

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

49

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por
el Seminario de: «Relaciones Internacionales»

**FACTORES DE LA ESTRUCTURA
DE SEGURIDAD EUROPEA**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

49

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por
el Seminario de: «Relaciones Internacionales»

**FACTORES DE LA ESTRUCTURA
DE SEGURIDAD EUROPEA**

junio, 1992



**CATALOGACION DEL CENTRO DE DOCUMENTACION
DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

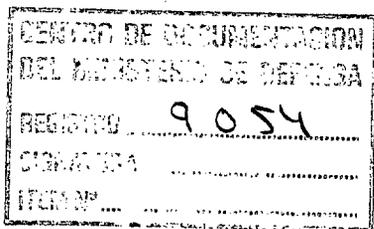
FACTORES de la estructura de seguridad europea / Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudios de investigación realizados por el Seminario de «Relaciones Internacionales». — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1992. — 117 p. ; 24 cm. — (Cuadernos de estrategia ; 44)

Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

NIPO 076-92-052-7. — D.L. M. 31282-1992

ISBN 84-7823-203-6

I. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Seminario de Relaciones Internacionales II. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Madrid) III. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. IV. Serie



Edita: **MINISTERIO DE DEFENSA**
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-92-052-7

ISBN: 84-7823-203-6

Depósito Legal: M-31282-1992

IMPRIME: Imprenta Ministerio de Defensa

C E S E D E N

**Instituto Español de Estudios
Estratégicos**

SEMINARIO NÚM. 01: «RELACIONES INTERNACIONALES»

**FACTORES DE LA ESTRUCTURA
DE SEGURIDAD EUROPEA**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
NOTA PREVIA	11
INTRODUCCIÓN	13
<i>Por Narciso Carreras Matas</i>	
<i>Capítulo I</i>	
ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD	23
<i>Por Francisco Obrador Serra</i>	
Marco actual de la seguridad	25
Concepto general de seguridad	30
Invariabilidad del concepto de seguridad	33
Objetivos de la seguridad	33
Política de seguridad	36
Nivel de seguridad	37
Planeamiento de seguridad	37
Interpretación del concepto de seguridad	38
Seguridad colectiva	40
Seguridad expandida o ampliada	40
Desarrollo de las estructuras de defensa militar de la seguridad ...	42
Seguridad europea	43
Ecuación de seguridad	45

ANEXO

Modelo de planeamiento de seguridad de Estados Unidos	46
---	----

Capítulo II

DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN LA SEGURIDAD EN GENERAL Y DE LA EUROPEA EN PARTICULAR	51
--	----

Por Julián Peñas Mora

Introducción	53
De la seguridad en general	54
<i>Dimensión diplomática</i>	54
<i>Dimensión económica</i>	55
<i>Dimensión militar</i>	60
<i>Dimensión socio-política</i>	62
De la seguridad europea, en particular	67
<i>Generalidades</i>	67
<i>Causas modificativas del sistema actual de seguridad y sus consecuencias</i>	68
<i>Subsistencia de riesgos</i>	68
<i>Medios para afrontar los riesgos existentes y sus misiones</i>	69
<i>Complementariedad de las organizaciones que forman el sistema paneuropeo</i>	73

Capítulo III

NUEVOS ASPECTOS DE LA SEGURIDAD	75
---------------------------------------	----

Por Salvador López de la Torre

Generalidades	77
El futuro	79
Las revisiones	81
La defensa nuclear	83
La nueva seguridad	84
Los medios auxiliares	87
Dividendos de paz	89
Conclusiones	90

Capítulo IV

IDENTIDAD EUROPEA DE DEFENSA	93
------------------------------------	----

Por Eduardo Pereira Álvarez

Amistad franco-alemana; Francia y la OTAN	95
---	----

Actitud de Alemania	96
---------------------------	----

El pilar europeo de defensa	97
-----------------------------------	----

Conclusiones	100
--------------------	-----

CONSIDERACIONES FINALES	103
-------------------------------	-----

Por Miguel Cuartero Larrea

COMPOSICIÓN DEL SEMINARIO	113
---------------------------------	-----

NOTA PREVIA

Una vez finalizados los trabajos de esta publicación, la vertiginosa dinámica de los acontecimientos en la actual situación de cambio continuo en que viven Rusia y los países de la antigua área comunista, ha dado lugar a hechos de la máxima trascendencia para la configuración de los Estados del centro y este de Europa y, en consecuencia también para la seguridad. Al colapso del sistema comunista y la disolución del Partido, ha seguido la desmembración del «Imperio Ruso» con la independencia de las doce repúblicas, siguiendo la de los tres Estados Bálticos, y la creación de la Comunidad de Estados Independientes, en sustitución de la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y la dimisión de Gorbachov, y su desaparición de la escena política actual.

El trauma de la desintegración afecta también a las Fuerzas Armadas (especialmente en Ucrania, que quiere gozar de plena soberanía y mantener la seguridad con su propio Ejército), a la situación de la Flota del mar Negro, de acción en el Mediterráneo, y especialmente a un control centralizado de las armas nucleares, diseminadas en territorio ruso, que constituye un riesgo y es una necesidad de primer orden mantener centralizadas por las autoridades y alto mando militar, para las máximas garantías de seguridad ante las consecuencias irreparables que una descentralización podría ocasionar.

La consolidación de Yeltsin como máximo dirigente en esta difícil etapa abre el camino a nuevos riesgos e incertidumbres, pero también a posibilidades y perspectivas para avanzar hacia una mayor estabilidad de una nueva Europa, con sus retos y problemas en los que se pondrá a prueba la voluntad, capacidad y solidaridad de todos los países y organismos

occidentales para superarlos con éxito y lograr estabilidad junto a la seguridad y una paz justa y duradera en Europa.

No obstante, estos rápidos cambios cuando se trata en los diferentes trabajos se consideran de plena actualidad e interés para la estructuración de la seguridad europea en curso.

Abril, 1992

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR NARCISO CARRERAS MATAS

En el breve plazo de dos años Europa ha vivido uno de los cambios más trascendentes de su historia, que afecta de modo muy directo a los antiguos países comunistas, a todo el Continente y en particular a la seguridad. Con el fracaso del comunismo como doctrina filosófica, y como sistema económico, político y social, y la decisión de los países comunistas de adoptar regímenes democráticos de libertades individuales y de economía de mercado, no sólo han desaparecido la expansión ideológica mundial y el peligro de enfrentamiento armado en Europa, sino que se ha producido un acercamiento de estos países hacia las democracias occidentales en busca de entendimiento, cooperación y asistencia en su cambio de sistema.

Igualmente ha perdido sentido mantener una gran capacidad militar y costosa carrera de armamentos para superar a los países occidentales, cuando éstos se han convertido en el modelo a seguir y ya no es preciso apoyar con la fuerza una política global comunista totalmente desechada.

Como consecuencia, en los campos de la política y de la seguridad, se ha desmantelado la posición estratégica y la fortaleza militar de Rusia y países del Pacto de Varsovia en Centroeuropa (con la supresión del «telón de acero»; reunificación de Alemania y desaparición de las fuerzas desplegadas en la frontera de la antigua República Democrática Alemana (RDA); la adopción de los acuerdos de la Carta de París, de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE); sobre reducciones de fuerzas convencionales, el Tratado START; decisiones sobre desarme; medidas de

confianza, etc.), y con ello se han desvanecido los riesgos de ataques por sorpresa, de confrontación militar y de una guerra nuclear que durante décadas han sido una amenaza para Europa y para el Mundo.

Sin embargo, las grandes reformas emprendidas por la Unión Soviética para cambiar su sistema monolítico, arraigado durante más de setenta años, llevan consigo un largo y difícil proceso de transformación lleno de incertidumbres, riesgos y sacrificios para la población (con resistencias internas; una economía ruinoso con falta de abastecimientos básicos; una crisis de identidad de la Unión Soviética, en trance de desintegración; problemas de nacionalismos, etc.), con el peligro latente de guerra civil y un rumbo imprevisible de los acontecimientos. Rusia aún mantiene una formidable capacidad militar y en su territorio hay miles de cabezas nucleares, algunas de las cuales podrían quedar fuera de control. Esta situación, que afecta de un modo más profundo al equilibrio de poder mundial, puede durar hasta que se consolide la nueva configuración de Rusia y se logre una estabilidad política y una estabilización económica, e incide de modo directo e importante en la seguridad.

A su vez, ha aumentado la conflictividad en Europa con la aparición de antiguas reivindicaciones y diferencias étnicas y religiosas que subyacían durante el comunismo, como el conflicto de Yugoslavia, problemas internos en países del Este, emigraciones a países occidentales, movimientos radicales, etc. que sin crear amenazas de guerras o revoluciones producen inestabilidad y conmociones difíciles de prever y evitar.

De ahí que con las dudas y numerosos factores de riesgo existentes sea aventurado efectuar una valoración general de la seguridad y formular la hipótesis más probable de los acontecimientos en curso, que en la actualidad podría ser el éxito final del proceso de cambio emprendido por Rusia y países del centro y oeste de Europa no sin incidencias y riesgos, hasta su transformación en democracias integradas en el sistema económico mundial en cooperación con los demás países occidentales y organismos internacionales.

La hipótesis más peligrosa, en cambio, sería el fracaso de este proceso y un caos interno motivado por la desintegración de la Unión Soviética, la incapacidad de avanzar en el camino emprendido y la imposibilidad de volver al pasado que pocos, los menos, desean —dirigentes comunistas, miembros del KGB, sectores de las Fuerzas Armadas y de los rusos—.

Por ello, existe la incertidumbre sobre el resultado de este traumático y difícil proceso que necesita un continuo apoyo general para que logre sus objetivos.

Ante esta situación, la OTAN sigue siendo el elemento esencial de estabilidad y la garantía de seguridad imprescindible, tanto en el aspecto político de promover relaciones de cooperación y adoptar decisiones colectivas, como en su capacidad de disuasión y de intervención ante los riesgos que se puedan presentar, lo mismo para los países miembros que para las nuevas democracias que desean la protección de la Alianza ante posibles influencias externas en sus procesos de cambio.

Pero la seguridad de Europa también puede verse alterada por la erupción de posibles conflictos periféricos fuera de la zona de la OTAN, que amanezan intereses esenciales de los países europeos y de Norteamérica. La invasión de Kuwait demostró la vulnerabilidad de las zonas donde se hallan las principales fuentes de la energía mundial, y el peligro que supondría para los países industrializados su dominio por vecinos ávidos de poder que albergan intenciones de controlar estas zonas para imponer sus condiciones mediante el chantaje y el uso de la fuerza. Estos países gastan en armamentos cantidades muy superiores a las necesarias para mantener la seguridad, y a las que les permiten sus economías al considerar que pueden obtener beneficios rentables a costa de los más débiles. La proliferación de misiles, la fabricación de armas químicas y los esfuerzos en la obtención del arma nuclear para ejercer dominio en sus zonas de interés, constituyen un peligro para la estabilidad y seguridad de espacios próximos.

Mientras existan potencias nucleares y se fabriquen armas de destrucción masiva seguirá siendo necesario mantener un nivel mínimo de disuasión nuclear para evitar el riesgo de proliferación que es preciso se halle continuamente bajo control.

El Mediterráneo es un espacio de inestabilidad permanente, de tensiones y conflictividad en el que podría verse amenazada la seguridad europea. A ello se une una corriente virulenta de fundamentalismo islámico extendido en todo el norte de África. Se considera que la detección y previsión de los posibles conflictos tiene tanta importancia como la disuasión y la defensa para mantener la seguridad. De ahí la decisión de la CSCE en la Carta de París, del mes de noviembre del año 1990, de crear el Centro para la Prevención de Conflictos, en Viena, para evitar que las situaciones de crisis que surjan en el futuro puedan convertirse en confrontaciones armadas. Pero también se estima esencial mantener la disuasión y la capacidad de defensa del nivel necesario ante la eventualidad de que resulte inevitable una agresión.

La disuasión, como es bien sabido, se compone de fuerzas y de la voluntad política de emplearlas en caso de ataque. Disponer de fuerzas sin la

voluntad política de utilizarlas anula la capacidad de disuasión, e igual sucede si se tiene voluntad de defensa y se carece de la fuerza necesaria.

En la situación actual se ha pasado de la disuasión frente a una amenaza concreta, a la disuasión general sin un enemigo determinado, con riesgos y amenazas difusas que es preciso prever y contrarrestar. En estas condiciones la seguridad se basa en la creación de una fuerza multinacional móvil de intervención rápida, capaz de actuar en conflictos de diferente intensidad en zonas periféricas durante períodos prolongados de operaciones.

La guerra del Golfo, además de demostrar la voluntad de empleo de las fuerzas multinacionales por los diferentes países, y la capacidad de actuación en zonas alejadas, puso de manifiesto que las fuerzas creadas y adiestradas en la acción conjunta en tiempo de paz, —como ocurrió con las fuerzas de los países de la OTAN—, son muy superiores a las que se constituyen de forma más o menos apresurada en situaciones de crisis o de hostilidades. Estas enseñanzas se consideran de gran aplicación para la creación de las fuerzas de seguridad de Europa ante las posibles amenazas en zonas periféricas.

En la conferencia de la OTAN de Praga sobre el futuro de la seguridad europea, celebrada en abril del año 1991, se acordó que la seguridad europea debe considerarse como algo indivisible que englobe la totalidad del Continente y mantenga el vínculo transatlántico de cooperación con Estados Unidos y Canadá. En ella deben participar todos los países incluidos Rusia y países del centro y sureste de Europa, como partes del nuevo mecanismo de defensa y seguridad.

Aunque de momento se estima prematura la integración militar de estos países en la defensa, la OTAN, en la reunión de Roma del mes de noviembre del año 1991, ha dado un paso importante en la defensa continental al decidir la sustitución del Consejo del Atlántico Norte por el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC), en cuyas reuniones anuales, participarán Rusia y los demás países del Este.

Esta importancia se debe a que en el nuevo sistema de seguridad se resaltan las prioridades política y económica sobre el potencial militar. Por ello, a la cooperación política y económica de los países y organismos internacionales —Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Comunidad Económica Europea (CEE)—, se unirán los acuerdos del NACC y los que se adopten en el marco de la CSCE sobre reducciones de armamentos y de personal, y los de carácter bilateral entre Estados Unidos y Rusia con el doble fin de limitar las fuerzas al mínimo necesario para la

disuasión y la defensa y, a la vez, reducir los gastos de defensa en beneficio de la recuperación económica.

Por otro lado, la creación del nuevo sistema de seguridad europea requiere que se avance más en el proceso de unidad en la política exterior y en la política de seguridad, y que se concreten los cometidos y responsabilidades de defensa de los actuales organismos europeos. La guerra del Golfo y el conflicto de Yugoslavia han puesto al descubierto estas carencias ante la inoperancia europea para acordar una política de seguridad unitaria y acordar medidas en defensa de sus intereses esenciales y para evitar las consecuencias desastrosas de una guerra civil.

La creación de la entidad europea de defensa es objeto de estudio por parte de los organismos europeos —CEE, OTAN, Unión Europea Occidental (UEO)— y obedece tanto a la necesidad de dotar a Europa de la capacidad para actuar con una sola voz en situaciones críticas, como las mencionadas, como para que alcance el status de superpotencia que precisa.

La creación del Cuerpo de Ejército franco-alemán como «semilla del pilar europeo», sin contar con los aliados, cuyas opiniones se hallan divididas al respecto, ni con los organismos europeos, parece precipitada y carente del consenso general. A su vez, parece que sería conveniente analizar si esta fuerza responde a las necesidades estratégicas, tácticas y logísticas de una fuerza multinacional móvil y flexible concebida para reaccionar con rapidez en conflictos que surjan en zonas de la periferia de Europa, fuera de los límites de la Alianza.

La participación que los organismos pueden tener en la creación del sistema de seguridad europeo se halla en relación con los cometidos, aptitudes y experiencia de dichos organismos en materias de defensa, que se consideran los siguientes:

- La CSCE ha demostrado su gran utilidad en el proceso de distensión y en la adopción de acuerdos sobre medidas de confianza, reducciones y limitaciones de armamentos, y en la prevención de conflictos suscritos en la mencionada Carta de París. Dada la numerosa representación de países que participan, su contribución a la seguridad ha sido especialmente importante en la conclusión de la guerra fría, en el acercamiento Este-Oeste y en el logro de resultados de la mayor trascendencia para reducir los riesgos de confrontación. No es, sin embargo, un organismo orientado a promover y dirigir una defensa activa europea en el caso inevitable de agresión.*

- La OTAN ha demostrado su capacidad para adaptarse a la dinámica de los acontecimientos y cambios que le han tocado vivir. El nuevo concepto estratégico de la Alianza se adapta a la situación actual, en sustitución del anterior, que ha quedado anticuado, y le permite reaccionar con rapidez dentro de la zona del Atlántico Norte. Es la única estructura preparada para afrontar riesgos y asumir una situación de contingencia que amenazara la seguridad con garantías de éxito.
- La UEO es el organismo capaz de coordinar la utilización de una fuerza multinacional europea de reacción rápida en la defensa de zonas periféricas de Europa. Esta capacidad de coordinación se demostró en la guerra del Golfo. La UEO y la OTAN pueden actuar en estrecha cooperación en apoyos de infraestructura, órganos de Mando, Control y Comunicaciones e Inteligencia (C3I), transportes, etc. de la Alianza, para evitar que se dupliquen innecesariamente medios ya existentes y que se produzcan interferencias entre ambas organizaciones.
- La CEE tiene un cometido importante en cuanto al alcance y naturaleza de las decisiones políticas y económicas que se adopten en materia de seguridad en Europa. Estas decisiones afectan a numerosos asuntos como el control multilateral de armas, exportaciones de armamentos, contraterrorismo, entre otras, y al fortalecimiento del vínculo trasatlántico, evitando posibles deterioros en estas relaciones, más que a la estructuración de la seguridad, elaboración de planes estratégicos de creación de fuerzas, producción de armamentos y previsiones operativas, que escapan de sus posibilidades.

El presente estudio de la seguridad en Europa consta de cuatro capítulos y de las consideraciones finales, en el que se analizan los condicionantes de la situación actual y la problemática que plantea la seguridad ante las perspectivas futuras de los presentes cambios.

Se ha abordado el estudio partiendo de concepto de seguridad, que va desde la variedad de significados y aplicaciones a su concreción en los ámbitos nacional e internacional de la política y la defensa, analizando sus diversos aspectos que influyen en su interpretación y planeamiento. A continuación se tratan los elementos, factores y circunstancias que intervienen en la seguridad considerada de un modo general y su influencia en la situación europea actual. En tercer lugar, se estudian los nuevos aspectos de la seguridad y se analiza la situación histórica del proceso de cambios con la supresión de las dos Europas que afronta los retos y riesgos del futuro. Le sigue el tema de la amistad franco-alemana como posible embrión de la identidad europea de defensa que se intenta crear.

En las consideraciones finales se resaltan los aspectos más destacados de la seguridad, proyectada en este vertiginoso proceso de cambio permanente en que vive actualmente Europa.

EL PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Por FRANCISCO OBRADOR SERRA

Marco actual de la seguridad

Se puede considerar que el concepto actual de seguridad parte de la llamada Carta del Atlántico, que sirvió de base a la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas. En el mes de agosto de 1941, el presidente Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill acordaron conjuntamente a bordo de un buque, en un lugar del Atlántico, el programa de principios y de política que dio lugar a la Carta del Atlántico, suscrita el día 1 de enero de 1942 por los veintiséis países aliados en guerra contra el Eje (Alemania, Italia y Japón).

En el punto 8 de dicha Carta se dice:

«... Ya que no podrá mantenerse ninguna paz en el futuro si se siguen empleando armamentos de tierra, mar o aire por naciones que amenazan, o pueden amenazar o agredir, fuera de sus fronteras, creen —el presidente de Estados Unidos y el premier británico— que la paz depende del establecimiento de un sistema de amplia y permanente seguridad general, en la que es esencial el desarme de dichas Naciones».

La Carta de las Naciones Unidas —firmada al término de la Conferencia de San Francisco, en junio de 1945— menciona reiteradamente el concepto de seguridad, donde el preámbulo —en el que se expresa «la determinación de unir nuestras fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacional»— a

los diferentes capítulos y artículos del documento, en los que se menciona más de una docena de veces en la expresión «paz y seguridad internacional». Pero la idea de seguridad se refuerza de modo material con la creación del Consejo de Seguridad, cuya responsabilidad principal es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Sus cometidos específicos se centran en el arreglo pacífico de las disputas internacionales, en la determinación de la existencia de cualquier amenaza para la paz, el quebranto de la paz, o acto de agresión y, cuando fuese necesario, llevar a cabo medidas preventivas de carácter político, económico o militar a través de algunos, o de la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas. Igualmente tiene la «responsabilidad de formular planes para el establecimiento de un sistema para la reglamentación de armamentos».

En todas las materias de carácter militar el Consejo de Seguridad está asistido por un Comité de Estado Mayor militar formado por representantes de los cinco miembros permanentes del Consejo.

La ONU define la seguridad como la condición en la que considera que los Estados o los individuos están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a penurias económicas, presión política e injusticia social (internacional). La seguridad es la organización que crea un Estado-Nación para evitar su conquista material y para preservar su modo de vida.

El Tratado de Bruselas, de 17 de mayo de 1948, que posteriormente (1955) se convirtió en la UEO, establece entre sus propósitos, la asistencia mutua en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. En el artículo 4 se acuerda la mutua asistencia militar automática en caso de un ataque armado en Europa.

El Tratado del Atlántico Norte, del día 4 de abril de 1949, manifiesta en su preámbulo la resolución de todos los gobiernos de unir sus esfuerzos en la defensa colectiva y en la conservación de la paz y la seguridad. En los diversos artículos trata de la amenaza a la seguridad; de contribuir a la seguridad, y de los factores que pueden afectar a la paz y a la seguridad en la zona del Atlántico Norte.

El Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), de defensa colectiva suscrito en Manila el día 8 de septiembre de 1954, refleja en su preámbulo el compromiso de los países miembros de coordinar sus esfuerzos en la defensa colectiva para preservar la paz y la seguridad internacional.

El Pacto de Varsovia, firmado el día 14 de mayo de 1955, se refiere igualmente en su articulado a la paz y a la seguridad internacional y a la creación de un sistema de defensa colectiva.

Existe en los mencionados organismos y organizaciones una misma interpretación sobre el concepto de seguridad internacional, asociado a la idea de la paz, que se inspira en la Carta de San Francisco.

