

SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO

NUEVOS PLANTEAMIENTOS

**Roberto Aliboni
José Luis Buhigas
Carlos Echeverría
Cecilio García
David Law
Remy Lèveau
Antonio Marquina (ed.)
Juan María Portillo
Antonio Romero
Javier Rupórez
José A. Sainz de la Peña**

ANALES

7

**FUNDACION UNIVERSITARIA SAN PABLO
CEU**

INDICE

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCION.	
Antonio Marquina.....	9
LA ALIANZA, LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO Y LA CRISIS DEL GOLFO.	
David Law.....	13
LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO ORIENTAL Y SU INFLUENCIA GLOBAL MEDITERRANEA.	
Roberto Aliboni.....	31
EL MAGREB Y LA GUERRA DEL GOLFO.	
Rémy Leveau.....	33
LA POLITICA MEDITERRANEA DE LA CE: DE LA POLITICA GLOBAL A LA POLITICA RENOVADA.	
Juan María Portillo y Carlos Echeverría.....	45
LA UNION DEL MAGREB ARABE Y LA COOPERACION INTRAMAGREBI.	
Antonio Marquina.....	67
EL PLAN DE PAZ DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU PARA EL SAHARA.	
Antonio Marquina.....	89
LA EVOLUCION DEL CONFLICTO DEL SAHARA.	
Antonio Marquina.....	105
LAS FUERZAS ARMADAS DEL MAGREB.	
José Antonio Sáinz de la Peña.....	133
ALGUNAS NOTAS SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EL MEDITERRANEO.	
Javier Rupérez.....	205
SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MEDITERRANEO.	
Antonio Romero.....	219
UNA NUEVA POLITICA DE SEGURIDAD PARA EL MEDITERRANEO EN EL MARCO DE UNA CONFERENCIA PARA LA COOPERACION Y LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO.	
José Luis Buhigas.....	231
LA CONFERENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACION EN EL MEDITERRANEO.	
Cecilio García.....	237
CONCLUSIONES.	
Antonio Marquina.....	251

Fundación Universitaria San Pablo-C.E.U., 1992

Depósito Legal: M. 38.654-1992

I.S.B.N.: 84-86792-18-5

Printed by / Impreso por

Gráficas Lormo - Isabel Méndez, 15 - 28038 Madrid

El libro contiene así un conjunto de estudios y análisis, centrados esencialmente en el Mediterráneo occidental que cubrirá un hueco en la escasa bibliografía española sobre esta materia.

Antonio MARQUINA
Director de la edición

LA ALIANZA, LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO Y LA CRISIS DEL GOLFO*

David Law

Los riesgos de la crisis del Golfo

En los años futuros, la crisis del Golfo podrá considerarse como un catalizador de nuevas formas de cooperación en el Mediterráneo. Sea como fuere, es obvio que la crisis del Golfo ha marcado, hasta cierto punto, las percepciones de seguridad en el Mediterráneo, y en cierta manera, a las crisis regionales de la periferia meridional de la Alianza que se han producido rara vez con anterioridad. Contiguo al epicentro de la crisis, el Mediterráneo corrió un riesgo muy real de llegar a ser involucrado en el conflicto, si no hubiese sido afortunadamente contenido. El intenso grado de implicación exhibido por las élites y las poblaciones en un arco de países que se extiende desde el Magreb hasta el Sureste de Asia era reflejado por las profundas preocupaciones que la guerra dio origen en todos los países de la ribera norte del Mediterráneo. En conjunto, estos sentimientos delimitaron la región como un espacio de seguridad por derecho propio, por difuso que, a niveles de Estados mediterráneos, sea en términos de desarrollo económico, formas de ser étnicas y religiosas, sistemas políticos y sociales, alianzas e inclinaciones políticas.

