

CAPÍTULO TERCERO

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA. LOS RIESGOS

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA. LOS RIESGOS

Por RAMÓN RUIZ AYUSO

“De pronto, en un solo instante, una puerta se abre y el futuro entra...”

Graham Greene

INTRODUCCIÓN

El Consejo Atlántico de la Alianza en su reunión celebrada en Bruselas en diciembre de 1970, afirmaba:

Los Ministros confirmaron la vigencia de la respuesta flexible como estrategia de la Alianza, que incluye la defensa adelantada, el refuerzo de los flancos y las capacidades para una rápida movilización, y que requiere el mantenimiento de capacidades militares capaces de proporcionar una respuesta adecuada a cualquier agresión.

Nueve años después, en el invierno de 1979, la OTAN convocaba una reunión extraordinaria de los Ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores, también en Bruselas, para acordar y hacer públicos los elementos de la “doble decisión” - “double-track”:

..... En este sentido, los Ministros han decidido modernizar las fuerzas de teatro nucleares de largo alcance mediante el despliegue en Europa de sistemas de lanzamiento terrestres incluyendo 108 lanzadores Pershing II,

asimismo se anunciaba:

..... los misiles se estacionarán en países seleccionados.....

Tan sólo cuatro años más tarde, en diciembre de 1983, el Consejo Atlántico acordaba el tradicional Comunicado al término de su reunión, en el que se podía leer:

..... Estamos decididos a garantizar la seguridad mediante un equilibrio de fuerzas al más bajo nivel. Ante la amenaza que suponen los misiles SS-20 soviéticos, los Aliados afectados van a proseguir con la implementación de la "doble decisión" de 1979. El objetivo final continúa siendo la no existencia de misiles terrestres de largo alcance (INF), tanto soviéticos como de los Estados Unidos. El despliegue de los misiles de EE.UU puede ser detenido o eliminado si se producen resultados concretos en la mesa de negociación..... (1).

No hace falta rebuscar mucho en el cuerpo de doctrina que constituyen los diferentes comunicados y declaraciones oficiales de la Alianza en sus primeros cuarenta años de existencia, para encontrar multitud de pasajes con textos y tonos parecidos a los anteriores.

Sin embargo, el 5 de julio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados, ante los positivos cambios de seguridad acaecidos en Europa, insertaban en la Declaración de Londres sobre una Alianza Atlántica transformada, la frase siguiente:

... a medida que Europa cambia, debemos modificar profundamente la forma en la que pensamos sobre su defensa.

Bien pronto la estrategia de la OTAN reflejó el compromiso de cambio expresado por los líderes aliados. En noviembre de 1991, la Cumbre de Roma emitía la Declaración sobre Paz y Cooperación, en la que las cuestiones relativas a los riesgos quedaban cubiertas de la siguiente forma:

..... Nuestro Concepto Estratégico resalta que la seguridad de la Alianza debe tener en cuenta el contexto global. Señala riesgos de una naturaleza más amplia, incluyendo la proliferación de armas de destrucción masiva, la interrupción del flujo de recursos vitales y las

(1) Dinamarca y Grecia reservaron sus posiciones en este párrafo; España, no habiendo tomado parte en la "doble decisión" de 1979, reservó también su posición en este párrafo.

acciones de terrorismo y sabotaje, que pueden afectar a los intereses de seguridad de la Alianza.....;

y también:

..... Nuestra seguridad ha mejorado significativamente: ya no nos enfrentamos a la antigua amenaza de un ataque masivo. Sin embargo, la prudencia exige que mantengamos un equilibrio estratégico global y que permanezcamos preparados para responder a cualquier riesgo potencial a nuestra seguridad, que pudiera surgir de la inestabilidad o de la tensión.

En efecto, el Concepto Estratégico de 1991, conocido como el Nuevo Concepto Estratégico y aprobado también en Roma, centraba principalmente los riesgos en las consecuencias —adversas consecuencias— derivadas de los problemas de diferente índole que afrontaban los países del Centro y del Este de Europa y que podían dar lugar a tensiones o inestabilidades que finalizaran en una crisis con capacidad de extenderse a los territorios de los aliados.

La tan temida amenaza monolítica de la Unión Soviética, que tantos quebraderos de cabeza dio a los Estados Mayores aliados —y tanto renombre al boquete del Fulda— tan sólo era ahora una remota posibilidad que los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma definieron como “*riesgos e incertidumbres que acompañan el proceso de cambio y que no pueden considerarse aisladamente del hecho de que sus fuerzas convencionales son significativamente mayores que las de cualquier otro estado europeo y su arsenal nuclear comparable solamente al de los Estados Unidos*” (2).

La Alianza Atlántica, en Roma, apunta a los países de la periferia sur de la OTAN como seno de un poder militar y de una proliferación de tecnologías armamentísticas crecientes (3). Esta mención es importante desde la perspectiva española y su visión sobre el área mediterránea ya que, sin mencionarlo explícitamente, el Mediterráneo estaba en la mente de quienes redactaron y aprobaron aquel Concepto Estratégico como un área de riesgo y proliferación.

Asimismo, los aliados reconocieron que los intereses de seguridad de la Alianza podían ser afectados por otros riesgos de variada naturaleza,

(2) Párrafo 10 del Nuevo Concepto Estratégico de 1991.

(3) Párrafo 11 del Nuevo Concepto Estratégico de 1991.

citando expresamente a la proliferación de armas de destrucción masiva, la interrupción del flujo de recursos vitales y las acciones de terrorismo y sabotaje.

En resumen, la Alianza asumía una nueva —y mucho más amplia— concepción del riesgo que podría uno atreverse a configurar, compuesto por tres actores principales. El primero, la capacidad militar soviética, incluida la dimensión nuclear, que seguía siendo considerada como “el factor más significativo” (4) a tener en cuenta para mantener el equilibrio estratégico en Europa. El segundo, el reconocimiento de un aumento de la posibilidad de aparición de crisis de rápido desarrollo. Y, finalmente, la existencia de nuevos riesgos: algunos muy específicos —la proliferación— y otros más generales y de momento de alcance desconocido —el terrorismo y el sabotaje—.

La Alianza no se enfrentaba con el final de los conflictos internacionales sino con la evidencia de una profunda metamorfosis de los mismos.

Sin duda esta nueva concepción del riesgo para los aliados tuvo su origen en los cambios que se produjeron durante los años 1989-1991 en el entorno de la seguridad europea, pero no es menos cierto que esa nueva concepción iba a exigir a la propia Alianza una profunda adaptación de sus estructuras y al mismo tiempo constituir uno de los elementos básicos del diseño de su propio futuro. Un futuro que vería definir a los aliados su aproximación a la seguridad en la actualización del Concepto Estratégico de 1999.

