

Javier Solana, La OTAN en el umbral del siglo XXI

Leyenda: En junio de 1997, Javier Solana, Secretario General de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), publica en la revista española Política Exterior un artículo sobre el papel de la Alianza Atlántica en el mundo y, en particular, en Europa a las puertas del nuevo milenio.

Fuente: Política Exterior. dir. de publ. Valcárcel, Darío. Mayo/Junio 1997, nº 57; Volumen XI. Madrid. "La OTAN en el umbral del siglo XXI", auteur:Solana, Javier , p. 7-19.

Copyright: (c) Estudios de Política Exterior

URL: http://www.cvce.eu/obj/javier_solana_la_otan_en_el_umbral_del_siglo_xxi-es-68b14a6e-1080-4115-b199-997fab5e1490.html

Publication date: 13/02/2014

La OTAN en el umbral del siglo XXI

Javier Solana

EUROPA se encuentra en un período de formación similar al de los años en que se modeló la Comunidad Atlántica, a finales de los cuarenta y comienzo de los cincuenta. Pero ahora, a diferencia de entonces, se dan señales alentadoras de que Europa puede convertirse en un lugar más seguro y más estable de lo que ha sido a lo largo de este siglo. La OTAN forma parte del conjunto de instituciones clave en Europa, dispuestas a desempeñar un destacado papel para alcanzar ese objetivo.

En un momento de la historia como el actual, se nos brinda una oportunidad poco común de influir verdaderamente en la configuración de la seguridad europea y en la orientación que va a tomar en los años venideros. Mi opinión es que en 1997 ha llegado ese momento. El próximo mes de julio, la OTAN celebrará una cumbre en Madrid, en la que esperamos tomar una serie de decisiones que reafirmen el papel de la nueva y renovada Alianza. Quisiera, pues, referirme a la naturaleza y a las implicaciones mayores de las principales decisiones de la reunión.

Antes de pasar a examinar las cuestiones de la agenda de la cumbre, quisiera referirme al papel de la OTAN en Bosnia. El esfuerzo sin precedentes, llevado a cabo tanto por las naciones como por las organizaciones, para poner fin a la guerra de los Balcanes y garantizar una paz duradera en la región ha resultado a la vez impresionante y alentador. ¿Quién hubiera podido imaginar que fuera posible reunir en una operación conjunta, encabezada por la OTAN, a tropas de tantos países de Europa central, del norte de África o de Asia? Esta experiencia nos ha demostrado la importancia de disponer de los tres componentes fundamentales para el mantenimiento de la paz y la gestión de crisis: los medios para actuar con resolución y eficacia, la voluntad política de hacerlo y la habilidad para emprender acciones comunes con otras naciones y organizaciones involucradas en la seguridad europea.

A este respecto, Bosnia ha dado pruebas de que la continua adaptación de la Alianza ha tomado el rumbo adecuado. Pero aún queda camino por recorrer. De ahí la importancia de la cumbre de la OTAN, pues de ella saldrán las decisiones y la orientación para llevar adelante este proceso de cambio.

Una breve mirada a la agenda confirmará que nos hemos fijado unos objetivos muy ambiciosos:

- Invitaremos a uno o más países a iniciar las negociaciones de adhesión a la Alianza. Nuestro objetivo es poder darles la bienvenida en 1999, cuando la Alianza celebre su 50º aniversario.
- Desarrollaremos una Asociación para la Paz (APP) reforzada, dentro de un nuevo marco cooperativo denominado Consejo de Asociación Euroatlántico (CAE).
- Nos proponemos alcanzar un acuerdo con Rusia sobre una asociación de seguridad fuerte, estable y duradera.
- Intentaremos formalizar con Ucrania una relación diferenciada y eficaz.
- Intensificaremos nuestro diálogo mediterráneo.
- Por último, pero no por ello de menor relevancia, seguiremos avanzando en la construcción de una identidad europea de seguridad y defensa (IESD) en el seno de la Alianza.

En su conjunto, estas decisiones reflejarán los cambios fundamentales experimentados por la Alianza y su objetivo. La cumbre de Madrid será por ello de crucial importancia ya que dará paso a la edificación de una nueva arquitectura europea de seguridad y defensa.