Si la crisis del Golfo fue un acontecimiento trascendente desde el punto de vista mediterráneo, no lo fue menos desde otras perspectivas. Los desafíos a los que dio lugar fueron varios y graves. La crisis del Golfo fue:

- Un desafío a la tesis de que las COMUNIDADES RELIGIOSAS afectadas por el conflicto podían coexistir y cooperar a pesar de sus muchas diferencias, no estando condenadas a una relación de enfrentamiento.
- Un desafío a las esperanzas de creación de un NUEVO ORDEN MUNDIAL al término de la Guerra Fría entre el Este y el Oeste, un orden basado en un mayor proceso cooperativo de reacción interestatal, alentando por un reconocimiento creciente de las interdependencias regionales y globales que conviertan a la guerra en rientes atractiva o significativa como medio de resolución de conflictos políticos.
- Un desafío a la más amplia tesis de una TRANSFORMACION FUNDAMENTAL DE LAS BASES DEL PODER ESTATAL, desde una jerarquía dominada por el poder militar a otra que se apoye en una nueva mezcla de atributos económicos y tecnológicos.
- Un desafío a las NACIONES UNIDAS, y su reanimada promesa como un instrumento global de paz.
- Un desafío al ESTATUS NORTEAMERICANO COMO PODER MUNDIAL, en un momento que la habilidad de la URSS para desempeñar un papel de superpotencia ha sido penosamente comprometido.
- Un desafío a las RELACIONES EURO-NORTEAMERICANAS y a la habilidad de las dos partes, tan a menudo enfrentadas entre sí en el pasado al tratar los asuntos regionales, para demostrar solidaridad en los momentos difíciles.
- Un desafío a la habilidad de la OTAN para hacer una contribución efectiva a la contención y resolución de la crisis, independientemente de sobrepasar los límites territoriales establecidos por la OTAN para acciones militares colectivas en casos de agresión.

Así pues, la crisis del Golfo fue en muchos aspectos un desafío a todo el sistema de dirección de los asuntos mundiales.

La evolución del papel de la OTAN en la seguridad del Mediterráneo

De acuerdo con el Tratado de Washington, el papel de la OTAN en la crisis fue indirecto en sus dimensiones del Golfo, pero directo en sus dimensiones me-

diterráneas. Este papel tiene un antecedente que es tan viejo como el Tratado en sí. Ha madurado a través de varias etapas, siendo su proceso no siempre impulsado por sucesos de proporciones significativas en el desarrollo de la Alianza.

- 1949: al establecer la asociación transatlántica de seguridad, los padres fundadores de la OTAN le dan inequívocamente una dimensión mediterránea. Italia, el único país sin costa atlántica, está entre los doce signatarios fundadores. El mar Mediterráneo —fuerzas, buques o aviones de los doce signatarios propios o presentes en la zona— está incluido dentro del área donde un ataque a cualquiera de ellos es considerado como un ataque a todos ellos. El territorio de Argelia, en ese momento bajo administración francesa, está también incluido. (Las cláusulas relativas al Tratado devendrán inaplicables con motivo de la independencia de Argelia en 1962).
- 1952: con la integración de Grecia y Turquía al Tratado del Atlántico Norte, la Alianza abarca todos los Estados europeos no comunistas del Mediterráneo a excepción de España, la cual se integraría a la OTAN treinta años más tarde.
- 1956: la Alianza es sacudida por primera vez por una crisis fuera de área que surge en el Mediterráneo —la primera de las cerca de dieciséis crisis fuera de área graves que afectarán a la Alianza en los próximos treinta y cinco años, dos tercios de las cuales originadas en el Mediterráneo o en los flancos. Esta crisis activa a los Aliados a emprender una importante revisión del papel no militar de la Alianza «El Informe de los Tres Sabios», uno de cuyos resultados es el refuerzo de la función consultiva de la Alianza en la dirección de los acontecimientos exteriores al Área del Tratado.
- 1967: al comienzo de la Guerra de los Seis Días y de la creación de las fuerzas soviéticas en el Mediterráneo, y siguiendo la recomendación del Informe Harmel sobre las Futuras Tareas de la Alianza, la Alianza establece un marco preciso para consultas INTERGUBERNAMENTALES sobre el Mediterráneo paralelamente a los foros existentes para consultas sobre acontecimientos regionales en el Oriente Medio y en el Magreb, África, Asia, la Unión Soviética y la Europa del Este, y Latinoamérica, en las cuales las naciones están representadas por expertos que se reúnen a nivel NO GUBERNAMENTAL.
- 1975: la participación de la Alianza como grupo unificado en las conversaciones de Helsinki relativas al establecimiento de una Conferencia de

Seguridad y Cooperación en Europa acuerda crear un cesto especial mediterráneo para tratar los problemas ecológicos y medioambientales de la región. En la apertura de las sesiones plenarias de las reuniones de la CSCE mediterránea, los Estados NNA de la región tienen la oportunidad de hacer declaraciones sobre una amplia variedad de temas mediterráneos.