LA PERCEPCIÓN ALIADA DEL RIESGO EN 1999

Buena parte de los riesgos identificados por la Alianza en 1999 son herencia de los que ya se contemplaron en 1991: escasa posibilidad de una agresión convencional a gran escala, existencia de fuerzas nucleares que es necesario tener en cuenta y el peligro de que inestabilidades y tensiones generen crisis o, eventualmente, conflictos.

Los riesgos, de naturaleza militar y no-militar, mantienen su carácter de multidireccionalidad y su dificultad de predicción, enfatizándose aquellos,

(4) Párrafo 13 del Nuevo Concepto Estratégico de 1991.

ya mencionados, con potencial para resultar en inestabilidades que conduzcan a la aparición de crisis en la periferia de la Alianza.

Sin embargo, una simple lectura de los textos de 1991 y de 1999 sería suficiente para, a pesar de advertir fácilmente un buen número de similitudes, notar claramente también que existen considerables diferencias.

Diferencias, por otra parte, más que justificadas. Los ocho años que median entre las dos versiones del Concepto Estratégico aliado no tienen nada que ver con las décadas de la Guerra Fría, en las que la bipolaridad no vislumbraba otro eje que no fuera el Este-Oeste y se libraba la batalla por la hegemonía, a golpe de conflicto, lejos del continente europeo.

Entre 1991 y 1999 la seguridad europea vivió momentos muy especiales. No sólo se culminó la desaparición del Pacto de Varsovia y el desmembramiento de la Unión Soviética, sino que la descomposición de Yugoslavia trajo consigo dos guerras —con independencia de su denominación legal— en pleno corazón de Europa: Bosnia y Kosovo.

La Guerra del Golfo fue también protagonista de parte de aquel período de tiempo, alertando al mundo occidental sobre la posibilidad de perder determinados recursos que le son vitales.

Los Balcanes se convirtieron en escenario no sólo de los conflictos antes reseñados sino también de la crisis de Albania, verdadero ejemplo de una destrucción social y económica con clara amenaza de extensión a países vecinos, de un considerable incremento de los fanatismos étnicos y religiosos e incluso de un fundamentalismo político. Macedonia no dejó tampoco de contribuir, como la mayoría de los países balcánicos, a aumentar la inseguridad. Y como consecuencia de todo ello, Europa asistió asombrada al mayor flujo de refugiados de todas las etnias y en todos los sentidos desde la Segunda Guerra Mundial.

El Caúcaso, área de encrucijadas y de especial interés para Rusia, vivió, y sigue haciéndolo, las consecuencias de la aparición de los llamados Nuevos Estados Independientes y su lucha por encajar como estados soberanos en la nueva Europa. Los mismos miembros del extinto Pacto de Varsovia sufrieron las inestabilidades de su transición política y de la transformación de sus estructuras nacionales en todos los niveles.

La ribera sur del Mediterráneo también aportó su “granito de arena”, aunque, cuantitativamente hablando, en mucho menor grado que el resto de zonas periféricas a la Alianza. El brote fundamentalista en Argelia y los

movimientos migratorios masivos hacia el Norte son quizá los rasgos más distintivos en el capítulo de los riesgos.

Mientras tanto la gran heredera de la antigua Unión Soviética, Rusia, cosechaba fracaso tras fracaso en sus intentos reformistas para lograr el control y la estabilidad social y económica, e incluso sufría un intento de golpe de estado. Esa misma inestabilidad en un país de proporciones gigantescas genera más inestabilidad. En primer lugar, porque se pierde el factor de control que una nación como Rusia debe ejercer en su periferia y en segundo lugar porque no transcurre mucho tiempo antes de que se haga realidad el refrán "a río revuelto, ganancia de pescadores". Los Nuevos Estados Independientes e incluso las propias repúblicas rusas tardaron poco en reclamar antiguas aspiraciones contribuyendo aún más al desorden ruso. Chechenia es tan sólo un ejemplo.

Las consecuencias de un foco tan extenso de tensión, apoyado y unido además geográficamente en el Oriente Medio, no se hicieron esperar. Sin duda, la principal de ellas por su importancia global fue la preocupación por el control de las armas nucleares. Si bien Occidente actuó rápidamente para limitar las armas nucleares al territorio ruso y dismantelar o transportar aquellas fuera de aquel, también es cierto que estas iniciativas occidentales fueron motivo de un aumento del tráfico de materiales y tecnologías.

Este tráfico no sólo se circunscribió al campo nuclear. Las tecnologías para la producción de armas de destrucción masiva fueron objeto de mercadeo en un intento de aprovechar las coyunturas provocadas por la inestabilidad.

La falta de poderes estables y controles eficaces en el área generó una profusión de bandas y grupos que aprovechando, como caldo de cultivo, la carencia de sistemas policiales, la confusión provocada por situaciones de enfrentamiento entre etnias y la pobreza generada en muchos lugares se asentaron dando lugar a la creación de mafias que gestionaron todos los aspectos del crimen organizado.

Como guinda a esta situación, el terrorismo internacional hizo su aparición en diversas ocasiones, de las que tres quedaron bien grabadas en la mente de todos: el atentado con gas Sarin del metro de Tokio y los ataques a las embajadas norteamericanas de Nairobi y Dar Es Salaam.

Probablemente la anterior descripción pormenorizada de los riesgos y tensiones que afrontaba la OTAN en la década final de los noventa pueda

llevar al ánimo del lector una sensación más allá de la inquietud. Pongamos las cosas en su sitio. En cuestiones de seguridad, donde la percepción o el interés particular deforman la realidad, casi todo es relativo y es obligado por tanto utilizar referencias.

La Alianza ya no se enfrentaba a una amenaza militar directa contra su territorio, ni tenía que planificar el día después de un ataque nuclear. Sólo estos dos factores son más que suficientes para valorar en sentido positivo la evolución de la seguridad. Pero se había llegado a una situación que, simplificada, había permutado una amenaza directa y conocida por una variedad de riesgos polifacéticos e impredecibles. De la confrontación entre dos bloques estables la OTAN llegaba ahora al asombro de ver enfrente un mundo de inestabilidades.

Sin lugar a dudas, los aliados eran más que nunca una isla de estabilidad en un mundo de inestabilidad creciente.

La situación anterior fue el marco que los aliados tenían ante sí —“in and around Europe”— cuando se iniciaron los trabajos de redacción de la actualización del Concepto Estratégico de 1999 en el verano de 1998. Todas las circunstancias se habían producido o desencadenado y, para ser fieles a la verdad, solamente la crisis de Kosovo no había estallado como haría durante la primavera siguiente, pero es más que probable que determinados aliados contaran ya con lo que fue su desenlace a la hora de definir las perspectivas estratégicas (5) de la OTAN.

La crisis de Bosnia —originada en el país, Yugoslavia, que aparecía como menos problemático de los que iniciaron su transición hacia Occidente— fue sin duda el factor que más influyó en la concepción del riesgo aliado, sin olvidar los conflictos surgidos al desaparecer la Unión Soviética. Y las causas que motivaron dichas crisis constituyeron los elementos a considerar como riesgos fundamentales. Como lógica consecuencia, los problemas sociales, económicos y políticos, las rivalidades religiosas y étnicas, las disputas territoriales, la violación de los derechos humanos y la disolución de los estados, quedaron identificados genéricamente como los orígenes de la aparición de inestabilidad local o incluso regional.

La proliferación de armas de destrucción masiva es el único riesgo identificado específicamente. Desde la Cumbre de Bruselas de 1994, la

(5) Título de la Parte II del Concepto Estratégico al que pertenece el apartado “Security challenges and risks”.

Alianza, impulsada especialmente en este campo por las percepciones de los Estados Unidos y Turquía, ha mantenido este riesgo entre los puntos principales de su agenda. En Washington los aliados hacen una especial mención a la posibilidad de que algunos estados y los llamados “non-state actors” (6), teniendo en cuenta la mayor facilidad y posibilidad de adquisición de materiales y tecnología, puedan disponer de armas de destrucción masiva.

Las nuevas tecnologías no pasaron inadvertidas en el análisis de riesgos para la Alianza. Así, tanto la difusión de la tecnología necesaria para la producción de este tipo de armas por parte de un posible adversario como el cada vez mayor empleo de la técnica en el propio control y empleo del armamento aliado son objeto de mención por parte de la Alianza.

Por último, la OTAN, como ya hiciera en 1991, expresó su deseo de consultar para cooperar y coordinar sus esfuerzos en la gestión de riesgos que, si bien en principio determinados aliados intentaron que fueran asumidos como responsabilidad común, quedaron adscritos a los respectivos ámbitos nacionales: terrorismo, sabotaje y crimen organizado.

En los ocho años transcurridos entre Roma y Washington, el crimen organizado se había ganado un nada tranquilizador hueco entre las preocupaciones aliadas. En este mismo cesto de riesgos se consideraron los derivados del movimiento incontrolado de gran número de personas, es decir, los grandes flujos migratorios ocasionados bien por los conflictos armados, bien por la búsqueda de un mejor futuro recurriendo a la inmigración, en la mayoría de los casos de forma ilegal.

Mención especial merece la referencia de los aliados al riesgo nuclear. A diferencia de 1991, Washington no identificó a la Unión Soviética / Rusia como el agente nuclear a considerar. En el texto se recurrió a una elegante fórmula (7) para obviar cualquier reconocimiento de un posible adversario, pero se mantuvo la necesidad de apreciar el factor nuclear. La confirmación de la estrategia nuclear aliada que en sí suponía el propio Concepto Estratégico, así lo requería.

(6) Con este término, la Alianza designa a aquellas organizaciones o grupos que no constituyen estados.

(7) “La existencia de poderosas fuerzas nucleares fuera de la Alianza....” (Párrafo 21 del Concepto Estratégico).

LA NEGOCIACIÓN DE LOS ALIADOS SOBRE EL RIESGO

Los debates para consensuar la forma en la que los aliados contemplaban los riesgos para la OTAN fueron de los más complejos en la negociación del Concepto Estratégico. Cada miembro de la Alianza era consciente de que el apartado riesgos era un factor fundamental en el diseño de la nueva estrategia y suficiente justificación para la adopción de decisiones tan importantes como, por ejemplo, las nuevas misiones.

A nadie pasaba inadvertido que si la naturaleza y propósito de la Alianza era un factor más o menos invariable, la suma del nuevo entorno estratégico —contexto estratégico en la jerga del documento— más la ampliación del área de actuación, iban inequívocamente a ser enfrentados con la concepción del riesgo para definir, en una secuencia lógica, lo que la Alianza debería asumir como misiones.

De ahí el enorme interés de todos los aliados en que la concepción común del riesgo se ajustase lo más posible a su percepción nacional del mismo. Esta afirmación no significa que se descapitalizase uno de los sagrados principios de la OTAN, el consenso, sino que describe el reflejo de la realidad de una organización que es la suma de unos intereses particulares, ponderados con el mayor o menor peso político de cada miembro dentro de ella, que terminan por adaptarse en beneficio de todos.

En este tipo de debates en la Alianza, cada miembro intenta extender a la organización una especie de extraterritorialidad de sus propias percepciones. No es extraño, por tanto, que en los estadios iniciales de la negociación se intente “vender el producto” a los demás. Por supuesto, todos asumen que determinados aliados serán los que mayor influencia tendrán por razones obvias que no vienen al caso.

Es difícil que un país aliado del Norte de Europa acepte como suyo un riesgo puntual que percibe un aliado del Sur, y viceversa. Este hecho se ha venido haciendo más patente a medida que la amenaza única ha desaparecido, la organización ha aumentado su número de miembros y el área de actuación de la OTAN se ha ampliado. En definitiva, se han multiplicado los factores y percepciones diferentes que constituyen en sí el concepto de riesgo.

Si además se añade la nueva dimensión de la Alianza en cuanto a organización de seguridad versus la tradicional concepción de organización exclusiva de defensa, la cantidad de parámetros a considerar como

sujetos posibles de afectar a la seguridad de todos, crece también de forma importante.

Por último, gravitaba también en la negociación una corriente de opinión que preconizaba la búsqueda del mayor número de riesgos posibles, con el objetivo, claramente erróneo, de dar mayor "razón de ser" a la existencia de la propia Alianza. Su adopción hubiera significado la globalización de funciones de la OTAN y su involucración en ámbitos para los que ni está preparada ni debe estarlo.

La posición española en esta parte de la negociación no fue fácil. La identificación en 1991 del Mediterráneo, mencionada anteriormente, como área de riesgo y proliferación no satisfacía a España por varios motivos. En primer lugar, España no considera los problemas del Mediterráneo como globales ni de tratamiento único. No se puede aceptar que la problemática del Magreb tenga la misma calificación que el casi permanente conflicto-crisis que es el Oriente Medio, y que casi siempre contamina al primero. Asimilar el grado de proliferación del conjunto de países mediterráneos del Oriente Medio con los de la parte occidental del Norte de África es alejarse de la realidad e injusto con el hecho objetivo de que la carrera de armamentos más importante desde el final de la Guerra Fría se dio con motivo del problema árabe-israelí.

Por otra parte, el entorno de seguridad tangible y el proceso de transformación emprendido en toda Europa exigía de la Alianza la no identificación de nadie como riesgo específico. El Mediterráneo no podía ser una excepción a las iniciativas de diálogo y cooperación que la Alianza llevaba impulsando varios años. Sensus contrario, el Diálogo Mediterráneo no habría tenido justificación.

Asimismo, aceptar referencias a la periferia sur de la Alianza como área de inestabilidades y riesgos suponía de facto el traslado de la antigua frontera Este-Oeste por la Norte-Sur. Ni las circunstancias ni los actores a ambos lados de esas fronteras son los mismos. No se puede entrar en la paradoja de tomar medidas de cara al Sur que produzcan desconfianza cuando la nueva dimensión de seguridad aliada tiene como objetivo el fomento de lo contrario.

