia agresiva como la Unión Soviética, basó su estrategia en la disuasión y, para el caso de que ésta fallara, en la respuesta militar adecuada con el establecimiento en tiempo de paz de un dispositivo de defensa adelantada que frenara la ofensiva enemiga.

El artículo 5 del Tratado de Washington demuestra el carácter defensivo de la Alianza al determinar que la respuesta militar de los aliados se efectuará como consecuencia de un ataque armado y para restablecer la integridad del territorio atacado.

Con esta estrategia, basada en una fuerte postura militar, la Alianza consiguió detener el fuerte expansionismo soviético de la posguerra.

La situación territorial se estabilizó pero en los años sesenta la carrera de armamentos amenazaba con entrar en una peligrosa espiral. El Informe Harmel de 1967 dio origen a una nueva doctrina de la OTAN al enfocar este problema poniendo énfasis en el control de armamentos, incluyendo la posibilidad de una reducción equilibrada de fuerzas por los dos bloques. El Informe constataba que el área de la OTAN no podía tratarse de manera aislada al resto del mundo y por consiguiente ya entonces se consideraba que la Alianza debía prestar atención a otras regiones.

* Por su interés se transcribe el texto íntegro de la conferencia, que el ministro de Defensa pronunció en la ceremonia de clausura de la LXXXI Promoción del *Nato Defence College* de Roma.

La nueva estrategia de la OTAN

Pero el cambio radical de la estrategia aliada llegó en 1991 como consecuencia de los cambios en el centro y este de Europa.

La Declaración de Londres, en julio de 1990, marcó la pauta a seguir para transformar la Alianza Atlántica de manera que reflejara la nueva y prometedora era que se avecinaba en Europa. Los acontecimientos posteriores, como la crisis del Golfo, el desmembramiento de la Unión Soviética y el conflicto de Yugoslavia no han hecho más que confirmar lo correcto de aquella decisión.

Hay que decir que los optimistas augurios de 1990 se han enfriado muy pronto. Como resumía el general Galvin antes de volver a Estados Unidos, se ha pasado de una gran estabilidad y enorme amenaza a una fuerte inestabilidad y reducida amenaza. Todo ello en un tiempo muy breve.

El nuevo panorama europeo

Parece pues que Europa ha vuelto a su casi crónica situación de inestabilidad aunque esta vez dentro de ciertos límites.

En primer lugar han surgido, con cierta sorpresa para la Europa Occidental, problemas de nacionalismos, fronteras e irredentismos no fácilmente comprensibles. Esos problemas emanan de una concepción política más próxima al idealismo romántico que a la Ilustración y se mueven más en el campo de los sentimientos que en el de los intereses objetivos.

Lo que sucede en la antigua Yugoslavia y también en otros lugares de Europa Central y del Este se escapa a nuestros análisis y nos lo explicamos como el retorno al pasado decimonónico. Es cierto que lo que ocurre no es nuevo. En Centroeuropa, la articulación político-territorial de la época moderna se realizó a través de los imperios Austro-Húngaro y Ruso, sin olvidar al Otomano en los Balcanes. De acuerdo con los principios totalizadores e internacionalistas de la ideología comunista, desde 1948 la Unión Soviética había actuado como un poder imperial, más allá de sus fronteras territoriales, llenando ese espacio.

La desaparición de la Unión Soviética debe analizarse no sólo como el fin del comunismo soviético. También supone un inmenso proceso descolonizador que va desde Europa Central hasta las fronteras con China, pasando por los Balcanes y el Cáucaso. Todos sabemos que un proceso así lleva consigo tensiones y una exacerbación de los sentimientos nacionales.

En segundo lugar, junto al de la reestructuración territorial del mapa de nuestro continente, se está abordando la gran tarea de llenar el vacío que ha dejado el comunismo, con economía de mercado y democracia. Esto plantea, además de inmensos problemas de gestión económica, cuestiones complejas de ritmo y estrategia que tienen enfoque diverso según el lugar. Sin embargo esta tarea coincide con una crisis de deslegitimación de la economía de mercado, después de los excesos financieros de los años ochenta, y con un agotamiento de las políticas económicas en casi todos los países occidentales. Si añadimos la situación recesiva, que no deja apenas margen para la ayuda económica

a las nuevas democracias, las posibilidades de la cooperación occidental en este campo no son muy amplias, con el riesgo de involución que esto puede implicar.