La apertura a nuevos miembros

El objetivo es darles la bienvenida en 1999, cuando la OTAN celebre el 50º aniversario de su creación, una vez concluidas con éxito las negociaciones de adhesión y tras la ulterior ratificación por nuestros dieciséis parlamentos nacionales.

La perspectiva de una OTAN ampliada ha originado un intenso debate en la prensa. A pesar de las opiniones diversas de las que se hacen eco los medios de comunicación, estoy convencido de que vamos por buen camino. Sea cual sea el ángulo por el que se aborde esta cuestión, la conclusión es siempre la misma. La OTAN ha sido siempre una organización abierta y deberá admitir a nuevos miembros. Y lo hará. Los países de Europa central y oriental han presentado argumentos de peso para reincorporarse a una Europa de la que habían sido separados artificialmente. Desean ingresar en la OTAN y en otras instituciones. Desean formar parte de la OTAN por los mismos motivos por los que sus miembros no quieren abandonarla. Están haciendo cuanto está a su alcance para prepararse.

De hecho, la OTAN se ha ampliado varias veces a lo largo de su historia, incorporando a Turquía y Grecia en 1952, a Alemania occidental en 1955, a España en 1982. En 1990, con la reunificación de Alemania, la antigua Alemania del Este también pasó a beneficiarse de la seguridad de la Alianza. En cada una de estas etapas surgieron dificultades y se abrió el debate sobre la ampliación de la OTAN. Sin embargo, mirando hacia atrás, podemos comprobar claramente que cada una de ellas ha redundado en beneficio del desarrollo de la seguridad europea en su conjunto, adquiriendo la Alianza más cohesión y mayor peso estratégico para modelar nuestro actual entorno de seguridad, en consonancia con nuestros valores básicos. Desde la perspectiva actual, resultaría imposible concebir que en Europa se hubiera podido experimentar una evolución tan dinámica si la OTAN se hubiera visto confinada a su configuración original de 1949.

El compromiso de la OTAN de admitir a nuevos miembros ya está ejerciendo un efecto positivo. Ante el incentivo que supone reintegrarse en Occidente, muchos países han emprendido reformas internas y solventado viejas disputas con sus vecinos. Hungría, Rumania, Eslovaquia, Polonia, Ucrania, las repúblicas bálticas y varios más han concluido, o están a punto de hacerlo, acuerdos encaminados a poner fin a sus antiguas discrepancias. Ello ha sido posible porque la Alianza, en el momento oportuno, se mostró dispuesta a acoger a nuevos miembros.

La apertura a nuevos miembros es una obligación moral y deliberadamente asumida que tenemos hacia los nuevos candidatos. Desean formar parte de nuestra comunidad única porque comparten nuestros valores y porque el sentido de pertenencia es positivo tanto para ellos como para toda Europa y, finalmente, porque no existe ninguna ley natural que limite para siempre a dieciséis el número de democracias de la comunidad atlántica. Los nuevos miembros de la Alianza incrementarán la estabilidad del continente europeo.

Renunciar a la ampliación equivaldría a optar por una actitud de "no hacer y no conseguir nada", opción que la OTAN abandonó mucho tiempo atrás.

Pero para garantizar la seguridad y estabilidad de toda Europa, deberemos tener debida cuenta de las necesidades de aquellos países que no se incorporarán a la Alianza, o que lo harán más adelante. Ello obligará no sólo a dejar la puerta abierta para futuros miembros, sino también a fortalecer la APP, la iniciativa clave que demuestra el compromiso de la OTAN con una seguridad amplia para toda Europa.

En la cumbre de Madrid lanzaremos un esquema reforzado de la APP, que ampliará considerablemente el ámbito de participación de los países socios. Los ejercicios militares abarcarán todo el espectro de las posibles intervenciones en caso de crisis. Los socios deberán involucrarse en la planificación y la preparación de operaciones de contingencia, sacando así partido del éxito de nuestra experiencia común en Bosnia.