No por ello España negó la existencia de focos de inestabilidad en la ribera sur del Mediterráneo. Lo que España no aceptó fue la identificación de un área a enfrentar a la Alianza, sino que abogó por un área sujeto de cooperación y transparencia como mejor solución a las causas genera-

doras de inestabilidades. El principio en el que España basó su postura fue el de gestionar las relaciones con las naciones periféricas de la OTAN en una atmósfera de cooperación y no en una de disuasión militar.

La Alianza ha tomado conciencia de los problemas mediterráneos, especialmente desde el inicio del proceso de paz en Oriente Medio, y éstos han pasado a ocupar un lugar en la agenda, pero a veces convertidos convenientemente en problemas de seguridad. Contra esta tendencia e intención, España ha presentado y continúa haciéndolo una prescripción de democratización, desarrollo económico y social y fomentando el empleo de mecanismos de prevención de conflictos y generadores de seguridad en toda la región.

El resultado final de la concepción del riesgo aliado es una irrefutable demostración de la capacidad de diálogo en el seno de la Alianza. Sin entrar en detalles que exigirían señalar nominalmente a sus miembros, el Concepto Estratégico de 1999 recoge prácticamente las aspiraciones e inquietudes de todos los aliados, incluyendo aquellos matices que para algunos eran fundamentales.

Los párrafos dedicados a los riesgos contienen el lenguaje suficiente para deducir qué riesgos son motivo de actuación y cuáles se reconocen a vigilar y mantener la atención sobre ellos.

Las características de los riesgos: incertidumbre, omnidireccionalidad, dificultad de predecir, naciente aparición y, fundamentalmente, la indefinición de los mismos, son fielmente observadas en el Concepto Estratégico de una Alianza adaptada al equilibrio inestable de la realidad actual.

LOS NUEVOS RIESGOS

Bajo este título pueden englobarse aquellos riesgos fuera del tipismo de los clásicos “enemigos” de una organización defensiva. El Concepto Estratégico de 1999 cita el crimen organizado, el terrorismo, el sabotaje, la interrupción del flujo de recursos vitales, las migraciones masivas y los ataques a los sistemas de información.

Por su actualidad, carácter distintivo, tendencia creciente y mayor interés para España, vamos a tratar en detalle los dos primeros. No significa esta distinción que los demás no deban ser considerados, pero una eclosión en sus estados más graves, y desgraciadamente, el crimen organizado y el terrorismo están alcanzando niveles altamente preocupantes,

podría hacer que ellos solos fueran las auténticas causas del resto de nuevos riesgos.

El crimen organizado

El crimen organizado es hoy en día un auténtico desafío a la seguridad de carácter transnacional. Basta pensar en el número de vidas que cuesta su penosa existencia —del que no se debería restar al causado por el tráfico de drogas tan ligado a la realidad del crimen organizado— y reconocer que muy pocos gobiernos aceptarían unos niveles de bajas similares en una operación de mantenimiento de la paz, ataques externos o terrorismo. Un dato demoledor ilustra la afirmación anterior: en el espacio Schengen —una de las áreas consideradas como mejor protegidas del mundo— 16 personas murieron diariamente durante 1996 (8). Unas cifras que claramente demuestran el desafío de este riesgo a la autoridad y leyes de los estados.

La aceptación de considerar estas muertes como asunto interno, como si fueran accidentes de tráfico, no parece una buena política.

El crimen organizado dedica hoy sus enormes recursos económicos directa y deliberadamente a desestabilizar las sociedades, los sistemas políticos y las administraciones oficiales. Hay multitud de ejemplos de sus intentos y logros de acceder a las estructuras de poder.

En términos aliados, la periferia de Rusia, los Balcanes, el norte de Sudamérica y extensas áreas del Oriente Medio son probablemente las más afectadas. Sin olvidar que constituyen las bases de partida para su infiltración en las sociedades más protegidas y estables.

El crimen organizado no se está deteniendo en su mera existencia aislada a base de organizaciones independientes. Evoluciona hacia una especie de red de crimen sistémica que empieza a dejar ver sus alianzas entre países que tradicionalmente han sido base de los grandes grupos criminales: Rusia, China, Italia, Japón y EE.UU. (9). Las anteriores menciones específicas a determinadas naciones no son más que un simple indicador que no debe servir de referencia para concentrarse solamente

(8) "Prix et profits". Marie-Chistine Dupuis. París, 1996.

(9) Intervención de James Holden-Rhodes en el Seminario "New risks and European security". WEU-ISS. París, noviembre de 1997.

en esas áreas. Se perdería la realidad de la formidable interconexión que existe entre todos los grupos criminales.

Otros países aportan el necesario apoyo fiscal y bancario como tapadera y depósito de las inmensas cantidades de dinero manejadas por el mundo criminal.

Una primera prueba de la escala estratégica del crimen organizado está siendo dada por la propia desaparición de la Unión Soviética. Los grupos criminales de la era soviética se han trasladado desde una versión “totalitaria” —menos visible y relevante— hacia otra de “libre mercado” que está socavando parcelas importantes del estado ruso. Las “mafya” existentes en Azerbayán, Georgia, Kazakhstán y Uzbekistán —activas desde el período 1960-1980— exigieron a los líderes de Moscú en la década de los noventa la sustitución de determinados cargos públicos corruptos a nivel local por no considerarlos “justos”.

La liberalización del régimen ruso ha alcanzado también al crimen organizado, al encontrarse con una situación favorecedora de su desarrollo: antiguos oficiales bien entrenados que se incorporaron como mejor medio de vida, el colapso de los sistemas judiciales y policiales, la falta de alternativas morales al desvanecerse la antigua ideología y la absoluta carencia de sistemas de aduanas, bancarios y fiscales. Mención especial merece la falta de crítica occidental sobre el destino de los considerables fondos de ayuda que se destinan a la economía rusa.

La proyección global antes apuntada no ha hecho más que empezar. Todos los países del Este y Centro de Europa están afectados en mayor o menor medida. Hasta la cuna de la “Cosa Nostra” y la “Camorra” encuentra hoy la competencia feroz de la erupción de grupos albaneses, kosovares, serbios, turcos y rusos bien organizados, que, a veces, culmina en una coordinación eficaz creándose grupos todavía más fuertes.

Del poder desestabilizador del crimen organizado bastan los ejemplos del juicio contra el antiguo primer ministro Andreotti o la caída de determinados gobiernos en Turquía o Albania. Pero sin duda, Albania es el máximo exponente de los efectos estratégicos y desestabilizadores del crimen transnacional. A través de la bancarrota de las famosas “pirámides financieras” se generó la pesadilla de una república criminal en pleno corazón del Mar Adriático, a la que siguió la explotación de los emigrantes clandestinos y el establecimiento de relaciones con los grupos radicales kosovares.

