



*El teniente general Valderas con el general Clark, combatiente supremo aliado en Europa.*

Entre Madrid y Washington, la OTAN se prepara para el siglo XXI

# La seguridad europea, la OTAN y el futuro

FEDERICO YANIZ VELASCO  
General de Aviación

*"La Seguridad del siglo XXI debe ser ante todo una Seguridad humana y democrática".*

*Palabras finales del discurso del Secretario General de la OTAN. Münster, 12 noviembre 1998.*

**A**l principio de los años 90 y tras el final de la Guerra Fría, surgieron dudas sobre el futuro de la OTAN e incluso se llegó a pensar y decir que su disolución era la única salida posible para una alianza que se había quedado sin enemigos. Al examinar la frenética actividad de la OTAN en los últimos meses se percibe fácilmente que nuestra Alianza si-



*Muy pronto habrá que ampliar este círculo.*

que viva y mirando hacia el próximo siglo con ilusión. En el año 1997 se tomaron en la Cumbre de Madrid decisiones muy importantes para su futuro, se señalaron las acciones a seguir tras la Cumbre y se trazaron las líneas maestras del diseño de una arquitectura de Seguridad viable para Europa. La decisión de invitar a tres países para ingresar en la Alianza y el mandato para revisar el Concepto Estratégico adaptado en Roma marcaron el futuro inmediato de la OTAN. En Madrid también se adoptaron muchas otras iniciativas y recomendaciones y se destacó la importancia del Acta fundacional sobre relaciones

*El "Príncipe de Asturias" durante el ejercicio "Strong Resolve", marzo 1998.*



mutuas, cooperación y seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa que había sido firmado en París el 7 de mayo del mismo año 1997.

## MESES DE TRANSICIÓN

En las páginas de Panorama de la OTAN de los últimos meses se han reflejado algunos aspectos del desarrollo de las decisiones tomadas en Madrid. Como se ha podido leer, la Alianza, además de atender a sus actividades operativas en Bosnia-Herzegovina y de dedicar un gran esfuerzo a su reestructuración interna, ha potenciado los ejercicios y todo tipo de actividades, no sólo con Rusia sino también con otros socios del Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA o con las siglas del inglés



*Inauguración del nuevo edificio "Manfred Wörner", Cuartel General de la OTAN, el 7 de abril de 1998.*



*El JEMAD con el "SACEUR" en el Cuartel General del EMAD.*

EAPC). Pese a los esfuerzos de resaltar la importancia del CAEA, ciertos países del Este de Europa no invitados en Madrid a unirse a la Alianza han reafirmado con insistencia sus deseos de ser lo antes posible aliados de pleno derecho. Algunas de esas naciones han mostrado, de forma más o menos abierta, su frustración por ser aspirantes a unirse a una sociedad en la que no han sido admitidos de forma cortés pero firme.

La revisión del Concepto Estratégico ordenada en Madrid se está tam-

bién revelando como una tarea no exenta de dificultades. La primera ha sido que, en contra de lo deseable, el ritmo de trabajo ha sido relativamente lento por causa de los múltiples asuntos que se han acumulado en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas en los últimos meses. Por otra parte y según iba avanzando la revisión, se ha puesto en evidencia que el "novísimo" Concepto Estratégico y sus documentos derivados pueden dar lugar a una refundación de hecho de la Alianza. La toma de conciencia

de esa situación ha hecho que las discusiones hayan sido más detalladas y prolijas ante la transcendencia del documento. El llamado "nuevo" Concepto Estratégico aprobado en Roma en 1991, ha guiado los pasos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en los años inmediatamente posteriores a la finalización de la Guerra Fría. El rápido cambio de la situación mundial exige una nueva guía para la actuación aliada. Un marco superior de referencia con el que todos los aliados se sientan có-



Un Su-22Mw de las Fuerzas de Defensa Aérea de Polonia.

modos. Esa sensación de buen ajuste y comodidad con el marco de referencia común es precisa para que la Alianza conserve una de sus características esenciales: el consenso libre y voluntario de sus miembros en la toma de decisiones y el apoyo total de los aliados a las decisiones así tomadas.