También se perfilarán posibilidades para intensificar el diálogo y las consultas políticas. Ya disponemos del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), que en cinco años de existencia ha resultado ser todo un éxito en la transmisión a nuestros socios del hábito de las consultas y la cooperación, algo que los aliados damos por sentado desde hace tiempo. Pero queremos ir aún más lejos. El siguiente paso se dará en el marco del Consejo de Asociación Euroatlántico (CAE), que propiciará un entorno político único para todas

nuestras actividades de cooperación y el foro en el que aliados y socios podamos reunirnos y determinar nuestro futuro de una seguridad basada en la cooperación.

Se están examinando una serie de propuestas de amplia repercusión para intensificar la APP. Entre ellas, cabe destacar: incrementar las posibilidades de consultas políticas entre los socios y la OTAN; extender la gama de operaciones de la APP para adecuarlas a las nuevas misiones de la OTAN de gestión de crisis y operaciones de apoyo a la paz; ampliar el programa conjunto de ejercicios para reflejar el nuevo alcance de la actividad operativa; involucrar a los socios en un proceso conjunto de toma de decisiones sobre el futuro desarrollo de programas de asociación; potenciar la cooperación regional entre socios; ofrecer a los socios la oportunidad de establecer misiones diplomáticas ante la OTAN.

Nuestro objetivo es integrar en un solo foro los mejores componentes del proceso de consultas políticas del CCAN y de la cooperación militar de la APP. En el futuro, el CAE tendrá pues que asumir un papel destacado en la planificación, la elaboración y la ejecución de operaciones de la APP. Al crear el CAE en estrecha coordinación con los socios, la Alianza responde una vez más de forma innovadora a las nuevas realidades políticas, los nuevos requerimientos operativos y las crecientes necesidades de los socios.

El papel de Rusia

Una arquitectura de seguridad europea digna de este nombre debe reconocer a Rusia, el país europeo más extenso, el lugar que le corresponde. Ahora bien, en los últimos meses ha ido ganando terreno la idea de que, de alguna manera, debíamos "elegir" entre la ampliación de la OTAN y Rusia. La idea subyacente en esta formulación es la imposibilidad de lograr ambos objetivos a la vez: nuevos miembros y una nueva relación con Rusia. Esto no es cierto.

Aquellos que opinan que la OTAN debe elegir entre la ampliación y Rusia enfocan este debate con una mentalidad totalmente inadecuada al actual entorno estratégico. Es obvio que Rusia sigue teniendo dificultades a la hora de comprender la nueva OTAN y su continua transformación. Hay quien prefiere mantener el aislamiento con Rusia. Sin embargo, muchos de sus intereses aconsejan una estrecha cooperación con las estructuras europeas y atlánticas. A modo de ejemplo, Rusia ya mantiene estrechos lazos con la Unión Europea, el Consejo de Europa y el Grupo de los Siete.

Nuestro parecer es que una estrecha relación de cooperación con la OTAN es parte del lugar que Rusia debe ocupar en la seguridad europea. Por ello, consideramos que una relación privilegiada con la OTAN es la mejor opción y que ello servirá a los intereses de Rusia, mucho más que un aislamiento autoimpuesto.

Ni la OTAN transformada, ni la ampliación plantean amenaza alguna para Rusia. Hemos declarado explícitamente que la Alianza no tiene motivos, ni tampoco planes o intenciones de estacionar armas nucleares en el territorio de sus nuevos miembros. En lo referente al armamento convencional, la OTAN ha aclarado ya sus intenciones acerca del estacionamiento de fuerzas en dichos territorios. El Consejo Atlántico (CAN) dejó claro hace unos meses que: "En el entorno de seguridad actual o predecible, la Alianza llevará a cabo su defensa colectiva y otras misiones garantizando la necesaria interoperabilidad, integración y capacidad de refuerzo, y no mediante el estacionamiento permanente de sustanciales fuerzas de combate adicionales".

También hemos demostrado nuestra voluntad de examinar seriamente la adaptación del tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (FCE) para adecuarlo al cambiante entorno europeo de seguridad. La OTAN ha sometido una detallada propuesta en las negociaciones de Viena sobre la adaptación de este tratado, de la que cabe destacar: la abolición de la estructura por grupos o zonas, que será sustituida por techos nacionales y territoriales; no aumento de los números totales de cada una de las categorías de armamento limitadas por el tratado (CALT) y la disposición a reducir los techos nacionales agregados de las CALT de los miembros de la Alianza. También hemos propuesto cuotas adicionales de inspecciones, además de medidas para reforzar el intercambio de información.

En respuesta a las preocupaciones sobre las implicaciones que en el ámbito de la infraestructura militar

podría conllevar la admisión de nuevos miembros, hemos sometido a negociación en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Viena nuevas ideas para fomentar la confianza. Nos estamos preparando para incrementar la transparencia en lo referente a bases aéreas militares, otras instalaciones (incluidas instalaciones y emplazamientos de defensa aérea) y cuarteles generales militares. El ámbito de aplicación sería el mismo que el contemplado en el documento de Viena de 1994. Estos avances contribuirán ampliamente a disipar cualquier malentendido al tiempo que incrementarán la seguridad en Europa.

Más allá de estos pasos significativos, hemos subrayado nuestra disposición a alcanzar un acuerdo sobre las modalidades de una relación permanente e institucionalizada entre la OTAN y Rusia. Estamos ahora llevando a cabo una discusión sobre una asociación tan fundamentalmente novedosa. La OTAN ha propuesto la creación de un Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia que actúe como mecanismo permanente de consultas y, en lo posible, de acción conjunta.

También deseamos contar con una representación diplomática y militar rusa. Somos favorables al nombramiento de oficiales de enlace militares rusos de alto rango en niveles adecuados de la estructura militar de la organización, con arreglos recíprocos en cuanto a la presencia de oficiales de enlace de la OTAN en Rusia.

Rusia debe tener en la Alianza Atlántica una representación permanente, que le permita comprobar por sí misma lo que es realmente la nueva OTAN. Una verdadera asociación se hará realidad una vez que los equipos de Rusia y de la Alianza empiecen a trabajar, incluso diariamente, en estrecha colaboración. Tal planteamiento no deja lugar para las viejas percepciones erróneas. El éxito de nuestra cooperación en Bosnia es un ejemplo a seguir.

La emergencia de nuevos Estados democráticos es una característica del nuevo orden de seguridad. Su capacidad para sobrevivir y prosperar como Estados independientes supone un reto tanto para las instituciones como para las naciones. En este sentido, Ucrania ocupa un lugar crucial en Europa. Una Ucrania independiente, estable y democrática constituye un elemento de importancia estratégica para la evolución de Europa en su conjunto. Estamos poniendo en pie una relación diferenciada y eficaz entre la OTAN y Ucrania, con objeto de reforzar su contribución a garantizar la estabilidad de Europa. Estamos trabajando con las autoridades ucranias para que esta nueva relación pueda verse formalizada para la cumbre de Madrid.

La seguridad en Europa está estrechamente vinculada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo. La dimensión mediterránea es uno de los varios componentes de la arquitectura europea de seguridad. Por ello, la Alianza debe desplegar intensos esfuerzos para forjar lazos más estrechos y disipar recelos y percepciones erróneas existentes a ambas orillas del Mediterráneo. No cabe duda de que los problemas del Mediterráneo son específicos y no podemos trasladar miméticamente a esta zona el enfoque que hemos dado a la Europa del Este. También somos conscientes de que nuestro diálogo mediterráneo sólo puede servir de complemento a otros esfuerzos internacionales como los que lleva a cabo la UE, la OSCE y la Unión Europea Occidental (UEO). Sin embargo, nuestro diálogo con los países mediterráneos no pertenecientes a la OTAN demuestra nuestro convencimiento de que es posible crear unas buenas, fuertes y amistosas relaciones en todo el Mediterráneo, igual que hemos hecho en toda Europa. Mi esperanza es que la cumbre de Madrid nos brinde la oportunidad de avanzar nuestra reflexión sobre la posición de la Alianza respecto a la seguridad del Mediterráneo y la forma de dotar a nuestro diálogo de un carácter más institucionalizado.

Si Europa quiere convertirse en un actor estratégico, debe abordar la cuestión de la defensa. Después de todo, ésta es la idea que animó a todos los miembros de la UE al elaborar el tratado de Maastricht. Pero esta cuestión debe enfocarse no sólo con vistas a garantizar una Europa más fuerte, sino también para asegurar el continuo compromiso norteamericano con la seguridad europea.