Muchos países aliados han sido elegidos como objetivos por los grandes grupos criminales. Las “*triadas chinas*”, una vez seleccionada Holanda como cabeza de puente, se expanden a Italia, Francia, Bélgica, Alemania y Reino Unido. Los cárteles colombianos utilizan España como punto de entrada y paso de su droga destinada a financiar más tarde al crimen organizado en toda Europa.

Es delicado y difícil vislumbrar un papel a jugar por la Alianza frente a este riesgo. De hecho, España no apoyó su mención explícita como riesgo motivador de acciones concretas y los aliados lo encasillaron en objeto de consulta y coordinación de las medidas que nacionalmente se adopten. Ni el análisis llevado a cabo extrae conclusiones en sentido distinto. Pero lo que es más importante es mantener la atención, una atención extrema por parte de la comunidad democrática y pacífica que representa la Alianza sobre las posibilidades nacientes y potencialmente vastas que este riesgo supone.

En la ayuda al desastre albanés, Italia lideró una “*coalition of willing*”. La proximidad geográfica y la sensibilidad de Italia por la exportación de muchas miserias desde Albania hacían obligación de la necesidad. Pero hay muchas más Albanias potenciales, y con situaciones geográficas mucho más cercanas a intereses de seguridad comunes para los aliados.

El crimen organizado tiene hoy casi idéntica facultad de generar inestabilidades que muchas divergencias nacionalistas, étnicas o religiosas que ya han motivado conflictos dramáticos afectando a la Alianza. Y aunque no fuera capaz por sí mismo de generarlas, puede lograr que esas divergencias se exacerben lo suficientemente para provocar su escalada. Así, el crimen continuaría con su vieja táctica: actuar y después permanecer en la sombra; algo que es consustancial con él y que sabe manejar eficazmente.

Terrorismo

La OTAN, a pesar de la presión de algunos aliados, no ha variado su mandato con respecto al terrorismo. Los Conceptos Estratégicos de 1991 y 1999 son prácticamente iguales en relación a esta cuestión. Continúa siendo un asunto nacional, aunque los países miembros se han comprometido a consultarse e incluso a coordinar los esfuerzos contra este nuevo tipo de riesgo.

El debate de esta cuestión se planteó en términos muy simples. Si se reconocía como un riesgo a la seguridad de la Alianza y se extendía a todo su ámbito internacional, las fuerzas aliadas habrían de ser implicadas en su lucha.

En el posicionamiento del debate, se plantearon desde el principio dos posturas: la primera, defendida por aquellos países que sentían y sufrían los efectos del terrorismo allende sus fronteras —terrorismo internacional— y aquellos cuyas consecuencias se limitaban a su propio territorio, por tener este riesgo un carácter exclusivamente doméstico.

La dificultad que subyacía en la segunda de las posturas para aceptar plenamente a la primera era un elemento de carácter político. El terrorismo doméstico conlleva unas enormes implicaciones políticas de orden interno en el país que, desafortunadamente, lo sufre. Por el contrario, el terrorismo internacional carece de connotaciones políticas identificadas, si se prescinde de las que, coyunturalmente, existen por razón del lugar dónde actúa, que no suele ser siempre el mismo. Por esta razón, era lógico que un buen número de aliados no vieran con buenos ojos una posible implicación multilateral en un asunto tan sensible nacionalmente.

La protección de la infraestructura y fuerzas aliadas sí logró el consenso y como tal se encomendó a las fuerzas convencionales de la Alianza.

Una vez pasada la agitación de la negociación del Concepto Estratégico, e intentando analizar un poco más en profundidad esta cuestión, puede concluirse que la Alianza adoptó una decisión lógica sobre el terrorismo habida cuenta de los términos en que se planteó el debate. Pero, quizá, la OTAN se quedó corta en su valoración del terrorismo internacional o el miedo a ser acusada de globalización funcional hizo que en algunos riesgos prefiriera aplazar su implicación o incluso renunciar a ella a cambio de lograr el acuerdo en otras tareas.

El terrorismo más peligroso para la seguridad de las naciones es el terrorismo estatal. En el pasado, la Unión Soviética o la Alemania de Hitler utilizaron el terror como arma para retener el control de áreas completas llegando incluso a modificar la demografía de dichas áreas. No hace mucho, en la Europa del siglo XXI hemos tenido un dramático ejemplo. El presidente Milosevic utilizó el terror en Kosovo con idénticos objetivos fundamentándolo en un nacionalismo y un fanatismo étnico exacerbados.

Sin duda, el objetivo final de la actitud serbia era la extensión del conflicto a todos los Balcanes. No era nada difícil polarizar una situación de conflicto en una sociedad con tanta diversidad de grupos religiosos, comunidades y etnias.

El caso de la Jihad islámica palestina o de Hamas ha demostrado claramente la influencia que puede tener en el proceso de paz de Oriente Medio minando la confianza en aquellos que buscan una solución pacífica. Se podría añadir, a riesgo de generar algún tipo de polémica, el asesinato de Isaac Rabin —un líder con un enorme apoyo popular e identificado como clave para el éxito del proceso de paz— a manos de un extremista judío justo antes de unas elecciones generales.

Casos parecidos en África o Asia también se dan, pero la naturaleza de este trabajo exige centrar la atención en zonas próximas a Europa, sin por ello olvidar al fundamentalismo, especialmente el argelino, que puede poner en peligro la estabilidad de un área próxima al continente europeo, ni dejar de denunciar a aquellos estados que, patrocinando, entrenando o dando asilo a terroristas, son también responsables de estar alimentando la inestabilidad.

Es necesario reconocer, tristemente sin duda, que el terrorismo dispone hoy de un potencial estratégico en ciertas circunstancias que nunca tuvo en el pasado.

Pero no sólo existe el riesgo del tipo de terrorismo mencionado, más o menos asociado a la política o a un estado. El terrorismo, que como cualquier otro aspecto es también sujeto de globalización, se ha transformado profundamente desde que terminó la etapa de control y manipulación gubernamental de los movimientos de guerrilla propios de la Guerra Fría. Podría decirse que se ha desregularizado y abandonado el sedentarismo. Es decir, se ha “privatizado”, uniéndose a organizaciones criminales, y ha extendido su alcance a cualquier rincón del globo.

El final del siglo XX nos ha traído este nuevo tipo de terrorismo, independiente, con abundantes recursos económicos, complejas redes de militantes y actuando en espacios muy grandes. Sus causas presentan tal diversidad que no se puede encasillar en ninguna de ellas. Caben aquí, desde los seguidores de Aum Shinrikyo utilizando el gas Sarin en Tokio, hasta Ramzi Youssouf, cerebro del atentado del World Trade Center, pasando por la financiación de Bin Laden, paradójicamente, antiguo colaborador de la CIA en Afganistán, o la demolición del edificio de Oklahoma City a manos de una sombría organización.

