

INTRODUCCIÓN

En estos días se cumple el primer aniversario de la adopción, por la Alianza Atlántica, de un nuevo Concepto Estratégico. Fue en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países aliados, celebrada en Washington, los días 23 y 24 de Abril de 1999, cuando se produjo tal hecho que, según los comentarios más generalizados, y según el propio Comunicado de la Cumbre, "reafirma nuestro compromiso con la defensa colectiva y toma en consideración todos los nuevos desafíos a que la Alianza de hoy debe enfrentarse".

El Instituto Español de Estudios Estratégicos no ha querido estar ausente de esta efemérides. Ésta es la razón por la que, casi coincidiendo con el primer aniversario del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, edita este trabajo que nace con la idea de mostrar al lector interesado el resultado de un análisis, hecho por españoles y que, hasta donde conocemos, ninguna otra organización ha acometido.

Y este análisis puede tener un valor añadido: el resultante de que algunos de los autores que han participado en la confección de los diferentes textos han sido protagonistas excepcionales, desde los puestos desde los que sirven al Estado, de la ingente labor que supone la negociación "a 16" (1) de un documento en el que han de verse reflejados intereses dispares

(1) El Nuevo Concepto Estratégico se negoció sin que aún se hubiera producido la primera ampliación de la Alianza; es decir, antes de la adhesión de la República Checa, Hungría y Polonia. Aunque dichas naciones se convirtieron en miembros de la OTAN antes de la cumbre, propiamente dicha, existió el acuerdo tácito de que no intervinieran como nuevos miembros en las negociaciones para dar la forma final al Concepto Estratégico.

o que ha de contener los suficientes eufemismos para que las diferentes sensibilidades nacionales no jueguen en su contra, una vez aprobado.

Cabe señalar que las discusiones se iniciaron mediante la emisión por el Secretariado Internacional de un documento de reflexión cuyo título dice mucho a la hora de ilustrar el espíritu con que la Alianza acometió la tarea de revisar su documento fundamental: "NATO, raison d'être" (razón de ser de la OTAN). No es preciso ser muy perspicaz para determinar que, en los momentos iniciales, la propia Alianza pensaba en cuestionar hasta los cimientos de su propia existencia. Posteriormente se vio que, sin llegar a tanto, sí que puso en tela de juicio muchas de las cuestiones tradicionalmente aceptadas y se fueron forjando otras que, sólo considerarlas unos años atrás, habría supuesto rupturas de difícil solución.

Pese a las dificultades iniciales, a mediados de 1998 se inició el estudio. Si el mandato emanaba de la Cumbre de Madrid, de Julio de 1997, no cabe duda que se iniciaba con cierto retraso. La complejidad de algunas de las cuestiones que se veían sobre el horizonte, unido a la indefinición de un panorama estratégico de rápida evolución, situó a la Alianza en la difícil tesitura de comenzar a desarrollar el documento base de su estrategia sin pisar una tierra tan firme como la pisada en ocasiones anteriores. La situación se complicaba un poco más porque la OTAN, además, estaba participando en una operación real en Bosnia Hercegovina y preparaba ciertas acciones de apoyo a la diplomacia tradicional para evitar otra crisis, de similares características, esta vez sobre el territorio de Kosovo, crisis que desembocó en una serie de despliegues preventivos de unidades terrestres y, finalmente, en ataques aéreos en toda regla, coincidentes en el tiempo con los estadios finales de la discusión del nuevo Concepto. Esta situación —¿quién sabe?— pudo viciar las discusiones de alguno de sus puntos.

Para establecer una postura nacional que mantener en los diferentes foros de discusión, se creó en España un "Grupo de reflexión" con participación del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. El Grupo dio forma a un primer borrador de postura nacional en el que ya se vislumbraban los grandes temas a discutir. Este borrador se entregó al Secretariado Internacional de la OTAN en mayo de 1998, con lo que España fue una de las naciones que primero ofreció sus puntos de vista para la reflexión que habría de concluir con un nuevo concepto estratégico. De ese documento se extrae un párrafo de singular interés que da muestra de la postura con que España se enfrentó

a dichos trabajos. Dice así: "el nuevo concepto estratégico debe reflejar los profundos cambios que han tenido lugar desde 1991, tanto dentro del escenario de seguridad actual como de la Alianza propiamente dicha. Debe reafirmar que la Alianza mantiene todo lo esencial y que, al mismo tiempo, se adapta para dar respuesta a los desafíos y oportunidades que la nueva situación nos pone delante".

Algunos de los puntos de vista españoles fueron calando en la discusión y terminaron reflejados en el nuevo texto. Otros fueron de más difícil materialización, porque no se trataba exclusivamente de tener una idea; era preciso que nuestros aliados tuvieran la misma y, en el juego "a 16", con el consenso como única salida posible, las diferentes concepciones nacionales, a veces representando posturas muy sólidas de política interna, se mostraron con crudeza y obligaron a la discusión en el propio nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Los más difíciles se cerraron a última hora.

Las cuestiones en las que aparecieron posturas más dispares fueron las relacionadas con la necesidad de mandato de Naciones Unidas para las actuaciones de la OTAN, el ámbito geográfico en el que la Alianza puede intervenir, los nuevos riesgos, las nuevas misiones, la cuestión de la ampliación y cómo debería quedar reflejada la identidad europea de seguridad y defensa. Todas ellas se tratan en los textos que componen este libro.

