

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

La Alianza Atlántica y el nuevo concepto estratégico.
Javier Conde

La Alianza Atlántica y el nuevo concepto estratégico

*Javier Conde

Como señalan los profesores Bardají y Coma en su contribución al libro *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, por doctrina estratégica "se entiende generalmente la concepción de una determinada disposición de los medios militares que dé satisfacción a los objetivos político-estratégicos especificados por las autoridades nacionales. La Alianza Atlántica ha contado desde el principio con una concepción estratégica que le garantizara el cumplimiento de su objetivo último, la defensa colectiva de sus miembros frente a una agresión armada".

La formulación inicial de la estrategia de la OTAN se conocía como el "Concepto estratégico para la defensa del área del Atlántico Norte". Desarrollado entre octubre de 1949 y mediados de 1950, fijaba una estrategia de operaciones a gran escala para la defensa territorial de Europa. A mediados de los años cincuenta, se desarrolla el concepto de respuesta masiva que pone énfasis en la disuasión basada en la amenaza de que la OTAN se opondría a cualquier agresión contra uno de sus miembros con todos los medios a su alcance, incluyendo específicamente las armas nucleares.

A finales de los años cincuenta y durante casi una década se registra un cambio en la concepción estratégica de la Alianza que marca el tránsito desde la respuesta masiva hasta un nuevo concepto de respuesta flexible. Esta idea se basa en dar a la OTAN las ventajas de la flexibilidad, provocando al mismo tiempo la duda en la mente de cualquier posible agresor sobre la respuesta de la Alianza en caso de amenaza a la soberanía o independencia de cualquier país aliado.

El concepto descansaba sobre el supuesto de que una agresión de cualquier naturaleza llevaría consigo un riesgo inaceptable para el agresor. Estas dos visiones estraté-

*Embajador y representante permanente de España en el Consejo del Atlántico Norte

gicas se contenían en documentos clasificados, que aunque podían servir de guía a los gobiernos aliados para la planificación militar, no iban dirigidos al público en general y nunca fueron objeto de discusión pública en detalle. Reflejaban las realidades de la Guerra Fría, la división política de Europa y la situación ideológica y militar de confrontación que caracterizó durante tantos años las relaciones Este-Oeste.

A pesar de la continuación de la Guerra Fría, la Alianza se fue orientando hacia buscar la manera de reducir el nivel de riesgo y de establecer una relación más positiva con la Unión Soviética y los otros miembros del Pacto de Varsovia. El informe Harmel, de 1967, singularizó la doble vía de la defensa y el diálogo (incluyendo el control de armamentos) como los dos pilares de la visión de Seguridad de la Alianza.

Con el final de la Guerra Fría, la situación política en Europa y la balanza militar se transforman completamente. El cambio del entorno es tan profundo que la Alianza necesita forzosamente adaptarse. Algunas voces cuestionan incluso la existencia de la OTAN: desaparecido el peligro soviético, no tiene sentido mantener una Alianza creada para hacerle frente. La conocida predicción del General de Gaulle ronda en el espíritu de muchos profesionales del mundo estratégico.

En un enorme esfuerzo de adaptación, un nuevo concepto estratégico se desarrolla durante los dos años que siguen a la caída del muro de Berlín, aprobándose finalmente en noviembre de 1991. Este documento tiene importantes diferencias con los anteriores conceptos estratégicos, ya que pone el acento sobre la cooperación en lugar de la confrontación. Mantiene la defensa de los miembros de la Alianza como el objetivo principal de la misma, pero combinado con el compromiso de trabajar para conseguir una mayor seguridad para Europa en su conjunto con una política adecuada de cooperación. Hay otro elemento en el que el concepto estratégico de 1991 difiere radicalmente de sus predecesores: la publicidad. En efecto, el concepto estratégico se hace público, quedando en consecuencia abierto a la discusión general.