Existen múltiples variables a considerar en la renovación de la OTAN, pero es indiscutible que a España y a todas las naciones miembros les supone una gran seguridad que los ci-

mientos sobre los que se asiente esa renovación sean sólidos. Nuestra Patria ha apostado fuerte en su condición de aliado. Buenos ejemplos de esa actitud positiva son nuestra integración en la nueva Estructura de Mando, nuestra relevante participación en todos los foros aliados y nuestra importante contribución a las misiones lideradas por la Alianza. Parece pues razonable que la contribución española al diseño del futuro Concepto Estratégico debe asegurar que, cuando se adopte, responda a

nuestras expectativas y cubra el máximo posible de nuestras percepciones de carácter estratégico.

## CONSTRUYENDO UNA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EN EUROPA

La historia de Europa es larga y está llena de terribles confrontaciones que han dejado una profunda huella en nuestro Continente. El año pasado se celebró en Münster el 350 aniversario de la Paz de Westfalia que puso fin a la Guerra de los Treinta Años. En esa cruel y larga guerra, o mejor sucesión intermitente de campañas y batallas, se vieron envueltas en mayor o menor grado todas las potencias europeas de la época. España fue uno de los protagonistas principales del conflicto y sufrió sus consecuencias. El papel protagonista hispano en el centro de Europa quedó en entredicho y nuestro peso como potencia europea disminuyó notablemente.

La Guerra de los Treinta Años no es sino un triste ejemplo de los interminables conflictos que azotaron el Viejo Continente a lo largo de los siglos. Dando un gran salto y situándonos en los años inmediatamente posteriores a la 2ª Guerra Mundial, nos encontramos con una situación de crisis total y desgaste tan extremo que hizo necesario pensar en un modelo de Seguridad que asegurase que en el futuro ese estado de postración no volvería a repetirse. Europa se había desangrado y las confrontaciones entre sus pueblos había producido tal desgaste en dos generaciones sucesivas que la propia existencia de algunas naciones estaba en peligro. Paradójicamente era una ocasión de oro para reflexionar y actuar pues el clamor por una nueva era en las relaciones intraeuropeas se hizo ensordecedor en la parte del Continente que no había perdido algún grado de libertad de acción. La creación de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1945 había abierto esperanzas sobre la posibilidad de un nuevo orden mundial y era el marco de referencia para el desarrollo de una nueva política de cooperación en Europa. Las consecuencias y avatares de la Guerra Fría fueron a la vez freno y acicate para

avanzar en el camino integrador. Algunas naciones del Centro y Este de Europa, con fuerte impronta europea, se quedaron apartadas del proceso; reintegrarlas en él es otro reto que se está empezando a afrontar y al que habrá que dedicar enormes esfuerzos de todo tipo en los próximos años.

El Tratado de París de 1951 puso en marcha la Comunidad del Carbón y del Acero, una organización basada en la necesidad de la cooperación y reconciliación entre las naciones europeas, algunas de las cuales habían sido protagonistas de los más encarnizados enfrentamientos en las pasadas décadas. Por otra parte, en abril de este año celebraremos el cincuentenario de la firma del Tratado del Atlántico Norte que unió a un grupo de naciones del área euroatlántica defendiendo valores democráticos comunes. La creación de la OTAN fue la influencia más palpable del comienzo de la Guerra Fría en la evolución de la arquitectura de Seguridad en Europa e introdujo en esa arquitectura un factor esencial cual es el nexo transatlántico. La evolución de la Alianza y su capacidad de dar respuesta a nuevas situaciones la ha permitido seguir viva y ser hoy un soporte fundamental de la Seguridad europea.

Durante los años de la guerra fría se fueron añadiendo otra serie de elementos a esa arquitectura de Seguridad. La lista completa de los elementos que de una forma más o menos directa son protagonistas de la Seguridad en Europa es muy larga. La proliferación de organismos, en muchos casos con funciones no siempre claramente independientes y definidas, añaden una complejidad al proceso que a veces entorpece su ordenado desarrollo. Sin embargo, su actuación es una realidad que no debe olvidarse y que bien coordinada puede contribuir positivamente a la Seguridad europea.

La Unión Europea, capaz de conseguir con el euro la unidad monetaria, está en la plenitud de su vida. Tras una evolución lenta y cautelosa desde la ya mencionada anteriormente Comunidad del Carbón y del Acero, es desde luego un elemento clave en esa arquitectura. La OSCE, heredera de la CSCE, también tiene su papel como lo ha tenido la Unión Europea



*El ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania tras la firma de la carta de relaciones con la OTAN. Mayo 1997.*



*El señor Primakov, entonces ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, con el señor Solana. 29 de mayo de 1998.*

Occidental. La UEO está atravesando una etapa decisiva en la que su futuro papel es objeto de estudio y análisis. La trayectoria y actuación de la UEO ha sido siempre digna de consideración al analizar la Seguridad en el Continente en las últimas décadas. Aunque muchos dudan que pueda continuar con su actual estructura es seguro que bien como consolidado pilar europeo de la OTAN o como base y punto de partida de la nueva dimensión de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, la experiencia de la UEO será aprovechada.

Las organizaciones mencionadas tienen por su carácter y dedicación principal una aproximación diferente a la Seguridad europea, pero todas ellas han desempeñado y desempeñan un papel importante en la estabilidad

continental. El papel que desempeñarán en el futuro dependerá de su capacidad de adaptación a la situación en cada momento y de la adopción de estructuras flexibles y eficaces. La OSCE, a la que pertenecen todos los países implicados en la Seguridad europea excepto la R.F. de Yugoslavia, apoya a la ONU en la meta de lograr un Viejo Continente más seguro. Además, asume subsidiariamente la responsabilidad de garantizar la estabilidad en la región, permitiendo el cambio pacífico y democrático dentro de ella. El futuro de la OSCE quedará marcado por su actuación en los Balcanes y en concreto por el balance final de su intervención en la resolución del conflicto de Kosovo.

La concepción de Europa como un todo con un destino común ha tenido



*Un helicóptero SOKOL S-1W de la 25ª División de Caballería Aerotransportada de Polonia.*

momentos estelares y otros dramáticos. Grandes monarcas como Felipe II de España ó genios como Napoleón, tuvieron su propia idea de Europa y trataron de realizarla. La inviabilidad de sus concepciones y la de muchos pensadores y visionarios tuvo, entre otras, su causa en la falta de respeto a la pluralidad cultural existente en el Continente. Solamente cuando la sociedad europea ha evolucionado lo suficiente, tras los terribles sufrimientos acumulados en este siglo, para aceptar esa diversidad con respeto y confianza ha sido posible la plasmación de la idea de Europa en realidades tangibles. Parece que en este fin de siglo y milenio existen las condiciones adecuadas y los organismos capaces, como la UE, la OSCE y la OTAN, para que el largo sueño de

construir una arquitectura de Seguridad en Europa sea una realidad. Todas las instituciones mencionadas y muchas otras tienen que adaptarse para conseguir ese fin. La Alianza Atlántica lo está haciendo pues está en juego su papel en Europa y en definitiva su futuro.

### **PREPARÁNDOSE PARA EL SIGLO XXI**

Los aliados europeos dentro de la OTAN han expresado en numerosas ocasiones su deseo de jugar un papel más protagonista en la Seguridad del Viejo Continente en línea con el creciente potencial económico europeo. Ese deseo se ha reflejado en los esfuerzos aliados para crear una Identidad Europea de Seguridad y Defensa

(IESD) dentro de la Alianza. Los acuerdos desarrollados con la UEO para el caso de operaciones dirigidas por aliados europeos proporciona nuevas oportunidades militares y políticas. En el desarrollo del concepto de la IESD y en su engarce en una arquitectura de Seguridad, no es sólo la OTAN quien debe opinar y actuar. Las propias naciones europeas son con carácter individual los actores principales.