Pasado un año de ese Concepto Estratégico consensuado, en el que posiblemente sólo sus eufemismos satisfacen en las grandes cuestiones, el Instituto Español de Estudios Estratégicos ofrece una nueva reflexión. No se trata ahora de reabrir viejas discusiones, sino de interpretar lo acordado, cuando la lejanía permite trabajar sin apasionamiento.

Para ello cuenta, como se ha dicho, con protagonistas de la discusión, con personas que siguieron dichas discusiones desde la calle, con profesionales de las Fuerzas Armadas, que han de transformar su contenido en actividades concretas, y con personas que, desde el propio Cuartel General de la OTAN, en Bruselas, siguieron todos los actos del espectacular desafío en que se transformó pasar del viejo Concepto Estratégico de 1991 al reciente de 1999.

En primer lugar, Manuel de la Cámara, Director General de Política Exterior para América del Norte, la Seguridad y el Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, y segundo de nuestra Embajada en OTAN cuando

se inició el proceso de reflexión, nos presenta el entorno en el que se encontraba la Alianza al inicio de la discusión del Nuevo Concepto Estratégico, el trato inicial que se dio a las cuestiones más importantes, sus resultados globales y la valoración que el documento, en su conjunto, le merece una vez concluido, con sus aciertos y sus defectos, resaltando también aquellos aspectos que deberían haber sido tratados y no lo han sido.

El Teniente Coronel García Servert, del Gabinete del Ministro de Defensa de España, analiza las nuevas misiones que el Concepto Estratégico de 1999 establece. Desde la “voluntad de una triple ampliación: número de miembros, zona de actuación y tipo de misiones”, la OTAN no duda en asumir más responsabilidades de las que tenía, ni en dejar a un lado la preservación del balance estratégico, que tanto preocupó a los líderes políticos y militares durante la guerra fría.

La difícil cuestión de los nuevos riesgos nos la presente el Jefe del Área OTAN/UEO de la Dirección General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa, Teniente Coronel Ruiz Ayuso. Trabajo éste de especial dificultad puesto que su definición genérica puede ser fácil, pero su concreción para que de ellos puedan deducirse acciones militares concretas es de extrema dificultad. Pasar de “riesgos omnidireccionales y multifacéticos” a una definición en forma tal que permita el análisis por quienes se dedican al Planeamiento de la Defensa es, sin duda, el mérito que a este trabajo debe darse.

Las relaciones con Rusia, si siempre han sido motivo de preocupación en la Alianza, no podían dejar de serlo al elaborar un nuevo Concepto Estratégico. Sus dificultades —que han sido y son muchas— así como sus avances —que han sido y son escasos— son el tema que nos presenta Eva Díaz, analista internacional en seguridad y defensa.

De singular importancia, puesto que “son la última razón”, es la forma en que el Concepto Estratégico trata la cuestión de las capacidades militares, adaptadas a una nueva situación, con la necesidad de hacer frente a nuevas misiones y en un momento de singular complejidad, cual era la actuación militar en Kosovo. No debe olvidarse que, junto con el Concepto Estratégico, la cumbre de Washington aprueba otro documento dedicado específicamente a la cuestión de las capacidades militares: La Iniciativa de Capacidades de Defensa. Nadie como Sebastián Zaragoza, Jefe de la División de Planes del Estado Mayor de la Armada para ofrecernos las consideraciones que esta cuestión le ofrece.

Y finalmente, "la calle". Aun reconociendo inicialmente que el debate no alcanzó en España cotas altas de participación, embebido como estuvo en "otro efecto CNN" constituido, en forma secuencial, por las conversaciones de Rambouillet, las grandes columnas de refugiados, los ataques de la Alianza, o los "daños colaterales", las grandes cuestiones alcanzaron las primeras páginas de los periódicos y todavía hoy se hace alguna referencia a estos asuntos ante la posible apertura de nuevas crisis. Carmela García-Moreno, politóloga, vicedecana del Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, nos ofrece una reflexión que creemos adecuada para completar una visión que debe tomarse desde la mayor parte de los ángulos posibles.

Todos ellos tratan de configurar, como se decía inicialmente, la crítica a un Concepto Estratégico que nació ahora hace un año y cuya aplicación ya va dando los primeros frutos. A su sombra han cuajado los trabajos del grupo de asuntos nucleares, la definición de la estrategia militar aliada, la determinación de nuevos parámetros para el Planeamiento de la Defensa, el diálogo con Rusia y Ucrania e, incluso, otras cuestiones como es el caso de la evolución de la Asociación para la Paz o del Diálogo Mediterráneo; todo ello en el reducido plazo de un año.

Aquí queda, pues, una reflexión propiciada desde el Instituto Español de Estudios Estratégicos y queda también la convicción de que cuantos nos movemos en el difícil campo de la seguridad y la defensa, contamos, desde abril de 1999, con un texto que guía nuestras discusiones, facilita el hallazgo de posturas de consenso y propicia el desarrollo de otros documentos con los que, poco a poco, vamos trazando la forma de ofrecer a la sociedad un mundo más seguro y más estable.

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO