

# Un nuevo concepto de seguridad para la Alianza Atlántica

Manfred Woerner

**S**ólo hace unos años contemplábamos una visión de Europa unida y libre, en la cual las relaciones entre los pueblos no se basarían únicamente en las ideologías y en el poder militar, sino también en la tolerancia y en los valores democráticos comunes. Ahora un vacío se ha abierto entre esta visión de un nuevo orden de paz en Europa y nuestra voluntad de pagar el precio de hacerlo realidad. Este vacío produce una inestabilidad y mina la credibilidad de las instituciones occidentales que han ayudado a fomentar el cambio. Hoy en día, cuatro años después de la caída del muro de Berlín, ya no es la euforia la que domina la agenda europea, sino el desorden y la crisis de confianza.

Hay que ser honestos. La sociedad internacional ha fracasado en atajar con efectividad el conflicto en la antigua Yugoslavia, y este fracaso afecta a todas las instituciones. Más aún, Somalia nos recuerda lo difícil que es acertar en el complejo equilibrio entre los deseos de intervenir y los problemas de llevar estos deseos a la práctica. ¿Quiere esto decir que deberíamos abandonar nuestro objetivo de crear un nuevo orden internacional? ¿Debemos dejar el mundo en poder de las fuerzas del desorden y limitarnos a defender nuestra seguridad nacional, o como mucho, a contener los focos de crisis para prevenir su desbordamiento?

Mi respuesta es, rotundamente, no. No podemos vivir seguros rodeados del caos. No creo que debamos rendirnos ante el pesimismo: debemos enfrentarnos al nuevo entorno estratégico; tenemos que darnos cuenta de que el fin de la guerra fría no ha traído consigo ni el fin de la historia, ni de una visión de seguridad para el futuro. La seguridad todavía tiene un precio, y debemos pagarlo.

Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la antigua Yugoslavia. A pesar de nuestros esfuerzos para acabar con la violencia, nuestros actos se han quedado cortos. No quiere decir que no hayamos hecho nada. Los esfuerzos en el campo humanitario, por ejemplo,

---

**Manfred Woerner**, secretario general de la OTAN, intervino el 29 de octubre en el seminario convocado en El Escorial por el Centro Español de Relaciones Internacionales (CERI). Publicamos el resumen de su ponencia.

son inmensos, y España merece un amplio margen de responsabilidad por ello. Hay que decir también que estos esfuerzos humanitarios han tenido éxito: los valientes miembros de UNPROFOR y ACNUR quizá hayan salvado cientos o miles de vidas, a menudo arriesgando las suyas. Pero estas acciones valientes y atrevidas no pueden cambiar el hecho de que la ex Yugoslavia, aun siendo un problema moralmente complicado, es también un problema de seguridad, pues las consecuencias de las equivocaciones en la gestión de los conflictos regionales pueden tener otras consecuencias más serias que las que estamos dispuestos a admitir.

En primer lugar, existe el riesgo de que este conflicto se convierta en un precedente sobre la gestión de crisis en el futuro. Durante casi dos años, la comunidad internacional trabajó de acuerdo con el mínimo denominador común, reaccionando al curso de los acontecimientos, pero impotente en ejercer alguna influencia sobre ellos. Uno sólo tiene la esperanza de que no haya inducido a otros posibles agresores en nuestro continente a llegar a la conclusión de que los territorios pueden ser arrebatados por la fuerza y sus poblaciones trasladadas en masa sin demasiados problemas.

En segundo lugar, existe el peligro de que, a la vez que el destino de Europa es incierto, tome fuerza un concepto maximalista y xenófobo de nacionalismo en el continente.

En tercer lugar, es de crédulos el pensar que un conflicto regional se mantendrá así eternamente o se extinguirá por sí solo. ¿Qué es lo que evitaría que un agresor con éxito no preste atención a otros territorios y pueblos, especialmente si están seguros de quedarse con el botín?

Por último, es totalmente inaceptable que la comunidad internacional intente ampliar su seguridad a expensas de otros. Es moralmente desechable y tarde o temprano se volverá contra nosotros. Al final la conclusión es que ningún grupo étnico se encontraría seguro en ninguna parte si el concepto del estado étnicamente "puro" echa raíces.

¿Quiere esto decir que el mantenimiento de la paz y la gestión de las crisis son palabras vacías? ¿Estamos utilizando unos conceptos que aunque bien intencionados son obsoletos? No creo que éste sea el caso; no si lo hacemos correctamente. Pero para hacerlo correctamente debemos aprender de nuestros fracasos y tener la voluntad de hacerlo mejor la próxima vez. Algunas de las lecciones son obvias:

Primero, la prevención de crisis es siempre preferible a la gestión de crisis. El despliegue preventivo en Macedonia es un buen ejemplo de anticiparse a una crisis, en vez de reaccionar ante ella. ¿Debemos actuar en Kosovo de una forma similar?