La globalización ha llegado también al terrorismo internacional y la internacionalización también ha alcanzado al terrorismo doméstico. Existe un sistema internacional de infraestructuras, armas, propaganda, inversiones, etc, que alimenta día a día esta lacra.

La Alianza no decidió equivocadamente al no involucrar sus fuerzas en esta lucha, pero la OTAN es bastante más que la suma de sus efectivos militares. La Alianza como comunidad de países con los mismos valores y principios debió comprometerse a una cooperación sin límites, quizá en el desarrollo de un sistema común de inteligencia contra-terrorista, basada en una voluntad política firme de abordar este riesgo que, aparentemente controlado, sigue latente, “esperando su oportunidad para generar tensiones o conflictos” (10).

¿OTROS RIESGOS ?

El Concepto Estratégico es un documento “políticamente correcto” aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países aliados y por consiguiente, marco de referencia y, en teoría, de obligado cumplimiento para todos los que componen la organización.

Es de dominio público que la totalidad de los aliados habrían hecho “su” concepto estratégico si la tarea hubiese sido encomendada a cada uno, y que todos echan en falta algo o creen que sobra determinada referencia.

Desde un punto de vista conceptual, el Concepto Estratégico glosa las relaciones pacíficas, la no existencia de adversarios, impulsa el diálogo, la cooperación y la asociación como elementos fundamentales de relación, y al mismo tiempo, materializa las necesarias directrices a sus fuerzas militares para prepararse a intervenir en las crisis y afrontar los riesgos y desafíos del siglo XXI.

Parece impecable en su concepción y desarrollo. Y probablemente lo sea y no es pretensión de las líneas que siguen hacer su crítica y mucho menos desvirtuar su validez y vigencia. La intención es examinar con cierto detalle los riesgos genéricos señalados en el Concepto Estratégico y enfrentar su contenido a situaciones ya vividas o a hechos sucedidos.

(10) MANDELBAUM, MICHAEL. “*Turbulent Peace: The US role in a dynamic world*”. Febrero 1996.

Rusia y las operaciones aliadas de respuesta a las crisis

A pesar de que el Concepto Estratégico vio la luz a finales de abril de 1999 con su previsión de realizar, si fuese necesario, operaciones de respuesta a las crisis, la OTAN había iniciado este tipo de acciones en 1993 en Bosnia y a principios del año 1999 en Kosovo.

Desde que la Alianza anunció su voluntad de ampliarse en 1994, las relaciones entre Rusia y la OTAN discurrieron con no pocos sobresaltos, como la negativa rusa a firmar la Asociación para la Paz, la no implementación del primer Programa Individual que Rusia dejó extinguir para posteriormente no renovarlo, etc. La firma del Acta Fundacional OTAN-Rusia en mayo de 1997 pareció, a pesar de los roces habidos en IFOR y SFOR, normalizar las relaciones, especialmente porque Rusia creyó que la OTAN le garantizaba un mecanismo a través del cual podría influir en la política aliada. Fue el principio del nacimiento de un mito para los rusos que el bombardeo sobre Serbia volvió a dejar a nivel de realidad.

Uno de los efectos de la guerra de Kosovo en las relaciones OTAN-Rusia es que terminó con el mito del aparentemente feliz matrimonio que la especial relación del Acta Fundacional significaba. Esta impresión no sólo fue expresada por la clase política rusa sino que tuvo un eco importante para la opinión pública. La interpretación rusa fue, y sigue siendo, que cinco años de asociación no evitaron que la OTAN arriesgara la relación con ellos por una aventura militar en los Balcanes.

La campaña de la OTAN hizo que los estamentos político y militar rusos consideraran dos categorías de amenazas para sus intereses vitales (11). La primera fue la amenaza de un aumento de inestabilidad en la propia Rusia y en sus fronteras, al proyectarse el apoyo del mundo occidental a los separatistas albaneses, como un factor que podía fomentar el propio separatismo dentro de Rusia y en otros estados de la antigua Unión Soviética. No se puede descartar el buen número de similitudes, para la visión rusa, entre los chechenos y el antiguo Ejército de Liberación de Kosovo.

(11) ANTONENKO, OKSANA. "Russia, NATO and European security after Kosovo".

Una segunda categoría de amenaza percibida por Rusia se reflejó en el temor expresado por los militares rusos de que Kosovo pudiera ser el modelo de intervención de la OTAN en conflictos que logran originarse dentro del antiguo territorio soviético o incluso en la misma Rusia.

Estos temores se vieron aumentados por los llamamientos que desde Georgia y Azerbayán se hicieron para que la Alianza interviniera en sus propios conflictos internos.

Las operaciones aliadas en Kosovo es probable que contribuyeran a la actual revisión de la doctrina militar rusa y al posterior ajuste que sufrió su política de defensa. Cabe recordar que el borrador de la doctrina rusa llevaba en preparación más de tres años sin lograr el necesario apoyo político y militar y que, en consecuencia, no se remitió nunca al Consejo de Seguridad ruso. Sin embargo, el Ministerio de Defensa publicó el 9 de octubre de 1999 el nuevo borrador, reflejando claramente las lecciones que el estamento militar ruso había extraído de la campaña de Kosovo.

El documento refleja un giro brusco en la importancia de las amenazas que pueden originar los problemas externos, en contraposición con su texto inicial en el que predominaban los considerandos relativos a las cuestiones de índole interna.

El nuevo borrador de la doctrina enfatiza la amenaza de una agresión militar directa contra Rusia y sus aliados; una amenaza que solamente puede ser disuadida *“mediante una política exterior activa y el mantenimiento de fuerzas nucleares y convencionales en un alto grado de disponibilidad”*. Aunque no menciona explícitamente que dichas amenazas provengan de Occidente, algunas de las citas que hace dejan poco lugar a la duda:

- intentos de ignorar los intereses de Rusia en gestionar los problemas de seguridad internacionales y de evitar que Rusia se convierta en uno de las potencias de un mundo multipolar.
- el debilitamiento de NN.UU y de la OSCE.
- realizar campañas militares sin mandato de NN.UU. y en clara violación de la ley internacional.
- ampliación de alianzas militares con riesgo para la seguridad de Rusia y sus aliados.

La crisis de Kosovo confirmó, en términos muy claros, la creciente diferencia en capacidades convencionales entre Rusia y la OTAN,

diferencia, por otra parte, bien conocida por los políticos y expertos rusos (12).

Junto con las limitaciones económicas para adquirir nuevos equipos y materiales, esta realidad ha empujado a los militares rusos a aumentar considerablemente su intención de recurrir a las armas nucleares. Rusia había renunciado ya a su antigua política nuclear del “primer-uso” en 1993, pero después de las operaciones de Kosovo, la cúpula militar recalcó una vez más su determinación de utilizar las armas nucleares si no era posible organizar una adecuada respuesta convencional a una posible agresión.