Sólo una Europa más fuerte puede constituir un socio estratégico de EE UU a la hora de afrontar los retos que plantea la seguridad en su conjunto. Durante demasiado tiempo, sin embargo, el debate sobre la identidad europea de seguridad y defensa (IESD) se ha complicado con otro, falso: una defensa europea

contra una defensa atlantista.

Europa y EE UU

Este debate estéril no se adecúa a las realidades que tenemos que afrontar. ¿Cuáles son esas realidades? En pocas palabras, tenemos, por un lado, una UE que intenta —como demuestra la conferencia intergubernamental (CIG)— diseñar una política exterior y de seguridad común (PESC) y, por otro, a EE UU, más consciente del precio del internacionalismo. El resultado es que las cuestiones de seguridad no pueden únicamente quedarse en manos de los norteamericanos y, por consiguiente, fuera de las agendas de los europeos. Además, en el futuro, EE UU podrá no querer encabezar las crisis europeas, aun cuando esté dispuesto a prestar apoyo militar a sus aliados para su resolución. Seamos claros: la antigua división de tareas según la cual la OTAN se dedicaba a la seguridad de Europa mientras las instituciones europeas se centraban en la integración económica ha dejado de reflejar la realidad transatlántica.

Esa es la razón por la que hemos desarrollado los medios para que los aliados europeos puedan recurrir al apoyo de la OTAN en operaciones encabezadas por la UEO. Si somos capaces de dotarnos en el futuro de una capacidad operativa europea de este tipo, separable pero no separada, debe ser posible, si así lo decide el Consejo del Atlántico Norte, que un componente europeo de la estructura militar actúe en una crisis. Como consecuencia de estos cambios, la nueva OTAN estará más en línea con las realidades políticas, económicas y militares de los años noventa e incluso del siglo XXI.

Todas las decisiones e iniciativas que acabo de enumerar tendrán amplias repercusiones en el funcionamiento de la OTAN y en su organización. No tiene sentido cumplir nuevas misiones con viejas estructuras. La adaptación interna de la OTAN es, pues, la condición primera para lograr sus objetivos más amplios. La OTAN debe reflejar la dimensión europea en su seno. Es más, debe disponer de una nueva estructura militar, dotada de los instrumentos necesarios para cumplir no sólo las misiones de defensa colectiva previstas en el artículo 5 del tratado de Washington, sino también sus nuevas misiones de mantenimiento de la paz y gestión de crisis. La operación en Bosnia ha puesto de manifiesto nuestra necesidad de una estructura de mando militar más flexible y más móvil, que ofrezca más oportunidades de involucrar a los países socios en operaciones conjuntas.

La finalidad es conseguir que en la cumbre se ultimen los detalles de una estructura de mando reformada y más flexible, con cuarteles generales capacitados para llevar el mando de fuerzas operativas combinadas conjuntas (FOCC) que constituyan el instrumento militar principal para llevar a cabo las nuevas tareas de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. La flexibilidad inherente al concepto de las FOCC también permitirá la participación de socios no pertenecientes a la OTAN en operaciones conducidas por la Alianza —como ha sucedido en las operaciones multinacionales "Empresa Conjunta" (*Joint Endeavour*) y "Guardia Conjunta" (*Joint Guard*) llevadas a cabo en Bosnia. Estamos avanzando en la puesta en marcha de cuarteles generales de las FOCC en los dos mandos supremos de la OTAN: uno basado en tierra en SACEUR y otro a bordo de un buque en SACLANT. En los próximos meses, vamos a ponerlos a prueba y determinar las necesidades operativas.

La estructura de mandos reformada y las FOCC redundarán en un beneficio aún mayor para la Alianza, al permitirnos también responder a la decisión de los aliados de desarrollar una identidad europea de seguridad y defensa (IESD). Los aliados europeos aspiran a tener un mayor papel en el ámbito de la defensa y en el militar, en especial en el campo de la gestión de crisis y del mantenimiento de la paz, es decir, el tipo de operaciones contempladas en la llamada declaración de Petersberg de la UEO, de 1992. La Alianza ha acordado apoyar la IESD preparándose para apoyar operaciones dirigidas por la UEO. Dicha preparación conlleva, entre otras cosas, la identificación de los medios y capacidades de la Alianza que puedan ser utilizados por la UEO una vez decidido por el Consejo del Atlántico Norte; la organización de un mando europeo para la planificación y conducción de operaciones encabezadas por la UEO; y la adecuada planificación militar y de ejercicios. Esperamos que la cumbre de Madrid dé el visto bueno a estas medidas.