Segundo, las soluciones políticas y los esfuerzos diplomáticos sólo funcionarán si están respaldados por la fuerza militar necesaria y una voluntad política creíble dispuesta a utilizarlos frente a un agresor.

Tercero, si no se puede ayudar a la víctima de una agresión, ayudémosle a defenderse por sí solo.

Cuarto, el objetivo de una operación militar no es necesariamente el de ganar una guerra, sino el de ejercer una influencia decisiva sobre el

comportamiento de las partes. Necesitamos opciones militares limitadas para objetivos políticos limitados. Es erróneo pensar solamente en categorías de todo o nada.

Quinto, amenazar solamente si tienes la determinación de cumplir dicha amenaza.

Sexto, definir cuanto antes y claramente los objetivos estratégicos de una operación militar.

Séptimo, evitar situaciones en que las tropas puedan convertirse en rehenes.

Finalmente, la lección más importante es, lógicamente, que ninguna organización internacional puede funcionar con efectividad si no existe la voluntad política y la unidad de objetivos de sus miembros. Esto es así en lo que respecta a la ONU, a la OTAN y a la UEO.

Si aprendemos estas lecciones, podremos evitar futuras Yugoslavias, especialmente si tenemos en cuenta que nuestras instituciones tienen todavía un potencial considerable por descubrir. No tendremos éxito si sólo miramos a nuestros errores sin fijarnos en los progresos alcanzados hasta la fecha: es especialmente cierto en lo que respecta a la OTAN. Está de moda culpar a la Alianza por el fracaso de la comunidad internacional en la resolución del conflicto en Bosnia. Esta acusación no concuerda con los hechos. Existía —y existe— un amplio consenso de que la ONU debería tomar la iniciativa con la OTAN desempeñando un papel de apoyo.

Claro que, si uno no está a su cargo, ello no quiere decir que esté condenado a la inactividad. De hecho, la OTAN ha actuado por primera vez en su historia fuera del territorio de sus Estados miembros en apoyo a una operación de mantenimiento de la paz bajo el mandato de la ONU. En la antigua Yugoslavia, estamos vigilando el embargo de la ONU en el Adriático y la zona aérea prohibida sobre el espacio aéreo de Bosnia. Hemos ofrecido el apoyo aéreo de la OTAN en el caso de un ataque contra las fuerzas de UNPROFOR o en el de un estrangulamiento de los enclaves. Nuestra oferta de ayudar al cumplimiento del Plan de Paz de la ONU para Bosnia, si se ponen de acuerdo en uno, sigue sobre la mesa. Por ello, acusar a la OTAN de inactividad no es solamente injusto sino que también es falso. Por otra parte, tiende a oscurecerse el hecho de que la misión estratégica de la OTAN va más allá de la trágica situación en la ex Yugoslavia. Su objetivo es el de mantener la seguridad de los Estados miembros de la Alianza y mantener el equilibrio estratégico en Europa. La OTAN sigue siendo la base institucional para la estabilidad del continente, y la herramienta más fiable en manos de los países occidentales para mantener el orden en un momento de fragmentación estructural en Europa.

Durante los últimos tres años, la OTAN ha incrementado su función geográfica así como su ámbito político. De hecho, la OTAN se ha transformado de fondo y de forma más rápidamente que ninguna otra organización. Esta transformación le ha llevado a adoptar dos nuevas misiones: la gestión de crisis y la proyección de estabilidad hacia Europa central, oriental y Asia central.

Estas nuevas misiones de la Alianza son difíciles. Pero son retos que necesitan soluciones, y esta Alianza es la idónea para ejecutarlas porque:

- mantiene los vínculos entre Europa y América del Norte, los dos grandes centros democráticos y de libre mercado del planeta, y los dos actores principales que participarían en cualquier esfuerzo creíble para mantener una acción de seguridad colectiva;

- de todas las organizaciones, la Alianza permanece como la única que puede garantizar la seguridad de sus miembros, lo que le permite proyectar seguridad sobre otros Estados; y

- la Alianza posee una variedad de herramientas político-militares para la gestión de crisis, una red coordinada de bases y equipos de infraestructuras para utilizar dichas herramientas.

Todos estos datos explican la cohesión de la Alianza, aún después de concluida la guerra fría. También explican por qué tantos países de Europa central y oriental han hecho público su interés por incorporarse a la Alianza algún día. También explican por qué un papel de la OTAN en el mantenimiento de la paz ha tomado forma sin que nosotros lo hayamos pedido.