- 1982: bajo el impacto de los acontecimientos de Polonia, Afganistán, las Islas Malvinas y Libia, la Alianza reconoce la legitimidad de sus propios miembros para responder sobre criterios no OTAN, individual o colectivamente, a las peticiones de ayuda a terceras partes, cuya soberanía e independencia están amenazadas, y la importancia de asegurar que en tales casos permanece la suficiente capacidad dentro del área del Tratado para mantener la disuasión y la defensa (Declaración de la Cumbre de Bonn y Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de diciembre).
- 1986: en respuesta al nacimiento del «Nuevo Pensamiento» de la política exterior soviética, una revisión de los grupos regionales de la Alianza sobre los acontecimientos fuera de área reorienta el centro de las consultas mediterráneas. Mientras se mantiene el tradicional control y análisis de los movimientos y actividades soviéticas, se da una mayor importancia a los acontecimientos generales en el área.
- 1989: en la cumbre del cuarenta aniversario de la OTAN, se hace la transición partiendo de la consideración de los acontecimientos exteriores al área del Tratado como FUERA DE AREA, para colocarlos dentro del contexto de DESAFIOS GLOBALES. Los Jefes de Estado y de Gobierno definen un amplio campo de riesgos inminentes, tanto militares como no militares, para la seguridad Aliada como asuntos de interés común y por lo tanto objeto de consultas y, según proceda, para la coordinación política. Estos compromisos se añaden en suma, a los conflictos regionales, los problemas medioambientales, la privación de recursos, las disparidades económicas y la proliferación de armas de destrucción masiva y capacidades convencionales desestabilizadoras.

Los Aliados se comprometen a trabajar íntimamente unidos para afrontar estos asuntos, particularmente, en las adecuadas instituciones multilaterales y en colaboración con las democracias industriales de parecida naturaleza, pero más generalmente en la más amplia cooperación posible con otros países, incluyendo aquéllos de Europa Central y del Este. Los Alia-

dos también se comprometen a intensificar sus esfuerzos dentro de las Naciones Unidas para reforzar su papel en la resolución de conflictos y en el mantenimiento de la paz.

Los nuevos conflictos potenciales identificados por los líderes de la OTAN y las nuevas formas de cooperación que son apoyadas al tratar de ellos, destacan preminentemente en la crisis de la Guerra del Golfo.

El papel de la Alianza en la crisis del Golfo

El papel de la OTAN en la crisis del Golfo —trágico por el fracaso en la disuasión de la agresión del dos de Agosto, triunfante por la brillante victoria de la coalición de NUs es aparentemente paradójica—.

Como institución, la OTAN no estuvo militarmente implicada en el conflicto del Golfo, por una buena razón, no se trataba de una guerra entre la OTAN y el Iraq de Saddam Hussein, sino una guerra entre éste y la Comunidad Internacional, actuando bajo el liderazgo de las Naciones Unidas. Además, siempre que no se emprendiera acción hostil contra el territorio de la OTAN, el art. V del Tratado, que prevé una obligación conjunta para iniciar acciones defensivas, no era aplicable. De la misma manera, la OTAN estuvo muy implicada. Los intereses de los Aliados estaban afectados íntimamente por la invasión iraquí de Kuwait y acontecimientos posteriores, y los Aliados, tanto individualmente como miembros de OTAN, tenían una responsabilidad común bajo la Carta de NU, y particularmente con la Resolución 678, para apoyar a las fuerzas de la Coalición en el Golfo. Actuando sobre esta responsabilidad, la Alianza desempeñó un papel vital en apoyo de las Naciones Unidas y los Aliados contribuyeron, aunque a diferentes niveles.