En tercer lugar, aunque muy minoradas, no deja de haber inquietudes heredadas de la situación anterior. Los problemas de exceso de armamentos y su destrucción son muy complejos y se tardará años en resolverlos. El armamento convencional se irá agotando por deficiencias de mantenimiento o simple obsolescencia aunque sirva para alimentar conflictos localizados.

Más preocupante es el armamento nuclear. Cuando aún no están bien encauzados los problemas de destrucción y traslado a la Federación Rusa, derivados de los Acuerdos de Lisboa y relacionados con el Tratado START I, se ha suscrito el START II, para el que se anuncian obstáculos de ratificación en el mismo Parlamento ruso, así como en los de Ucrania y Kazajstán.

En cuarto y último lugar, al desaparecer la tensión de bloques en Europa Central, han quedado más al descubierto los focos potenciales de crisis que laten en el mar Mediterráneo. Lógicamente no estoy refiriéndome tanto a tensiones militares como a conflictos localizados, inestabilidad y migraciones difíciles de asimilar.

Quisiera llamar la atención de ustedes sobre un hecho muy simple. En el oeste, el centro y el este de Europa compartimos una misma tradición cultural: la derivada del mundo grecolatino a través del cristianismo de Roma o de Bizancio y reinterpretada por el racionalismo europeo de los siglos XVIII y XIX. Al sur y al sudeste del Mediterráneo la concepción del hombre y del mundo es muy distinta y esto puede dar lugar a una creciente incomprensión.

Aún es incipiente el diálogo de la Comunidad Europea con los países de la ribera sur para garantizar una cooperación económica cultural y técnica que sirva de barrera al fundamentalismo religioso. Por el momento, éste y otros factores de inestabilidad siguen estando activos.

Elementos de continuidad y cambio en la estrategia

Ante tan complejo panorama es evidente que se necesitaba una nueva estrategia que combinara todos los elementos diplomáticos, económicos y militares para la seguridad común, sin descartar la fuerza armada como instrumento de disuasión y equilibrio.

La OTAN ha sabido adaptarse a la nueva situación de vertiginosa aceleración histórica generando un debate interno que produjo el nuevo concepto estratégico de la Alianza, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno en Roma en 1991 y que todos ustedes conocen.

Este debate dentro de la Alianza nos sirvió para analizar y determinar aquellos elementos de la estrategia de la OTAN que permanecían inalterables y los que deberían cambiar como consecuencia del nuevo entorno estratégico.

Hay que subrayar que no se ha modificado el carácter defensivo de la Alianza. Todavía existen potencias con capacidad nuclear que, aunque sus intenciones actuales sean pacíficas y sus gobiernos democráticos, pudieran en un futuro, bajo determinadas circunstancias, suponer un riesgo para la OTAN. El papel preponderante que la presencia militar

juega en la estabilidad de Europa, aunque en un nivel de fuerzas inferior, sigue siendo una constante para la seguridad europea.

Tampoco ha cambiado la situación geoestratégica determinada por la separación física entre los aliados de Europa y América. Eso significa que, una vez producida la casi completa retirada canadiense, es imprescindible que siga habiendo una presencia militar suficiente por parte de los Estados Unidos.

Lo que sí es nuevo es que las actuales oportunidades de alcanzar los objetivos de la Alianza de paz y seguridad por medios no militares se han incrementado.

También es nuevo el entorno estratégico al que antes me he referido con una disminución de la amenaza directa sobre el territorio OTAN hasta niveles mínimos. Esta disminución ha coincidido con la inestabilidad aparecida en el cinturón que rodea el territorio de la OTAN. Aún así es posible una reducción de la fuerza que concentra la Alianza.