Crear que esta misión va a ser fácil sería un espejismo. La experiencia de la antigua Yugoslavia ya nos indica la nueva realidad de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las diferencias entre “mantenimiento de la paz”, “implementar la paz” e “imposición de paz” son cada vez más difíciles de distinguir. El clima volátil de hoy en día requiere que, en las operaciones de mantenimiento de la paz, intervengan más de unos cientos de *cascos azules* como antaño, y el grado de complejidad militar de los conflictos también excede las capacidades de una fuerza pequeña y multinacional de la ONU. Donde quiera que uno tenga que enfrentarse a una operación militar a gran escala, es necesario contar con tropa entrenada para actuar bajo directrices acordadas, con un equipo estandarizado y con una cadena de mando preestablecida. Para resumir: necesitan a la OTAN. Así, está claro como el agua que las fuerzas de mantenimiento de la paz no pueden estar catalogadas en una categoría distinta de otras fuerzas. El mejor *casco azul* es el soldado plenamente entrenado.

Otra lección a aprender es que el papel de la ONU se ha extendido demasiado, sin tener recursos financieros suficientes. Necesitan el apoyo de organizaciones regionales o de otro ámbito para cumplir con el reto de la gestión de crisis. Esto es por lo que la vacilación inicial ante una cooperación ONU-OTAN ha sido superada y estamos construyendo una nueva relación. He tenido contactos regulares con el secretario general de la ONU, Butros Butros-Gali; existe un oficial de enlace de la OTAN en la sede de la ONU, y equipos de expertos de la OTAN han viajado a Nueva York varias veces en los últimos meses.

El mantenimiento de la paz es una misión muy reciente para la OTAN como para permitirnos establecer una lista rígida de condiciones y requisitos. De todas formas, nuestra experiencia nos permite llegar a algunas conclusiones preliminares. Así, cuatro áreas me parecen esenciales:

Primero, como la prevención es mejor que la cura, debemos encontrar maneras de transformar los activos de la Alianza más relevantes, no solamente para operaciones de mantenimiento de la paz, y de implementación de la paz, sino también para la prevención de crisis. A este respecto creo que deberíamos analizar cómo aumentar la contribución de la Alianza hacia la CSCE. Deberíamos, por ejemplo, estudiar formas de aportar a las misiones de observación de la CSCE nuestro apoyo en áreas como transporte, logística e inteligencia.

Segundo, un mandato político claro y conciso es esencial para cualquier participación de la OTAN en gestión de crisis u operaciones de mantenimiento de la paz. La cadena de mando y los límites de la misión tendrán que ser acordados satisfactoriamente con anterioridad y como condición previa a cualquier participación de la Alianza. Ya he dicho en varias ocasiones que si la OTAN actúa bajo el mandato de otra organización lo hace como socio y no como subcontratista. Con una colaboración estrecha entre la ONU y la OTAN será más factible una implementación más efectiva de los mandatos.

Tercero, si el mantenimiento de la paz y la implementación de la misma son adoptadas como misiones conjuntas, deberán ser coordinadas cuidadosamente desde un principio para evitar casos como el de Somalia.

Finalmente, como en su esencia la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz se basan en una coordinación estrecha entre las autoridades civiles y militares, todos los aliados deberán participar en el mayor grado posible en los órganos políticos y militares de la Alianza. Estoy contento de poder ofrecerles un éxito en este ámbito, pues Francia está desempeñando un papel muy constructivo no solamente en nuestros órganos políticos, sino también en los militares.

Nuestra segunda misión es la de proyectar estabilidad hacia Europa central y oriental. Hace dos años, creamos el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, que incluye a los miembros de la Alianza y a los 22 países de Europa central, oriental y Asia central. A través de este foro, estamos brindando una cooperación efectiva a nuestros socios del Consejo. Recientemente hemos incrementado nuestras actividades para incluir operaciones de mantenimiento de la paz.

Con vistas a la preparación de la cumbre del próximo mes de enero, el reto es el de adaptar aún más la Alianza para que ésta pueda responder con mayor efectividad a las nuevas misiones. Quisiera concluir con los cuatro problemas principales que deberá resolver la cumbre de enero:

Primero, tenemos que incrementar la capacidad de la Alianza para la gestión de crisis, mantenimiento de la paz e implementación de la misma. Estoy pensando en realzar nuestros sistemas y métodos de consulta para asegurarnos de que enfocamos el problema desde la misma perspectiva. También tenemos que incluir la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz como parte integral de nuestra estructura de fuerzas, entrenamiento y maniobras. Incrementar nuestra capacidad de gestión de crisis también significa estrechar nuestros lazos con otras organizaciones, especialmente la ONU y la CSCE.