Pero el concepto de seguridad aparece con mayor concreción y claridad en su aplicación al campo militar de la defensa, aunque se trata de un nivel de seguridad limitado a las fuerzas, a las operaciones militares y a la estrategia, que difiere en alcance al que se refiere al campo internacional. Así, el *Diccionario de términos militares y asociados* (que figura como publicación número uno de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos) define diferentes tipos de seguridad y las distintas acepciones que tiene dentro de la terminología militar. En la definición más aplicable a la seguridad nacional e internacional se dice que «es la condición que resulta del establecimiento y mantenimiento de medidas positivas que aseguren una situación de inviolabilidad contra actos e influencias hostiles».

En un sentido puramente militar todo mando ó jefatura de las Fuerzas Armadas, tanto en tiempo de paz, como en situaciones de crisis o de hostilidades, y tanto en zonas de operaciones, como en la retaguardia, y durante las marchas, movimientos, estacionamientos y combate de las fuerzas, debe adoptar las disposiciones adecuadas para procurar su seguridad. Comprende el conjunto de medidas para la protección física contra la acción enemiga; para la protección de la información reservada contra el espionaje, del conocimiento por personas no autorizadas y de la observación, del armamento y material contra las acciones de sabotaje; del personal contra el terrorismo y emboscadas, y de las unidades e instalaciones contra las diversas modalidades de ataques y de actos o influencias hostiles en sus diferentes formas.

Pero la seguridad es también un principio militar que debe aplicar todo mando para evitar la sorpresa. Es obvio que sin líneas radar de detección lejana y sin sistemas de vigilancia, el enemigo podría destruir las instalaciones y fuerzas propias sin tiempo para que la defensa pudiera reaccionar. Sin embargo, este principio no implica un predominio de las precauciones en detrimento de la acción, y la renuncia a todos los riesgos, ya que en la guerra se deben seguir aceptando los riesgos calculados, porque la audacia continúa siendo esencial para ganar batallas y un exceso de seguridad con perjuicio para la iniciativa sólo puede conducir a la derrota. Por ello, la aplicación correcta del principio de seguridad en el campo militar se halla entre la continua protección y la intrepidez en la acción.

El actual concepto de seguridad nacional e internacional proviene de la necesidad de relacionar la política militar y la política exterior, debido a la

situación creada al término de la Segunda Guerra Mundial, ya que hasta entonces ambas políticas habrían actuado en sus respectivos campos de actividad de forma inconexa, sin un sistema de inteligencia integrado y sin estimaciones adecuadas para una coordinación de esfuerzos en la consecución de objetivos comunes.

En Estados Unidos, la solución de este problema fue la aprobación del Acta de Seguridad Nacional del año 1947, que creó el Consejo de Seguridad Nacional con la misión de asesorar al presidente sobre la integración de las políticas interna, exterior y militar en lo relativo a la seguridad nacional, así como facilitar a las Fuerzas Armadas y a otros Departamentos ministeriales y organismos del Gobierno una cooperación más efectiva en asuntos concernientes a la seguridad, como se expone en el anexo, p. 46. La creación de un organismo específico con la compleja tarea de fundir las políticas exterior y militar principalmente en una estrategia nacional es un logro que ha beneficiado no sólo a Estados Unidos, sino a los países que han adoptado una solución similar para afrontar los mismos retos y amenazas para la seguridad en la era moderna.

La seguridad en Europa, y también en el Mundo, se ha visto afectada continuamente a consecuencia de la conflictividad, inestabilidad, y de las situaciones de crisis producidas después de la Segunda Guerra Mundial. Al término de la contienda existía la esperanza de que se iniciaría un período de cooperación y de paz duradera con la creación de la ONU. Pero, como es sabido, no fue así, debido a los desacuerdos producidos en relación a la reestructuración europea, y concretamente de Polonia y Alemania; en menos de tres años, ocho países de Europa Central y del Este se veían bajo régimen comunista con vínculos estrechos con la Unión Soviética. La amenaza comunista se extendió a otros países europeos, como Grecia, Italia y Francia; y en la zona del Pacífico, los movimientos comunistas desafiaron la autoridad establecida en varios países, principalmente en Filipinas, Corea, China, Indonesia, Vietnam y Malasia.

La reacción en Europa fue la concesión del Plan Marshall y la creación de la OTAN, y en Oriente, los Tratados SEATO, Organización del Tratado Central (CENTO) y Alianza de Seguridad Colectiva (ANZUS) con la decisión de contener la expansión comunista, con el respaldo de la capacidad militar nuclear norteamericana.

En este período la seguridad se vio amenazada por el bloqueo de Berlín, la victoria de la China comunista (1949), la guerra de Corea (1950), la crisis del estrecho de Formosa (1958) y la crisis de los misiles de Cuba (1962).

Durante cuarenta años la guerra fría ha dominado el ámbito de la seguridad en Europa, que ha sometido a los países de la OTAN a las pruebas y presiones permanentes de la amenaza militar.

Todos estos acontecimientos y los numerosos retos que afronta el mundo actual en estado de cambio permanente, muestran las múltiples facetas que abarca la seguridad, en cuyo marco se incluyen intereses y objetivos nacionales y numerosos aspectos que pueden fortalecerla, debilitarla o crear vulnerabilidades que es preciso afrontar y contrarrestar.

La seguridad nacional se define en Estados Unidos como un término colectivo que abarca la Defensa nacional y las relaciones de su política exterior. Se considera de modo específico como una de las condiciones que se logra mediante la obtención de una ventaja o acción positiva ante el riesgo o amenaza de una situación desfavorable. Así, por ejemplo; la consecución de una ventaja militar o de defensa sobre cualquier nación o coalición de naciones. Una posición favorable en política exterior. Una situación de defensa capaz de resistir con éxito acciones hostiles o destructivas, tanto internas como externas, abiertas o clandestinas.

También se incluye en la seguridad la situación que resulta de establecer y mantener un sistema de medidas de protección para garantizar la viabilidad del proceso normal de actividades de una nación o coalición contra acciones e influencias hostiles.

Igualmente se considera que la seguridad es la estructura originada, en un momento dado, por el poder nacional de un Estado-Nación como medida de protección tendente a garantizar la supervivencia.

A su vez se contempla dentro de la seguridad la situación originada en un momento determinado por la movilización de todos o parte de los recursos de un país, para proteger la supervivencia de su ecosistema sin modificaciones sustanciales, impuestas desde el exterior.

En otras definiciones —que también se apartan del concepto concreto de «paz y seguridad internacional» contemplado en la Carta de las Naciones Unidas y en el Acta Final de Helsinki, de 1975, en relación a la seguridad en Europa— se interpreta la seguridad como algo más que la protección del ecosistema patrio, que se extiende a todo lo que pueda constituir su grandeza, prestigio y bienestar.

Otra definición dice que la seguridad es la finalidad prioritaria de una sociedad humana civilizada y tiende a establecer, ante otras sociedades, una situación en la que pueda percibir racionalmente que no existen

amenazas serias que puedan hacer peligrar realmente sus libertades, recursos y oportunidades.

Para otros, la seguridad es el conjunto de circunstancias en las que el desarrollo de las actividades fundamentales se encuentra protegido contra actos hostiles.

También se define como el estado que resulta del establecimiento y mantenimiento de medidas de protección de un proceso de actividades contra actos hostiles.

Finalmente se considera que la seguridad es el estado en el que un ecosistema humano puede ejercer con normalidad todas sus funciones.

Esta variedad de definiciones y la generalización del concepto seguridad, demuestran que se aplica a múltiples actividades para expresar el estado o situación de hallarse libre de perturbaciones.

El marco en el que encaja la seguridad a que nos referimos es el que incluye la seguridad nacional y la internacional, que excluye otras muchas actividades que, como hemos expuesto, también precisan de su seguridad para su existencia y desarrollo.

Concepto general de seguridad

La seguridad es un concepto que indica la existencia de la cobertura necesaria para mantener y, en su caso, alcanzar los objetivos que permitan un desarrollo razonablemente justo de una sociedad o grupo de sociedades humanas en competición con otras que tratan de impedirlo.

La seguridad se concreta mediante políticas, estrategias, estructuras de seguridad y medios que tienen por finalidad mantener o alcanzar los mismos objetivos. En el primer caso son políticas, estrategias y estructuras de carácter defensivo y, en el segundo son de orden ofensivo. La realidad es que en su mayoría, tanto las políticas y estrategias como las estructuras de seguridad tienen, a la vez, un carácter defensivo y ofensivo.

La seguridad consiste en la protección en todo momento, lugar y circunstancias del proceso de actividades necesario para poder mantener y, en su caso, alcanzar los objetivos de una nación o coalición de naciones.

La adquisición de seguridad es, a su vez, un proceso permanente que toda nación o coalición desarrolla para poder mantener o alcanzar unos objetivos en competición con otras naciones y coaliciones que pretenden arrebatarlos, dificultar o impedir que los alcance.

Los procesos de actividades y de adquisición de la seguridad para su desarrollo se confunden en la práctica en uno sólo que es proceso de seguridad propiamente dicho.

El proceso de seguridad de un Estado-Nación se denomina de seguridad nacional, y el de una alianza o coalición da lugar a la seguridad colectiva.

El proceso de seguridad colectiva afecta a los países miembros de una alianza o coalición y cuando afecta a todos los países, en general, se amplía a seguridad internacional, universal y mundial, en cuyo desarrollo pacífico y armonioso deben cooperar todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La seguridad es un proceso complejo de múltiples facetas e interpretaciones en el que participan muchos elementos tanto de carácter intelectual y social, como político y militar y material. Este proceso requiere un planeamiento y control ejercidos por una voluntad política tanto individual como colectiva. El control es siempre limitado debido a la influencia que tienen en cada proceso de seguridad otros similares y competitivos que se desarrollan de forma simultánea. Esta influencia se ejerce normalmente sobre las voluntades políticas y se concreta en políticas, estrategias y estructuras de seguridad competitivas o adversarias.

El concepto de seguridad es la expresión de una voluntad política y de una condición social. Algo que los dirigentes de una nación o coalición consideran imprescindible para el bienestar de sus pueblos y suelen normalmente esquematizarlo en un conjunto de necesidades tales como: soberanía nacional; sistema de gobierno democrático que asegure las libertades individuales y los derechos humanos y una economía libre.

Una vez que estas necesidades estén, tanto interna como externamente, cubiertas de forma razonable es posible afirmar que sus pueblos gozan de un nivel de seguridad aceptable. El logro y mantenimiento de un nivel de seguridad suficiente es un objetivo permanente de los procesos de seguridad nacionales y colectivos. El nivel de seguridad indica el grado relativo de garantía de que puede disponer una nación o coalición en un determinado momento para conseguir sus objetivos a pesar de la oposición de otras naciones y coaliciones.

El concepto de seguridad abarca dos aspectos fundamentales. El primero es el del mantenimiento de los objetivos ya alcanzados o defensivos. El segundo es el aspecto ofensivo consistente en alcanzar objetivos indispensables al pleno desarrollo de una nación o coalición en competición con otras naciones y coaliciones. Este segundo aspecto es mucho más

dinámico que el primero. El concepto de seguridad es siempre eminentemente dinámico en cuanto a la adquisición y actualización de los medios necesarios para el desarrollo de políticas, estrategias y estructuras eficaces para lograr el nivel de seguridad indispensable en cada una de las múltiples fases de un proceso de seguridad. Estas políticas, estrategias y estructuras tienen que ser, por otra parte, revisadas continuamente en función de la aparición de nuevas interpretaciones del concepto y de la percepción de otras amenazas, tanto para los objetivos conseguidos, como para los que se pretende alcanzar.

El dinamismo del concepto de seguridad está condicionado por la evolución de los medios de destrucción-desorganización de los niveles de seguridad. La seguridad de un Estado-Nación se garantiza hasta casi finales del siglo XVIII con la organización y mantenimiento de unas estructuras de defensa que en lo militar consistían en disponer de unas Fuerzas Armadas equivalentes a las del probable adversario y, en lo económico e industrial se apoyaba en estructuras escasamente desarrolladas. La lenta evolución de los sistemas de armas garantizaba, por otra parte, cierta seguridad contra sorpresas cualitativas.

La estructura de defensa militar de la seguridad de Francia durante la Revolución recurrió al modelo de la nación en armas en el que los efectivos militares de tiempo de paz podían aumentarse grandemente en la eventualidad de una guerra. El procedimiento consistía en la movilización de todos los ciudadanos aptos para el manejo de las armas. Esto dio un gran protagonismo a la cantidad en relación a una parecida calidad de los sistemas de armas disponibles por los contendientes. Las estructuras de defensa militar de la seguridad variaron sensiblemente pero el concepto de seguridad permaneció invariable.

Las estructuras de defensa de la seguridad comenzaron paulatinamente a abarcar a todos los ciudadanos y actividades de los Estados-Naciones. Los procesos de seguridad actuales —finales del siglo XX— abarcan directa o indirectamente a todas las actividades de un país y sus estructuras de defensa son extremadamente complejas. Estas actividades son:

- Las relacionadas con el ámbito político-administrativo tanto interno como externo. Están incluidas las de mantenimiento del orden interno, la organización y preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, tanto en paz y situaciones de crisis, como de hostilidades y el respeto a la soberanía y prestigio nacionales.
- Las relacionadas con el ámbito económico-financiero-industrial, tales como la producción y sus infraestructuras (energía y transportes), el comercio, los presupuestos, el control monetario y el crédito.

- Las relacionadas con el ámbito político-social, tales como los valores ético y morales, la educación, la cultura, la sanidad pública, las pensiones, las garantías individuales, la aplicación de la justicia, las relaciones laborales y la previsión y asistencia sociales.

Invariabilidad del concepto de seguridad

El concepto de seguridad no varía y lo único que cambia, en función de las circunstancias de la situación internacional y nacional, así como de las amenazas percibidas, son las políticas, estrategias y estructuras elaboradas para su aplicación y desarrollo. El escenario geopolítico europeo, por ejemplo, ha variado sustancialmente con el colapso del comunismo y con los procesos de cambio iniciados en Rusia y en los antiguos países del Pacto de Varsovia y en otros no aliados, hacia la democratización de sus modelos políticos y hacia sistemas de economía de mercado. Estos procesos se realizan con una aproximación política y económica entre todos los países del escenario europeo y de los organismos internacionales económicos y de seguridad, gracias al aumento de la confianza y a la desaparición de las amenazas anteriores de enfrentamiento en Europa.

El concepto de seguridad sigue siendo el mismo, aunque al cambiar la amenaza o el riesgo, varía la orientación de la seguridad, como lo demuestra el hecho de que Polonia, Hungría y Checoslovaquia tratan de integrarse en la OTAN a fin de encontrar protección a posibles interferencias externas en su proceso de cambio. Antes su seguridad se orientaba a defenderse contra las democracias de la OTAN y ahora, en cambio, se basa en gran parte en la acción estabilizadora de la Alianza contra una eventual regresión al pasado, así como en organismos como la UEO, la CSCE y CEE.

Han evolucionado los procesos de seguridad pero el concepto de su defensa permanece invariable. Las amenazas son distintas pero la necesidad de obtener un nivel de seguridad suficiente para defenderse de los nuevos riesgos permanece.

Objetivos de la seguridad

Los objetivos del proceso de seguridad de una sociedad humana libre —ecosistema humano— están determinados por una escala de valores de carácter ético-moral y por la necesidad de mantener el entorno geográfico y los recursos donde se asienta y desarrolla. Los países suelen decidir de forma unilateral cuáles son sus objetivos de seguridad y sus dirigentes

adoptan esta responsabilidad basándose fundamentalmente en estimaciones, estudios y juicios, a veces parciales, para interpretar el ambiente político del entorno internacional, constituido por otros países también soberanos que determinan sus propios objetivos.

Los dirigentes suelen recurrir en esta determinación de objetivos a axiomas comúnmente aceptados. Algunos de ellos han adquirido la aureola de ser claves de la política «tradicional» en tal sentido ayudan a prevenir a otras naciones del peligro de sus posibles transgresiones.

Los objetivos son realidades tangibles, intereses esenciales o aspiraciones relacionadas con la cohesión e integración total de un Estado-Nación y que, establecidos por su gobierno, se transmiten a la opinión pública como necesidades de la Comunidad Nacional para su supervivencia y bienestar.

Los objetivos de la seguridad pueden clasificarse, en principio, en objetivos permanentes y objetivos coyunturales.

Los objetivos permanentes son el resultado del análisis de los intereses y aspiraciones que motivan, en un período histórico, la manifestación de grupos humanos en el ámbito internacional como Estado-Nación soberanos. Estos intereses y aspiraciones pueden ser más o menos conscientes, estar más o menos articulados y ser más o menos precisos.

Los objetivos de seguridad polarizan las aspiraciones de un país —gobierno y opinión pública— teniendo en cuenta su continuidad en el espacio y en el tiempo. Buscan la supervivencia y bienestar a través de un nivel de seguridad que pueda garantizar la soberanía y favorezca la unidad y el bienestar, tanto económico como político y social, que le permitan la evolución cultural, la prosperidad, la libertad y una igualdad razonables y pueda neutralizar los peligros y amenazas que surjan contra todo ello. Como ejemplos de objetivos permanentes podemos citar en Estados Unidos el mantener vigente la doctrina Monroe; en Alemania, el pangermanismo en Rusia, ha sido el paneslavismo y su expansión geopolítica en Eurasia; Suecia, Suiza y Austria, han tenido como objetivo prioritario la neutralidad; el Reino Unido, ha tenido una preocupación tradicional por el equilibrio de poder en Europa y la libertad de Holanda. Estos objetivos contribuyeron a su participación en la Primera Guerra Mundial y prácticamente son los mismos que en la época de Luis XIV de Francia.

El carácter permanente de estos objetivos, a pesar de su escasa variación, es relativo. La evolución de doctrinas filosóficas, políticas y sociales, así como la aparición de nuevos factores, tales como madurez política, integraciones económicas, geográficas o étnicas, pueden alterar los

patrones políticos, económicos y culturales de un país y, en consecuencia, sus objetivos permanentes pueden sufrir variaciones más o menos acentuadas. Este es el caso del aislacionismo secular de Estados Unidos, que constituyó el fundamento de su proceso de seguridad de no entrometerse en los asuntos europeos, ni en los ámbitos marítimos —océanos Atlántico y Pacífico—, que los separaban de Europa y Asia. La evolución de los escenarios geopolíticos de Europa y Asia determinaron la modificación de algunos de sus objetivos estimados como permanentes durante muchos años por otros más acordes con la nueva situación.

Algunos de estos objetivos no representan las aspiraciones reales de las opiniones públicas de los países. Esto ha sucedido en la Unión Soviética y sus aliados europeos. El fracaso del comunismo ha modificado objetivos permanentes de su proceso de seguridad, tan importantes como la defensa a ultranza del sistema de economía centralizada y el de la inevitabilidad de un conflicto armado con los países capitalistas, que han dado paso a procesos de seguridad basados en economías de mercado, y en la cooperación con las democracias occidentales y organismos mundiales.

Las concepciones tradicionales de los objetivos permanentes pueden subsistir durante un tiempo, una vez terminada la utilidad que tuvieron. Los gobernantes británicos pudieron pensar que las líneas de comunicaciones del Mediterráneo seguirían siendo vitales para el proceso de seguridad del Reino Unido, cuando convinieron con los franceses el ataque conjunto en la crisis del canal de Suez del año 1956.

Los objetivos coyunturales son específicos de cada política concreta y se encauzan en un proceso de seguridad en unas circunstancias determinadas. Se identifican en el ámbito interno y en el internacional como situaciones temporales que se oponen, tanto al mantenimiento y, en su caso, al logro de objetivos permanente, como de otros objetivos que los complementan.

Estos objetivos suelen definirse después de un análisis de la situación tanto interna como internacional, en función de lo que se quiere —conjunto de objetivos permanentes— y de lo que realmente se puede alcanzar o mantener en unas circunstancias concretas. Los objetivos permanentes serían la finalidad de la estrategia de un proceso de seguridad y los coyunturales, la finalidad de sus diversas modalidades de acción (política exterior, económica, militar, etc.).

Los objetivos coyunturales representan el equilibrio entre las posibilidades de un país y las del oponente u oponentes. Estos objetivos son mutables por ser el resultado de fuerzas variables que actúan en el ámbito interno y en el

internacional. Su definición es difícil dada la complejidad y cantidad de los factores que intervienen, entre los que la opinión pública es en los países democráticos de la máxima importancia.

Los objetivos coyunturales son la consecuencia de la influencia de las condiciones imperantes en el escenario geopolítico mundial en donde la falta de un nivel de seguridad suficiente en la mayoría de los países que actúan aislados y dependiendo de ellos mismos es notoria. Las naciones democráticas han podido constatar que el Mundo es muy reducido para continuar rigiéndose por conceptos rígidos de soberanía nacional que fueron establecidos cuando los países eran autosuficientes para constituir estructuras eficaces para la defensa de sus procesos de seguridad de forma independiente. Sólo Estados Unidos y la Unión Soviética han sido capaces de establecer estructuras de defensa de su seguridad y aún así, se han apoyado en alianzas afines.

Las naciones democráticas que formen parte de organismos multinacionales y alianzas no necesitan renunciar de modo absoluto a sus soberanías nacionales. Ello lo ha demostrado la Alianza Atlántica que coordina y auna los esfuerzos de las naciones que la integran para la defensa militar en un sistema colectivo de seguridad.

Los objetivos coyunturales de un proceso de seguridad contienen las aspiraciones o necesidades de un país todavía incumplidas y cuyas posibilidades de lograrlas y mantenerlas se estima se hallan al alcance de su poder nacional durante el período considerado.

Política de seguridad

Es la preparación y adecuación del poder de un país para movilizar todos sus recursos y energías para mantener y, en su caso, alcanzar sus objetivos de seguridad para contrarrestar los peligros y amenazas que se perciban contra tales objetivos, tanto en el ámbito interno como en el de la política internacional. La política de seguridad da origen a estrategias y estructuras de seguridad para realizar sus propósitos. Pero el proceso de seguridad puede verse afectado por peligros y amenazas diversas que se oponen al desarrollo coherente de sus actividades y a la consecución de los objetivos definidos por su política de seguridad en los ámbitos terrestre, marítimo y aeroespacial. Estas amenazas pueden ser de carácter político, económico, social, ideológico, militar, etc.

En síntesis, el concepto de seguridad implica el desarrollo normal y coherente de todas las actividades de un país, en función de su política de seguridad que lo garantice, elaborada por su gobierno.

Este proceso normal y coherente de actividades tiende a desarrollar de forma racional el poder y la capacidad del país, para mantenerlo continuamente en condiciones de poder neutralizar las amenazas a que se vea sometido.

La seguridad, o capacidad para contrarrestar dichas amenazas, es la cobertura contra cualquier interferencia a las actividades normales y coherentes del país.

La seguridad es una necesidad permanente en el desarrollo de una sociedad humana. El nivel adecuado de seguridad debe poder neutralizar cada clase de amenaza. Una amenaza de carácter militar necesita una estructura de defensa militar. Esta es la estructura de seguridad más conocida y se confunde a veces con la estructura de defensa que contrarresta todas las amenazas percibidas tanto en lo militar como en lo no militar.

La sensación de seguridad total es difícil en la era nuclear, pudiendo sentirse, en cambio, contra amenazas contrarrestadas de la guerra convencional.

Nivel de seguridad

El nivel de seguridad de un país depende de la situación internacional, de la conflictividad, del equilibrio de fuerzas y de su preparación en cuanto a la consecución de sus objetivos de seguridad en comparación con los presuntos adversarios.

Un nivel de seguridad varía en función del presunto adversario con el que se compara. Un estudio detenido de los niveles de seguridad de los países indica que es casi imposible el conseguir niveles de seguridad absolutos —con capacidad para poder neutralizar todas las amenazas—. Los niveles de seguridad son siempre relativos o limitados, sin que ello descarte que en algún aspecto puedan ser absolutos.

Planeamiento de seguridad

Este planeamiento se realiza tanto para un mejor desarrollo en cualquier situación o circunstancias del proceso de seguridad de una nación o

coalición para aplicar, en su caso, las correcciones oportunas, como para establecer el nivel de seguridad en un momento determinado. El planeamiento fija los objetivos de seguridad a mantener o alcanzar y define las amenazas y vulnerabilidades propias que se oponen a ello. Establece o recomienda, en consecuencia, una política de seguridad que originará estrategias y estructuras de seguridad.

El planeamiento tiene que considerar plazos de carácter crítico que condicionan y regulan el ritmo de acrecentamiento del poder nacional, o colectivo de la alianza a la que se pertenece, y el del presunto adversario, o adversarios.

Suele efectuarse por aproximaciones sucesivas, ya que otros procesos de seguridad probablemente pondrán obstáculos a la consecución de sus objetivos concretos, y las situaciones en el escenario internacional varían con mucha rapidez.

El planeamiento general de la seguridad se desglosa en varios planeamientos parciales debido a su complejidad y diversidad de las materias que trata. Definidos los diferentes planeamientos parciales como el político, el económico, el militar, el energético, etc., se fijan las prioridades de desarrollo y se definen las ecuaciones de armonización de todos los parciales con el planeamiento general.

Se trata de un proceso que analiza las armonizaciones que van a ser necesarias entre los desarrollos de sus diferentes componentes y recomienda su aplicación.

En el anexo p. 46 se expone como ejemplo el modelo de planeamiento de seguridad de Estados Unidos.

Interpretación del concepto de seguridad

Existen dos interpretaciones principales del concepto de seguridad; la primera, se circunscribe a una zona geográfica determinada, y la segunda tiene un alcance estratégico global.

La interpretación restringida se limita a la elaboración de la política, estrategia y estructura de defensa a la seguridad de espacios, a acciones definidas con objetivos de carácter limitado. La interpretación amplia comprende toda clase de objetivos y amenazas que surjan en cualquier lugar del Mundo.

Ejemplo de la primera, es la seguridad de un país que se limita al espacio geográfico de su territorio y fronteras. También lo es la Alianza Atlántica. El Tratado de Washington define la zona del Atlántico Norte, condiciona la defensa al ataque de uno de sus miembros y la acción se limita al restablecimiento de la situación en la zona del Atlántico Norte. Como consecuencia de esta limitación la OTAN está preparada para intervenir sólo dentro de su zona de responsabilidad. En el conflicto del Golfo, al tener lugar fuera de sus límites, no participó en las operaciones militares de la fuerza multinacional que liberó Kuwait de la invasión de Irak.

La segunda modalidad se refiere concretamente a las superpotencias y a la misión de seguridad global de las fuerzas multinacionales que actúen como fuerzas de la ONU. Hasta ahora sólo Estados Unidos y la Unión Soviética han tenido capacidad militar para intervenir en zonas alejadas de sus territorios. Pero así como las fuerzas norteamericanas han participado en guerras de ultramar como Corea, Vietnam y conflicto del Golfo, la Unión Soviética se ha limitado a intervenir en países limítrofes europeos y en Afganistán, sin hacerlo en zonas más distantes con el empleo de su Flota oceánica, diseminada en mares diferentes.

El sistema de mandos unificados de Estados Unidos constituidos en tiempo de paz y extendidos prácticamente por todo el Mundo, con sus cuarteles generales en puntos clave y la asignación de sus mandos por el presidente de Estados Unidos tiene conferidas zonas geográficas de responsabilidad, con misiones amplias y duraderas. La asignación de fuerzas de tierra, mar y aire desplegadas en bases de estas zonas estratégicas principales del Mundo, con capacidad para controlar grandes espacios, concentrar fuerzas e intervenir en casos de crisis o de agresión, le permite mantener un sistema de seguridad global efectivo.

Los mandos unificados más destacados en relación a la seguridad europea son los mandos de Europa —cuyo jefe, como es sabido, es a la vez comandante supremo aliado de Europa de la OTAN—, el mando del Atlántico —que a su vez también es comandante supremo aliado del Atlántico de la OTAN—, el mando de Despliegue Rápido, etc. El mando unificado del Pacífico es el mayor mando militar del Mundo en cuanto al espacio estratégico y a la cantidad de fuerzas que puede coordinar.

La Unión Soviética aún mantiene una gran capacidad militar como superpotencia, pero con el proceso de cambio y debilitamiento interno a causa de su bancarrota económica y su desintegración ha perdido prácticamente su condición de superpotencia y las perspectivas no son de que pueda recuperarla en un futuro previsible.

La evolución de los medios de defensa militar con el empleo de tecnologías avanzadas ha aumentado considerablemente los efectos de Destrucción/Desorganización (D/D), lo que ha influido en la importancia del sistema de conducción y gestión de crisis a fin de incrementar la seguridad mediante el empleo de procedimientos políticos, diplomáticos, económicos y de todo orden que permiten la resolución pacífica de los conflictos y evitar la confrontación armada.

Seguridad colectiva

Las posibilidades de reunir varias estructuras de seguridad que satisfagan las necesidades de cobertura percibidas por una voluntad política colectiva determinan la agrupación de los recursos de varios países que se hallan en el mismo caso, para establecer de común acuerdo una estructura que cumpla las necesidades de una seguridad común. Esto determina el comienzo del proceso de la llamada seguridad colectiva.

El proceso de seguridad colectiva ideal sería el que pudiera disponer de todos los recursos de los países participantes. Esta situación es utópica ya que los gobiernos han de atender también a otras necesidades prioritarias, siguiéndose el criterio de reparto proporcional de las cargas según las posibilidades y capacidades económicas de cada país.

Los ámbitos geopolíticos determinan, en gran medida las estructuras de seguridad. Se puede afirmar que los cambios geopolíticos y de poder de un ámbito producirán modificaciones en sus estructuras de seguridad tanto nacionales como colectivas. Ello se debe a que estos cambios suelen alterar los equilibrios existentes. La insistencia aliada en la rendición incondicional de Alemania cambió radicalmente el ámbito geopolítico europeo de la posguerra y su equilibrio de poder. Sus consecuencias fueron múltiples y muy complejas, una de las más importantes fue la necesidad de la aportación norteamericana en el restablecimiento de un equilibrio de poder y la seguridad en el ámbito europeo.

Seguridad expandida o ampliada

La interpretación del concepto de seguridad es flexible y para países como Estados Unidos y en su día la Unión Soviética su significado llega más allá de lo que podría considerarse como una defensa de objetivos específicamente nacionales.

Los dos países son superpotencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, forman parte de modo permanente del Consejo de Seguridad de la

ONU, con derecho de veto, poseen las mayores capacidades militares del Mundo y su armamento nuclear y sus múltiples medios de lanzamiento les concede el más elevado grado de seguridad. Aunque Estados Unidos fue atacado por Japón en la Segunda Guerra Mundial y posteriormente ha sido desafiada más o menos directamente en varias ocasiones en que se ha violado o se ha puesto en peligro la paz —Corea, crisis de los misiles de Cuba, Vietnam, Kuwait—, y Rusia ha sufrido en tiempos modernos y contemporáneos las invasiones de Napoleón y de la Alemania de Hitler, no parece que sean muy vulnerables y pueden sufrir ataques a sus territorios respectivos en la actualidad. Sin embargo, la seguridad de los países no se logra sólo manteniendo inviolables las fronteras de sus territorios ya que pueden verse afectados en los intereses nacionales.

Por ello el concepto de seguridad expandida o ampliada incrementa el campo de su aplicación a zonas de inestabilidad que pueden convertirse en focos de conflictividad en la que es preciso mantener la paz, y el orden internacional, evitando las confrontaciones armadas. En estas zonas en las que existen mayores factores de riesgo, o se hallan intereses nacionales o internacionales que inciden en la seguridad, a veces alejadas de los límites fronterizos, es donde históricamente se han llevado a cabo acciones de carácter preventivo, prohibitivas para un eventual enemigo, o de dominio para asegurar la propia seguridad.

En el transcurso de la historia se han producido numerosos ejemplos de la interpretación más amplia de la seguridad. El Reino Unido en el período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial, disponía sólo del mínimo poder naval esencial para su seguridad nacional y, sin embargo, decidió controlar los accesos marítimos de Alemania en el mar del Norte y estrechos del Báltico a fin de dominar su capacidad naval.

Estados Unidos actuó en la Segunda Guerra Mundial de forma similar, al considerar que su seguridad no se limitaba a la defensa de sus fronteras. El presidente Roosevelt adoptó la política de abandono del aislacionismo a cambio de un modelo de seguridad extendida en el momento que las fuerzas alemanas invadían Francia e Italia entraba en la guerra al lado de Alemania.

Este cambio del aislacionismo al intervencionismo pragmático significa un paso trascendente en la interpretación de la seguridad. La aplicación de una política exterior y de defensa coordinados en una acción activa corre el riesgo de convertirse en expansiva, lo cual debe evitarse, pero lo que sí es cierto que la seguridad es algo más que la mera defensa de los territorios nacionales y de los recursos ubicados dentro de las fronteras, porque el

Mundo se extiende más allá de tales fronteras y todos los países compiten en el escenario mundial.

El riesgo de una interpretación amplia del concepto de seguridad es la tendencia que origina la supervaloración del significado real de las amenazas distantes dirigidas contra otros países. En la actualidad existe una mayor capacidad de análisis de los acontecimientos mundiales y la atención constante exige que no se pase por alto ninguna crisis o perturbación estudiando sus causas, interpretación y consecuencias previsibles, tanto de carácter inmediato como diferido.

Esto es importante para todos los países debido a la interrelación y repercusiones de los conflictos, pero de un modo especial para las superpotencias, como Estados Unidos, que tienen una política de seguridad mundial y, en consecuencia, analizan los problemas y situaciones de las zonas geográficas mundiales.

En la actualidad esta capacidad de las superpotencias de detección y análisis de las crisis y conflictos constituye una valiosa ayuda para los organismos internacionales y concretamente la ONU, cuya responsabilidad mundial es la seguridad, la paz y el orden entre los países, para que solucionen sus diferencias por medios pacíficos.

Dentro de las normas de paz y seguridad internacional, y de la aplicación del derecho de legítima defensa en casos de agresión caben también dudas que precisarían aclaración, ya que en el sistema de seguridad expandida, en el que se amplían las causas de intervención, cabría precisar cuando un país o una comunidad de países puede sentirse agredido y legitimado para reaccionar en uso del derecho de legítima defensa. De ahí la importancia también de la Organización de las Naciones Unidas para analizar cada caso a la luz de los acontecimientos y que se refuerce su autoridad como único organismo mundial competente para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Desarrollo de las estructuras de defensa militar de la seguridad

Los diversos desarrollos de las estructuras de defensa militar de la seguridad se fundamentan en lógicas diferentes. El desarrollo de las estructuras europeas de defensa militar constituidas en la posguerra de la última contienda mundial obedecían y, en parte, siguen obedeciendo, a una

lógica de equilibrio de bloques Este-Oeste; otras estructuras extraeuropeas obedecían a lógicas distintas.

La lógica de desarrollo del concepto de seguridad es función del escenario en que se aplica. Los escenarios son sin embargo tan complejos que permiten que en una misma alianza como la OTAN se puedan aplicar simultáneamente lógicas diferentes en las estructuras de defensa militar —OTAN, Francia— y otras distintas en las de defensa económica —Estados Unidos, CEE, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)—.

El concepto de seguridad vemos que en el caso de Europa Occidental se aplica de forma parcial. Ello probablemente es debido a que Occidente jamás percibió una amenaza de tipo económico del Este y por ello pudo prescindir de contrarrestarlo, ya que los procesos de seguridad comprenden los componentes parciales que lo conforman (económico, social, tecnológico, etc.) y la defensa de todos ellos.

Los planes de desarrollo nacionales y de organismos multinacionales son medios de las políticas y estrategias de desarrollo de las estructuras de seguridad. Este concepto es aplicable a los cuatro ámbitos en que se divide el ecosistema del planeta: terrestre, marítimo, aéreo y espacial. Sus estructuras de defensa de las actividades pueden ser muy diferentes pero responden al mismo concepto.

Las sociedades humanas han evolucionado desde los tiempos en que sus procesos de seguridad se limitaban a un pequeño ámbito terrestre que las circundaba y en el que vivían y se desarrollaban, hasta los actuales, en que han traspasado los límites planetarios.

El concepto de seguridad consciente o instintiva de las sociedades humanas ha sido siempre el mismo: mantener y, en su caso, alcanzar objetivos en competición con otras que tratan de arrebatarlos o impedir que los alcancen. Es igual que su objetivo fuera tan limitado como mantener o ampliar un territorio de caza, pesca o agrícola, o tan enorme como mantener o alcanzar la hegemonía mundial. El concepto de seguridad no ha variado. Las estructuras para la defensa de su proceso son las que han evolucionado sin cesar.

Seguridad europea

La seguridad europea es el proceso de protección de las actividades y objetivos tanto nacionales como colectivos de las naciones y alianzas europeas. La realidad es que Europa no existe como nación, coalición,

federación o confederación de naciones. Europa es un mosaico, y esto ha afectado también a la seguridad tanto nacional como colectiva, debido a las discrepancias y falta de acuerdos colectivos.

La seguridad europea es el resultado del equilibrio de varias políticas, estrategias y estructuras para su defensa, que actúan simultáneamente en el ámbito europeo. Este equilibrio ha permitido durante más de cuarenta años consolidar en Europa un nivel de seguridad aceptable para todos, de carácter estable. Este modelo de seguridad abarca, en un sentido amplio, la casi totalidad de las relaciones entre los países europeos, las alianzas que han suscrito y la manera en que todo ello afecta a la estabilidad interna de cada país o coalición.

Este equilibrio ha perdurado hasta el año 1990 mediante la aplicación de la lógica de equilibrio militar de carácter bipolar Este-Oeste. Esta lógica ha permitido a las naciones y alianzas europeas evitar conflictos armados y atenuar, en gran medida, los económicos dentro del ámbito geográfico europeo.

Los foros de diálogo, negociación, cooperación y armonización de los objetivos de los distintos componentes de este entramado europeo de seguridad han sido las diversas estructuras de defensa de la seguridad y de carácter económico como la Alianza Atlántica, el Pacto de Varsovia, la CEE, el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la EFTA, UEO, y varias otras estructuras nacionales de países europeos no alineados a los que se unió, a partir de los primeros años de la década de los setenta, la CSCE. El Acta Final de Helsinki contempla las dimensiones política, económica y humana de la distensión entre los componentes del entramado europeo de seguridad más que la dimensión militar. Expone fundamentalmente las preocupaciones de sus signatarios en relación a la seguridad europea que les afecta a todos.

La CSCE es en realidad el foro colectivo que potencia el diálogo, la adopción de medidas de confianza y la discusión para reducir los riesgos de una confrontación armada en un momento determinado, mediante la adopción de discusiones políticas y estratégicas sobre disuasión y carrera de armamentos de las potencias y alianzas. La participación de países alineados y no alineados junto a las superpotencias ofrece la posibilidad de considerar la variedad de aspectos y puntos de vista referentes a la seguridad.

Los acuerdos adoptados en la Carta de París sobre reducción de fuerzas convencionales constituyen un paso de gran trascendencia en el campo de la seguridad que, además, abre nuevas perspectivas sobre futuros acuerdos

en cuanto a limitaciones y reducciones de personal y medios hasta los niveles mínimos necesarios para la defensa y la seguridad. Igualmente contribuirá a la seguridad la adopción de medidas de entendimiento, cooperación y de distensión y desarme en zonas de inestabilidad permanente como el Mediterráneo, entre otras actividades que se acuerdan en el marco de la CSCE.

Ecuación de seguridad

Esta ecuación está fundamentada en la lógica bipolar del equilibrio de poder militar entre las dos Alianzas, Pacto de Varsovia-OTAN. Se planteó en el período 1945-1989 y se acentuó con la adhesión de la República Federal Alemana a la OTAN y la creación del Pacto de Varsovia en el año 1955. Este planteamiento continúa estando vigente debido a que Europa aún precisa la presencia de Estados Unidos para disponer del nivel de seguridad suficiente para garantía de su defensa, a causa de su incapacidad para: equilibrar por sí sola la amenaza militar a su seguridad, ante la política de expansión de la Unión Soviética; a la ruina de su economía causada por la Segunda Guerra Mundial; al vacío de poder surgido en Europa por la exigencia aliada de una rendición incondicional de Alemania.

Una ecuación de seguridad equilibrada entre la Unión Soviética y Europa Occidental era imprescindible que se planteara al inmediato final de la Segunda Guerra Mundial, Europa Occidental carecía de posibilidades de conseguirla mediante la fórmula tradicional de constituir alianzas de naciones antagónicas y lo más equilibradas posible. Fue necesaria la participación de Estados Unidos y Canadá en la OTAN para de esta manera poder lograr una ecuación occidental de seguridad que fuera equilibrada en relación a la Unión Soviética y los países de regímenes comunistas europeos.

La seguridad europea es, en consecuencia, el resultado de una ecuación de seguridad planteada en términos de equilibrio, fundamentalmente militares, entre las democracias europeas y de Norteamérica. Esta ecuación sobrevivió a la lógica bipolar Este-Oeste de la guerra fría y evitó conflictos armados en el ámbito europeo. Esto indica que fue eficaz.

ANEXO

Modelo de planeamiento de seguridad de Estados Unidos

El octogésimo Congreso de los Estados Unidos decidió la futura seguridad nacional de su país al elaborar y aprobar la Ley número 253 de 26 de julio del año 1947, conocida como *National Security Act of 1947*.

La Ley contempla el establecimiento de políticas y procedimientos coordinados para todos los Departamentos ministeriales y organismos gubernamentales relacionados con la seguridad nacional.

La creación de un Departamento de Defensa bajo el control y dirección de un secretario de Defensa, y la constitución en tiempo de paz de mandos combatientes unificados y especificados para la conducción de operaciones.

La función de la coordinación de los distintos componentes del proceso de seguridad norteamericano la encomienda a un Consejo de Seguridad Nacional presidido por el presidente de Estados Unidos.

Las funciones del Consejo como se ha expuesto anteriormente son las de asesorar al presidente en relación a la coordinación de las políticas tanto interna y militar como exterior en relación a la seguridad nacional, para facilitar a las Fuerzas Armadas, Departamentos ministeriales y a las organizaciones gubernamentales que cooperen más eficazmente en materias de seguridad.

El Consejo se compone del presidente y vicepresidente de Estados Unidos, los secretarios de Asuntos Exteriores y Defensa y los secretarios y subsecretarios de otros Departamentos ministeriales cuando sean convocados por el presidente.

El Consejo estudia y analiza en interés de la seguridad: los objetivos, compromisos y riesgos del país en relación al poder y potencial militar para hacer recomendaciones al presidente.

Las políticas departamentales en temas de interés, comunes a los Departamentos ministeriales y organismos gubernamentales, relacionados con la seguridad para someter recomendaciones al presidente.

El Consejo dispone de una Secretaría Permanente dirigida por un civil. La obtención de la inteligencia que el Consejo necesita, en todo momento, le corresponde a la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Esta Agencia está dirigida por un director nombrado por el presidente de Estados Unidos y sus misiones más importantes son:

- 1) Asesorar al Consejo sobre las actividades de inteligencia que afectan a los Departamentos ministeriales y a otros organismos gubernamentales.
- 2) Hacer recomendaciones al Consejo para la coordinación de las actividades de inteligencia relativas a los Departamentos ministeriales y a otros organismos gubernamentales relacionados con la seguridad nacional.
- 3) Constatar y evaluar inteligencia que afecta a la seguridad nacional.
- 4) Difundir la inteligencia dentro del Gobierno utilizando las agencias e instalaciones existentes.

Junta de Jefes de Estado Mayor

Esta Junta tiene dentro de la estructura del Departamento de Defensa y del sistema de seguridad de Estados Unidos, diseñado por la Ley antes mencionada, las misiones principales siguientes:

- 1) Preparar planes estratégicos y asumir la dirección estratégica de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos.
- 2) Elaborar planes logísticos conjuntos y asignar responsabilidades logísticas a las Fuerzas Armadas de acuerdo con dichos planes.
- 3) Establecer mandos unificados con la aprobación del presidente de Estados Unidos.
- 4) Designar los representantes de Estados Unidos al Comité de Estado Mayor de las Naciones Unidas.

Lo expuesto de una idea de la estructura de seguridad de Estados Unidos. Cada país tiene su propia estructura, sin embargo, todos elaboran sus planes y analizan los factores de la seguridad con el mismo concepto y criterios similares.

Los procedimientos de trabajo establecidos por el Acta de Seguridad del año 1947 y empleados desde entonces son a grandes rasgos los siguientes:

- El presidente dispone, en un momento dado, a los secretarios de Asuntos Exteriores y de Defensa que examinen los objetivos de la nación en paz, crisis y guerra y sus efectos en los planes estratégicos en vigor dada la inminente aparición de una nueva amenaza para la seguridad.
- El Consejo de Seguridad realiza, en consecuencia, un análisis que abarca, entre otros, los apartados siguientes:
 - 1) Antecedentes de la probable situación de crisis que pueda originar la nueva amenaza.