En la Cumbre de Madrid de 1997 los jefes de Estado y de Gobierno acuerdan que el concepto estratégico debe ser nuevamente analizado y puesto al día para reflejar los cambios ocurridos en el entorno y en la Alianza desde su adopción seis años antes. Al mismo tiempo, reafirman el compromiso aliado con la defensa colectiva y el vínculo transatlántico y expresan su convicción de que la estrategia de la Alianza debe adaptarse plenamente a los riesgos del nuevo siglo. Tal vez la decisión más importante que se toma es la referida a la ampliación de la Alianza con tres nuevos miembros: Hungría, Polonia y la República Checa. España ratifica su decisión de integrarse en la estructura militar aliada.

El intenso trabajo acometido desde entonces en la Alianza para desarrollar el mandato de los jefes de Estado y de Gobierno se centra en cuestiones clave como las tareas de seguridad fundamentales de la Alianza, el entorno estratégico en evolución, el crecimiento del compromiso de la OTAN con la gestión de crisis y prevención de conflictos, la promoción de la seguridad y estabilidad a través de la asociación y el diálogo.

go, la ampliación de la Alianza, el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, la adaptación de las capacidades de defensa de la Alianza y, finalmente, el control de las armas de destrucción masiva.

El nuevo concepto estratégico, que refleja las discusiones y adaptaciones en los diferentes capítulos señalados anteriormente, se aprueba en la Cumbre Atlántica de Washington en abril de 1999.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE 1999

El concepto estratégico aprobado en la Cumbre de Washington es un documento estructurado en cuatro capítulos que tiene que reunir la doble condición de programa político y guía operativa de actuación para las fuerzas de la Alianza. Los tres primeros capítulos –referidos al propósito y tareas de la Alianza, las perspectivas estratégicas y la seguridad en el siglo XXI– pueden considerarse globalmente como el programa político de la Alianza. El cuarto capítulo recoge las líneas maestras para las fuerzas aliadas y es la parte que tiene que tener validez operativa para las fuerzas puestas a disposición de la Alianza por los países miembros. A continuación se resume el contenido de cada uno de estos capítulos.

Propósitos y tareas fundamentales de la Alianza

El propósito principal de la Alianza es el de salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, lo que se consigue mediante el esfuerzo colectivo basado en la solidaridad y en la cohesión aliadas. La Alianza encarna además el vínculo transatlántico y debe servir como un foro fundamental para las consultas aliadas sobre cualquier problema que afecte a sus intereses vitales. Simultáneamente, la misión esencial de la Alianza es la defensa colectiva contra cualquier amenaza de agresión a cualquier miembro de la OTAN.

El documento reconoce que la seguridad de los aliados puede ser puesta en riesgo por conflictos o crisis que ocurran más allá del territorio de los países miembros, y por ello declara como propósito adicional y nuevo la contribución a la estabilidad en el área euroatlántica.

Para contribuir al aumento de la seguridad y de la estabilidad en el área euroatlántica se consagra una nueva cuarta tarea fundamental que se refiere a su vez a dos tipos de actividades:

1) Contribución a la prevención efectiva de conflictos y a la gestión de crisis, incluyendo las operaciones de respuesta a las crisis.

2) Promoción de la asociación, la cooperación y el diálogo con los países del área euroatlántica con el fin de aumentar la transparencia, la confianza mutua y la capacidad para actuar conjuntamente con la Alianza.

Perspectivas estratégicas

En este capítulo, el documento se refiere al nuevo entorno de seguridad, poniendo el acento en tres ideas esenciales:

1) El principio de seguridad cooperativa, que se lleva a cabo a través de los instrumentos de cooperación bilateral de la OTAN, como son la Asociación para la Paz, la relación especial con Rusia y Ucrania, y el Diálogo Mediterráneo, así como también mediante la acción de las diversas instituciones internacionales cuya actividad se refuerza mutuamente, mencionando expresamente a las NNUU, la OSCE, la UE y la UEO.

2) El desarrollo de los instrumentos internacionales de desarme, control de armamentos y no proliferación.

3) La constitución progresiva de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), a cuyo desarrollo la Alianza esta dispuesta a contribuir.