Dentro de este nuevo entorno también la reaparición de otras organizaciones europeas de seguridad, como la UEO, que se está reforzando dentro del proceso de creación de la Unión Política Europea, siendo un complemento (su pilar europeo) para la OTAN. Igualmente, la CSCE se ha configurado como un foro paneuropeo de seguridad y una agencia regional de Naciones Unidas. Esto significa que la OTAN puede contar con la existencia de otras organizaciones para alcanzar sus objetivos.

En cualquier caso, la OTAN sigue siendo una Organización clave y piedra angular de la nueva estructura de seguridad europea y trasatlántica.

Funciones básicas de seguridad

Permítanme recordar las cuatro funciones básicas de seguridad incorporadas al nuevo concepto estratégico y que marcan el camino a seguir por la Alianza. Ellas sintetizan los principios sobre los que se basa la OTAN y resumen en cuatro frases la continua necesidad de la existencia de la Alianza como edificio de la seguridad europea y americana. Me voy a detener brevemente en cada una de ellas.

En primer lugar los aliados estamos dispuestos a proporcionar los cimientos de un sistema de seguridad estable en Europa, basado en la existencia de instituciones democráticas y la determinación de resolver los conflictos de una manera pacífica. Este criterio ya estaba expresado en el preámbulo del Tratado Fundacional de la Alianza, consagrando su vocación pacífica.

En segundo lugar, la OTAN sirve de centro de debate para las consultas entre los aliados a ambos lados del Atlántico, incluyendo aquellas situaciones que supongan amenaza o riesgo para la seguridad de sus miembros. Cuando se habla del diálogo trasatlántico, se hace pensando en la gran contribución de nuestros amigos americanos al reforzamiento de la seguridad europea. Por si no hubiera suficientes precedentes, la guerra del Golfo se encargó de demostrar el potencial americano puesto a disposición de los intereses occidentales. Hoy por hoy Estados Unidos es el único país de la OTAN que puede proporcionar el transporte logístico, la inteligencia estratégica y las comunicaciones en magnitud suficiente para acometer una operación de tipo medio en una zona de interés para la OTAN.

Los fallos en el diálogo trasatlántico pueden conducir a malentendidos recíprocos e impulsar los vientos aislacionistas que con intermitencia suenan en Washington. Por otra

parte, los aliados europeos estamos interesados en el apoyo y comprensión norteamericanos hacia la identidad europea de defensa a la que más adelante me referiré.

La tercera función de seguridad de la OTAN consiste en disuadir y defender contra cualquier amenaza de agresión contra el territorio de cualquier miembro. La OTAN tuvo ocasión de mostrar su solidaridad y resolución con un aliado cuando a consecuencia de la guerra del Golfo existió una amenaza cierta de agresión por parte de Irak a Turquía. En aquella oportunidad se enviaron fuerzas de defensa a Turquía en señal de apoyo. La capacidad de disuasión de la Alianza adquiere especial relevancia si se observan los múltiples focos de inestabilidad que proliferan en la periferia de su territorio. Esta función disuasoria está adoptando otros perfiles, como los contactos permanentes, el conocimiento mutuo y el acceso a ciertos servicios de la Alianza por parte de militares de países antes adversarios. En el campo militar, durante los últimos dos años hemos desarrollado un ambicioso programa de contactos con los países del este de Europa dirigidos a incrementar confianza mutua, eliminar malentendidos recíprocos y ayudar a introducir modos y costumbres democráticos en sus Fuerzas Armadas. Ha sido un primer paso muy prometedor que en el futuro nos exigirá más y mejores recursos.

La cuarta y última función básica de seguridad que la nueva doctrina establece es la de preservar el balance estratégico dentro de Europa. Los aliados buscan, a través del control de armamentos y el desarme, la estabilidad estratégica al mínimo nivel de fuerzas compatible con las necesidades de la defensa, de manera que los objetivos de ambos, defensa y control de armamentos, estén en armonía.

Durante los últimos años los avances en materia de desarme han sido espectaculares tanto inmediatamente antes como después de la entrada en vigor del nuevo concepto estratégico de la Alianza en 1991, incrementando así la transparencia y confianza mutua en Europa. Recordaré los acuerdos sobre medidas de creación de confianza y seguridad de la CSCE de 1990, el Tratado START de 1991 sobre armas estratégicas, y sobre todo el Tratado CFE sobre fuerzas convencionales en Europa, firmado en la Cumbre de París de 1990; su puesta en práctica permite la eliminación de la inferioridad numérica aliada en armas convencionales, sometida a procedimientos de verificación.