- 2) Finalidad propia fundamental. Suele ser asegurar la integridad y vitalidad de la sociedad nacional libre basada en la dignidad y valores humanos de sus individuos.
- 3) Intenciones de la voluntad política que origina la amenaza.
- 4) Conflicto planteado en el campo de las ideas y de los valores entre la finalidad propia y las intenciones del adversario:
 - 4.1. Naturaleza del conflicto.
 - 4.2. Objetivos.
 - 4.3. Medios.
- 5) Intenciones y capacidades de la voluntad política adversaria:
 - 5.1. Políticas y psicológicas.
 - 5.2. Económicas.
 - 5.3. Militares.
 - 5.4. Científico-tecnológicas.
- 6) Intenciones y capacidades propias:
 - 6.1. Políticas y psicológicas.
 - 6.2. Económicas.
 - 6.3. Militares.
 - 6.4. Científico-tecnológicas.
- 7) Riesgos:
 - 7.1. Generales.
 - 7.2. Específicos.
- 8) Armamentos nucleares y químicos:
 - 8.1. Evaluación militar de las capacidades nucleares y químicas tanto propias como del adversario.
 - 8.2. Almacenamiento y empleo de sistemas de armas nucleares y químicas.
 - 8.3. Controles internacionales de la energía nuclear y de los productos químicos susceptibles de ser utilizados en guerra química.
- 9) Líneas de acción:
 - 9.1. Introducción.
 - 9.2. Papel de la negociación.
 - 9.3. Primera línea de acción.
 - 9.4. Segunda línea de acción.
 - 9.5. Tercera línea de acción.
 - 9.6. Otras líneas de acción.

Conclusiones

Recomendaciones:

1. Aprobar las conclusiones.
2. Elaborar Directivas para coordinar y garantizar el cumplimiento de las conclusiones por todos los Departamentos ministeriales y organismos gubernamentales afectados.

Este esquema de análisis es útil para conocer un gran número de datos sobre el proceso de seguridad nacional propio y del presunto adversario, y el nivel de seguridad de lo que se dispone en un momento y situación dadas, traducido en estructuras de defensa y medios de que pueden disponer los probables contendientes.

Los analistas suelen centrarse fundamentalmente en las estructuras de defensa militar de la seguridad y en sus medios para fijar el nivel de seguridad en un momento dado y las deficiencias hacer las recomendaciones oportunas para corregirlas. Este nivel de seguridad está sin embargo, vinculado a todas las estructuras de defensa de la seguridad establecidas en dicho país.

CAPÍTULO SEGUNDO

DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN LA SEGURIDAD EN GENERAL Y DE LA EUROPEA EN PARTICULAR

DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN LA SEGURIDAD EN GENERAL Y DE LA EUROPEA EN PARTICULAR

Por JULIÁN PEÑAS MORA

Introducción

Cuatro son las dimensiones que integran la seguridad nacional, globalmente entendida: la diplomática, la económica, la militar y la político-social.

Las dos primeras son de destacar en cuanto se ponen en juego para lograr por sí mismas los objetivos finales de la seguridad nacional, sin recurrir a la fuerza.

Así, los tratados y alianzas pueden, por sí solos, dar credibilidad a la amenaza de utilización de la fuerza, mientras las sanciones económicas pueden servir para amenazar el bienestar económico de una nación, influyendo en su política de relaciones exteriores.

Por otra parte, los instrumentos diplomático y económico tienen sólo un limitado poder coactivo, permiten la comunicación entre las partes, lo que facilita la toma de decisiones antes de que una crisis lleve a la ruptura de hostilidades.

Para conocer su verdadera utilidad veamos cómo se produce la contribución de estas cuatro dimensiones a la seguridad nacional y cuáles son los factores limitativos de esa contribución.

De la seguridad en general

Dimensión diplomática

Se hace patente de muy variadas maneras, pero fundamentalmente, a través de las organizaciones internacionales, las alianzas y el control de armamentos.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el año 1946 se creó la ONU como estructura para el ejercicio de la diplomacia en sustitución de la aplicación de la fuerza militar, a la solución de los contenciosos internacionales, aunque no parece haber ejercido una gran influencia en materias que afectan a la seguridad internacional y, en el mejor de los casos, se ha convertido en una caja de resonancias de cuanto en ella se dice.

LAS ALIANZAS

Se acepta de un modo general que las alianzas contribuyen de forma positiva a la salvaguarda de la seguridad nacional. Se basan en la existencia de una amenaza común que ninguno de los países puede superar por separado con probabilidades de éxito, para lo cual, para evitar que puedan ser vencidos de modo sucesivo por una potencia superior, se contrae de modo solidario el compromiso de aceptar que el ataque a un miembro de la alianza se considerará como si fuera dirigido contra toda la comunidad, por lo que, en consecuencia, provocará la reacción armada de todos contra el agresor, al amparo del derecho de legítima defensa individual y colectiva, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas.

Ello no quiere decir que los intereses de los aliados tengan que ser idénticos, ya que normalmente las características de los miembros serán diferentes aunque coincidan en el objetivo de salvaguardar la seguridad.

En la actualidad la OTAN es la Alianza de mayor envergadura de cuantas se han constituido. Su carácter es esencialmente político y durante su existencia ha mantenido la paz, la estabilidad y la seguridad en Europa.

La credibilidad de las alianzas se basa en los compromisos de sus miembros y en su capacidad de disuasión y de defensa.

CONTROL DE ARMAMENTOS

Es parte esencial de la política de seguridad, en la que actúa la diplomacia conjuntamente con expertos y técnicos militares, a fin de limitar los sistemas

de armas y reducir los medios de combate a los niveles mínimos necesarios para mantener la disuasión y la defensa dentro del equilibrio de fuerzas.

Tradicionalmente, con el control de armamentos se han perseguido tres finalidades fundamentales:

- Reducir las probabilidades de conflicto armado.
- Reducir los daños de la guerra, caso de no haberse podido evitar.
- Limitar los gastos de defensa.

La disminución de la amenaza y los riesgos de guerra es sin duda el fin principal perseguido que puede lograrse mediante la limitación de fuerzas y de los armamentos totales; aumento de la estabilidad y con la prohibición absoluta de fabricar armas químicas —de acuerdo con el Convenio de Ginebra de 1925—.

La reducción de daños se consigue mediante la firma de los Tratados sobre limitaciones —SALT I y SALT II— y sobre reducciones —START—, así como los suscritos en la Carta de París de la CSCE sobre reducciones de armas convencionales, que abren paso a nuevas limitaciones y reducciones.

La limitación de gastos es otro de los objetivos perseguidos. Así los países que han participado en la mencionada Carta de París han anunciado drásticas reducciones en los gastos de defensa para los años inmediatamente venideros.

De poco sirven los acuerdos de control de armamentos sin un sistema de verificación del cumplimiento de lo acordado, y según las características del sistema de armas de que se trata así serán las dificultades de las verificaciones.

Secuela peligrosa del control de armamentos es que la opinión pública lo pueda interpretar como señal de haber disminuido la tensión internacional, y en muchos casos así es en realidad, bajando la precisión de la amenaza y, consiguientemente, disminuyendo su apoyo material y moral a la política de seguridad global.

Dimensión económica

CONTRIBUCIÓN DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA A LA SEGURIDAD

Las principales formas en que contribuye la dimensión económica a la seguridad son, entre otras, en las siguientes:

- 1) Fomentando el libre cambio y, consiguientemente, la estabilidad internacional en una zona.

- 2) Como medio de influir sobre la política de otros países. Así, de manera directa, la ayuda prestada a Israel y Egipto, con motivo de las negociaciones de Camp David, en el año 1978, que convirtió a Estados Unidos en moderador de la situación en Oriente Medio, fue a costa de proporcionar una ayuda cifrada en unos 5.000 millones de dólares anuales, entre las dos naciones durante diez años.
- 3) Aumentando las posibilidades estratégicas entre aliados. Si se facilita ayuda en servicios o equipamientos esenciales a un aliado, podría dedicar sus propios recursos a otros programas que sean importantes para su seguridad nacional.
- 4) Eliminando ciertas posibilidades a un potencial adversario. Es el caso en que se niega a la economía del posible adversario —contando con los propios aliados, en su caso—, la posibilidad de comerciar libremente, con lo que un efecto inmediato podría ser que se viera obligado a dedicar al sector civil recursos que, de otra forma, se habrían destinado a fines militares.
- 5) Actuando de indicadores de las intenciones propias. Aquí aparecen las sanciones económicas como medio de comunicar al adversario que determinado comportamiento causa preocupación al país que las impone.

PRINCIPIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE SEGURIDAD

Para obtener los resultados buscados se precisa:

- 1) Recursos suficientes y adecuados, tanto en medios como en personal, que controle las medidas aplicadas. Indudablemente, la seguridad no es una mercancía barata.
- 2) Tiempo suficiente para que la política decidida surta sus efectos.
- 3) Integración de las medidas económicas con otras de diferente especie (militares, psicológicas... etc.).
- 4) Claridad de fines perséguídos.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE SEGURIDAD

Este importante componente de la seguridad global, puede servirse de muy diversos instrumentos, entre los cuales se encuentran:

TARIFAS, CUOTAS, EMBARGOS Y BOICOTEOS

Aplicando algunas de estas medidas se pueden limitar las posibilidades de exportación de un país, de forma que si la nación que las impone es el proveedor principal del que ha de sufrirlas, y este último no tiene otro

mercado al que acudir, se habrá influido sobre él y su política de seguridad. Lo mismo puede decirse de la fijación de cuotas o limitaciones directas de las importaciones de determinado orden.

De grandes efectos pueden ser el boicoteo a los productos procedentes de un país, o el embargo de ciertos materiales estratégicos con destino a determinado país o zona. Así, los países de la CEE acudieron en ayuda de uno de los miembros, Gran Bretaña, al decretar el embargo a Argentina en ocasión de la guerra de las Malvinas.

Se puede definir el embargo como un acto de soberanía nacional por el que un gobierno prohíbe la exportación destinada a uno o varios países a los que estima que no se debe ayudar a conseguir los fines de su política de seguridad.

Mientras el bloqueo, al que nos referimos a continuación es un acto hostil, o puede considerarse como tal por el país al que va dirigido, que puede contestar con actos de retorsión, el embargo es la mera interrupción de un intercambio comercial de determinados productos.

Así pues, el embargo puede constituir una medida conservadora decretada en un período de tensión entre Estados que se encuentran mutuamente enfrentados, sin haber roto aún las hostilidades. También puede decretarse una vez iniciadas éstas, perjudicando a uno o a los dos beligerantes. En este caso, los especialistas en Derecho internacional estiman que, mediante tal medida, el país que interrumpe los suministros toma parte, indirectamente, privilegiando a uno de los beligerantes, en perjuicio del otro al que penaliza.

Todas estas medidas sólo son eficaces cuando las naciones que las sufren no pueden recurrir a proveedores o mercados alternativos. De no ser así, los resultados podrían ser nulos, como lo demuestran innumerables casos en que no se lograron los fines perseguidos, sin contar aquellos en que la población, al sufrir las consecuencias de las medidas restrictivas como reacción, movilizó su apoyo a favor del gobierno propio haciendo abortar la acción emprendida.

BLOQUEOS Y «LISTAS NEGRAS»

Son formas de aplicarse una política económica de seguridad que, generalmente, van acompañadas de otras acciones. Las «listas negras» pueden aplicarse en tiempos de guerra para impedir que países neutrales comercien con el enemigo, considerándolos como si se tratara de enemigos propiamente dicho. El bloqueo, de mayor efectividad, pretende privar a un enemigo de materiales que le son necesarios para la continuación o

comienzo de una guerra, pudiendo dar grandes resultados, como el impuesto por los aliados de las potencias centrales en la Primera Guerra Mundial.

OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE SEGURIDAD APLICABLES EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

- La ayuda exterior.
- El suministro de armamentos.
- Las transferencias de tecnología, nuclear o convencional.

La ayuda exterior y el suministro de armamentos son medidas económicas que afectan directamente a los fines de la seguridad nacional, permitiendo a las naciones que puedan mejorar su propia situación, fortaleciendo así, directamente, la posición de los aliados que le prestan la ayuda o, por lo menos, influir sobre otros países que pierden así, correlativamente, una parte de su soberanía.

La transferencia de tecnología está íntimamente ligada al comercio y es un factor importante en la política económica de seguridad, dada la estrecha relación entre tecnología y potencial militar, no siendo de extrañar que se limite su transferencia a enemigos potenciales o se busque su adquisición por quienes no la posean. Y no sólo cuenta la tecnología de directa aplicación militar sino también la de doble uso, que es aprovechable en el extenso campo de actividades sensibles de la defensa y que en poder de un enemigo potencial puede hacerle superar su desventaja o facilitarle determinada superioridad.

Las exportaciones de tecnologías consideradas de doble uso están sujetas a controles de exportación para evitar su transferencia a posibles enemigos y causar daños a la propia seguridad. Nacen así los controles a la exportación, con limitaciones o exclusiones referidas tanto a países como a tipos de materiales entre los que ocupan un lugar especial los nucleares.

Los controles pueden eludirse, y a veces se eluden, logrando que los equipos, materiales o productos no permanezcan en el lugar declarado como de último destino, o ni siquiera lleguen a él, por haberse desviado a su destino final auténtico, contraviniendo lo dispuesto. Las empresas que así obran están sujetas a sanciones rigurosas.

Conciliar los intereses de la seguridad nacional con el interés industrial o comercial privado requiere la existencia de un órgano, a nivel superior, que afronte este problema a la vista de todos los intereses en juego, incluidos los internacionales derivados de los compromisos contraídos con países

aliados. Estos intereses se abordan con toda claridad, para evitar los perjuicios que puedan ocasionarse entre sí los propios miembros de una alianza, los intereses nacionales y los de los particulares afectados, a los que se informa de las tecnologías y países que están sujetos a prohibición. Por ejemplo, el COCOM (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) se creó para ejercer el control de las exportaciones de determinadas tecnologías de doble uso, y de uso militar, a Rusia y países del Este.

Estas restricciones al ser limitadas pueden causar perjuicios también limitados, ya que pueden transferirse a países sobre los que no existen impedimentos. Lo que sí es en cierto modo perjudicial que exista un grado elevado de control y que las empresas deban someterse al mismo sin libertad para transferir la tecnología, debido a la prohibición de venta a posibles enemigos. También es cierto que los países vetados pagan precios más elevados por una venta prohibida que por una venta libre, lo cual beneficia a los vendedores.

El conflicto del Golfo ha permitido investigar las instalaciones para la fabricación del arma nuclear de Irak con tecnología transferida secretamente por países industrializados. Igualmente técnicos de países occidentales han participado en el montaje de fábricas de armas químicas en dicho país. Preocupa pensar que con la desintegración de la Unión Soviética técnicos rusos puedan ayudar a estos países en la fabricación de armas nucleares.

APROVISIONAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Las importaciones de materiales y productos que son permanentemente indispensables para garantizar el desarrollo económico de la política de seguridad, tales como los hidrocarburos, los metales raros (cromo, cobalto, molibdeno...), la dependencia de un número reducido de proveedores puede originar situaciones de vulnerabilidad en los abastecimientos, difícilmente superables.

Así, todo plan de abastecimiento de tales materiales habrá de tener en cuenta:

- 1) La dispersión de riesgos, diversificando las fuentes de abastecimiento.
- 2) La constitución de *stocks* de seguridad.

Esto sin dejar de intentar resolver las carencias nacionales mediante prospecciones en el subsuelo nacional, la búsqueda de otros productos de sustitución y los acuerdos con otros países importadores de los mismos productos o materiales.

El factor coste tiene aquí un importante protagonismo. Se trata de materiales no sólo caros sino raros, por lo que la inmovilización en forma de *stocks* supone una consideración más del binomio coste-seguridad.

Dimensión militar

La dimensión militar se traduce en el instrumento o recurso que se utiliza en la última hora, dado su elevado coste y riesgos. No obstante, la potencia militar es un elemento importante en un mundo donde hay tanta inclinación a la ruptura del sistema internacional, en el que con frecuencia la fuerza es el árbitro supremo.

Su contribución a la seguridad nacional se manifiesta de cuatro formas:

- 1) Una nación puede utilizar su potencia militar para disuadir de una agresión contra sí misma u otras naciones. Para ello debe contar con la fuerza militar y los planes correspondientes si pretende que la disuasión tenga credibilidad.
- 2) Puede emplearse la fuerza militar para defenderse del atacante y proteger sus intereses, caso de que ocurriera la agresión por no haber sido eficaz la política de disuasión.
- 3) Puede utilizarse como instrumento de coacción a otras naciones para obligarlas a aceptar los propios deseos. La coacción es un factor importante de la política que contempla la disuasión diplomática y económica.
- 4) El prestigio de una nación puede aumentar mediante el despliegue visible de su poderío militar, tratando de conseguir el respeto ajeno.

Por lo mismo que diferentes finalidades o propósitos imponen distintas aplicaciones del poder militar, un determinado tipo de estructura militar no es válido para cualquier propósito. Así, aunque las armas nucleares ofensivas ofrecen una gran capacidad de disuasión y de destrucción, son en cambio de poca utilidad para, en ciertas ocasiones, utilizarlas en acciones de represalia.

El espectro abarcado por la dimensión militar se puede considerar dividido según cuatro categorías básicas: la guerra nuclear estratégica, la nuclear de teatro, la convencional y la indirecta, y si bien no se pueden establecer divisiones radicales difieren, en cambio, por el volumen, la intensidad, la extensión y tipo de fuerzas empleadas.

El conflicto nuclear estratégico se caracteriza por las destrucciones masivas, por lo que hay un incentivo para evitarlo, dado que los grandes costes por ambos bandos superarían en mucho a los posibles beneficios.

Dentro de esta categoría se incluye la guerra nuclear limitada, que puede serlo por los objetivos, el número o tipo de armas utilizadas. En todo caso, siempre existe el peligro de escalada hasta llegar a la guerra nuclear generalizada.

La guerra nuclear de teatro de operaciones es una forma limitada de la nuclear que sólo afecta a una determinada zona geográfica, como era la defensa de Europa ante un eventual ataque soviético, hoy totalmente descartado.

Bajo este paraguas puede desarrollarse un escenario variable de guerras convencionales, que pueden ir desde las de corta duración y pequeña escala —como la intervención de Estados Unidos en Granada— a conflictos más prolongados, intensos y costosos —la invasión soviética de Afganistán— y otros de mayor intensidad —guerra Irán-Irak—.

En las acciones indirectas se incluyen diversas actividades tales como operaciones contra terroristas, movimientos insurgentes, guerrillas, hostigamientos fronterizos... etc. Los beligerantes pueden ser naciones, partidos políticos, grupos de fanáticos (religiosos o políticos) o grupos de terroristas.

La política militar consta de dos componentes básicos: la estrategia y la estructura de la fuerza. Una moderna definición de la estrategia podría ser la del empleo de las Fuerzas Armadas nacionales en apoyo de la política nacional mediante la aplicación, o la amenaza de la guerra. El potencial humano, las armas y el material organizados para ejecutar la política militar constituyen la estructura de la fuerza.

ESTRATEGIA MILITAR

La estrategia militar se orienta hacia el empleo de los medios militares para el logro de objetivos militares, ligados a objetivos políticos, de forma que el solo empleo de la fuerza militar no debe separarse de los objetivos políticos a los que sirve.

EL EQUILIBRIO NUCLEAR

Afecta a la estrategia de dos formas:

- 1) Militarmente crea estabilidad y seguridad ante el terror mutuo; el desequilibrio nuclear en cambio, a favor de un potencial nuclear, compromete la seguridad de las oponentes, lo que impide una disuasión nuclear mutua de la misma entidad sumamente peligrosa e inaceptable por la parte más débil. Las teorías estratégicas de Francia sobre el empleo de sus fuerzas nucleares y de su capacidad de disuasión a la

Unión Soviética, como la capacidad del débil contra el fuerte; el poder igualador del átomo, etc. afortunadamente no han sido experimentados y carecen de rigor.

- 2) Políticamente; el desequilibrio nuclear puede hacer que un grupo de naciones coarte o amenace al otro:

EL EQUILIBRIO CONVENCIONAL

Ante todo, hay que anticipar las dificultades que presenta lograr una comparación de fuerzas que, como en el caso de las nucleares, no se pueda fundamentar sólo en criterios cuantitativos, sin considerar la tecnología, la instrucción, la situación geográfica y la moral. La geografía —por citar sólo un factor— juega un importante papel al determinar el equilibrio de poder militar. Así, las distancias al teatro de operaciones y la seguridad de las líneas de abastecimiento.

ESTRUCTURA DE LA FUERZA

Se trata del segundo factor de la política militar y es el primer determinante de la disponibilidad de las fuerzas para su empleo, y también el primer condicionante de cómo han de usarse. Por ejemplo, la disponibilidad de unidades aerotransportadas supone que puedan trasladar rápidamente a zonas de operaciones alejadas. Por otra parte, las divisiones acorazadas no podrán desplegar rápidamente partiendo de sus estacionamientos en tiempo de paz, aun cuando en la estructura de la fuerza se disponga de medios de transporte aéreo.

En teoría, la estructura de la fuerza viene determinada por la estrategia militar —Plan Estratégico Conjunto (PEC)— de un país; pero, en la práctica, influyen otros intereses económicos, intereses políticos, inercia burocrática, presión industrial y la misma opinión pública.

La estructura de la fuerza presenta dos aspectos: el potencial humano y el equipamiento. Juntos determinan el número, tipo, dimensiones y posibilidades de las unidades militares.

Dimensión socio-política

La cuarta componente podría estimarse representada por lo que se considera constituye el conjunto de actividades englobadas en la Defensa civil, tal como se concibe en la mayoría de los países, es decir, formada por este abanico de objetivos:

- Continuidad de la acción de gobierno.

- Protección de poblaciones.
- Movilización de recursos materiales y humanos.
- Apoyo moral de la población a las Fuerzas Armadas.