En la segunda parte de este capítulo, referida a los riesgos y los desafíos de seguridad, se hace mención a la mejora registrada en el entorno internacional, al disminuir la posibilidad de una agresión convencional contra la Alianza, aunque continúan subsistiendo una serie de factores de riesgo de difícil predicción. Entre ellos se mencionan los conflictos de origen étnico, religioso y territoriales; la existencia de fuerzas nucleares significativas fuera de la Alianza; la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores y, finalmente, otros riesgos como el terrorismo, el crimen organizado, el flujo masivo de personas desplazadas y la interrupción de suministros de recursos vitales.

Planteamiento de la seguridad del siglo XXI

Este capítulo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo. Se detallan los instrumentos que utiliza la Alianza para cumplir con el objetivo de reforzar la seguridad y preservar la paz en el área euroatlántica. A estos efectos se abordan específicamente el vínculo transatlántico; el apoyo a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa; la prevención de conflictos y la gestión de crisis; los diversos aspectos del sistema de cooperación de la OTAN (Consejo de Asociación Euroatlántico), Asociación para la Paz, Rusia, Ucrania y –por especial empeño del Gobierno español– diálogo Mediterráneo; la ampliación de la Alianza; el control de armamentos; el desarme y la no proliferación.

Se señala que las capacidades militares de la Alianza deben ser lo suficientemente flexibles para llevar a cabo todo el espectro de misiones, pero contando con un único sistema de planeamiento y una única estructura de mandos y fuerzas.

Directrices para las fuerzas aliadas

Se parte de la reafirmación del principio del esfuerzo colectivo, lo que se traduce en cuestiones concretas que permiten a los aliados beneficiarse de las ventajas políticas, militares y en materia de recursos que ofrece la defensa colectiva, evitando la renacionalización de las políticas de defensa sin menoscabar la soberanía de los aliados. Estos arreglos concretos permiten a las fuerzas de la Alianza el desempeño de misiones tanto de defensa colectiva como de respuesta a crisis y suponen un requisito previo para una actuación coherente de la Alianza en cualquier situación que se presente.

Los elementos principales a que alude este planteamiento se refieren a lo siguiente: el plan común tanto operativo como de fuerzas; la financiación común; la estructura de mandos aliada y los Cuarteles Generales; las formaciones multinacionales; el sistema integrado de defensa aérea; la cooperación en materia de infraestructura, armamentos y logística; los estándares comunes y los procedimientos para el equipamiento.

En las directrices para las fuerzas de la Alianza, se enuncian las capacidades operativas esenciales que deben tener para llevar a cabo todas las misiones como son, además de la interoperabilidad, la capacidad real de combate, la capacidad de despliegue y movilidad, la capacidad de supervivencia y la capacidad de apoyo logístico sostenido.

También se menciona la disposición para hacer frente a los riesgos asociados con la proliferación de armas de destrucción masiva y la capacidad de la Alianza para apoyar las operaciones puramente europeas o aquellas en las que participan países que no son miembros de la Alianza.

La doctrina nuclear de la Alianza, que se recoge en este capítulo, no registra cambios con respecto a 1991, indicándose que estas fuerzas, cuyo propósito fundamental es político (preservar la paz e impedir la coacción y cualquier clase de guerra), deben mantenerse a los niveles adecuados aunque las probabilidades de utilización sean pequeñas. Se recoge la formulación ya existente en el sentido de que la presencia de las fuerzas nucleares americanas en Europa es uno de los elementos que refuerza el vínculo transatlántico, y se mantendrán al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad.

DISCUSIÓN

Sin ánimo de equivocarse, bien puede afirmarse que el concepto estratégico de 1999 es a la vez continuista y novedoso. Continuista porque reafirma el carácter esencial de defensa colectiva como el eje vertebral de la Alianza. Reafirma también –en la parte operativa para las fuerzas– los métodos de funcionamiento en común, que son lo que singulariza a esta organización respecto de cualquier otra que opera en el terreno de la seguridad.

Es novedoso en varios aspectos, que son tal vez los que han producido mayor debate público y que a continuación se tratarán con algo más de detalle. La decisión de intervenir en Bosnia en 1995 es la clave para entender por qué el estricto ámbito territorial de la Alianza es un traje que le queda corto si de lo que se trata no es solamente de garantizar la defensa colectiva de sus miembros, sino también de ser un contribuyente decisivo en un ámbito de seguridad más amplio.