En esta línea el Reino Unido avivó recientemente el debate sobre la Seguridad en Europa. En efecto, el Sr. Blair inició la revisión del tema en la Cumbre informal de la UE del 24 y 25 de octubre pasado. Parece ser que la idea principal de los británicos es hacer posible que la UE tenga una voz más unida e influyente y para

ello creen conveniente usar las oportunidades de la llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Con el Tratado de Amsterdam, próximo a entrar en vigor, el Reino Unido piensa que el aspecto de seguridad necesita ser reconsiderado. Aún admitiendo que el nombramiento de una personalidad de prestigio como Alto Representante para la PESC sería muy positivo, para los británicos los simples ajustes institucionales quedarían vacíos de contenido sin una mejora sustancial de las capacidades defensivas europeas. Las ya mencionadas nuevas relaciones OTAN-UEO nacidas de lo previsto

el debate iniciado debe continuarse para señalar de forma precisa los objetivos a alcanzar en el campo de la Seguridad europea y con ellos presentes diseñar la arquitectura de Seguridad europea teniendo en cuenta los organismos ya existentes.

La anterior no es la única aproximación al tema y otros aliados tienen distintas ideas o ponen el énfasis en otras facetas del modelo. Una de las posturas mejor definidas es la de los Estados Unidos orientada hacia la revisión del papel de la OTAN. Muchos analistas de ese país piensan que la Alianza Atlántica debería estar preparada y ser capaz de actuar allí donde

parte y en lo referente a las características de las fuerzas no debería establecerse una distinción entre las que se fuesen a emplear en operaciones artículo 5 y las que se pudiesen usar en acciones no artículo 5. Con respecto al Concepto Estratégico es opinión general de los expertos de los EE.UU. que debe señalar de forma clara y comprensible para que existe la OTAN y que debe proporcionar a los responsables del planeamiento militar una guía completa sobre el abanico de misiones que los países aliados pueden querer que la OTAN lleve a cabo. Esta visión evidentemente práctica y pragmática de la OTAN y en particular la determinación clara de las misiones que se espera pueda desempeñar en el futuro dará lugar a discusiones que sin embargo, en mi opinión, no serán demasiado largas.

En muy pocos meses quedará definido el "novísimo" Concepto Estratégico y muchas dudas actuales quedarán aclaradas. En Europa es muy posible que las discusiones sobre la arquitectura de Seguridad se alarguen más de lo que sería conveniente. En la Alianza Atlántica el ritmo de trabajo es continuo aunque a veces pueda parecer lento. En las instituciones y foros de Europa los temas de Seguridad y Defensa son tratados con gran prudencia y hasta ahora de forma esporádica. El tren del Concepto Estratégico para el comienzo del siglo XXI, pasará sin tener definida la arquitectura de Seguridad europea. En cualquier caso el tema es tan transcendente que no podrá dejarse de lado por mucho tiempo.

## REFLEXIONES DIVERSAS A MODO DE EPÍLOGO

A nadie se le escapa la complejidad de los temas que en los párrafos anteriores se han tratado. Las variables existentes son muchas y muy diversos los elementos implicados en los procesos en marcha. Lo que parece cierto es que la Cumbre de Washington cerrará un capítulo en la evolución de la OTAN y marcará directrices para escribir el próximo. En los meses pasados se han hecho grandes avances en el diseño de la nueva Estructura de Mando. El pasado diciem-



Los ministros de Defensa de Rusia y EE.UU. en el Cuartel General de la OTAN. 12 de junio de 1998.

en la Cumbre ministerial de la OTAN celebrada en Berlín en junio de 1996, pueden proporcionar cuando sean plenamente desarrolladas unas nuevas capacidades para actuar a los aliados europeos de las que carecían anteriormente. Evidentemente existen implicaciones institucionales, sin embargo el punto de partida y fundamento de la postura británica es la necesidad de definir con claridad que deseamos alcanzar en el campo de la Seguridad en Europa y desde esa perspectiva considerar que mecanismos hay que poner en marcha para conseguirlo. Los mecanismos pueden ser muy diversos y entre otras posibilidades está el futuro encuadre de la UEO y su interacción mayor o menor con la OTAN y la UE. En resumen,

todos los aliados se pongan de acuerdo para hacerlo. Todos los aliados creen que todas las acciones aliadas deben de tener una base legal según las leyes internacionales. Algunos aliados piensan que además debería existir el respaldo de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para todas las acciones u operaciones aliadas no amparadas en el artículo 5 del Tratado de Washington. Los EE.UU., sin negar que una Resolución sería preferible, no son partidarios de ver las manos de la OTAN atadas por la necesidad de una Resolución en todos los casos. En su opinión existen circunstancias en las que una Resolución no es absolutamente necesaria para actuar dentro de la legalidad internacional. Por otra