Nada está más lejos del ánimo del autor que anteponer los hechos anteriores a la conveniencia y oportunidad de la intervención aliada en Serbia. Pero no se debe ocultar que las consecuencias de un intento aliado de evitar un riesgo de escalada en los Balcanes ha tenido indudablemente un efecto “colateral” en Rusia con claro aumento del riesgo, de naturaleza diferente, que existía antes de la crisis kosovar.

El mantenimiento de la política nuclear aliada

El Concepto Estratégico actualizado no modificó la estrategia nuclear aliada ni su doctrina de empleo, e incluso el posible debate sobre estas cuestiones fue evitado drásticamente.

La existencia de un considerable arsenal nuclear ruso y la capacidad de disuasión frente a la proliferación de armas de destrucción masiva fueron argumentos lo suficientemente sólidos para mantener la antigua política nuclear aliada. Muy pocos aliados mantuvieron la postura de disminuir el papel político de las armas nucleares en la política de seguridad de la Alianza.

La importancia del arma nuclear para la Alianza está fuera de cuestión en términos de disuasión para un posible agresor. La incertidumbre de la posible respuesta aliada ejerce un papel intimidatorio de enorme magnitud.

Pero el debate sobre la posesión del arma nuclear, complejo dónde los haya, no presenta solamente el lado positivo de la garantía suprema que

(12) Sergei Stepashin declaró en ITAR-TASS el 7 de agosto de 1999: “no podemos decir que nuestros militares sean tan capaces como los de otros países”.

conceden estas armas al que las posee o sus aliados. Al igual que sus efectos, las cuestiones nucleares son de largo alcance.

La Alianza está sufriendo una presión cada vez mayor para modificar su política nuclear. No sólo cabe citar la oposición formal del Movimiento de No-Alineados iniciada en 1998 con ocasión de la reunión del Comité preparatorio del Tratado de No-Proliferación (NPT), sino que aumenta el número de líderes y representantes (13) que resaltan la importancia de revisar la política de la OTAN en materia nuclear.

Con independencia de otros objetivos de carácter interno, la posesión del arma nuclear y el valor político que confiere en la escena internacional fomenta en aquellos países con afanes de proliferación el deseo de obtener el status de potencia nuclear.

Las iniciativas de lucha contra la proliferación ven minimizados sus argumentos cuando los estados no-nucleares observan la determinación de los nucleares para mantener la posesión de sus armas. Los ejemplos de las pruebas nucleares de India y Paquistán en 1998 y la persistencia de Iraq en sus programas nucleares son buena prueba de ello.

La Alianza ha obviado el debate sobre su política nuclear. No se trata como algunas voces reclaman del aspecto puntual sobre la doctrina de "primer-uso", sino de una más amplia discusión sobre estrategia nuclear que es necesario abordar. Mientras que la Alianza mantenga una importante dependencia del arma nuclear como garantía de su seguridad —afirmación por otra parte cuestionada por su supremacía convencional— no será muy creíble su crítica a otros países que persiguen esa misma opción.

La polémica entre los defensores del arma nuclear como disuasión eficaz frente a los intentos de proliferación de armas de destrucción masiva, y aquellos que opinan, por el contrario, que la mera posesión del arma nuclear fomenta la proliferación como medio de contrarrestarla, está ser-

(13) Thomas Graham, embajador representante especial del Presidente de los EE.UU para Control de Armamento y Desarme desde 1994-97, escribió a los Jefes de Estado y de Gobierno aliados en los siguientes términos: "La política nuclear aliada está afectando de forma creciente a la salud del NPT. Si se continúa apoyando una política que atribuye un alto valor político a las armas nucleares, por ejemplo como demostración de la cohesión aliada, el coste en términos de eficacia de los esfuerzos de no-proliferación, será significativo. El beneficio de la Alianza manteniendo su postura es pequeño, pero es muy grande el esfuerzo que impide para prevenir la proliferación".



vida desde hace tiempo. En cualquier caso, la Alianza ha adoptado una política que está respaldada por argumentos sólidos, pero una organización vital para la seguridad del área euro-atlántica debe plantear abiertamente un debate de fondo. El riesgo de no hacerlo entraña una incertidumbre peligrosa: el riesgo aliado puede estar aumentando por una causa disfrazada o no reconocida.

La defensa contra las armas de destrucción masiva (14)

Este riesgo, calificado ya como amenaza potencial en varios comunicados de la Alianza, es el único al que la Alianza menciona específicamente en el Concepto Estratégico. Desde 1994, fecha en la que la OTAN decidió intensificar sus esfuerzos, políticos y de defensa, en la lucha contra la proliferación, ha ocupado buena parte de la agenda aliada.

La proliferación es percibida de muy diferentes maneras en el seno aliado. Hay países que por razones geográficas o de vecindad sienten muy de cerca este riesgo. Otros comparten la percepción general y los menos llegan a sentirse a salvo de su potencialidad. La globalización de las tecnologías y el tráfico de materiales necesarios para producir este tipo de armas, hacen que sea un riesgo que puede afectar a cualquier país, especialmente en lo relativo a las armas biológicas.

La Alianza estima que existen dos formas de sufrir un ataque con este tipo de armas: mediante un vector de lanzamiento o por medio de una acción terrorista, como sucedió en Japón con el atentado del metro de Tokio. La defensa contra la segunda posibilidad está más asociada a métodos policiales y sistemas de inteligencia que a una pura defensa militar. No sucede así con la primera, para la que los aliados han emprendido ya una serie de acciones a fin de protegerse, especialmente sus fuerzas desplegadas, contra el vector más probable de lanzamiento: los misiles balísticos.

Las probabilidades de sufrir un ataque de estas características están directamente relacionadas con la disponibilidad de medios de un posible agresor. Las fuentes de inteligencia aliadas no coinciden a la hora de sus valoraciones sobre la cantidad de medios existentes fuera de la Alianza y

(14) Aunque el arma nuclear es claramente un arma de destrucción masiva, se viene tradicionalmente atribuyendo la definición de destrucción masiva a las armas químicas y biológicas por disponer el arma nuclear de tratamientos y gestión específica en foros muy especializados.

tampoco en las posibilidades de dichos medios. Nuevamente se imponen las percepciones a la estricta realidad.

Durante la Guerra del Golfo, la coalición que se enfrentó a Saddam Hussein vivió buena parte del conflicto bajo la amenaza de un ataque con este tipo de armas. De entonces deriva la preocupación aliada por protegerse contra este riesgo. Los lanzamientos de cohetes libios sobre Italia aumentaron dicha preocupación, que se corroboró al revisar los programas que determinados países llevan a cabo para procurarse esta capacidad.

El riesgo existe sin duda, pero no existe una opinión unánime en el seno aliado sobre la inminencia del mismo y la necesidad de dotarse de sofisticados sistemas anti-misil que puedan garantizar una protección más que aceptable ante estas armas.

Sin embargo, la OTAN considera en todas sus actividades y ejercicios la presencia de armas de destrucción masiva como elemento parte del escenario en el que operará en caso de necesidad. El aspecto de defensa pasiva frente a estas armas está progresando, y a menor ritmo, los aspectos de defensa activa.