Por parte de la Alianza, una nueva estructura de fuerzas con efectivos más reducidos pero de una mayor flexibilidad y movilidad fue aprobada en paralelo con el concepto estratégico y se irá implantando progresivamente. En el plano estratégico, la firma del Acuerdo START II, aunque pertenece a las dos superpotencias, es otro signo de la dirección correcta que tiende a conseguir un equilibrio de fuerzas a niveles más bajos.

La OTAN en el contexto europeo de seguridad

Quiero referirme ahora a un párrafo del concepto estratégico al que debe concederse una especial relevancia en relación con los futuros compromisos de la OTAN. Me refiero al punto en donde se expresa que «otras instituciones europeas tales como la Comunidad Europea, la Unión Europea Occidental y las Naciones Unidas tienen también su papel de acuerdo con sus capacidades y propósitos». Esto se dice tras mencionar el apoyo al proceso CSCE y sus instituciones.

La redacción de ese párrafo así como el relativo a la creación de una «identidad europea de defensa», han sido un primer paso hacia lo que va a ser el comportamiento de la Alianza

en el futuro fundamentalmente respecto a las otras instituciones europeas. La OTAN seguirá siendo el foro esencial de consultas transatlánticas en materia de defensa y seguridad, ya que es la única organización que puede realizar las cuatro funciones de seguridad citadas. En concreto, la OTAN estará llamada a desempeñar un cometido esencial e insustituible como contrapeso estratégico frente a otras potencias nucleares, como garantía de defensa de los países miembros y también como un factor de proyección de estabilidad sobre una Europa en cambio. Pero además, la OTAN representa una organización de defensa preparada y con muchos años de experiencia que puede apoyar a otras organizaciones regionales en operaciones «fuera de zona» especialmente de mantenimiento de la paz.

Subrayo apoyar, y no intervenir directamente en la resolución de los numerosos conflictos y crisis en Europa, pues debemos evitar la tentación de que la OTAN se convierta en el gendarme de nuestro continente y se desgaste en misiones no estrictamente militares o con carácter muy localizado. La posición del Gobierno de España es que el protagonismo en las intervenciones de *Peacekeeping* o, llegado el caso, *Peacemaking* debe ser de las Naciones Unidas, reforzada por alguna organización regional como la CSCE, la participación sobre el terreno de la UEO, si bien con el respaldo de la OTAN, como ya sucede en Yugoslavia.

Instituciones internacionales «decisorias»

Las Naciones Unidas son el instrumento institucional más importante en el mantenimiento de la paz. Sus iniciativas en este campo, con operaciones sobre el terreno, han alcanzado éxitos loables; sin embargo, en el futuro serán cada vez más complejas y difíciles. Por ello es preciso dotar a esta institución de un órgano militar estable y con capacidad operativa, así como afrontar la necesidad de mayores recursos financieros. Estas afirmaciones están ilustradas con lo que está ocurriendo en la antigua Yugoslavia.

Las organizaciones regionales dependientes de Naciones Unidas pueden reforzar su actuación asumiendo mayor responsabilidad en la gestión y control de crisis y en las operaciones de mantenimiento de la paz. En Europa esta organización regional sería la Conferencia de Seguridad y Cooperación.

La transformación de la CSCE en organización para la prevención de conflictos debería ser un paso decisivo. Debo subrayar que la OTAN ha tratado de prestarle ayuda para afianzar esta misión de garante de la paz y seguridad en Europa. Recuerden que en Oslo, en el pasado mes de junio, el Consejo Atlántico se comprometió a contribuir, caso por caso, con medios e infraestructura a las peticiones de apoyo que le sometiera la CSCE. Sin embargo, las aún no resueltas dificultades estructurales de la CSCE dejan hoy por hoy a esta Organización en un segundo plano y por ello la cooperación de la OTAN, con su infraestructura y medios, para la solución del conflicto de Yugoslavia se ha realizado bajo el mandato directo de Naciones Unidas.