Los cambios expuestos en los anteriores apartados tendrán amplias repercusiones para la Alianza. No cabe duda de que la cumbre de Madrid modificará profundamente la forma de trabajar de la OTAN. Podemos

esperar una intensificación de las consultas y de los contactos con los socios.

Ello se aplica no sólo a los órganos políticos sino también a los militares. El sistema, en su conjunto, resultará más abierto y transparente para nuestros socios. Sin embargo, la Alianza conservará la capacidad de actuar por sí misma, bien sea para responder a situaciones contempladas en el artículo 5 en defensa de los aliados, o para llevar a cabo las nuevas misiones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. Para ser breves, no se hará nada que debilite su capacidad.

Sin embargo, hay quien se pregunta si el hecho de admitir a nuevos miembros, desarrollar nuevas relaciones con Rusia y Ucrania y lanzar un nuevo Consejo de Asociación Euroatlántico, con una APP reforzada, no dará lugar a una OTAN menos cohesionada y, por consiguiente, menos eficaz.

La respuesta es no. Una transformación de tal envergadura en el seno de la OTAN ha sido posible precisamente porque nuestra visión estratégica y nuestro objetivo de lograr una Europa unida y democrática no han cambiado.

La unidad de los aliados ha sido lo que ha impulsado a la OTAN a cambiar tan radical y rápidamente, sin sufrir una crisis interna de identidad o una falta de objetivo estratégico que muchos habían predicho con el colapso de la Unión Soviética. La cohesión de la OTAN es resultado del convencimiento de los aliados de que juntos, y a través de la OTAN, pueden desempeñar un papel clave en la edificación de una Europa estable y más segura para el siglo XXI.

Desde su ingreso en la Alianza, España ha venido realizando una contribución sólida y fiable a la defensa colectiva. Poniendo a disposición de la Alianza fuerzas inmediatas, de reacción rápida de defensa principal y de aumento, en tareas tales como la protección del territorio y el espacio aéreo español, participación en operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental, el Mediterráneo occidental y el estrecho de Gibraltar, España se ha demostrado a sí misma que debe tener, tiene y tendrá su peso en la construcción de la nueva arquitectura de seguridad. De igual importancia ha sido la considerable contribución de España a la coalición internacional para la paz actualmente desplegada en Bosnia y Herzegovina.

Para cada uno de los aliados, individualmente, la cumbre será la ocasión de ejercer una influencia directa y recoger los frutos de una participación plena y activa en la seguridad colectiva de la Alianza y sus nuevas misiones. En estas circunstancias, la plena participación de España y Francia en la Alianza, incluso en la nueva estructura de mandos, es un paso necesario al que damos la bienvenida. En este sentido, y en lo que se refiere a España, creo que se ha dado un paso fundamental con la decisión de las Cortes, en noviembre de 1996, de participar plenamente en la nueva Alianza. Ahora que los europeos se preparan para asumir mayores responsabilidades en el seno de la OTAN, no tendría sentido que dos países europeos clave no estuvieran plenamente integrados. Por otro lado, para que la OTAN pueda desempeñar un papel eficaz en beneficio de una mayor estabilidad europea debe realizar una transformación interna que refleje las nuevas realidades en el ámbito de la seguridad.

El proyecto de edificar un orden de seguridad europeo justo y duradero no ha llegado aún a buen puerto. Pero vamos avanzando. La cumbre de la OTAN de julio constituirá un hito en la construcción de esa nueva arquitectura de seguridad, con una OTAN dinámica en su núcleo. Llevar a cabo nuestra adaptación interna, intensificar nuestra cooperación con los socios, formalizar una asociación estratégica con Rusia, ampliar el diálogo mediterráneo e invitar a uno o más socios a iniciar negociaciones de ingreso son medidas que contribuirán a edificar una Europa más unida que nunca.

Javier Solana es secretario general de la OTAN.