Este elemento de la seguridad global de un país presenta como características las siguientes:

- 1) La permanencia, eliminando toda distinción entre hipótesis en tiempo de paz y de guerra.
- 2) La universalidad, como afirmación según la cual la guerra es uno de los aspectos de la defensa, instrumento de la seguridad, que lo mismo afecta a civiles que a militares.
- 3) La unidad de dirección.
- 4) La descentralización territorial, como factor necesario de la seguridad del territorio.

CONTINUIDAD DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Se trata con esta actividad de garantizar que, en cualquier situación, sea en paz o en guerra, todos los órganos del Estado sigan funcionando a pleno rendimiento, particularmente:

- Los que tienen a su cargo las funciones legislativas.
- Los judiciales.
- Los de la Administración pública, en sus diferentes escalones.
- Los de mantenimiento del orden público.
- Los medios y actividades informativas.
- Los de protección de la moneda nacional.
- El control del sistema de comunicaciones.

Para lograr esta finalidad, las naciones disponen o deben disponer de una legislación especialmente concebida para situaciones de crisis, incluidas las bélicas, promulgada en tiempo de paz y de entrada en vigor automática en el momento que se haya considerado oportuno por el órgano legislativo, dependiendo del nivel de la situación de crisis, donde esté previsto el caso de imposibilidad de efectuar las acciones de gobierno que mantienen al país en movimiento, en cuyo caso se recurriría a un sistema descentralizado de gobiernos regionales, formado por órganos de estructura prevista de antemano y fácil organización, con poderes extraordinarios, legalmente concedidos *a priori*.

PROTECCIÓN DE POBLACIONES Y SUS BIENES MATERIALES

Se comprenden bajo este título todas las medidas no militares que van dirigidas a conseguir la protección de la población, sus hogares, lugares de

trabajo, instalaciones civiles esenciales, fábricas y servicios, así como la herencia cultural del país, contra cualquier acción hostil, y paliar o mitigar sus consecuencias.

La competencia en materia de protección de población suele asignarse a la Administración civil del Estado, exceptuándose algunos países como la Unión Soviética, donde la dependencia de esta función era también militar. En España se da el primer caso, según establece el artículo 2, de la Ley 2/1985, que también señala la colaboración de las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, cuando «la gravedad de la situación de emergencia lo exija».

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

La movilización como el proceso por el cual un país activa y distribuye sus recursos humanos y materiales, y dispone la producción de artículos y servicios requeridos para el mantenimiento de su población civil y fuerzas militares durante períodos de crisis y de hostilidades.

La LO 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa nacional y la Organización Militar, en su artículo 14, señala que «todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualesquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la Defensa nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales, en los términos que establezca la ley de movilización nacional».

Indudablemente, la movilización es un tema impopular, porque su desarrollo exige el recurso a los bienes nacionales que, por tanto, pueden reducir los disponibles a los grupos sociales de intereses, de los que obtienen unos beneficios regulares.

La política de seguridad nacional comprende un conjunto de objetivos y comportamientos dirigidos hacia la protección de un país, de los que uno de sus instrumentos es la movilización de sus recursos humanos y materiales. El adecuado empleo de estos medios se produce en cuatro resultados tangibles:

- 1) Lleva a una utilización más racional de los recursos disponibles, que da origen a un mayor crecimiento de la productividad y prosperidad del país.
- 2) Se convierte en otra forma de ejercer la disuasión sobre un enemigo potencial, añadiendo un nuevo nivel de riesgo e incertidumbre.
- 3) Incrementa el apoyo que puede prestarse a las Fuerzas Armadas, aumentando el número de alternativas logísticas de las operaciones

militares, así como los servicios y producción de bienes esenciales para la población civil.

- 4) Es un factor que ofrece mayores posibilidades de supervivencia y rehabilitación después de un posible ataque.

La movilización de recursos humanos y materiales puede tomar muy variadas formas, según el objeto de la misma.

Así lo entiende la Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional en su artículo 1, dice que «todos los recursos nacionales, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados para su empleo en las necesidades de la Defensa nacional o cuando situaciones excepcionales lo exijan».

Lo mismo hace la mencionada LO 6/1980, en su artículo 15, al decir que los recursos de la nación deberán ser coordinados para lograr los objetivos fijados en la política de defensa que «la expresada coordinación comprenderá cuanto se relaciona con la Defensa nacional, y muy principalmente:

- Los recursos energéticos, tanto de las fuentes propias como las dependencias del exterior.
- Los recursos básicos de materias primas y alimenticias, tanto propias como del extranjero.
- Los recursos industriales y los sanitarios.
- Las vías de comunicación y los transportes de tierra, mar y aire.
- Las telecomunicaciones.
- Los servicios de inteligencia y contrainteligencia.
- Y, en general, cuantos medios y recursos sean esenciales e incidan de forma sustancial en la Defensa nacional».

En la OTAN, como es sabido, existe el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia, SCEPC, (*Senior Civil Emergency Planning Committee*), que tiene encomendada la doble misión de elaborar planes, en coordinación con los demás países de la Alianza, para la movilización de los recursos y energías nacionales para apoyo a las fuerzas con dichos recursos, durante las operaciones militares, y para abastecer a la población civil.

El SCEPC es el comité más importante de la Alianza en este cometido esencial de preparar el paso de una situación de paz a la de hostilidades con la mayor eficacia y la necesaria rapidez. En caso de crisis cesa la actividad de los numerosos comités y grupos de trabajo de la OTAN y permanecen sólo el Consejo Atlántico-Comité de Planes de Defensa, asistidos por el Comité Político, el Comité Militar, el Comité de Alertas y el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia.

El SCEPC coordina el planeamiento civil de la OTAN, con participación de los países miembros y de los comités subordinados, que elaboran planes para la movilización de los recursos nacionales según las necesidades previstas en las operaciones militares de los planes de contingencia y de defensa. Estos recursos se refieren principalmente a abastecimientos, carburantes, industria, transportes terrestres, marítimos y aéreos. El SCEPC coordina los Planes de Emergencia Civil (CEP) de los países de la OTAN, que en conjunto reflejan el grado de preparación civil de la Alianza.

Con el ingreso de España en la OTAN en el año 1982 se creó el correspondiente Gabinete de Crisis, cuya actuación más reciente y también destacada fue en el conflicto del Golfo, en el que el presidente y los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa adoptaron las decisiones oportunas sobre la participación española, en coordinación con Estados Unidos, UEO y demás países que intervinieron en el conflicto.

Las principales disposiciones promulgadas han sido el RD 2639/86, que creó la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis; el RD 163/87, que creaba la Dirección de Infraestructura para situaciones de crisis, y el RD 164/87, nombrando director de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis.

El principal organismo encargado de crear el mecanismo de crisis es el Gabinete de Presidencia. Además de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior (de los Comités sectoriales de Política Exterior, Militar y de Política Interior, respectivamente), participan en el Comité Sectorial de Planes Civiles Emergencia los organismos y representantes correspondientes de los Ministerios, cuyas actividades o recursos coordina dicho Comité (Industria, Comercio, Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Turismo, Obras Públicas...) y deben elaborar planes de movilización de sus recursos para caso de hostilidades.

APOYO MORAL DE LA POBLACIÓN A LAS FUERZAS ARMADAS

Es factor igualmente esencial a la seguridad nacional el apoyo moral de la población a los componentes de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis, en las que se convierten en protagonista principal. Ejemplos que no necesitan explicación de los efectos de la falta de ese apoyo podemos citar la petición del armisticio, por los alemanes, en octubre del año 1918, en ocasión del hundimiento de la retaguardia en la nación, con sus huelgas y boicoteos contra las Fuerzas Armadas propias; y la caída del régimen zarista, en febrero del año 1917.

De la seguridad europea, en particular

Generalidades

Las dimensiones atribuidas a la seguridad se refieren a un Estado-Nación, individualmente considerado, pero también pueden extenderse a los procesos de seguridad colectiva —aplicados coordinadamente, aunque con independencia— de los Estados que persiguen un determinado nivel de seguridad, frente a amenazas comunes más o menos definidas, reales o percibidas. Tal es el caso de la seguridad colectiva europea, como resultado de las decisiones políticas sobre la vulnerabilidad de las seguridades nacionales, ante el peligro de tener que afrontar aisladamente una amenaza común superior procedente del Este, hoy desaparecida y frente a cualquier otro tipo de amenazas.

La naturaleza de la seguridad europea, en nuestros días, presenta unas notas específicas, derivadas de las circunstancias históricas del momento en que se considera su posible estructuración, pues no puede ser el mismo sistema establecido a la terminación de la guerra de los Treinta Años que el adoptado en ocasión de las guerras napoleónicas, o que el sistema imperante en el año 1914, como el existente al término de la Segunda Guerra Mundial, con el comienzo de la guerra fría, y la confrontación Este-Oeste.

El sistema de seguridad europeo, como todo sistema colectivo, presenta los siguientes caracteres:

- El de generalidad, englobando en una situación ideal única a todos los Estados europeos del Continente.
- El de indivisibilidad entre las distintas organizaciones que permiten responder a cada una de las dimensiones estructurales que constituyen el sistema. Así, en la Declaración de Londres sobre las reuniones del 5 y 6 de julio del año 1990, del Consejo del Atlántico Norte, se dice que «la seguridad de cada Estado se encuentra indiscutiblemente vinculada a la de sus vecinos». Lo mismo en la Plataforma de La Haya, del mes octubre del año 1987, de la UEO, se reconocía, (l.1), que «la seguridad de la Alianza es indivisible».
- El de interdependencia de los Estados y organizaciones que se ponen en juego para establecer el sistema.
- El de la irreversibilidad, que reconoce que la historia no se repite y que no puede haber regreso al pasado, a pesar de la práctica inmutabilidad de algunos de los valores que se desea proteger y dada la variabilidad y falta de permanencia de los intereses protegidos en un determinado momento.

Causas modificativas del sistema actual de seguridad y sus consecuencias

Los principales hechos que han cambiado la situación en Europa y han modificado el sistema de seguridad vigente desde el término de la Segunda Guerra Mundial han sido:

- El final de la guerra fría entre el Este y el Oeste.
- El derrumbamiento de los regímenes comunistas en Europa Central y Oriental.
- La unificación alemana y su permanencia en la OTAN.
- El Tratado de Reducción de Armas Convencionales en Europa.

Con sucesión de estos cambios tan trascendentes se ha producido una adaptación del sistema de seguridad a la nueva situación, caracterizada por:

- La eliminación práctica de la posibilidad de un ataque masivo por sorpresa.
- La retirada de las tropas soviéticas detrás de sus fronteras europeas y la disolución del Pacto de Varsovia.
- La posibilidad de disgregación del sistema federal soviético y del propio imperio de la Unión Soviética.
- Los comienzos de la introducción del sistema de economía de mercado y el triunfo de la democracia en los países del centro y sureste de Europa.

Subsistencia de riesgos

Desaparecidas determinadas amenazas, como la militar, siguen existiendo ciertos riesgos o hechos generadores de riesgos, entre los cuales cabe destacar:

- La potencia militar soviética, convencional y nuclear, que, a pesar de las reducciones convenidas y acordadas, seguirá siendo la mayor de Europa y que, a pesar de los anunciados recortes de presupuestos de Defensa, sigue modernizando sus Fuerzas Armadas, introduciendo calidad a cambio de la cantidad sacrificada.
- La inestabilidad política del régimen soviético en sus aspectos políticos, económicos y sociales.
- La posibilidad de conflictos regionales o nacionales entre Estados o minorías étnicas, cada día más agudizados.
- Las consecuencias que pueden tener para los Estados europeos los conflictos que se originen fuera de la zona, donde se dispone de suficientes medios de destrucción, como ya se han materializado en el golfo Pérsico.

Medios para frontar los riesgos existentes y sus misiones

LA OTAN

La política de seguridad europea seguirá necesitando de la Alianza Atlántica, como su propio fundamento, mientras continúe la incertidumbre y la inestabilidad del proceso de cambio. Así se reconoció en la Declaración de Londres del Consejo del Atlántico Norte, del mes de julio del año 1990, al decir que «...La Alianza debe seguir garantizando la defensa colectiva... Necesita desempeñar un papel aún más relevante como factor de cambio», con lo cual no se hacía más que confirmar las palabras de R. Debray cuando dice que:

«Una coalición entre Estados debe hacer coexistir intereses, que por definición no son colectivos ni automáticamente compatibles entre sí. Se puede estar en conjunción de intereses sin estar en comunión de valores. El mundo de los intereses es el de los hechos, y no dependen de la moral sino del cálculo. Los valores no se negocian ni se eligen, se adhiere uno a ellos al nacer, sin sopesar ventajas ni inconvenientes».

Lógicamente, se impone su conservación pero introduciendo las modificaciones derivadas de la presencia de nuevos problemas y la desaparición, momentánea, de una amenaza colectiva, procedente de un enemigo definido. Precisamente basándose en esta desaparición, hay quienes sostienen que la OTAN no tiene ya justificación de existir porque, una vez que ha desaparecido la amenaza percibida que dio origen a su nacimiento, ha perdido su razón de ser.

Pero la nueva estrategia de la OTAN se orienta a la seguridad europea actual y a su coordinación con la UEO, la CEE y lo acordado en la CSCE.

La firmeza de la Alianza es en la actualidad una garantía de estabilidad y de continuidad, confirmando el reforzamiento de los lazos políticos entre sus miembros y el acercamiento con otros Estados no miembros, de los que la Unión Soviética será pieza clave. Esto sin olvidar las palabras de Kissinger de que:

«Una alianza es útil mientras se considere que el riesgo inmediato de un conflicto es menor que el peligro de enfrentarse a solas con un enemigo preponderante».

La OTAN ha actualizado su nueva estrategia, en los siguientes aspectos:

- Abandono de los antiguos conceptos de «defensa avanzada» y Plan FOFA.

- Disminución de sus efectivos estacionados a vanguardia, si bien conservando la capacidad para reconstruir una situación eficaz de respuesta en caso de crisis.
- Mantenimiento de la credibilidad y eficacia de los medios navales en que deben apoyarse para el Plan de Refuerzo Rápido a Europa por parte de Norteamérica.
- Prestación de una especial atención a la movilidad y flexibilidad de sus unidades militares y entrenamiento de sus reservas para lo cual habrán de organizarse formaciones de intervención rápida, de fuerzas multinacionales.
- Modificar los planes militares y la infraestructura en los que verán aumentada su importancia los sectores de C3I y transportes, en función del incremento de los períodos de alerta de que ahora van a establecerse.
- Considerar la conveniencia de un futuro y próximo acuerdo de eliminación de las armas nucleares del frente europeo, reservándolas como armas de último recurso.
- Dedicar mayor atención al Mediterráneo dada su inestabilidad y al empeoramiento de la situación en el Oriente Medio, fuente de tensiones para Europa.
- Considerar la vigencia del Informe del Comité de los Tres —de los «Tres sabios», Pearson, Lange y Martino— sobre cooperación no militar dentro de la OTAN, aprobado por el Consejo Atlántico en el año 1956, donde se hace referencia ya a los conflictos fuera del área de la Alianza en el sentido de que: «la OTAN no debe olvidar que la influencia y los intereses de sus miembros no se limitan a la zona de aplicación del Tratado y que acontecimientos exteriores a esta zona pueden afectar gravemente a los intereses colectivos de la Comunidad Atlántica». Por otro lado, la zona exterior a la fijada por el artículo 6 del Tratado de Washington ya quedó institucionalizada en la Declaración de Ottawa, del año 1974, donde se decía que había que «reforzar la práctica de las consultas en tiempo oportuno, por todos los medios apropiados, sobre las cuestiones que afecten a sus intereses comunes en tanto que miembros de la Alianza, teniendo en cuenta aquellos que puedan ser influenciados por los acontecimientos que tengan lugar en otras partes del Mundo».
- Completar la estructura de la seguridad colectiva con base en la OTAN mediante otros sistemas de seguridad paneuropea.

LA UEO

Con las manifestaciones, expresas y tácitas, de Estados Unidos de reducir al mínimo sus efectivos en Europa, aumenta el protagonismo futuro de la UEO, en la que faltan en calidad de miembros algunos de los Estados que forman parte de la OTAN y que, sin duda, habrán de incorporarse a la Unión, dada la identidad europea de seguridad que hoy se vive.

En dicha plataforma, base de los compromisos adquiridos por los países miembros de la UEO con respecto a la seguridad europea, aún reconociendo que esta seguridad sólo puede garantizarse en íntima asociación con los aliados norteamericanos, y que la presencia de las fuerzas de Estados Unidos, convencionales y nucleares, son parte insustituible de la defensa de Europa, se reafirma la resolución de reforzar el pilar europeo (III,a,2), al mismo tiempo que se manifiesta la voluntad de un mejor uso de los recursos disponibles, de ampliar la cooperación militar, bilateral y multilateralmente, de intensificar la cooperación en el terreno de los armamentos y, lo que tiene carácter de novedad, proseguir los esfuerzos para mantener la base industrial común sobre una tecnología avanzada, al mismo tiempo que se decide concertar una política común en ocasión de crisis extraeuropeas en tanto amenacen a los intereses de la seguridad (III,a,4).

Bajo este programa de trabajo y a la vista de los trascendentes cambios verificados en los años 1989 y 1990, la UEO aborda su papel complementario en la estructura de seguridad europea, y ya ha dado muestras de su voluntad política con motivo de la crisis del Golfo donde, en ocasión del embargo, se estableció un mecanismo de enlace entre los Estados Mayores de las Fuerzas Navales y la coordinación entre sus unidades de superficie allí presentes.

LA CEE

Recientemente han arreciado las voces de aquellos que quieren asignar a esta Organización comunitaria un mayor papel en el esquema de seguridad europeo, aparte del que ya tiene como dimensión económica del conjunto del sistema, propugnando que se dote a la CEE de una política exterior y de seguridad.

Bien es verdad que la integración económica ha avanzado a pasos agigantados y que se han registrado avances en la cooperación en algunas materias de política exterior, propugnada por el Acta Única, pero sus medios de acción siguen limitados en este terreno, más aún en política de defensa, como ha puesto de manifiesto la crisis del Golfo, donde se ha visto la

carencia, ya conocida de antemano, de instituciones para desarrollar una política propia de seguridad frente a las amenazas e intereses comunes.

De aquí los intentos señalados. Uno de los más significativos se dio a conocer por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, en el mes de marzo de este año, en su conferencia pronunciada con ocasión del acto en memoria de Alanstair Buchan. En ella, defendió la conveniencia de moverse hacia la unión política que encuadrara un esquema de política extranjera y de seguridad, destacando la necesidad de hacer frente a los retos del presente y situaciones peligrosas que amenazarán desestabilizar a la zona europea.

Lo cierto es que las realidades de la guerra del Golfo han aireado estas carencias de la CEE, que quiere romper con su marco económico y construir su propia política de seguridad, apoyándose en lo que ya existe, como es la UEO, para establecer un puente con la OTAN. Lo único que le faltaba a la CEE, frente a la confrontación económica, tecnológica y comercial que tiene planteada Estados Unidos, son estas pretensiones de emancipación europea occidental en el campo de la seguridad.

LA CSCE

Hasta aquí los órganos señalados han tenido, y tienen, por finalidad la seguridad europea occidental, no la paneuropea. Para lograr ésta hay que implicar, en igualdad de condiciones y responsabilidades, a la Europa Central y Suroriental, para lo que, por el momento, el único instrumento válido es la CSCE, más aún después de la desintegración del Pacto de Varsovia, por ser el único que cuenta con la participación de los 34 miembros europeos, Albania excluida, aunque se espera que no por mucho tiempo. Además, la CSCE, a la vista del ritmo que llevan sus trabajos, desempeñará un relevante papel en el futuro inmediato del Continente, vinculando a los países de Europa y América del Norte.

Para esta actividad cuenta con el apoyo expreso de la OTAN, manifestado en la Declaración de Londres, de 1990. Y aunque los Estados Unidos también le han dado luz verde para el fortalecimiento de la Organización, siempre y cuando no se cuestione el futuro de la OTAN, por lo que no cabe pensar que pueda desempeñar papeles que tiene encomendados la Alianza.

Por el momento, hay que prever una complementariedad entre la CSCE, donde se sientan juntos Estados Unidos y la Unión Soviética, y la OTAN, convirtiéndose en un nuevo pilar de la seguridad paneuropea, no sólo de la eurooccidental. Indudablemente, la CSCE marca el comienzo de una nueva

situación europea, pero las grandes incertidumbres en Europa Central y Oriental son los frenos que será preciso desbloquear antes de que se consigan resultados tangibles que establezcan un sistema global, territorial, de seguridad en todo el continente europeo, que abarque no sólo los problemas estrictamente militares sino una verdadera cooperación en otros sectores, tales como el de los derechos humanos, las minorías étnicas y los problemas económicos, por citar sólo los más candentes.

Por el momento, con la Carta de París se ha conseguido establecer un Consejo de Ministros, como punto central para las consultas políticas; un Secretariado, con sede en Praga; y el Centro para la Prevención de Conflictos, con sede en Viena; y se ha acordado estudiar la creación de una Asamblea parlamentaria propia. La próxima reunión en Helsinki, en el mes de marzo del año 1992, ofrecerá nuevas oportunidades para ver de ampliar el campo de la colaboración ya iniciada.

Complementariedad de las organizaciones que forman el sistema paneuropeo

De manera casi simultánea, las distintas organizaciones europeas existentes se han sentido llamadas a organizar el nuevo sistema de seguridad continental, ya en el ámbito occidental, ya en el paneuropeo, estando bien patente que si bien se puede actuar con los medios disponibles, ninguno de ellos podrá excluir a ningún otro. Todos deberán actuar bajo el signo común de la complementariedad, aunque no sea más que para no despertar la sensibilidad norteamericana, que se sigue considerando obligada a velar por la suerte de sus aliados y protegidos, sin alinear a estos, dando la impresión de mezclarse en demasía en sus asuntos internos. Esto tiene aplicación particular en la Alemania unificada, sometida cada día más a presiones internas de los cinco *länder* recién incorporados y de difícil asimilación.

La integración de la seguridad europea será una derivación de la solución de los problemas de unión política, que está aún lejana, a pesar de la desaparición de los elementos desestabilizadores como lo fueron el Pacto de Varsovia que, simultánea y paradójicamente, tanto hiciera en pro de esa unión. Claro que en política internacional lo andado en unos años se puede desandar en unos días, según la percepción de la situación y de las amenazas del momento.