La CSCE debe someterse a un complejo proceso de reconversión interna para adaptarse a circunstancias distintas de aquellas para las que fue creada, pero entendemos que la resolución de las crisis en Europa pasa por un fortalecimiento de esta Organización, que es la única en el continente que reúne a los principales protagonistas de nuestra seguridad, Estados Unidos, la Federación Rusa y la Comunidad Europea.

La Unión Europea Occidental (UEO)

En este entramado de instituciones de seguridad europeas, la UEO, cuyo papel ha quedado bien identificado en el Tratado de la Unión Europea, está llamada a asumir la responsabilidad de definir la política de defensa del continente y, en su momento, establecer la defensa común. Desde esta perspectiva tiene ya lugar su fortalecimiento y adaptación con el fin de que pueda hacer frente a sus nuevas funciones. No debemos olvidar que en Maastrich se contempló también a la UEO como pilar europeo de la Alianza Atlántica y que por ello la relación entre estas dos Organizaciones de seguridad debe basarse en los repetidos principios de transparencia y complementariedad.

El traslado de la sede de la UEO a Bruselas, incluida la Célula de Planeamiento, y la armonización de los métodos de trabajo con la Alianza Atlántica, así como la estrecha cooperación de sus secretarías generales, son objetivos marcados en Maastrich para el mejor funcionamiento de ambas Organizaciones.

La actuación de las Flotas de la Alianza Atlántica y la UEO, en cumplimiento del mandato de Naciones Unidas para el control del embargo dictado sobre la antigua Yugoslavia, constituye un buen ejemplo de la complementariedad entre estas dos instituciones.

El Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN)

La Cumbre de Roma de 1991, al tiempo que aprobó el nuevo concepto estratégico, dio un paso muy simbólico para el establecimiento de lazos con los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia al crear el CCAN. En esta nueva era de relaciones europeas en que la confrontación y las divisiones del pasado han sido sustituidas por el diálogo, la asociación y la cooperación, España considera como objetivo fundamental de este foro la modernización y democratización de las estructuras de seguridad de los países de Europa Central y Oriental.

El plan de trabajo recientemente aprobado para el año 1993 comprende actividades que, sin lugar a dudas, servirán eficazmente a este objetivo.

Debemos continuar avanzando en la cooperación en el marco del CCAN pero con cuidado, evitando duplicidades innecesarias con otras instituciones como la CSCE. No hay que olvidar la aplicación constante del principio de economía de medios para evitar que determinadas funciones, como por ejemplo las de seguridad ubicadas en Viena en el marco CSCE, se vean repetidas con las llevadas a cabo en el CCAN. Probablemente su función inmediata más útil sería facilitar un entramado de relaciones bilaterales en el campo más específicamente militar.

Para resumir, debo expresar mi preocupación por el posible peligro de dispersión y duplicidad de responsabilidades al existir diversas organizaciones de seguridad que tutelan intereses europeos y no están aún completamente definidas sus misiones complementarias. Conviene pues que en los próximos tiempos hagamos todos un esfuerzo para acoplarlas entre sí, teniendo en cuenta que todas pueden estar plenamente justificadas y ser útiles.

Relaciones con la ribera sur del Mediterráneo

No quisiera terminar mi intervención sin referirme nuevamente a los países del sur del Mediterráneo recordando que el nuevo concepto estratégico afirma que debe mantenerse con ellos una relación amistosa y pacífica. Si la OTAN presta una atención adecuada a las inestabilidades del centro y este de Europa, a veces se percibe que no existe una atención similar para el sur del Mediterráneo. Se corre el riesgo de que el Mediterráneo, además de frontera económica y social, se consolide como frontera entre dos culturas y dos mundos. Este riesgo sólo puede ser superado a través de la estrecha cooperación entre las naciones de las dos riberas.

Tras estas reflexiones espero haber dado respuesta a la amable solicitud del director (*commandant*) de la Escuela para examinar con ustedes el devenir de la Alianza Atlántica dentro del nuevo concepto estratégico, con la convicción de que seguirá siendo una institución clave en el futuro de toda Europa.