Esencialmente, el papel de la Alianza constituía un proceso consultivo. Durante toda la crisis, los Aliados estuvieron comprometidos en un extenso intercambio de información sobre todos sus aspectos —político, diplomático, económico, humanitario y militar.

En el campo POLITICO Y DIPLOMATICO, los Aliados debatieron los acontecimientos en NU, aplicación de sanciones, iniciativas de paz, gestiones políticas, posiciones de terceros países, la situación de las embajadas, y la de los ciudadanos extranjeros en Kuwait y en Iraq, etc.

En el campo ECONOMICO, los órganos de decisión de la Alianza evaluaron las implicaciones económicas de la crisis, así como el impacto de las sanciones sobre las economías de Iraq, de los Estados miembros Aliados y otros países, e intercambiaron información sobre la disposición de ayuda económica y financiera para los países más seriamente afectados.

En el campo HUMANITARIO, los Aliados intercambiaron información sobre las necesidades que surgieron durante la crisis para el transporte de refugiados y el abastecimiento de suministros de alimentos y medicinas, y actuaron como un centro de coordinación para las solicitudes de asistencia recibida desde organizaciones humanitarias.

En el campo MILITAR, los Aliados se mantuvieron al día en cuanto al despliegue de sus fuerzas y las de los otros países que estaban dentro del teatro de la crisis, así como de los acontecimientos sobre el campo de batalla, una vez que se iniciaron las hostilidades.

La maquinaria consultiva de la Alianza de esta manera aseguraba un oportuno flujo de información a nivel de toda la Alianza sobre todas las facetas de la crisis. Esto no pudo haberse realizado confiando únicamente en los canales bilaterales. Tuvo el efecto de mantener a los Aliados totalmente al día sobre los acontecimientos, y fue esencial para la armonización de las opiniones y políticas de los Aliados. Aseguraba que sus respuestas, por muy articuladas que fueran —nacional o multinacionalmente, dentro o fuera del contexto de la OTAN— estaban en consonancia con las exigencias de la situación.

Particularmente importante en esta conexión fue el uso del marco consultivo para animar un alineamiento estrecho entre las posiciones europeas y las norteamericanas sobre las complejas dimensiones políticas de los asuntos conflictivos regionales cuyos acontecimientos en el Golfo trajeron a primer plano. La importancia de este aspecto de la crisis para la aplicación con éxito de las Resoluciones de NU no debería subestimarse. El hecho de que no ocurriera automáticamente se explica por las fricciones en las relaciones transatlánticas que los conflictos regionales en el Mediterráneo y en los flancos han engendrado con frecuencia en el pasado.

La respuesta general de la OTAN se puede contemplar desde dos diferentes puntos de vista: primero, las actividades llevadas a cabo en función de las obligaciones de los Aliados bajo el Tratado de Washington; segundo, las actividades desarrolladas voluntariamente fuera del marco legal del Tratado. Bajo el primer punto, cinco funciones se pueden identificar.

Primera, la Alianza respaldó completamente las Resoluciones de NU, reuniéndose dos veces a nivel Ministerial para debatir la crisis en profundidad y publicando, el diecisiete de diciembre de 1990, una declaración de los Ministerios de Asuntos Exteriores Aliados a tal efecto. Este apoyo constituía un componente en la construcción del consenso internacional que se incorporó a las Resoluciones.

Segundo, la Alianza tomó una serie de medidas extraordinarias para reforzar la defensa de Turquía, la cual se encontraba directamente próxima al teatro

de la crisis y blanco de amenazas hostiles por parte del liderazgo iraquí, y para proteger a las fuerzas Aliadas en el Mediterráneo. Hubo varios aspectos al respecto.

La componente aérea del Mando Aliado de la Fuerza Móvil Europea, compuesta por noventa aviones, así como de aviación de defensa aérea, fue desplegada al suroeste de Turquía. Esto derivaba del contenido de la importante declaración de apoyo a Turquía en declaraciones hechas por la Alianza y, en su nombre, por el Secretario General de la OTAN, Wörner.