En estas circunstancias, la OTAN ha aprobado una nueva estrategia, ha modificado su estructura con la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y modificado su doctrina y programa de objetivos político-militares. La UEO, en el día 22 del mes de febrero de este año, ha dado a

conocer las conclusiones sobre su futuro protagonismo como puente entre la CEE y la OTAN, Y este año 1991, la conferencia intergubernamental sobre la unión política, de la CEE, concluirá un proyecto de tratado materializando la naturaleza y extensión de su futuro en asuntos de seguridad. Cuando estos trabajos estén concluidos se esclarecerá más el futuro panorama actual.

En todo caso, se deberán tener en cuenta los siguientes principios:

- Independencia de la UEO respecto de la CEE.
- La responsabilidad de la defensa europea debe investirse en la UEO y, de ningún modo, sobre la CEE que, a lo sumo, debe coordinar su política de seguridad en asuntos tales como la lucha contra el terrorismo, las exportaciones y el control de armamentos, entre otros temas.
- Las tropas norteamericanas que sigan en territorio europeo deberán integrarse al máximo con las europeas.
- La revisión estratégica de la OTAN hará más atractiva la Alianza como garantía de seguridad europea, apoyada en sus dos pilares fundamentales, aunque debiendo reforzarse el europeo.
- El empleo de las unidades militares coordinadas por la UEO requerirá algún tipo de consentimiento y la coordinación con la OTAN. Así, su fuerza de intervención rápida retendrá su responsabilidad de defensa pero necesitará de la Alianza para infraestructura, sus medios de transporte aéreo, su sistema integrado de comunicaciones para operar fuera del marco territorial europeo.
- Mantenimiento del vínculo trasatlántico, tendiendo al fortalecimiento de las relaciones de seguridad.

CAPÍTULO TERCERO
NUEVOS ASPECTOS DE LA SEGURIDAD

NUEVOS ASPECTOS DE LA SEGURIDAD

POR SALVADOR LÓPEZ DE LA TORRE

Generalidades

Los cambios revolucionarios que han conmovido los países de la Europa Oriental y la Unión Soviética durante los últimos tres años, modificando radicalmente sus estructuras estatales y sus propias sociedades, deben lógicamente tener influencia decisiva en la manera como todas las naciones europeas concebían sus sistemas de defensa y criterios de seguridad obedientes, hasta ahora, al nítido criterio de enfrentamiento bipolar entre el Este y el Oeste, con dos bloques bien divididos por el «telón de acero» y, como fondo, la confrontación mundial de dos superpoderes dotados con el formidable arsenal nuclear que mantenía el bien llamado «equilibrio del terror», en un esquema de seguridad y defensa rigurosamente simétrico.

El general Claude Le Borgne, ha definido bien el anterior panorama estratégico:

«El equilibrio nuclear era el orden perfecto: dos, y la bomba... Las fuerzas de batalla, las armas tácticas y preestratégicas, la respuesta graduada, los euomisiles, no eran más que los instrumentos destinados a hacer irremediable y perceptible la original simplicidad».

Desaparecida aquella simple ecuación, tiene que producirse lo que el mismo autor llama el «desorden estratégico», consecuencia de los cambios revolucionarios padecidos por uno de los dos elementos de la anterior simetría que, a su vez, provoca, como reacción en cadena, sucesivas

perturbaciones secundarias, para obligar al observador de la trastornada realidad mundial a revisar los conceptos con los que interpretaba la situación del Mundo durante casi medio siglo, y obtener un nuevo código en condiciones de descifrar la inédita situación.

Como primera evidencia aparece el hecho indiscutible de que el equilibrio entre la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia se rompe con la desaparición del bloque oriental, que desde el 14 de mayo del año 1955 reunía las fuerzas militares de Polonia, la RDA, Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Bulgaria y la Unión Soviética. Retiradas las tropas soviéticas de ocupación en Europa Oriental, y en plena crisis la propia existencia de la Unión Soviética, resulta necesario reconocer que el Viejo Continente está obligado a revisar todos los conceptos que habían garantizado con gran eficacia la paz regional en Europa, como para admitir que, ahora, no se trata de preservar la seguridad «en» Europa, sino de garantizar la seguridad «de» Europa, lo cual ya representa un cambio importante de la doctrina, porque ciertamente retiradas las fuerzas soviéticas hacia el interior del territorio nacional, limitados sus efectivos por las negociaciones de desarme convencional de Viena y en plena descomposición, la existencia misma del «viejo imperio moscovita», pierden sentido las ideas originales que dieron nacimiento al Tratado de Washington, del 4 de abril del año 1949, donde nace la Alianza Atlántica y, en consecuencia, los instrumentos materiales en que se basaba la defensa aliada y su seguridad.

La retirada de las fuerzas soviéticas a centenares de kilómetros de la antigua línea divisoria del «telón de acero», la liberación de los pueblos ocupados en la Europa Oriental y el derrumbamiento del comunismo como doctrina inspiradora de los movimientos soviéticos de agresión del Ejército Rojo, contra el reducto occidental sobre el que se basaba la doctrina defensiva de la OTAN, amparada en sus dos principios fundamentales de la «defensa avanzada» y de «respuesta flexible», encomendada al bien modulado arsenal nuclear disponible por las fuerzas occidentales.

Naturalmente estos hechos no pueden ocultar la realidad de que la Unión Soviética, descompuesta o no, en plena crisis institucional, donde la unidad de mando político ha desaparecido, disolviendo a su vez la unidad militar, posea la mayor fuerza militar del Continente y sea la segunda potencia nuclear del Mundo, con toda la inquietud que debe provocar una situación caótica como la vivida allí en estos momentos, donde, por ejemplo, las armas nucleares intercontinentales desplegadas en la República Asiática de Ucrania convertirían a esta región en la tercera potencia nuclear del Mundo, teniendo en cuenta el número de ojivas disponible en las armas instaladas

dentro de sus fronteras. El ejemplo sirve como comprobación complementaria del «desorden estratégico» denunciado por el general Le Borgne.

El futuro

Frente a la lógica incertidumbre que provoca inevitablemente la desaparición de un orden anterior, que debe ser sustituido por otro acorde con las realidades contemporáneas, el primer reflejo de cualquier analista será preguntar sobre la conveniencia de adaptar a los tiempos recién llegados las antiguas instituciones de defensa y seguridad, que con tanta eficacia guardaron en paz al Viejo Continente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, o si, al contrario, resulta indispensable inventar nuevas estructuras para responder a las inéditas situaciones actuales, sobre la base, en cualquier caso, de que ni la destrucción del comunismo, ni la disolución del Pacto de Varsovia, ni la confusión que sufre el único protagonista de la antigua amenaza, han desaparecido por arte de magia y, sin olvidar tampoco que los movimientos sísmicos de la Unión Soviética podrían provocar la reaparición de infinitos fenómenos perturbadores, que hasta ahora vivían aplastados, pero en vida latente, bajo la losa pesadísima de la ocupación totalitaria.

El derrumbamiento del comunismo no significa, ni muchísimo menos, la recuperación automática de la seguridad universal, porque, al contrario, abre infinitos focos de agitación que reclaman un análisis lúcido y realista de la nueva situación, amenazada no sólo por el desorden actual, sino por la propia inercia egoísta de extensas capas populares que en Occidente exigen disfrutar inmediatamente de esos llamados «dividendos de la paz» con los que ciertos discursos políticos han querido designar los ahorros en el esfuerzo militar que podría rendir el final de la guerra fría, cuando es precisamente ahora, el momento de extremar la vigilancia y posiblemente reclamar un esfuerzo superior de todos los países libres para preservar su seguridad con instrumentos, posiblemente distintos a los que habían garantizado la tranquilidad europea durante los últimos cuarenta y cinco años, pero no por ello menos costosos.

La alternativa entre adaptar los antiguos instrumentos de seguridad y defensa al tiempo presente, o buscar nuevas fórmulas de organización, divide en estos momentos a los observadores europeos de un lado y otro del viejo «telón de acero», y el debate no tiene nada de platónico, porque plantea con toda crudeza la necesidad de elegir el futuro camino de la seguridad.



En un reciente coloquio del Centro de Estudio y de Prospectiva Estratégica (CEPS), celebrado en Francia, se enfrentaron estos dos conceptos a los que podría designarse, a efectos de clarificación, como reformadores o renovadores, es decir, mejorar y modernizar las instituciones ya existentes o inventar una estructura nueva, lo que, en fin de cuentas, y reducida la cuestión en su más simple expresión, quería decir, si era necesario apoyarse en la OTAN, en la UEO y en la CEE, o, al contrario, los nuevos esquemas de seguridad debían buscar marcos mucho más amplios para integrar en un solo cuadro de ámbito paneuropeo la abstracción que Mijail Gorbachov ha llamado «la casa común», con la consiguiente liquidación de las instituciones que Occidente había organizado durante la guerra fría para preservar su propia libertad.

Es evidente que las dos tesis pueden sostenerse en argumentos más o menos válidos, pero parece más lógico pensar que, en los actuales tiempos de confusión, donde resulta imposible mantener con absoluta certeza cual será el porvenir de las relaciones internacionales, la actitud más prudente consiste en guardar las instituciones presentes y adaptarlas con imaginación y valentía a situaciones totalmente distintas de las que existían en el momento de sus nacimientos, sin que naturalmente, esta evolución deba quedar congelada en un punto determinado de su proceso de transformación, pero guardando siempre el principio de apoyar los necesarios cambios sobre la sólida base de organizaciones conocidas y en buen funcionamiento. La continuidad imaginativa resulta mucho más tranquilizadora que la incierta invención.

La primera cuestión a la que hace falta responder en este punto es la conveniencia o no de mantener la Alianza Atlántica, cuando ha desaparecido el Pacto de Varsovia y, afortunadamente, una inmensa mayoría de los observadores coinciden en la continuidad de la OTAN como elemento, ciertamente parcial pero indispensable, de la seguridad futura ante la inestable situación de la Unión Soviética. En el citado coloquio del CEPS, el eminente profesor Luttak dijo:

«En la situación de peligro en que estamos, hace falta proteger la estructura de la que disponemos, incluso si no es la que deseáramos... porque la situación cambia todos los días y si pretendiésemos modificar las estructuras, para mantenerlas constantemente al nivel de los acontecimientos, la tarea sería imposible».

Porque si es cierto que las resoluciones de armamento y la posibilidad de alcanzar algún día una seguridad basada en la transparencia absoluta, pudiesen abrir el paso a la confianza total, no hace falta decir que el Mundo no ha llegado, ni mucho menos, a semejante estado de perfección angélica.

Las revisiones

La supervivencia de la Alianza Atlántica, como apoyo militar de la seguridad, tiene forzosamente que pasar por dos procesos encadenados, que en primer lugar desmonten la vieja doctrina, con la que se ha preservado la paz en el Continente, pero que puede considerarse caduca en las actuales circunstancias, para, en un segundo tiempo, fijar los renovados conceptos que reclaman su modernización y, será preciso reconocer que esta doble tarea no puede considerarse demasiado fácil, porque existen en el marco de la OTAN muchas actitudes rígidas que impiden su flexible adaptación al tiempo moderno.

La reducción de las fuerzas norteamericanas desplegadas en Europa es un acontecimiento inevitable, que por otro lado no tiene nada de negativo, porque con guarniciones mucho más pequeñas, Estados Unidos puede manifestar idéntica voluntad por mantener su estrecha solidaridad con los países europeos, lo cual es un aspecto importante de la presencia americana, pero su presencia sirve además como garantía de que las futuras negociaciones mundiales, reclamarán la presencia de todos los países interesados en la preservación de la paz y, en ese sentido, cualquier conferencia o institución, destinada a prevenir posibles conflictos, sólo podrá cumplir un trabajo positivo si alrededor de la mesa se sientan todos los países con peso específico en el mantenimiento de la seguridad, sobre todo en tiempos donde los peligros menos previsibles pueden surgir inesperadamente en cualquier punto del Planeta.

El equilibrio internacional reclama la presencia norteamericana en Europa, no sólo como pieza muy importante de la defensa, a la que añade su capacidad nuclear, sino además como elemento presente a la hora de cualquier negociación destinada a resolver un conflicto, y este segundo aspecto, la necesidad de mantener a los americanos en Europa, tiene en estos momentos más importancia que su aportación militar, por muy importante que ésta sea, para la estabilidad continental. Más que la fuerza militar, siempre necesaria en cierta medida, lo importante es la presencia norteamericana en los actuales o futuros foros de negociación.

Por este motivo parece indispensable que los países miembros de la Alianza revisen sus propios criterios sobre las relaciones con las tropas americanas estacionadas en el Continente, aunque sean reducidas, a condición de que arbitren buenas soluciones para el establecimiento de depósitos de armas destinados a las posibles unidades norteamericanas que, en caso de crisis pudiesen ser reclamadas con urgencia en el Continente, donde encontrarían sus armas en los depósitos convenidos.

Esta flexibilidad para adaptar la nueva OTAN a unas realidades diferentes, debe encontrar en Francia una apertura mayor de la que actualmente ordena la permanente actitud francesa de reserva ante la estructura militar de la OTAN, y de las resistencias que otros países mantienen frente a las posibles misiones «fuera de área» de las tropas aliadas, cuando precisamente las posibles amenazas y peligros, surgirán fatalmente en zonas no incluidas en el interior del perímetro que dibuja el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte. Esta necesidad de revisión, ha recibido una clara confirmación en la guerra del Golfo, donde las fuerzas de Gran Bretaña y Francia han combatido a las órdenes de un general norteamericano para reproducir allí, donde fue absolutamente necesario, una fuerza «integrada», que en Europa no cuenta con efectivos franceses.

Teniendo en cuenta los cambios que sufre la realidad geoestratégica del Mundo, parece necesario que la modernización de la OTAN tenga la suficiente capacidad de iniciativa como para transformar su esquema defensivo original, que ya no puede estar basado exclusivamente en la doctrina de la defensa al Este, cuando el posible enemigo se aleja y convierte en inútil la línea continua del anterior dispositivo, mientras en cambio, los posibles puntos de conflictos del futuro, reclamarán fuerzas posiblemente reducidas, pero dotadas de enorme movilidad, compuestas por unidades multinacionales, en las que cada país aliado participe con tropas bien entrenadas, es decir, profesionales, y de fácil desplazamiento al posible teatro de operaciones.

La guerra del Golfo no puede tomarse, dadas sus especiales características, como modelo destinado a repetirse, pero ha servido, sin embargo, como demostración de que la seguridad militar de un planeta repleto de potenciales focos conflictivos, reclama por parte de los países occidentales la capacidad de proyectar una fuerza contundente en un plazo de tiempo necesariamente breve a cualquier distancia. En este aspecto, la guerra del Golfo ha demostrado que sólo los Estados Unidos estaban en condiciones de situar con rapidez una fuerza de reacción en tiempo útil, mientras franceses y británicos acudían al lugar de la cita militar con evidente retraso.

El embajador François de Rose ha hecho un excelente análisis, con su bien reconocida autoridad, de los objetivos que deben cumplir, tanto la Alianza Atlántica como la CEE y la UEO, para reforzar la defensa de Europa en el propio Continente frente a las amenazas posibles, nacidas en cualquier punto de ultramar:

- 1) Mantenimiento de la Alianza, con una presencia americana indispensable y medios que permitan el recurso al arma nuclear.

- 2) Una mejor relación de las fuerzas europeas y, en particular, las francesas y las británicas, con las fuerzas alemanas, con instalación sobre el territorio francés de unidades alemanas pertenecientes a los cuerpos de ejército mixtos y a las unidades aéreas
- 3) La mejora, con el concurso de la Comunidad y de la UEO, de la cooperación y coordinación de producción de armamento.
- 4) La preparación, a escala europea, de facilidades de recepción y despliegue de refuerzos americanos.
- 5) Un proceso progresivo para armonizar los gastos de Defensa, teniendo en cuenta los niveles fijados por los acuerdos de limitación de armamentos.
- 6) La revisión de las políticas de exportación de material y tecnología hacia los países del Tercer Mundo, calificados como de altos riesgos.
- 7) El estudio para desplegar defensas antimisiles.
- 8) Una política para crear y fomentar el «espíritu europeo de defensa».

El conocido tratadista de asuntos internacionales, no propone la creación de una nueva estructura, como puede verse, pero señala determinadas orientaciones útiles para adaptar la seguridad europea a la nueva situación mundial, en el convencimiento de que entre la Alianza, la CEE y la UEO pueden encontrarse mecanismos todavía inexplorados, capaces de armonizar la política extranjera y la política de defensa del Continente.

La defensa nuclear

Desde los ya lejanos tiempos en que la llamada Respuesta de Represalias Masivas y la Destrucción Mutua Asegurada (MAD), establecía las bases de la disuasión en el reparto simétrico de dos apocalipsis intercontinentales, hasta los últimos refinamientos de la «respuesta flexible» y la «disuasión mínima», la estrategia nuclear ha vivido numerosas fases que sirvieron todas ellas para preservar la paz, pero necesitan ahora una puesta al día de sus directivas, que afortunadamente parecen encontrar esperanza de correspondencia entre los dos grandes adversarios de ayer.

A las crecientes amenazas de la «máxima seguridad», obtenida por la acumulación de armas, ha sucedido la «seguridad mínima», basada en la «suficiencia razonable», confirmada en las propuestas de destrucción parcial y unilateral de armas nucleares, lanzadas por el presidente Bush y el presidente Gorbachov en el presente año, en todo concordantes con la nueva doctrina aliada de entender el átomo como arma del «último recurso», según se ha establecido en la Cumbre aliada de Londres, lo que con toda

evidencia, se opone a las doctrinas francesas de empleo independiente de su propia potencia nuclear, y reclamará un futuro esfuerzo de concordia entre aliados.

Sobre este importante aspecto de la disuasión nuclear como elemento de la seguridad global, adaptada a la situación del Mundo en 1991, conviene recordar que numerosos analistas consideran el nuevo concepto de la disuasión como una maniobra en la que los antiguos adversarios establecen el compromiso de un singular ajuste entre sus respectivos criterios para el empleo del arma suprema. Se entierran las primitivas doctrinas de la amenaza permanente y de la incertidumbre que cada uno de los adversarios esgrimía contra el otro, para ocultar el modo de empleo de sus armas de destrucción y se pasa a la llamada por los teóricos rusos «disuasión cooperativa» y por los tratadistas anglosajones como *agreed statement of facts*, que el general francés Frincaud-Chagnaud, designa como *disuasión par constat reciproque*, donde, como en una escritura pública, los dos posibles adversarios conocen de antemano las fuerzas que pueden atacarles, el perímetro de su propia seguridad y las consecuencias que desencadenarían una ruptura de la paz, con lo cual se cambia radicalmente el antiguo sistema del secreto amenazante, y en cierta manera la disuasión se transforma en un mutuo compromiso de seguridad entre los antagonistas, bien advertidos de antemano sobre las consecuencias de sus posibles planes ofensivos.

La nueva seguridad

La evolución que ha seguido la doctrina de la defensa, como elemento unido al de seguridad, marca claramente la sensible separación que entre estos dos conceptos tenía que imponer el final de la guerra fría, donde la amenaza militar era una realidad, perfectamente perceptible y contabilizada en todos los anuarios militares. El peligro era la invasión militar por sorpresa, y frente a esa hipotética agresión, sólo quedaba el recurso de levantar una sólida defensa que fuese, cualitativamente por lo menos, capaz de oponer por parte occidental un muro infranqueable a la posible *kriegspiel* de los blindados soviéticos, varias veces superiores en número a los propios.

Al desaparecer, no ya la amenaza, que existe todavía y existirá durante mucho tiempo, pero sí el ataque por sorpresa y sin movilización previa, los dos conceptos de seguridad y defensa, adquieren su propia autonomía, puesto que la noción de seguridad va a ser enriquecida con la inclusión dentro de su concepto de múltiples aspectos de las realidades nacionales,

que, hasta ahora, no había aparecido como relacionados con ella, por la sencilla razón de que la sociedad de los últimos tiempos ofrecía una estructura totalmente diferente a la actual en el interior de cada país y porque las circunstancias mundiales han sufrido en los últimos años un cambio radical. Ni el Mundo, ni los países de éste son hoy iguales a lo que era durante la guerra fría, y por eso la defensa, concebida como factor importante, pero tan sólo parcial, de la seguridad, permite a esta última ensayar procedimientos para preservar la paz que antes quedaban reducidos exclusivamente a la sólida potencia militar.

Para iniciar una reflexión sobre los cambios que la evolución de la sociedad impone al concepto de seguridad, resulta útil una cita del general Paul Arnaud de Foïard:

«La reforma más importante y la más urgente no es la de la defensa militar, sino la de la "defensa general", hasta ahora, casi inexistente, y cuya necesidad se impone en el día de hoy. En efecto, una de las características capitales de nuestra época es la evolución de los medios de acción que componen la estrategia general. La fuerza de las armas, ha cedido su supremacía, a la potencia económica y financiera; pero sobre todo, a la potencia cultural e ideológica, sostenida por los medios de difusión. De todo esto puede deducirse que los mayores peligros para el destino de nuestra sociedad, originados en acciones militares exteriores, son menores que las implosiones internas, como los golpes terroristas, en el marco de las agresiones Norte-Sur, de la subversión, medio cultural del desarrollo de enfrentamientos ideológicos, y la inundación demográfica, destinada a explotar nuestra debilidad en este punto, y, en fin de cuentas, de la dislocación de nuestras estructuras de cohesión nacional, bajo el efecto simultáneo de la subversión y de la falta de valores morales en condiciones de defender la sociedad».

Una buena organización de la sociedad deberá, por lo tanto, atender a remediar estos peligros de maligno contagio, extendiendo el campo de la seguridad hasta límites que nunca fueron considerados por los pensadores y parece llegada la hora en que junto a la problemática de una suficiente potencia militar, para preservar la soberanía nacional, gracias al apoyo de un armamento moderno y suficiente, se consideren también los peligros que amenazan el equilibrio social, sin concentrar toda la atención en sus dimensiones directa o indirectamente militares.

Como ejemplo reciente y gigantesco del análisis realizado por el general De Foïard, sobre los riesgos de implosión interna, que puede amenazar a las

sociedades dotadas con estructuras internas artificiales y débiles, tenemos la historia actual de la Unión Soviética, cuyo derrumbamiento se ha producido sin ningún ataque militar, ni derrota en el campo de batalla, a pesar de contar con el primer Ejército del Mundo. El espectacular hundimiento soviético se produce exclusivamente por su propia debilidad social y el artificio de un armazón totalitario rechazado por el pueblo.

