

# OTAN MÁS LA ESDI: UNA ALIANZA MÁS FUERTE PARA EL SIGLO XXI

George A. Joulwan

*Teniente general ex comandante supremo  
de las Fuerzas Aliadas de la OTAN en Europa.*

*Conferencia pronunciada en este Centro el día 19 de junio de 2000, dentro  
del ciclo general de conferencias.*

Es un gran placer estar en España de nuevo y tener la oportunidad de dirigirme a tan distinguida audiencia. Naturalmente ustedes son el futuro no sólo de España sino también de nuestra gran Alianza. Para que la paz, la estabilidad, la libertad y la prosperidad continúe para todas las naciones en la Comunidad Euroatlántica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) debe ser tan creíble, cohesionada y efectiva en este siglo como era en el pasado. Felicito a España por sus compromisos no sólo con la Alianza sino también con Bosnia y Kosovo. Estoy orgulloso de sus esfuerzos.

Como Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) pensaba, y pienso hoy, que España y su estructura militar deben jugar un papel de liderazgo en lo que denominaré la «nueva OTAN». Digo esto porque España tiene una visión global de los acontecimientos mundiales y proporciona líderes políticos y militares capaces de asumir puestos clave dentro y fuera de la Alianza. España ocupa una importante posición estratégica en Europa y tiene lazos culturales y económicos no sólo hacia Europa sino también hacia América Latina, África y el Oriente Medio. Por tanto, esta noche estoy hablando a oficiales que pronto estarán liderando los servicios militares de su país.

Mi intención es hablarles a nivel estratégico político-militar con el objeto de suscitar preguntas, así como proporcionarles mi punto de vista acumulado después de 18 años de servicio en Europa. Mi intención es tratar la Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (ESDI) desde la perspectiva tanto de Estados Unidos como de ex SACEUR. Debo decir en principio que mis opiniones no necesariamente reflejan los pensamientos de Washington, pero son los de alguien que tiene una gran confianza en la OTAN y en su potencial para el futuro. Pero para poner adecuadamente la ESDI en perspectiva deseo hacer primero unas aclaraciones.

Primero, el mundo es todavía un lugar peligroso. Señores, la Unión Soviética y el comunismo han sido vencidos. La guerra fría ha terminado. El muro de Berlín y el «telón de acero» han caído. Pero no debo recordar a esta audiencia que el mundo y la región donde ustedes viven está lejos de ser pacífica y estable.

Mientras nos reunimos aquí esta noche, los Balcanes continúan siendo el escenario de un conflicto y de crímenes contra la humanidad. El Oriente Medio está revuelto, Pakistán e

India han explotado ingenios nucleares. África Central está escindida por guerras tribales y enfermedades y está lista para implosionar. Rusia está todavía revuelta y aún posee más de 20.000 cabezas nucleares. China está emergiendo como potencia global; el narcotráfico y el terrorismo causan miles de muertos cada año; y las armas de destrucción masiva constituyen un claro y presente peligro para España y millones de personas alrededor del mundo.

Éste es el mundo tal y como es, no como nosotros esperamos que fuera. El modo en que España, la OTAN, y la comunidad internacional den respuesta a estas amenazas, determinara la seguridad real y la estabilidad del mundo de nuestros hijos y nietos.

En segundo lugar, la OTAN es tan relevante hoy como lo era hace 50 años, naturalmente, diría que es más importante. La misión de la OTAN no finaliza con la caída del muro de Berlín o fallecimiento del comunismo.

Claramente la OTAN existe para algo más que barcos, carros de combate y aviones. La OTAN ha compartido ideales y valores que han sido el factor de cohesión de nuestra Alianza. Hace 50 años a 12 países, hace 18 años a 16 países y hace un año y tres meses a 19 países. Son esos ideales y valores los que están siendo violados en los Balcanes. Esa es la razón por la que la OTAN está en Bosnia y Kosovo. Ahora, yo he sido crítico con el planeamiento para Kosovo pero nunca con el hecho de que la OTAN haya debido actuar. Estas atrocidades están ocurriendo en el corazón de Europa y en las fronteras de la OTAN. Claramente hubiera sido mejor responder con una resolución y mandato de la Organización de Naciones Unidas, pero esto no fue posible.

En tercer lugar, la OTAN se ha adaptado a los nuevos retos del periodo posterior a la guerra fría. Poniendo a la ESDI en su contexto adecuado, es importante entender la adaptación de la OTAN y el desarrollo de su Nuevo Concepto Estratégico, desarrollado durante mi permanencia como SACEUR desde el año 1993 hasta 1997 y ratificada en la reunión de Washington en abril del último año. Hay tres tipos claros de misiones en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN:

- El artículo 5 o la defensa colectiva es la principal responsabilidad y misión de la Alianza. Aunque pudiera considerar una misión amparada en el artículo 5 lo menos similar a un escenario y amenaza para la OTAN, es imprescindible no olvidar las exigencias estratégicamente importantes de esta misión. Estados Unidos y otras naciones de la OTAN aún consideran la defensa colectiva como el elemento aglutinador de la Alianza. Los requerimientos de fuerza, los objetivos de fuerza, y el entrenamiento deberían continuar reflejando esta importante misión. Es aquí donde el vínculo transatlántico es esencial para la disuasión, así como para luchar y ganar si la disuasión falla. La defensa colectiva está amplificada por una estructura de mando único en la OTAN que debe ser preservada.
- Igualmente importante es la misión del equilibrio estratégico —que para mí significa disuasión nuclear—, mientras existan cabezas nucleares en países inestables y países carentes de escrúpulos producen armas de destrucción masiva, es imprescindible que la Alianza esté preparada para disuadir esos ataques. Las iniciativas de programas de control de armas son importantes y deseables sin embargo, deben hacerse esfuerzos para proteger nuestra Alianza y a su gente de la destrucción y el terrorismo de ese tipo de armas. Como lo conseguimos está claro, esos esfuerzos deben proteger no sólo a

Estados Unidos, sino también a nuestros aliados y amigos. De nuevo el vínculo trasatlántico es vital para la disuasión estratégica. Es aquí donde Estados Unidos, en consulta con sus aliados, juega un papel importante en la Alianza.

- La tercera misión de la OTAN en este nuevo ambiente estratégico son las operaciones de apoyo a la paz —tanto en apoyo de la Alianza o de otras organizaciones, como la Unión Europea—. En relación con esta tercera misión, la OTAN continúa adaptando sus estructuras políticas y militares. Respecto a esta misión, el término identidad europea de seguridad y defensa adquiere su mayor significado. Pero al desarrollar esta misión no debemos perder de vista las dos primeras misiones tratadas —defensa colectiva y disuasión estratégica—. Estados Unidos debe estar involucrado en los requerimientos, políticos, económicos militares de ambas misiones. La ESDI debe amplificar la disponibilidad para disuadir conflictos y la flexibilidad para actuar rápida y decisivamente. Por lo tanto, mientras nos adaptamos a la ESDI, permítannos hacerlo de forma que no debilitemos la capacidad de respuesta de la Alianza para responder a la defensa colectiva y de una manera que preserve el vínculo trasatlántico. (El puente Estados Unidos-España) permítannos ser más específico.

Claramente, las operaciones de mantenimiento de la paz generaran las mayores controversias y pruebas a la cohesión y al consenso de la Alianza en sus 50 años de existencia, pero, en la nueva OTAN, la Alianza no puede esperar a que el conflicto surja. Debe tener la capacidad de actuar para prevenir que una crisis se transforme en conflicto. Digo esto porque la OTAN se ha adaptado, tanto internamente como externamente, a los retos y oportunidades del periodo posterior a la guerra fría. Esto no es un mito sino una realidad. La OTAN se ha venido adaptando desde la Reunión de Jefes de Estado en enero de 1994. Debemos considerar la total transformación de la OTAN para comprender mejor el apropiado papel de la ESDI.

Por ejemplo, un elemento clave del desarrollo del Nuevo Concepto Estratégico, desarrollado durante los últimos seis años y decretado en Washington en 1999, es el compromiso de la Alianza de llevar a cabo dos misiones simultáneas no amparadas por el artículo 5 y una comprendida en dicho artículo. Como SACEUR desde 1993 hasta 1997, puedo dar fe de la adaptación de las fuerzas operacionales militares de la OTAN a los nuevos requerimientos. Naturalmente las contingencias que habían sido planeadas —dos compromisos simultáneos no artículo 5— están sucediendo en Bosnia y en Kosovo. La habilidad para hacer esto no surge de la nada. El mando aliado de Europa ha estado entrenándose para esto durante más de cinco años. El concepto operacional desarrollado en el año 1994 preveía la capacidad de una misión no artículo 5 conducida por una fuerza europea capaz de operar independientemente.

Otra adaptación interna de la Alianza relacionada con la ESDI es el concepto de CJTF (*Combinet Joint Task Forces*), la mayoría de ustedes saben que el concepto CJTF se aprobó por la OTAN en Berlín en junio de 1996. El concepto fue aprobado para un cuartel general de la OTAN —bajo mando de la OTAN o la Unión Europea— con capacidad de despliegue y listo para recibir tropas en un corto plazo de tiempo. Las tropas podrían venir de la OTAN, un socio u otras naciones. Es importante indicar que CJTF puede ser tanto un cuartel general de la OTAN ya existente como módulos procedentes de los mandos regionales de la OTAN. Los ejercicios han puesto de manifiesto que el CJTF es más un

factor de personal de lo que se había previsto, por eso apoyó la opción de potenciar un cuartel general existente de la OTAN o Eurocuerpo en lugar de los módulos. Esto es lo que se hizo proporcionando un cuartel general para la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia y un cuartel general de operaciones en Kosovo.

En su adaptación externa la OTAN tiene dos iniciativas principales, la Asociación para la Paz (PfP) y sus especiales relaciones con Rusia y Ucrania. Ambas iniciativas son esenciales para la nueva OTAN y para la paz con libertad, estabilidad, y el respeto por la dignidad de los individuos.

Estuve muy involucrado en establecer el marco para la PfP de acuerdo con la reunión de enero de 1994 en Bruselas. Algunos políticos creían que eso era una forma de aplacar a las naciones que no estaban en la lista de candidatos para ser miembros. Como quiera que, vi la PfP como una oportunidad para desarrollar un concepto operacional para entrenar a nuestros amigos en estándares comunes, procedimientos y doctrinas con objeto de llevar a cabo misiones juntos, la PfP ha funcionado, 44 países participan ahora en la PfP, 36 países están involucrados en traer la paz a Bosnia y Kosovo. No sólo están naciones de la PfP desplegadas juntas en operaciones, sino que están desarrollando mutua confianza entre militares de la OTAN y países asociados. Los países de la PfP aceptan el documento-marco de respeto a la integridad territorial de sus vecinos y de transparencia en sus efectivos de defensa.

En abril del año 1994 inauguré un Centro de Conferencias y Departamentos de la PfP (ENSHAPE) en Mons (Bélgica). Hoy 44 banderas ondean en la entrada del centro de conferencias, no 19 banderas de los países miembros de la OTAN en un lado y 25 banderas de naciones asociadas en el otro, sino 44 banderas distribuidas alfabéticamente desde Albania y Austria hasta el Reino Unido y Uzbekistán. Ésta es la nueva Europa. Ésta es la oportunidad que tenemos de desarrollar el mutuo entendimiento y confianza entre todas las naciones de la comunidad Euroatlántica y ustedes, futuros líderes de España, han de jugar un papel de liderazgo.

El éxito de PfP en Mons ha llevado a otra importante adaptación externa de la OTAN, su relación con Rusia.

En octubre de 1995 durante las conversaciones con el ministro de Defensa, general Grachev, y el secretario de defensa Perry, propuse un acuerdo por el cual Rusia podría unirse a la OTAN y sus socios en una fuerza terrestre para Bosnia, acepté un general ruso de tres estrellas como segundo y le proporcioné una oficina en el nuevo ENSHAPE. Este acuerdo funcionó más allá de nuestras mejores expectativas. Los rusos desplegaron tropas en Bosnia a mis órdenes y todavía están allí hoy. Esta cooperación sin precedentes entre los militares de la Alianza y Rusia llevo a la firma del Acta de Fundación OTAN-Rusia en París en el mes de mayo de 1997. Aunque hubo un claro retroceso con Rusia en Kosovo, sé que el nuevo SACEUR general Ralston tiene las relaciones con Rusia en un puesto prioritario en la agenda.

He mencionado la PfP, el CJTF y las relaciones con los rusos porque estas tres adaptaciones son relevantes para la iniciativa de la ESDI.

¿Qué es la ESDI? Claramente es un intento de los europeos de ser capaces de conducir ciertas operaciones o misiones –misiones no-artículo 5– cuando Estados Unidos no está

involucrado. En mi opinión, Estados Unidos debería aplaudir y dar la bienvenida a esta iniciativa. Naturalmente, desarrollé estructuras de planeamiento mando y control en el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) para dar caída a la ESDI. Pero debemos ser claros sobre el asunto que estamos hablando, la ESDI no es una duplicación europea de las estructuras de la OTAN, la ESDI es estructura y capacidad, dentro de la OTAN, situadas bajo el control de la Unión Europea. Estructuras y capacidades que pueden ser extraídas de la OTAN pero no separadas. En otras palabras, si surgiera una crisis de alta prioridad, como un artículo 5, esos medios deberían retornar a la OTAN.

Para apoyo en el planeamiento de operaciones hay un Estado Mayor Conjunto-Combinado (CJPS), situado en SHAPE, pero no bajo el mando de SACEUR. Este CJPS está perfectamente estructurado con oficiales de toda la Alianza, para incluir al francés y a los oficiales de enlace de la PFP situados en Mons. El CJPS trabaja en una relación muy cerrada con el Estado Mayor de SHAPE, y puede conectar directamente con la Unión Europea o con cualquier otra organización. El CJPS es una excelente organización para hacer el planeamiento y despliegue de fuerzas para operaciones de gestión de crisis. El CJPS es dirigido por un oficial europeo.

Para un despliegue de la ESDI, el SACEUR es el consejero estratégico de la Unión Europea, desempeña para la Unión Europea el papel que SACEUR realiza con el Consejo del Atlántico Norte. Su proximidad al CJPS, Estado Mayor de SHAPE, y oficiales de enlace de la PFP le hacen estar en una situación idónea para desarrollar este papel en las operaciones de la ESDI.

Como mencionamos previamente, un Cuartel General CJTF podría ser desarrollado dentro de los mandos aliados de la OTAN en Europa, y estar constituidos y dirigidos totalmente por europeos. Pero, claramente un cuartel general ya funcionando, potenciado por personal de otros mandos y por la aportaciones nacionales de personal, permitiría estar en disposición de reaccionar rápidamente en una crisis.

El Cuartel General, recientemente establecido aquí en Madrid, debería ser capaz de dirigir operaciones CJTF, tanto de la OTAN como de la Unión Europea. Esa era, como mínimo, mi visión hace tres años. Ustedes reúnen los requisitos ideales para afrontar eventuales emergencias en Europa y en cualquier otra parte donde la situación lo requiera.

Pero permítanme ser claro y sincero, la retórica política por sí misma no será suficiente, la retórica política debe ir unida a la capacidad. Las naciones europeas de la Alianza deben comprometer recursos para hacer de la ESDI algo más que un tema para poses políticas. El transporte aéreo estratégico, las comunicaciones de largo alcance, la logística, las capacidades de inteligencia deben ser financiadas y proporcionadas por los miembros europeos de la Alianza.

Los europeos tienen que hacer algo más que hablar sobre la ESDI. Debe haber capacidades concretas y dólares o euros comprometidos para estas necesidades de infraestructura. Los gastos de defensa europeos deben ser aumentados, pero desafortunadamente vemos una disminución en todas partes. Tenemos ahora una iniciativa de capacidades de defensa con objetivos de primera línea, pero de nuevo necesitamos acciones concretas, no sólo palabras.

En este momento la Alianza esta involucrada en dos compromisos simultáneos de no-artículo 5, en Bosnia y en Kosovo, pero para ser honesto, la Alianza está dispersando esfuerzos en demasía. Ustedes, aquí en España, conocen los sacrificios necesarios para mantener Fuerzas Aéreas, Terrestres y Navales en apoyo de los Balcanes. Por lo que, en tanto se discute y debate acerca de la ESDI, es esencial que los líderes de la OTAN y de la Unión Europea proporcionen un claro aviso a nuestros políticos, se debe proporcionar equipo moderno, se debe reclutar o alistar tropas altamente cualificadas, debe existir suficiente estructura de fuerza teniendo en cuenta su rotación cada seis meses, sino me temo que tendremos una OTAN y una ESDI huecas e incurriremos en lo que creo es un riesgo inaceptable, tal y como expuse a los embajadores ante la OTAN en el año 1994.

Como saben, en diciembre del año pasado en Helsinki, los líderes de la Unión Europea decidieron desarrollar, para el año 2003, la capacidad de despliegue de hasta 60.000 soldados en el plazo de 60 días, y mantener esa fuerza durante un año, si fuera necesario. En Estados Unidos aplaudiríamos esa iniciativa. Pero en Estados Unidos existe la preocupación, tal y como avisó la secretaria de Estado, Albright, en abril, de que una fuerza europea no debe discriminar a los países de la OTAN que no son miembros de la Unión Europea; no debe separar a Estados Unidos de Europa y no debe duplicar las estructuras y capacidades de la OTAN.

Recientemente, el secretario de Defensa, Cohen, ha expresado las mismas preocupaciones, y ha urgido a los europeos a adquirir capacidad y a aumentar los gastos de defensa para conseguir una fuerza europea que sea algo más que retórica simbólica.

En mi opinión, hay una necesidad real de una fuerza europea capaz de actuar al margen de las tropas terrestres de Estados Unidos, pero mientras se crea esa fuerza debemos comprender que, el 90% del tiempo, Estados Unidos y la Unión Europea estarán trabajando juntos, por lo que las estructuras militares deben ser complementarias. He tratado el deseo de la OTAN de proporcionar cuarteles generales de mando y control o fuerzas de CJTF y activos para operaciones planeadas y dirigidas por europeos. En lo que refiere a la ESDI, cada esfuerzo debe ser hecho dentro de las estructuras de la Alianza para garantizar el mejor equilibrio coste-eficacia políticamente posible y un satisfactorio compromiso de las naciones europeas.

También puedo decir que, según mi experiencia, los aspectos no militares jugarán un papel muy importante en el futuro ambiente de seguridad europea. Elementos tales como las leyes, la economía de mercado, respeto por las fronteras de los vecinos o el control político sobre el estamento militar son elementos vitales. De nuevo, mientras el asunto de la ESDI se continúa tratando, estos factores adicionales deben ser tenidos en cuenta.

Como conclusión, permítanme repetir los puntos clave de mis observaciones de esta tarde:

- El mundo es todavía un lugar peligroso.
- La OTAN es tan importante hoy como lo fue en el pasado.
- La OTAN se ha adaptado a los retos de la época posguerra fría.
- El CJTF, la PFP y Rusia son adaptaciones importantes de la OTAN para una la ESDI efectiva.

- Finalmente, que Estados Unidos ve la ESDI como un desarrollo positivo en tanto que las palabras vayan junto a los hechos, que se desarrollen y proporcionen las capacidades y las estructuras, que la ESDI complemente no compita con la OTAN y fortalezca y no debilite el vínculo trasatlántico.

Estimados oficiales, señoras y señores, la mayor parte de mi carrera militar he sido un oficial de la Alianza. Yo era alférez en Alemania cuando el muro de Berlín se construyó y teniente general comandante de Cuerpo de Ejército en el famoso Fulda Gap de Alemania cuando fue derruido. Tuve el privilegio de ser el undécimo SACEUR desde el general Eisenhower, cuando la Alianza se adaptó a los riesgos de hoy y de mañana. Ustedes, aquí esta noche, tienen la responsabilidad de proporcionar el liderazgo y juicio para mantener a nuestros ciudadanos libres, seguros y protegidos. Felicito a sus jefes por proporcionar oportunidades como ésta que nos hacen pensar, preguntar y actuar.

Nosotros como Alianza tenemos mucho de lo que estar orgullosos, hemos actuado juntos durante 40 años y acabado con la guerra fría, reaccionamos contra atrocidades en Bosnia y en Kosovo. Mucho se ha aprendido, mucho más trabajo queda por hacer. En los comienzos del siglo XXI no debemos repetir los errores del siglo XX, que fue el más sangriento de la historia.

Deseo decirles, como viejo soldado, que es tiempo para el optimismo no para el pesimismo, esperanza no desesperación. Nosotros podemos, debemos aprovechar la oportunidad de crear una Europa mejor y un mundo mejor para nuestros hijos y nietos. Con la ayuda de España, con su ayuda no podemos fallar.

Gracias.