En los cuatro años de Solana como Secretario General, la Alianza desarrolla en efecto un auténtico sistema de relaciones exteriores, que no sólo significa proyectar seguridad en el entorno amplio del área euroatlántica sino también recoger los desafíos principales que tiene ante sí la organización: hacer frente de una manera ordenada a la ampliación de la Alianza y contribuir a generar estabilidad mediante una relación privilegiada con Rusia y Ucrania.

Por otro lado, está claro que el curso de los acontecimientos ha supuesto que en esta organización se ha hecho "teoría desde la práctica", por citar una conocida frase del anterior secretario general de la Alianza. Kosovo ha sido sin duda la cuestión más compleja de los últimos años, como han reflejado las discusiones tanto a nivel de opinión pública como profesional. Kosovo ha supuesto el reconocimiento de la firme voluntad y cohesión de los aliados para defender, incluso con las armas, los principios que proclaman. En un sistema de relaciones internacionales que dista bastante de la perfección, esta intervención efectuada en nombre del derecho humanitario no pretende ser de aplicación universal. Cada caso tendrá que valorarse en función de sus circunstancias y por tanto no cabe extrapolar de una actuación concreta una función de "policía internacional" que no entra en el ámbito de la Alianza, ni que ninguno de sus miembros pretende.

Un segundo aspecto de gran significación es, sin duda alguna, el apoyo de la Alianza a la consecución de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Es esta indudablemente una declaración esencial para que los aliados europeos puedan contribuir de manera más efectiva tanto a la defensa colectiva como a operaciones de respuesta a situaciones de crisis. Si Bosnia supuso una primera constatación de cierta falta de capacidad europea, Kosovo ha demostrado con creces que en los momentos actuales los aliados europeos distan mucho de poder acometer en solitario operaciones de esta envergadura.

Es de sobra conocido que este debate está actualmente en plena ebullición en la UE y, por lo tanto, tal vez sea prematuro terciar en el mismo. Sin embargo, sí creo que algunas observaciones puedan resultar de utilidad.

En primer lugar, me parece difícil que se pueda construir una verdadera Identidad de Defensa en el marco presente de la UE. Las posibilidades actuales de los Tratados no llegan tan lejos, y por añadidura habría que dar respuesta de una manera satisfactoria a la diferencia de voluntades políticas que se registra en la actual composición de la Unión. No parece que, en el horizonte próximo, vaya a resolverse esta cuestión y cabe preguntarse si en un campo como la defensa, donde la voluntad política es esen-

cial, es aplicable un método gradualista. La respuesta deberá venir, más bien, por la vía de algún sistema de cooperación reforzada, en el que tengan cabida las legítimas aspiraciones de aquellos estados que desean ser más ambiciosos.

Por otro lado, hay que resolver también el esquema, que a veces parece contradictorio, con el que EEUU aborda la creación de un potencial significativo en esta materia por parte de los europeos. Por un lado, se reclama mayor esfuerzo a este lado del Atlántico, y por otro, se aventuran una serie de temores respecto de lo que pudiera significar cualquier consolidación europea.

A veces el discurso norteamericano más parece un sermón que una verdadera construcción política, en donde el papel de Europa como auténtico socio de EEUU ocupe el lugar que verdaderamente le corresponde. El vínculo transatlántico es una cuestión esencial para los europeos que, entre otras cosas, ha permitido alcanzar unas altísimas cotas de estabilidad y prosperidad en Europa. No cabe, por tanto, concebir las futuras relaciones entre los aliados de una y otra orilla atlántica como unas relaciones antagónicas. El empeño de aquellos gobiernos europeos —entre ellos el de España— por dotarse de una mayor capacidad de actuación en esta materia debe interpretarse como la consecuencia lógica de un proceso de integración a todos los niveles inédito en la historia.

El futuro inmediato será de importancia fundamental en el terreno de la seguridad y defensa. Espero que los europeos no nos perdamos por los vericuetos de la discusión institucional, sino que abordemos con realismo y decisión cómo poner remedio a las carencias que se han evidenciado.