De esta manera, la siempre temida tercera guerra mundial, frente a la cual se edificaban todas las hipótesis defensivas de Occidente, no ha tenido lugar porque la Unión Soviética ha sido derrotada en el interior de sus propias estructuras, sin que el final de la amenaza que representaba su gigantesca potencia haya sido consecuencia de un hecho de armas. Este acontecimiento histórico, puede servir para comprobar la necesidad de mantener un buen orden interior como primer elemento indispensable de la seguridad.

Podría afirmarse que las preocupaciones sobre la buena salud económica o financiera de un país, su capacidad de iluminación cultural y la clara comunicación entre el pueblo y los gobernantes, constituyen parcelas de la vida política, hasta ahora bastante alejadas de las reflexiones sobre la seguridad. Pero la creciente agravación del terrorismo a escala internacional, del cual puede servir como ejemplo los disparos de los misiles *Scud B* desde Irak contra Israel, que evidentemente no participaba en la guerra del Golfo y, sobre todo, los preocupantes descubrimientos de la misión de las Naciones Unidas en los centros nucleares iraquíes, que han demostrado la inminencia de una capacidad nuclear en manos de Saddam Hussein, abren nuevas puertas a la inquietud universal sobre las posibilidades del terrorismo de Estado, que cualquier país puede estar en condiciones de desarrollar contra las sociedades occidentales en un momento inesperado.

La amenaza de este terrorismo, no necesitado de la situación de guerra, para amenazar el corazón de nuestras sociedades, reclama una estrecha vigilancia sobre la composición de las poblaciones interiores de cada país, que hasta ahora no podían considerarse como virtuales amenazas a la seguridad, pero que el desarrollo de la técnica y la dispersión de los secretos militares, están empezando a convertir en un peligroso elemento perturbador.

El delicado tejido de relaciones entre todos los estamentos de un Estado moderno resultan fáciles objetivos para un enemigo interior, bien pertrechado de armas de destrucción propias o de la asistencia exterior, que en forma de misiles de largo alcance pueden alcanzar los centros vitales de una nación.

La destrucción de la red de transportes o de distribución de energía, el envenenamiento de los productos agrícolas o de los manantiales, no pueden

quedar incluidos en el terreno de la fantasía, y reclaman idéntica atención a la que se ha dedicado a preservar el viejo equilibrio de las fuerzas encargadas de defender la propia independencia, porque, como se ha dicho con acierto, la seguridad de las modernas sociedades no trata solamente de preservar unas fronteras, sino también de guardar intacta la frágil supervivencia de la civilización, que ciertamente se ha defendido en Europa a lo largo de más de cuarenta años con la presencia y el valladar militar de la OTAN, pero que en los nuevos tiempos deberá ajustarse a plurales amenazas hasta ahora desconocidas.

Los medios auxiliares

La posesión de unos medios de defensa militar para responder a cualquier posible agresión, constituye, sin duda alguna, la piedra fundamental de toda política de seguridad, a condición de ampliar los sistemas en las nuevas direcciones que reclama el cambio de la realidad mundial, tanto en el ámbito interior de un país como en su contacto exterior con las potencias internacionales.

La primera condición de la moderna seguridad nacional será disponer de una información correcta y minuciosa de las amenazas que pueden concentrarse contra su independencia, tanto en el interior de sus fronteras como al exterior de ellas y esta información sólo pueden ofrecerla los modernos sistemas electrónicos que han tenido en la guerra del Golfo su primera aplicación. Las palabras del ministro de Defensa francés, M. Joxe, después de las experiencias militares del Golfo, reflejan exactamente la realidad de unas fuerzas combatientes cuando decía que sin el apoyo de los satélites americanos, las fuerzas francesas hubiesen combatido a ciegas, es decir, hubiesen luchado como hasta ahora lo han hecho todos los Ejércitos comprometidos en un conflicto, sin la enorme ventaja de conocer en tiempo real el despliegue adversario y sus puntos fuertes o débiles.

En la guerra del Golfo, por primera vez, las fuerzas americanas han dispuesto de una impresionante panoplia de elementos de información, sabiamente distribuidos en todas las funciones que reclama el desarrollo de una maniobra. Los satélites de información KH-11, los satélites de observación radar LACROSSE, los satélites de observación civil, los satélites de escucha MAGNUM y VORTEX, los satélites de telecomunicación FLTSATCOM y LEASAT, los satélites de navegación NAVSTAR BLOCK-14, han permitido a las Fuerzas Terrestres y a los artilleros de las baterías antimisiles *Patriot*, disponer en todo momento de una información casi

milimétrica de los movimientos terrestres del enemigo y de sus actividades agresivas de largo alcance. Si como parece probable, los nuevos focos de conflicto se orientarán en el futuro sobre el eje Norte-Sur, parece evidente que el respaldo de una buena red de información, sobre los movimientos del hipotético enemigo, constituya hoy uno de los elementos decisivos de un sistema de seguridad.

En segundo lugar, podría examinarse la necesidad de resolver por cauces de diálogo las dificultades, siempre posibles, entre Estados que encuentren razones de fricción con sus vecinos y, en ese aspecto sería deseable que los sistemas dispuestos en los textos de la CSCE, pudiesen encontrar reproducción en diversas regiones del Mundo y, en especial, en la cuenca mediterránea, porque así podría alcanzarse esa nueva dimensión de la seguridad, consistente en prevenir los conflictos antes de que desemboquen en guerras abiertas. Las Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad (MFCS) han abierto un útil camino para reducir la crispación internacional, merced a la previa comunicación de maniobras, la presencia de observadores extranjeros acogidos a diversos estatutos y la limitación del empleo de ciertas armas en determinadas zonas del territorio cubierto por los Tratados. La propuesta española de repetir este esquema teórico a escala mediterránea, que ha recibido una buena acogida por casi todos los posibles participantes, indica la oportuna dirección de este nuevo sistema auxiliar de la seguridad por vía diplomática.

Pero junto a estos mecanismos, la Carta de París aprobada el 21 de noviembre del año 1990 por todos los países miembros de la CSCE, incluye la creación de un Centro para la Prevención de Conflictos (CPC), destinado a reducir los riesgos de conflictos y a servir como centro de cooperación para el intercambio de la información militar y funcionar como instrumento para la conciliación de controversias entre todos los Estados miembros, con el propósito de evitar la posible agravación de las relaciones entre los países, con lo cual pretende cubrir ese nuevo terreno de la seguridad, empeñado en asegurar la paz ante cualquier incidente, «aguas arriba» de un sangriento desenlace militar.

El desarme negociado sobre los despliegues militares por zonas y sistemas de armas, también ha recibido en el seno de la CSCE una buena aplicación práctica con la firma de la reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) que, desde entonces, ha sido superado por los acontecimientos vertiginosos vividos en la Europa Oriental y de la propia Unión Soviética, pero ofrece la posibilidad de alcanzar, por primera vez, reducciones efectivas de fuerzas en determinadas zonas y la esperanza de que el

procedimiento puede aplacar también las tensiones de confrontación en otros puntos del Globo.

En este caso concreto, el reforzamiento de la seguridad queda encomendado a la buena disposición del interlocutor, según la excelente definición dictada por el general Lucien Poirier sobre la «seguridad colectiva», donde, como dice el general:

«Cada uno asienta su confianza en el mantenimiento del estado de paz, no sólo según su propia percepción, que le asegura la improbabilidad actual, y en el porvenir previsible, de un conflicto de intereses o de un choque de voluntades políticas que reclamen el empleo de la fuerza militar, sino también, en el convencimiento de que las percepciones de los otros son idénticas a las propias».

Merece la pena insistir en la convergencia que existe entre todos los conceptos manejados en el lenguaje de la nueva seguridad. Se ha hablado de la «disuasión cooperativa», y ahora surge la «seguridad colectiva» en una clara coincidencia de lenguaje que permite considerar la idea de la nueva seguridad, como una operación donde se prefiere abrir un diálogo con el adversario, sin limitarse a levantar frente a él una creciente muralla de armas propias, y en este cambio intelectual del proceso, puede situarse el centro de gravedad de la nueva reflexión sobre la seguridad, que, en ningún caso, desmonta los cimientos anteriores de la doctrina donde defensa y seguridad formaban la pareja indisoluble, sino que, guardando las necesidades de la defensa, amplía el espacio de la seguridad hacia zonas que hasta ahora estaban cerradas por la brutal tensión de la guerra fría.

Dividendos de paz

Animados por la distensión mundial, entre la Unión Soviética de Mijail Gorbachov y los Estados Unidos, muchos observadores se apresuran a proclamar con alegría que la reducción de gastos militares podría segregar de modo natural sobrantes presupuestarios, destinados a programas civiles, con ingenuo olvido de que la disminución de armamentos y la destrucción de ciertas armas atómicas, reclamarían en contrapartida la aparición de nuevas necesidades para la defensa, como por ejemplo, la multiplicación de satélites de observación, el estudio de nuevos armamentos sofisticados para garantizar su invulnerabilidad en caso de conflicto y el fortalecimiento de las baterías antimisiles GPALS (*Global Protection Against Limited Strikes*), con asistencia de satélites que deben heredar en un futuro inmediato a los *Patriot*, cuyo éxito de interceptación de los misiles iraquíes ha constituido una de las sorpresas para el proceso de seguridad de la guerra del Golfo.

Los famosos «dividendos de la paz» no deben entenderse como una disminución de los gastos militares, que dada la nueva situación del panorama estratégico, reclamarán probablemente un aumento cuantitativo de los presupuestos para atender a la creación del arsenal de armas empleadas en la guerra del Golfo, que permitieron reducir al cuarto Ejército del Mundo en un plazo de horas. El presidente Bush ha precisado la cuestión con acierto: «Los dividendos de la paz que yo busco no se miden en dólares, sino en una mayor seguridad», con lo cual recuerda que la seguridad es una inversión, no sólo imprescindible, sino también rentable, para el país asegurado de su independencia y libertad.

Conclusiones

El mundo de la posguerra fría es radicalmente diferente al de la guerra fría, como resulta fácilmente comprensible, y todos los conceptos que alimentaron durante aquel largo período la doctrina de la estrategia general, deberán adaptarse a situaciones inéditas que ciertamente cierran la etapa de determinadas amenazas, para abrir otras en el interior y al exterior de los sistemas de seguridad y defensa que tan eficazmente supieron preservar la paz en el continente europeo a lo largo de años difíciles, a veces en circunstancias muy graves, como el bloqueo de Berlín, la matanza de Budapest, el avance del dispositivo soviético para aplastar la desviación ideológica de Praga y el despliegue por la Unión Soviética de los SS-20.

Los problemas esenciales que plantea ahora la nueva fase de la historia entre los países occidentales pueden reducirse a dos. En primer lugar, la relación de los europeos libres entre ellos mismos, lo que reclama un planteamiento nuevo y generoso, por todas las partes del diálogo, entre Europa y los Estados Unidos y, en segundo lugar, la apertura de un canal de comunicación, basado en la confianza recíproca entre la futura Unión Soviética, que, mientras tanto, habrá perdido hasta su propio nombre, y el mundo atlántico libre, entendido como el conjunto de países donde florece una idéntica concepción sobre la dignidad del hombre.

Ninguna de las dos tareas puede considerarse fácil, pero tampoco son imposibles. La modernización de una Alianza Atlántica, preservada en su estructura, pero enriquecida con nuevos programas de acción, el buen entendimiento entre los Estados Unidos y los países europeos, y la necesaria fraternidad que reclama el entendimiento entre todos los antiguos aliados y la nueva Alemania unificada, encierran sin duda dificultades, que en ningún caso pueden considerarse insuperables, aunque también sea

preciso añadir que las dos crisis importantes, vividas durante la posguerra fría, guerra del Golfo y Yugoslavia, hicieron aparecer criterios dispersos entre los aliados atlánticos y entre los comunitarios.

Durante los meses que precedieron a la apertura de las hostilidades en la guerra del Golfo existieron perceptibles divergencias entre determinados países europeos y los Estados Unidos y en la crisis yugoslava los propios miembros de la CEE no han sido capaces de ajustar sus respectivos puntos de vista, aunque naturalmente la irresistible tozudez de los hechos acabase por imponer, al cabo de algún tiempo, tanto en un caso como en otro, la concordia entre países a los que todo une, y nada debe separar.

El futuro diálogo con la Unión Soviética es la segunda condición indispensable para establecer un nuevo concepto de la seguridad y, por fortuna, al menos en el terreno de la teoría, se han abierto cauces a través de la CSCE que podrían resolver una parte de los problemas pendientes, mientras que la resurrección de la ONU como suprema institución de arbitraje durante la guerra del Golfo, estaría destinada a ordenar el nuevo diálogo planetario, por primera vez desde el final de la última guerra mundial.

Los dos foros, el paneuropeo y el universal, son complementarios, y la única condición para que desarrollen un provechoso funcionamiento, será que todos sus miembros aporten buena voluntad. La guerra del Golfo y sus consecuencias, han ofrecido, por primera vez en la historia de la ONU, una demostración de que el viejo «cachivache» como la designaba el general De Gaulle con infinito desprecio, podría cumplir después de casi medio siglo de vida estéril un papel positivo para garantizar este recién nacido aspecto de la seguridad por negociación, destinado a prevenir los conflictos antes de su estallido.

Queda por último un importante factor, quizás decisivo, en este análisis de las condiciones necesarias para establecer un nuevo orden de seguridad, y es la voluntad propia de cada miembro del Concierto de las Naciones de preservar su propia defensa y en condiciones ciertamente nuevas, pero con la suficiente solidez, para que se descarte cualquier precipitación de falso optimismo, capaz de provocar el apetito de un vecino desalmado y ambicioso sobre el país inerme por imprudencia.

El desarme es un sistema adecuado a las nuevas realidades del Mundo, pero en ningún caso puede convertirse en un proceso de ingenuidades por ligereza que paradójicamente podrían destruir el movimiento hacia la paz, iniciado felizmente, si algunos olvidasen que el proceso abierto para rebajar la confrontación anterior vive, tan sólo, sus comienzos y debe desarrollarse

armónicamente entre todos sus protagonistas, sin que la impaciencia de algunos rompa el difícil equilibrio simultáneo que debe guardarse entre todos, para establecer un sistema de seguridad colectiva, basado en la mutua confianza, pero también en la certeza de que siempre estarán dispuestos los medios suficientes para evitar que un perturbado pudiese abusar de la buena fe ajena.

La tarea es inmensa, porque obligará a mezclar riesgos y garantías, sabiamente dosificados, para resolver la problemática aparecida en el centro de la Historia, de forma rigurosamente inesperada y a la hora de emprender este camino, desconocido, podría ser útil adaptar la buena frase de Michael Howard cuando recordaba que hace un año nuestra preocupación había sido proteger al mundo libre, pero que ahora hace falta saber cómo cambiarlo.

CAPÍTULO CUARTO

IDENTIDAD EUROPEA DE DEFENSA

IDENTIDAD EUROPEA DE DEFENSA

POR EDUARDO PEREIRA ÁLVAREZ

Amistad franco-alemana; Francia y la OTAN

Como es sabido, el principio de la amistad franco-alemana se halla en el Tratado de Reconciliación y Amistad entre Francia y Alemania suscrito por el general De Gaulle y el canciller Adenauer, en el Elíseo, en el año 1963.

En el Tratado se destaca la solidaridad política entre dos naciones vecinas y amigas que, junto a los demás países de la OTAN, se hallan decididas a mejorar la cooperación europea en política exterior y seguridad. En él se concede gran prioridad a los asuntos de defensa común y a la cooperación en materia de armamentos.

En la reunión cumbre del año 1982, el presidente Mitterrand y el canciller Kohl se reafirmaban en lo acordado en el año 1963 en el Tratado del Elíseo, declarando su voluntad de intensificar la cooperación en el campo de la seguridad.

Desde entonces se han celebrado reuniones cumbres periódicas, así como de ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, creándose un comité franco-alemán y varios grupos de trabajo: de orden político-estratégico; de cooperación militar; y de cooperación en materia de armamentos. Consecuencia de ello ha sido la realización de ejercicios combinados en Centroeuropa —«Escudo de Sajonia», «Gorrión Intrépido», etc.— en la zona del mando aliado de CENTAG, con el fin de lograr la interoperatividad y una

conjunción de esfuerzos entre las dos fuerzas, dentro del sistema defensivo de la OTAN.

Con la creación de la Brigada mixta franco-alemana, de 4.200 soldados estacionados en Baden-Württemberg y la conformidad de las autoridades francesas a que sus fuerzas pudieran actuar bajo el control operativo de un mando OTAN, en caso de hostilidades, se producía un acercamiento de Francia a la Alianza a través de la cooperación con Alemania.

Actitud de Alemania

Alemania es miembro de la OTAN desde el año 1955 y comenzó el rearme ese mismo año, con la desconfianza de algunos países, Francia entre ellos. También lo es de la UEO y de la CEE y, contrariamente a lo que ha sucedido en Francia, se ha sentido siempre vinculada a la Alianza y a la cooperación con Estados Unidos en cuanto se relaciona con la Defensa nacional, que ha considerado vitales para su seguridad. Mientras Francia se ha debatido en la conflictividad de la soberanía nacional y la solidaridad con la Alianza, Alemania ha tratado de influir en los conceptos estratégicos franceses para aproximarla a la OTAN y lograr una coordinación efectiva entre los conceptos operativos y doctrinales franceses y los de la Alianza, ya que se descartaba la vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN.

La estrecha cooperación con Francia no ha entrado en contradicción con la firme adhesión de Alemania a la OTAN. Alemania ha sido como una especie de mediador y nexo de unión entre la Alianza y Francia, ante la necesidad de coordinar los planes militares de Francia con los de la OTAN.

Con la desaparición de la amenaza en Centroeuropa, la reunificación alemana y la configuración de la nueva Europa se han reducido las preocupaciones de seguridad, por lo que la atención prioritaria se ha dirigido a las perspectivas que plantea la nueva situación. No ha variado la actitud de Alemania, respecto a la OTAN, al mantenimiento del vínculo transatlántico y a su cooperación con Estados Unidos en la defensa. Sin embargo, se ha producido un hecho inesperado que tiene un significado más político que militar, aunque afecta concretamente a la defensa y seguridad de Europa. Se trata del anuncio de la iniciativa franco-alemana sobre el plan de ambos países para crear un Cuerpo de Ejército mixto de unos 35.000 hombres, como semilla de la defensa europea. Este plan presentado por los dos países más ricos de Europa, sin consultar a los aliados, se estima no está basado en el éxito de la mencionada Brigada mixta, que ha tenido problemas culturales, lingüísticos y referentes a la cadena de mando. Aunque las

autoridades alemanas consideran que esta iniciativa no debilita la Alianza, a la relación transatlántica, ni a la propia defensa de Europa, una parte de los países de la OTAN estima lo contrario, al entender que se pretende excluir a Estados Unidos y Canadá.

El Cuerpo de Ejército franco-alemán estará formado por la Brigada mixta existente y una división acorazada de cada país, pero según se informa, no se ha previsto nada sobre la estructura de mando, ni sobre los sistemas de armas interoperativas. Tampoco se ha clarificado cómo las fuerzas alemanas —algunas de las cuales ya han sido designadas para formar parte de una «fuerza de reacción rápida» de la OTAN, bajo mando británico— podrán simultanear la dependencia de dos estructuras de mando distintas, y posiblemente en competición.

Alemania tiene mayor interés en el centro y este de Europa —con el final de la guerra fría, retos económicos y sociales de la reunificación, problemas de inmigración, perspectivas de una nueva situación política en Europa, etc.—, que en los posibles conflictos en zonas periféricas del sur de Europa y de Oriente Medio y Próximo. Por ello, llama la atención desde el punto de vista de la seguridad, la urgencia de la iniciativa bilateral franco-alemana en aumentar la entidad de la Brigada mixta al nivel de Cuerpo de Ejército, que es una gran unidad importante —que se supone está destinada a actuar principalmente en los conflictos fuera de zona, ya que la seguridad dentro de los límites de la Alianza está garantizada por la OTAN—, ni tampoco parece normal que la decisión se haya adoptado al margen de los organismos que estudian la defensa europea (CEE, OTAN, UEO) y los aliados, a menos que trate de compartir con Francia una porción de mayor preeminencia política y económica en Europa, que considere más acorde con la realidad actual y compatible con los compromisos anteriores. Una actitud más ambigua, o menos definida de lo que ha sido tradicional en Alemania desde el término de la Segunda Guerra Mundial podría indicar un cambio cualitativo importante, de cara al futuro.

En cualquier caso es preciso seguir la evolución de los acontecimientos y la actitud franco-alemana en los organismos europeos, en relación a la Alianza, al vínculo transatlántico y a la constitución de la identidad europea de defensa, para que ofrezca las mayores garantías de eficacia.

El pilar europeo de defensa

La creación de una identidad europea de defensa responde a la necesidad de coordinación de la política exterior y de una organización de defensa para

actuar en conflictos fuera de la zona de la OTAN. Esta carencia ha sido la causa de la inoperancia europea para intervenir en la guerra del Golfo y, más recientemente, en la situación conflictiva de Yugoslavia.

Si bien el Tratado de Bruselas de la UEO, del año 1954, deja todas las misiones de defensa militar a la OTAN, y centra sus actividades en las discusiones políticas para armonizar criterios sobre cuestiones de defensa —control de armamentos y desarme; desarrollo de la seguridad europea y contribución al fortalecimiento de la Alianza, manteniendo las relaciones transatlánticas—, considera también las consecuencias que podrían ocasionar a Europa situaciones de crisis en otras regiones del Mundo.

La revitalización de la UEO ha abierto caminos para la cooperación efectiva de Europa Occidental con la OTAN en materias de seguridad. En la Declaración de Roma, de 27 de octubre del año 1984, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los siete países miembros expresaron su convicción de que la mejor utilización de la UEO no sólo contribuiría a la seguridad de Europa Occidental, sino también a la de todos los países de la Alianza.

En la actualidad, al desaparecer la amenaza principal a la OTAN; por finalización de la guerra fría, se ha iniciado un período de incertidumbre sobre el difícil proceso de cambio político, económico, social, ideológico y de la propia estructura de la Unión Soviética, no exento de riesgos para Europa Occidental, que mantiene la vigencia de la Alianza como el elemento indispensable de estabilidad y seguridad. Durante años, Europa afrontará el peligro de convivir junto a una gran potencia superarmada y desestabilizada, con serias incógnitas sobre el resultado de su proceso de transformación. La nueva estrategia de la OTAN se adaptará una vez más a estos cambios de situación para mantener los niveles adecuados de disuasión y seguridad en la zona del Atlántico Norte.