De conformidad con el compromiso establecido en 1982, los Aliados movilizaron fuerzas hacia el Mediterráneo para compensar aquéllas que otros Estados miembros participantes en la Coalición Internacional habían liberado desde sus responsabilidades de seguridad en el Mediterráneo para asumir tareas en el Golfo bajo los auspicios de NU. Además de eso, se tomaron medidas adicionales para reforzar la postura de seguridad de la Alianza en el Mediterráneo. La misión de las fuerzas OTAN disponibles en el Mediterráneo (NAVOCFORMED) fue ampliada. Se llevaron a cabo actividades de inteligencia y vigilancia por patrulla marítima y se incrementó la aviación de Alerta Temprana Aerotransportada de la OTAN. Se desplegaron escoltas adicionales y buques de lucha contra minas para preservar la seguridad de los fletes y la libertad de navegación. Además, se tomaron un número de acciones bilaterales por Aliados individualmente como respuesta a las peticiones de las autoridades turcas y del SACEUR. Estos implicaron el suministro de fragatas, destructores y buques de apoyo, que cooperaban o se coordinaban con los Mandos de la OTAN, y el despliegue hacia Turquía de aviación de defensa aérea y de instalaciones tales como misiles Hawk y misiles Patriot, respectivamente. Al mismo tiempo, el Comité Militar y los Comités de Infraestructuras de la OTAN autorizaban fondos extras para actualizar los sistemas de información utilizados en funciones de mando y control.

Un tercer rasgo de la contribución de la Alianza fue su papel en la canalización y provisión del apoyo Aliado a aquellos países miembros participantes en la Coalición de NU. Se dispuso de transportes ferroviarios, instalaciones marítimas y aéreas para contribuir al transporte de tropas y equipo. Se abrieron las bases de la OTAN para el tránsito aéreo Aliado hacia el Golfo. Se hicieron envíos urgentes desde depósitos de materiales de la Alianza. Se habilitó un sistema de respuesta ininterrumpida para reparaciones de alta prioridad en apoyo de las fuerzas desplegadas en el Golfo. Se tomaron medidas a través del Central Europe Pipeline System de la OTAN (Red de Oleoductos) y sobre bases *ad hoc* para ajustar las exigencias considerablemente ampliadas de combustible para aviones a reacción, como resultado del dramático incremento en el número de aparatos que emplearon las bases europeas de la OTAN en su paso hacia y

desde el Golfo. Además, varios Aliados dispusieron, desde sus depósitos nacionales, de activos que comprendían desde equipos NBQ y municiones hasta resuestos de aviación y comunicaciones por vía oral seguras.

Un cuarto aspecto de la contribución de la Alianza recibió relativamente poca importancia, pero que fue sin embargo altamente significativo. Empleando el mecanismo de enlace diplomático general con los países de la Europa Central y del Este establecido siguiendo la decisión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Londres en julio de 1990, la Alianza mantuvo una línea de comunicaciones abierta con sus anteriores adversarios del Pacto de Varsovia. Se compartió información y se expresaron intereses, en otros casos, en relación a los efectos de la crisis del Golfo sobre las economías de los países de Europa Central y del Este. En general, la función del enlace diplomático operó como una importante medida de confianza en un momento de considerable tensión internacional.

Quinto, la Alianza mantuvo, durante toda la crisis, una postura de seguridad suficientemente fuerte dentro del área del Tratado para alentar la continua estabilidad en el continente europeo.

Esto no significa que hubiera alguna seria posibilidad de que la implicación Aliada en la crisis del Golfo pudiera haber sido aprovechada en un intento de atrasar el reloj de las relaciones Este-Oeste. Al mismo tiempo, desde Otoño de 1990, un número de acontecimientos alarmantes sucedieron en la política interior y exterior soviética: los soviéticos intentan circunvenir el Tratado CFE, la dimisión del Ministro de Asuntos Exteriores Shevardnadze, el intento de última hora de Moscú para mediar en la crisis del Golfo, aparentemente a favor de Saddam Hussein, y las actividades de las fuerzas reaccionarias en los países bálticos.