Los representantes de los "invitados" y muy pronto nuevos miembros en la mesa del Consejo Atlántico.

bre el Comité Militar aprobó el Plan Detallado de Implementación que señala con precisión el camino para pasar de los hasta ahora 60 mandos en cuatro niveles a los 20 en tres niveles que quedarán cuando se implante totalmente la nueva estructura. Desde 1991, se han producido muchos otros cambios significativos en la Alianza Atlántica. Los presupuestos de Defensa de los países miembros han descendido un 30%, las fuerzas armadas se han reducido entre un 28% y un 40% en la mayoría de los aliados, las fuerzas estadounidenses en Europa han disminuido en un 66% pasando de 300.000 a 100.000 efectivos, además todas las armas químicas se han retirado del territorio aliado y también lo han hecho un 80% de las armas nucleares. La OTAN ha cambiado notablemente aunque algunas viejas preocupaciones, como la Proliferación de armas de destrucción masiva, siguen presentes y otras nuevas han aparecido como las derivadas de la ampliación de la Alianza. Los problemas de interoperabilidad, la situación real de las fuerzas armadas de los nuevos miembros y los costes más o menos imprevistos que va a suponer la llegada de esos nuevos miembros, preocupan en los centros de decisión aliados. La multitud de

foros y grupos de trabajo creados en Bruselas y otros centros de la OTAN para atender las nuevas responsabilidades y a los socios del CAEA han supuesto una enorme carga de trabajo. La multiplicación de ejercicios y diversas actividades con los mencionados socios se suma al esfuerzo de las reuniones y en conjunto están poniendo a prueba la capacidad de todos los implicados. La innovación y el dinamismo son precisas en las organizaciones activas pero si no autocontrolan su ritmo de trabajo se pueden producir efectos no deseados. Esperemos que nuestra Alianza sea capaz de absorber una evolución tan rápida y mantener la calidad adecuada en todos sus foros, actuaciones y procesos en marcha.

Las Fuerzas Armadas españolas han tenido en los últimos meses una gran actividad en todos los campos, incluyendo el relativo a nuestras relaciones con la Alianza Atlántica. El Teniente General Valderas, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, ha dirigido los estudios y planes que, coordinados por el Estado Mayor Conjunto de la Defensa, han sido preparados con la participación de los cuarteles generales del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire para garantizar la ordenada transición a la

integración en la nueva Estructura de Mando. El esfuerzo principal se ha dedicado a preparar dicha integración y en la participación en los foros aliados en que se trataban los temas relativos a la reestructuración interna de la Alianza. Simultáneamente se han destinado a distintos puestos de la Estructura de Mando actual, que permanecerán en la futura y son de nuestro interés, a un número significativo de oficiales y suboficiales de los tres ejércitos. El día 15 de diciembre de 1998, el Teniente General Valderas presidió el acto de la toma de posesión del Teniente General Narro como Jefe del Cuartel General de Transición al Mando Subregional Conjunto del Sudoeste de Europa de la OTAN. El sencillo y emocionante acto fue la culminación de muchos esfuerzos y un punto de partida hacia el futuro.

El trabajo realizado ha sido mucho y digno de admiración pero es preciso tener en cuenta que el camino está apenas iniciado. España está en Europa no sólo geográficamente y sus Fuerzas Armadas, siguiendo las directrices del gobierno, tienen que asegurar en su ámbito de actuación que esa presencia está al nivel que nos corresponde. La tarea es ilusionante y el esfuerzo merece la pena. ■