Pero a la vez, existe el peligro real mencionado de conflictividad en zonas periféricas del Continente, fuera de los límites de la Alianza, que pueden amenazar los intereses esenciales de los países europeos. La guerra del Golfo demostró las apetencias, rivalidades e intereses opuestos de países que conviven en zonas inestables, que pueden originar conflictos de trascendencia para la seguridad e intereses europeos. Esto va unido a la proliferación de armas de destrucción masiva y de misiles con posibilidad de alcanzar países europeos, lo que constituye un peligro que es preciso contrarrestar.

Dado que la seguridad europea se compone de la seguridad dentro de los límites de la OTAN (responsabilidad de la Alianza) y de la seguridad en

zonas periféricas de inestabilidad permanente —fuera de la zona de la OTAN—, se considera que la organización europea de la defensa ha de orientarse a la creación de una estructura de mando y de las fuerzas adecuadas para reaccionar en las áreas conflictivas próximas, que amenacen la seguridad de Europa. En estos posibles conflictos se prevé la intervención solidaria de Norteamérica, en defensa de los ataques a los intereses de nuestro Continente, que afectan también a Estados Unidos.

Por ello, el sistema defensivo europeo ha de facilitar la interoperatividad de las fuerzas multinacionales que participen, y también con las de Norteamérica, lo cual se consigue mediante el empleo de doctrinas, normas y procedimientos en vigor en la OTAN, que son de conocimiento común y se han utilizado con éxito tanto en ejercicios y maniobras de la Alianza, como en las operaciones de la guerra del Golfo. A su vez, debido al carácter complementario del sistema de seguridad de la OTAN y del sistema de defensa europeo, en cuanto a cometidos y zonas de responsabilidad, destaca la importancia de evitar interferencias entre ambos y de lograr la máxima cooperación, imprescindible para evitar que se dupliquen instalaciones, obras de infraestructura y servicios ya existentes, que pueden emplearse indistintamente, con la debida coordinación, entre los mandos y las fuerzas, evitando de esta forma gastos importantes e innecesarios.

En este aspecto de economía de fuerzas y medios, las unidades multinacionales que se integren en el sistema europeo, además de su misión específica como fuerzas expedicionarias en conflictos fuera de zona, podrían utilizarse en misiones defensivas en el sistema de mandos de la Alianza. —En la guerra del Golfo, fuerzas de Estados Unidos destacadas en Alemania actuaron en Kuwait y lo mismo ocurrió con fuerzas de otros países—.

Sin embargo, las fuerzas del mecanismo de defensa europeo, debido a que una participación se prevé principalmente en conflictos de cierta intensidad fuera de los límites de la Alianza, precisarán una determinación en relación a la entidad de las fuerzas y unas características apropiadas a sus misiones, entre las que destacan la movilidad estratégica, para trasladarse con prontitud a la zona de conflicto; un grado de autosuficiencia en la capacidad de abastecimiento y sostenimiento a distancia de las bases logísticas europeas en períodos prolongados de operaciones y aptitud para adaptarse a modalidades de combate específicas de la zona y a sus condiciones climatológicas.

El empleo de estas fuerzas abarcará prácticamente todas las modalidades operativas: control aéreo y aislamiento de la zona objetivo; conducción de

operaciones aéreas; operaciones contra centros de defensa —puestos de mando, centros de comunicaciones, bases aéreas, etc.—, así como las de preparación, apoyo y protección de las operaciones en tierra. Los cuantiosos consumos de toda clase de abastecimientos hará preciso disponer de una red de bases e instalaciones en países aliados y amigos en la zona de operaciones.

Todas estas necesidades, unidas a la parte orgánica de creación de una estructura de mando unificado, con componentes terrestre, naval y aéreo; asignación de misiones, fuerzas y medios, así como de zonas geográficas; elaboración de planes de contingencias, etc., es lo que se prevé ha de ser objeto de estudio y análisis en los organismos europeos que han asumido la tarea de proponer la constitución de una defensa europea, junto con los estudios de carácter técnico en relación a dichas fuerzas.

En el plano político resalta la importancia de los citados organismos, si de verdad Europa aspira al *status* de superpotencia, por su unidad económica y la unificación de la política exterior y de defensa. La CEE debe constituir el organismo director que determine la creación de la organización de defensa como instrumento vinculado a la política y a la seguridad europea, con la participación de la UEO, al ser éste un organismo especializado en materias de defensa y la cooperación esencial de la OTAN.

Durante cuarenta y dos años la Alianza ha demostrado su eficacia en el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa, y sigue siendo en la actualidad el elemento estabilizador indispensable para la seguridad. Tanto la estructura civil como la militar, al incluir Norteamérica, reúnen la mayor experiencia y capacidad de asesoramiento y medios de apoyo en el campo de la defensa, por lo que es indispensable la cooperación y la coordinación en la constitución del pilar europeo de defensa.

Conclusiones

Todas las consideraciones anteriores se han visto confirmadas en la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países de la OTAN, que tuvo lugar en Roma el 8 de noviembre del año 1991.

Ciertamente, la Alianza Atlántica va a modificar su estrategia político-militar. Por una parte dejará de tener un marcado carácter defensivo frente a la amenaza potencial que representaba el Pacto de Varsovia, y por otra podrá no ceñirse a los actuales límites geográficos de actuación.

Peró con independencia de la transformación o renovación que sufra la Alianza, la defensa común europea ha dado señales, aunque débiles, de querer convertirse en algo real, al margen de la OTAN. No obstante, parece claro que Europa Occidental no tiene ninguna intención de duplicar o simplemente incrementar sus gastos de defensa, ni siquiera duplicar el número de mandos de los que dependerían sus tropas en caso de conflicto, según actuaran en el marco de la OTAN o de la UEO, en caso de que ambas organizaciones tuvieran procedimientos operativos distintos.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que la OTAN seguirá siendo un elemento indispensable de estabilidad y seguridad para Europa, a la vez que un punto de referencia para muchos de los países que constituían el Pacto de Varsovia, los cuales han mostrado su deseo de unirse a la Alianza Atlántica. En consecuencia, podemos concluir afirmando que Europa dice *sí* a la UEO y *sí* a la OTAN.

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

Por MIGUEL CUARTERO LARREA

Durante el transcurso de elaboración de este trabajo, se han producido una serie de hechos en el ámbito internacional con gran trascendencia en la seguridad de las naciones y de los ámbitos políticos y sociales de los Estados, y si de un lado aumentaron las incertidumbres provocadas después de la caída del muro de Berlín, a las que siguieron las mutaciones políticas en los países del Este, habría que destacar también la distinta apreciación sobre la disminución de riesgos y amenazas de carácter bélico entre las grandes potencias hegemónicas y en los Pactos colectivos de defensa.

Y así, se llegó, en un principio, especialmente en determinados ámbitos de los componentes del Pacto de Varsovia, hasta apuntar la posibilidad de su desaparición por considerarlo innecesario en su estructura de defensa militar, dejándolo en caso extremo como elemento sólo de conjunción política; pero ahora, tras los acontecimientos del golpe de Estado de agosto del año 1991 en la Unión Soviética, con la consiguiente inestabilidad interna que el hecho ha provocado dentro del ámbito de toda la Unión, a lo que ha seguido la diversidad de apreciaciones en las distintas repúblicas soviéticas, con diferencias que llegan, en el caso de Ucrania hasta aludir a la disposición de un ejército propio y disponer de los recursos de elementos nucleares que la Unión Soviética mantenía en su territorio, son circunstancias todas que influyen en los planteamientos de la seguridad. Y sus posibles consecuencias han justificado los criterios que en la Organización Atlántica han estimado no sólo conveniente, sino necesaria la continuidad de la

OTAN, si bien adaptándola a las nuevas circunstancias actuales y de previsión futura.

Estas variantes justificaban la elección del tema objeto de estudio que alcanza a la observación de las distintas apreciaciones que en diversos países y en las diferentes organizaciones de defensa se ha considerado el concepto de la seguridad. Así, como antecedente y resumen de los acontecimientos, en la introducción del trabajo se destacan los hechos que en su continuidad se han venido produciendo y cuando en algunos supuestos se llega a plantear la variante que hace desaparecer el factor enemigo que hasta ahora, motivaba los planteamientos y estudios de la defensa correspondiente, y como la consecuencia de la carencia de identificación de la posible parte adversaria, diversificada la actitud de las alianzas y el alcance del grado de estimación de la seguridad.

En este cuadro, algunas estimaciones ambiguas hacen recordar ciertos criterios anteriores a la Primera Guerra Mundial, cuando al referirse a situaciones en el ámbito táctico se sabe cuál es el enemigo y por observación directa se conoce dónde está; que en estrategia operativa se llega a evaluar con más probabilidad, y finalmente en un análisis más político no se llega a determinar cuál es el enemigo, pero en contraste se llega a considerar que puede surgir en cualquier parte. Y a este último extremo cabría añadir que el posible adversario no es sólo la fuerza clásica militar de amenaza y riesgo, sino también la efectividad de otros factores de peligrosidad como el terrorismo, las grandes migraciones, las catástrofes ecológicas y los problemas económicos que influyen extraordinariamente en la previsión y cálculo de la organización de la seguridad.

Por todo ello, en la introducción se exponen las circunstancias más destacadas que se han producido en los dos últimos años y que han sido motivo de preocupación de la seguridad en Europa, más que en cuanto significaba hasta ahora el riesgo de amenazas para los Pactos, por la inestabilidad que los cambios políticos y sociales pueden provocar en la situación interna de distintos países, y no sólo en Europa, sino en otros espacios de la geografía mundial. Una situación que motiva una observación distinta de los supuestos que habían inspirado los criterios de organización de la defensa en los tiempos de la guerra fría y que contrastan con los mantenidos en los dos Pactos a partir de los planteamientos soviéticos de la *perestroika*.

Como consecuencia de esta diversidad, en el segundo capítulo se estiman con detalle los distintos criterios que han surgido en la apreciación de la seguridad, que se reflejan en la estructuración y organización de los medios

de protección de la defensa, y como la observación de esa seguridad habrá de estimarse con visión tanto nacional como colectiva y con criterios que tengan en cuenta su valoración, según sea la extensión geográfica de las naciones y la mayor o menor lejanía del espacio centro europeo, al que anteriormente se atribuía una preferente prioridad militar de los despliegues de fuerzas de los dos Pactos.

Estos cambios se reflejan en los análisis del tercer capítulo, observando la trascendencia que supone la eliminación del factor enemigo asignado hasta ahora de modo permanente en las hipótesis de posibles amenazas y riesgos de la estrategia soviética que al producirse la inestabilidad en los diversos países del Este, ello supone el cambio y extensión del concepto geográfico en el aspecto de seguridad, que si en la Conferencia de Helsinki llegó a titularse «Seguridad en Europa», hoy en otro aspecto más amplio geográficamente, habrá de estimarse en su análisis como «Seguridad de Europa», lo que supone la toma en consideración de las circunstancias de riesgo en los diversos países y también sus diferentes aportaciones, ya sean de orden militar operativo y logístico, como también de orden económico.

En esencia, esta situación se reflejará en distinta y más amplia estructuración orgánica y logística de las fuerzas de los Ejércitos, que en la asignación de misiones y los consiguientes despliegues de medios en la extensa geografía en el centro y sur europeos, habrán de responder en sus planteamientos, además de los despliegues permanentes a las exigencias de organización de fuerzas para su intervención inmediata en conflictos de baja y media intensidad, y a la estimación del alcance de perfeccionamientos tecnológicos en la capacidad de los medios y en la efectividad de la información.

Por ello en el mismo capítulo se señala el alcance político y la trascendencia de la continuidad del despliegue de fuerzas de Estados Unidos en Europa, no sólo como corresponde a su participación y contribución de medios de defensa en el llamado pilar europeo, sino por su trascendencia en cuanto significa su participación plena y de acuerdo con el concepto de seguridad «múltiple y global» en toda Europa.

En relación con este planteamiento global del concepto de seguridad, conviene recordar que su alcance ha sido expuesto recientemente y con detalle por el anterior ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Soviética, Eduard Shevardnadze, en una obra publicada recientemente.

«La seguridad múltiple, tanto en la teoría como en la práctica es indivisible, en las relaciones bilaterales sólo puede ser mutua, y en las internacionales sólo puede ser universal. Y este tipo de seguridad en la época actual puede garantizarse mediante el nivel más bajo posible, y

no con el más alto del equilibrio estratégico, del cual deben erradicarse las armas nucleares y todas aquellas de destrucción masiva».

Por ello, según se ha señalado en el citado capítulo, con arreglo a este criterio no parece lógico la creación de dos organizaciones defensivas de la seguridad europea, sino más bien una sola global que en su asignación de misiones habrá de atender a los planteamientos de crisis que surjan en toda su geografía; y si la UEO asumiera funciones en el centro europeo, con lógica participación terrestre de las agrupaciones de fuerzas franco-alemanas, otra parte de las fuerzas habrían de prever también su actuación en el espacio sur europeo y mediterráneo. Últimamente se ha intensificado el estrechamiento de relaciones franco-alemanas en lo referente a su conjunto militar con alusiones a la posibilidad de la organización de un Cuerpo de Ejército. Y en este aspecto en el cuarto capítulo se analiza el alcance que pudiera significar en la estructura de mandos, este cambio orgánico y el aumento del potencial de despliegue en la zona centro europea, en relación con otros espacios de Europa.

En este marco parece que la UEO y la OTAN deberían armonizar sus sistemas de defensa de forma unitaria y global que responda también a las circunstancias que corresponden a nuestra situación geográfica en el vértice del ángulo estratégico al SO de Europa, y como expresó el general americano Lemnitzer, que fue designado Comandante Supremo Aliado de Europa en el año 1963, antes de la incorporación española a la OTAN, se daba la extrañeza de que el país peninsular del vértice de aquel ángulo estratégico de más de 4.000 km en cada lado atlántico y mediterráneo, no estuviera integrado en la Alianza desde el primer momento.

Por otra parte, entre los acontecimientos que se han producido durante la elaboración de este trabajo, cabría señalar también la influencia de la guerra del Golfo, porque aparte de la efectividad política de la derrota militar de Saddam Hussein y la reposición de la situación política en Kuwait, a los efectos del concepto de seguridad demostró la «efectividad operativa» de una fuerza multinacional que sea capaz de actuar con acción coactiva contra cualquier depredador o que actúe con violencia. Y como señala Shevardnadze, demostró la necesidad de una «disuasión cooperativa» que denote la «confianza mutua» de las partes en la sinceridad de relaciones para la comprobación y verificación de los despliegues. Extremo importante para fomentar la «credibilidad del respeto mutuo».

Esa exigencia en la sinceridad de relaciones la destaca también el especialista en cuestiones internacionales Alvin Toffler, en su obra: *El*

cambio de poder, editada recientemente y que incluye el análisis de los acontecimientos en Europa.

Para Toffler, «el saber del Estado ha descansado siempre en su control de la “fuerza”, la “riqueza” y el “conocimiento”; pero lo que hoy resulta diferente es la cambiante relación entre estos tres factores; el histórico cambio de poder ha hecho que dos de las fuentes, fuerza y riqueza, dependen hoy de la tercera, el conocimiento».

Si se generaliza este juicio sobre la trascendencia de los factores «fuerza, riqueza y conocimiento» con los términos «Ejércitos, Economía e Información», podría apreciarse el mismo criterio sobre la importancia del «conocimiento» al destacar los efectos de la Tecnología en la creación y utilización de las armas por las Fuerzas Armadas y la importancia de la obtención de la Información por los mandos.

Como resumen Toffler:

«La revolución industrial transformó la guerra, los masivos ejércitos reclutados a la fuerza, la mecanización del transporte, los carros de combate y aviones fabricados en serie, así como el concepto de guerra total, fueron en su conjunto efecto de la superproducción industrial, y el conocimiento tecnológico permitió también un gran salto en la potencia militar; así, un avión de caza es un equivalente de un ordenador con alas, depende casi por completo del “conocimiento” del sistema con que está dotado y del cerebro del piloto. En este proceso el potencial de destrucción masiva quedó emparejado con el auge de la producción también masiva, y la competencia de los adversarios alcanzó su límite final en “tablas”, que no en “mate” cuando soviéticos y estadounidenses llegaron a la carrera del armamento nuclear. Y fue la Iniciativa de Defensa Estratégica —extraordinariamente intensiva en conocimiento— que amenazaba con restar todo su valor a los misiles soviéticos de largo alcance, lo que cambió la actitud de la amenaza soviética».

La realidad de este hecho ha sido reconocida también por Shevardnadze en su obra, y esa efectividad obligó a los soviéticos a volver a las mesas de negociaciones de desarme, que antes habían rechazado, pero haciéndolo con otra actitud de sinceridad de «disuasión compartida» y «comprendida mutuamente».

Como se ha hecho notar por los distintos capítulos el efecto más importante en los planteamientos actuales de seguridad radica en el supuesto de «no existencia» de las anteriores amenazas y riesgos, pero la carencia en la

identificación de un enemigo concreto, no puede suponer la eliminación de una estrategia defensiva, y como razona Edgàr Morin en su obra *Pensar en Europa*:

«Toda comunidad de destino se refuerza o cristaliza ante la amenaza del enemigo. Esta es una razón por la cual, felizmente, la desaparición de los enemigos hereditarios ha debilitado la cohesión interna de los más centralizados; sin embargo, las amenazas y riesgos están, pero son muy diferentes de los enemigos tradicionales. A estos en el pasado se les advertía de manera evidente, clara y distinta, tenían su individualidad de alemán, francés o inglés. En nuestro tiempo, el enemigo es vago, complejo y difuso. Está lejos de nosotros, aunque su amenaza está cerca».

Pero algo extraordinario ha sucedido si se piensa en la increíble agresividad de los años 1914-1918 y 1939-1945, los volcanes «hiperchauvinistas» y nacionalistas de Europa Occidental se han aletargado porque ante todo, toda Europa se ha instalado sólidamente en las nuevas condiciones geoestratégicas surgidas después de la Segunda Guerra Mundial. La consecuencia ha sido la «desaparición de las amenazas intereuropeas y el aumento de las amenazas extra-europeas».

Esta situación de falta de identificación enemiga, lleva a Edgar Morin hacia la búsqueda de actitudes ante el posible adversario, y en su propósito expresa la efectividad del programa democrático de «libertad, igualdad y fraternidad», pero también lamenta que, aunque de forma compleja, reúne en realidad tres conceptos que comportan antagonismos; pues más allá de determinado umbral, la «libertad» destruye la «igualdad» y corrompe la «fraternidad»; más allá de determinado umbral, la «igualdad» destruye también la «libertad», sin crear por ello la «fraternidad».

A nuestro propósito del análisis de la seguridad, este planteamiento de Morin nos hace recordar que la famosa expresión de la Revolución Francesa «libertad, igualdad y fraternidad», antes de llegar a esa precisión de términos, fue literalmente, aunque por poco tiempo y como cita Stuminger en su obra *3.000 años de propaganda política: libertad, igualdad y seguridad*. Posiblemente las mismas dificultades que aprecia Morin en la aplicación simultánea de los tres conceptos iniciales llevó a los políticos de la Revolución al cambio de la seguridad por fraternidad, considerando que sólo con la aplicación sincera de este último, puede hacerse viable la globalidad de los tres conceptos, resultando algo semejante al criterio que actualmente se ha llegado sobre la necesidad del «respeto mutuo».

Todo ello denota la dificultad y complejidad de situaciones en la aplicación del concepto de seguridad, y la variedad de expresiones para lograr una definición que sirva con carácter general a la diversidad de casos y planteamientos, y en este propósito final, recordando los términos que figuran en nuestro *Diccionario de la Lengua* para el concepto «salud» de los seres humanos, «estado en el que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones», cabría generalizarlo a la «seguridad» de las naciones, como «el estado en que las medidas de protección permiten a sus organizaciones, individual, colectivo, nacional e internacionalmente desarrollar normalmente todas sus actividades frente a cualquier amenaza de actos hostiles».

COMPOSICIÓN DEL SEMINARIO

Presidente: D. MIGUEL CUARTERO LARREA
General de División DEM.

Secretario 1.º: D. MIGUEL SEGARRA GESTOSO
Coronel de Infantería DEM.

Grupo de Trabajo «A»

Presidente: D. NARCISO CARRERAS MATAS
Coronel de Infantería de Marina (G), DEM y EMACON.

Vocales: D. RAFAEL ABAJO MERINO

D. SALVADOR LÓPEZ DE LA TORRE
Licenciado en Ciencias de la Información.

D. JOAQUÍN MICHAVILLA PALLARÉS
Capitán de Navío (G).

D. FRANCISCO OBRADOR SERRA
Capitán de Navío (G) y EMACON.

D. SAMUEL PELLICER BERGOS
Teniente Coronel de Infantería DEM.

D. JULIÁN PEÑAS MORA
Comandante de Artillería (R).

D. EDUARDO PEREIRA ÁLVAREZ
Teniente Coronel de Infantería DEM y EMACON.

D. ALBERTO PÉREZ MORENO
Coronel de Infantería.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

CUADERNOS DE ESTRATEGIA DEL CESEDEN

N.º	TÍTULO
01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad para la defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
04	Túnez: Su realidad y su influencia en el entorno internacional.
05	La Unión Europea Occidental.
06	Estrategia regional en el Mediterráneo occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	La batalla del año 2000 (las operaciones en el espacio estratégico de interés nacional).
11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
12	La batalla del año 2000 en el espacio (II).
13	Cobertura de la demanda tecnológica de las necesidades de la Defensa nacional.
14	Ideas y tendencias en la economía internacional y en la española.
15	Identidad y solidaridad nacional.
16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos. Método analítico factorial.
18	Las telecomunicaciones en Europa en la década de los 90.
19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

N.º

TÍTULO

- 22 La política española de armamento frente a la nueva situación internacional.
- 23 Estrategia finisecular española. Méjico y Centroamérica.
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Militar Profesional.
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociada en Viena.
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico sur.
- 27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio.
- 29 Sugerencias a la Ley y Reglamento de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- 31 Estudio de inteligencia operacional.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del este en la CSBM.
- 34 La energía y el medio ambiente.
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en su política de defensa.
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles editados entre 1980-1990 relacionados con las FAS.
- 39 Las fronteras del mundo hispánico.
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- 41 Estructura tecnológica e industrial de Defensa ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

N.º

TÍTULO

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico.
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).



Colección Cuadernos de Estrategia