El segundo problema es el de mantener un nivel adecuado de fuerzas armadas bien entrenadas y bien equipadas. La estabilización de los presupuestos de defensa que se acordaron en el mes de mayo pasado debe ser cumplida de manera urgente. Si no es así nos enfrentaremos a un panorama de presupuestos y capacidades en caída libre con un desarme estructural que pondría en entredicho la capacidad militar de alguno de los miembros de la Alianza, debilitando la capacidad disuasiva convencional del conjunto.

El tercer problema concierne a la necesidad de reequilibrar la Alianza para que Europa asuma un mayor protagonismo y responsabilidades para la seguridad de Europa y sus regiones adyacentes. El fin de la guerra fría no solamente ha cambiado los fundamentos del orden Este-Oeste sino también las relaciones transatlánticas. Así, más que ser una amenaza a la supervivencia de la OTAN, un mayor papel de Europa es esencial para su vitalidad a largo plazo. La seguridad de Europa y la cohesión de Occidente requieren una Europa y una Alianza fuertes, más unidas y más dispuestas a actuar conjuntamente. Ambos procesos de cooperación transatlántica e integración europea han sido y serán interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Cuarto, necesitamos aumentar nuestros esfuerzos para extender nuestra capacidad de proyección de estabilidad hacia los países de Europa central, oriental y Asia central. Detecto que se amplía un consenso en el sentido de que, en principio, la Alianza debería abrirse a nuevos miembros, aunque no existan planes inmediatos para ampliar la Alianza. Ofrecer estas expectativas incrementaría la estabilidad en todo el continente europeo, más aún si conjuntamente se estrecha la relación de seguridad con la Federación Rusa. Lo mismo es aplicable a Ucrania y a los otros socios del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. Nadie quedará aislado; pretendemos crear puentes, no barreras.

Mientras que la incorporación de nuevos miembros es un proceso a largo plazo, estamos estudiando nuevas ideas que pueden ser llevadas a la práctica a corto plazo. Me gustaría mencionar, específicamente, las iniciativas anunciadas hace una semana por los ministros de Defensa en su Consejo de Travemünde (Alemania). En particular, la propuesta para crear una Fuerza de Choque Combinada y lo que llamamos *Partnership for Peace* (Juntos por la Paz). Me gustaría hacer un breve comentario sobre estas dos ideas. La Fuerza de Choque Combinada permitirá que el material y las tropas entrenadas e integradas en la OTAN sean utilizados selectivamente por los mandos que las necesiten según las circunstancias. Esto aumentará la flexibilidad de la participación de los aliados y las cadenas de mando en operaciones de mantenimiento de la paz y gestión de crisis. Podría proporcionar la base de fuerzas separadas, pero no independientes, que podrían acometer las misiones y necesidades de la OTAN y de la creciente identidad de defensa y seguridad europea. También espero que esta propuesta de Fuerza de Choque Combinada pueda en un futuro facilitar la incorporación de fuerzas de los socios del Consejo de Cooperación y de otros Estados que no son miembros de la OTAN ni participan en sus actividades de gestión de crisis.

El *Partnership for Peace* está diseñado para intensificar el proceso de cooperación y darle una nueva dimensión. Permítanme clarificar que no lo considero una alternativa a la futura integración de los países de Europa central y oriental en la Alianza. El *Partnership for Peace* estará abierto a todos los socios del Consejo de Cooperación y otras naciones de Europa. La idea principal de esta iniciativa es la de que los países interesados firmen acuerdos bilaterales con la OTAN. El grado de cooperación dependerá de los intereses de los países socios, de acuerdo con sus intereses particulares. Esto llevará a una red de cooperación flexible en el continente europeo y en su dimensión transatlántica. El objetivo es el de que nuestros socios sean más flexibles en su cooperación con la OTAN en una amplia gama de misiones como mantener la paz o gestionar crisis. Mientras que el *Partnership for Peace* es una propuesta que todavía debe discutirse concienzudamente dentro de la Alianza, las reacciones inmediatas han sido muy positivas y no tengo ninguna duda que allanarán el camino hacia una relación más estrecha entre la OTAN y nuestros socios en el Consejo de Cooperación.

La historia nos medirá por nuestro éxito en construir un mundo más seguro para generaciones venideras. La OTAN está lista para aceptar el reto. Si existe la voluntad política para utilizarla, la OTAN responderá.