Varios países aliados han decidido dotarse de defensas contra los posibles ataques de misiles que pudieran transportar armas de destrucción masiva. Sin duda estos sistemas constituyen y constituirán todavía más en el futuro un importante activo a la hora de desplegar fuerzas aliadas en un teatro de operaciones.

Surge inevitablemente la cuestión, tan de actualidad hoy, de la intención de los Estados Unidos de dotarse unilateralmente de un sistema de defensa frente a ataques de misiles con capacidad de destrucción masiva.

El incremento de la proliferación y la perspectiva de que algunos países dispongan de capacidad de alcanzar el territorio estadounidense con misiles equipados de cabezas que porten armas de destrucción masiva, ha llevado a los Estados Unidos a la decisión de implantar el sistema conocido como Defensa Nacional de Misiles (NMD).

No es objeto de este trabajo entrar en una decisión soberana de un país, ni en la posible violación de las disposiciones del Tratado ABM, ni tampoco en valorar la oferta de los EE.UU. a Rusia para dotarse de uno similar y así evitar la denuncia de dicho tratado.

El análisis que se pretende elaborar intenta esbozar las posibles consecuencias de la puesta en práctica de un sistema como el NMD.

La primera consecuencia puede afectar de forma muy significativa a la estabilidad estratégica —incluso equilibrio— global. La implantación de un sistema que altere la igualdad que ahora supone el Tratado ABM en cuanto a sistemas de defensa anti-misil se refiere, significaría la inmediata ventaja de uno de los dos firmantes del Tratado y en consecuencia, el intento del perjudicado de buscar nuevamente la paridad, bien mediante el desarrollo de un sistema similar o bien —opción más que preocupante— mediante la consecución de una superioridad suficiente que garantizase la penetración de las defensas del adversario.

En caso de que los firmantes del Tratado, por cualquier motivo, continuasen en situación de equilibrio, puede aventurarse la hipótesis de un tercer país, adversario de Estados Unidos —y probablemente adversario también de sus aliados— que dispusiera de la capacidad de alcanzar su territorio con un arma de destrucción masiva. Al haberse habilitado el sistema de defensa, no tendría posibilidad de éxito y, como en el caso anterior, podrían suponerse dos situaciones: el agresor continuaría sus esfuerzos para lograr superar el sistema de defensa o podría plantearse la opción no descartable de represaliar a algún aliado de los EE.UU.

La cualidad de aliado del país con mayor poder militar de la Tierra que en circunstancias normales es sinónimo de garantía de seguridad, quedaría automáticamente convertida en sinónimo de riesgo potencial. Con independencia de esta consideración, la mitad de las hipótesis planteadas conducirían a una nueva carrera de armamentos para lograr obtener la capacidad de penetrar las defensas.

Incluso en el caso de que EE.UU. ofreciera un sistema parecido a Rusia para despejar sus reticencias a la modificación del ABM, es lógico pensar que el creador del sistema contaría con la posibilidad de conocer cómo vulnerarlo, con lo que difícilmente se daría el equilibrio buscado.

No se puede dejar de reconocer el derecho que cualquier país tiene de proteger a su población de la mejor y más segura forma posible, pero es necesario adoptar una decisión que no suponga la creación de un nuevo riesgo. Si se marginaran las opiniones de los aliados de la OTAN en este asunto, se estarían justificando las mismas decisiones que Rusia ha tomado tras la intervención aliada en Kosovo, pero esta vez la disensión sería en el seno de una organización que hace gala de un principio básico

como es el del reparto de responsabilidades y cargas —“burden-sharing”—, incluida la de suscribir la política nuclear.

UN SENTIDO AMPLIO DE LA SEGURIDAD

Los anteriores tres epígrafes han tratado de describir algunas consecuencias que se derivan de las propias actuaciones aliadas. La OTAN se ha diseñado y estructurado para afrontar los riesgos contra su seguridad, pero su propio diseño y actuaciones están también en algunos casos generando más riesgos y en otros, modificando la naturaleza de algunos.

En los meses anteriores al comienzo de la redacción del Concepto Estratégico circuló una teoría entre ciertos centros de pensamiento especializados en asuntos de seguridad y defensa, que se acuñó como “la estrategia de reducción del riesgo”.

En ella se deslizaban bastantes ideas sobre la necesidad de definir una estrategia aliada encaminada a reducir los riesgos que la propia situación de seguridad presentaba, en vez de organizar la Alianza para afrontar los riesgos existentes, asumiéndolos como tales.

Analizando objetivamente los fines aliados, no puede decirse categóricamente que la OTAN sea una fuente de riesgos; ni mucho menos. Pero, es necesario considerar que ciertas políticas conservadoras —contemporáneas a los tiempos de la Guerra Fría— subyacen todavía en la doctrina general aliada y pueden producir ciertos desajustes con la inusitada dinámica de adaptaciones que en Europa, y en buena parte del mundo, se está desarrollando.

El control de armamentos y el desarme, especialmente en lo relativo al ámbito nuclear, la interrelación entre instituciones —¿dónde está el famoso término de “interlocking institutions”?— y la aplicación de una verdadera cooperación, sin segundas intenciones ni intereses comerciales, son terrenos que es necesario volver a revisar para hacer progresar muchos matices del amplísimo concepto que supone la seguridad.

Viene a colación una frase del anterior presidente del Comité Militar, General Klaus Naumann: *“Reconozco, sin embargo, que las mejores armas para combatir los nuevos riesgos no están probablemente basadas en fuerzas militares. Lo que tenemos que hacer es examinar cómo podemos proteger nuestras sociedades vulnerables contra los riesgos nuevos. Sospecho*

que debemos explotar en toda su amplitud las posibilidades de una cooperación entre estados y entre organizaciones eficaz y efectiva” (15).

Hace tiempo que no está vigente la simple idea que quedaba recogida en la Carta de las Naciones Unidas: “... *la seguridad nacional de base militar, y, por extensión, la seguridad colectiva*”. Hoy se habla de muchos tipos de seguridad —global, cooperativa, humana— y, por ende, de la multidimensionalidad de la seguridad. “[...] *la seguridad tiene no sólo aspectos militares, sino también aspectos económicos, sociales, humanitarios, etc. El incremento de la seguridad puede, por una parte, crear las condiciones que lleven al desarme, y, por otra, crear el medio y la confianza que permitan conseguir con éxito el desarrollo* (16)”.

Lo contrario, es auto-limitarse al aspecto “hard” de la seguridad y ello está abocado al camino de regreso hacia una organización puramente defensiva.

(15) “*An overview of Alliance military issues*”. Sesión Plenaria de la Asamblea del Atlántico Norte. Barcelona, 26 de mayo de 1998.

(16) FISCHER, DARMOUTH. “*Nonmilitary aspects of security: a systems approach*”. (UNIDIR), 1993.