Tales acontecimientos subrayaron que la continuación del proceso de reforma en la Unión Soviética no podía darse por seguro y que la situación soviética había de ser dirigida por la Alianza al mismo tiempo que estaba naturalmente preocupada por la crisis del Golfo. Quizá nunca sepamos con exactitud, por ejemplo, qué impacto tuvo la fuerte protesta Aliada del pasado enero contra los alarmantes acontecimientos en los países bálticos sobre la toma de decisiones soviética. Sin embargo, tal como fuese, se podría discutir que la señal que los Aliados enviaron en este sentido fortaleció a las fuerzas prorreformistas en la URSS a expensas de sus oponentes y fue el medio para el mantenimiento del apoyo soviético a las Resoluciones de NU en curso.

Considerados conjuntamente, estos cinco aspectos del papel de apoyo de la OTAN en la crisis del Golfo establecen la base para el compromiso militar

de alcance posterior de los países Aliados fuera del área del Tratado desde la creación de la Alianza. Esto también tuvo diversos aspectos.

Varios Aliados suministraron buques para controlar el embargo económico de NU contra Iraq. El 50 por 100 de estos barcos fueron aportados por los Aliados europeos, sirviendo la UEO de foro para coordinar su despliegue en el Golfo y en sus accesos marítimos.

Doce países Aliados contribuyeron con sus fuerzas a la Coalición Internacional. Además, de los de cerca de medio millón de tropas norteamericanas en el Golfo, los Aliados europeos facilitaron 62.000 hombres, alrededor del 10 por 100 del total, principalmente procedentes del Reino Unido (30.000) y Francia (15.000). Italia y Canadá contribuyeron con activos aéreos que participaron junto con los Estados Unidos, Reino Unido y Francia en las operaciones aéreas ya sea en la misma campaña de bombardeo o en el apoyo directo. Además, se emplearon más de veinte barcos de nueve países miembros de la OTAN, aparte de los de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, en diversos papeles en el área del Golfo, protegiendo a los buques de la coalición o desactivando minas. En conjunto, los Aliados contribuyeron con 145 barcos y 1.782 aviones.

Desde una perspectiva política, la distinción entre lo que se hizo por o a través de la Alianza dentro del área del Tratado y lo que se hizo sobre posiciones no OTAN, fuera del área del Tratado, es importante. Es una expresión de la solemne obligación del art. V del Tratado para defenderse colectivamente contra una agresión bajo circunstancias específicas, y la libre elección de los Estados miembros a cooperar bajo el mando de otros. Al mismo tiempo, es una expresión del carácter fundamentalmente defensivo de la Alianza como una institución de seguridad cuyas acciones militares se limitan al territorio de sus miembros. No enviando fuerzas militares conjuntas al Golfo, los Aliados demostraron la reiterada importancia que ellos otorgan a esta distinción.

Desde una perspectiva práctica, el desarrollo y el resultado de la crisis del Golfo no pueden ser explicadas considerando aisladamente lo que se hizo en función de posiciones OTAN o no OTAN. Sin la acción efectiva de la Coalición Internacional, hubo una gran probabilidad de que la guerra del Golfo se hubiese extendido al territorio de la OTAN y al teatro del Mediterráneo, en cuyo caso, la Alianza en su conjunto habría estado en guerra. Sin la acción efectiva del apoyo de la Alianza, la habilidad de la Coalición Internacional para llevar a cabo su misión, habría estado seriamente comprometida, un desarrollo que hubiese tenido resultados similares.

Esta interacción, que era manifiesta, entre la implicación Aliada y extra-Aliada fue más allá de una complementariedad de actividades de largo alcance en las esferas política, diplomática, económica, militar y humanitaria. También hubo en juego factores intangibles, originados durante más de cuatro décadas

de preparación y maniobras conjuntas dentro de la estructura militar integrada, y de estrechas consultas en el tratamiento de un amplio espectro de asuntos no militares. La crisis del Golfo hizo resaltar la importancia de este tipo de experiencia común y la necesidad de asegurar que sea salvaguardada en los intereses de la seguridad global.

El impacto de la crisis del Golfo en la transformación de la Alianza y las implicaciones para la seguridad del Mediterráneo

En julio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Aliados, hicieron pública su Declaración de Londres sobre una Alianza transformada, estableciendo las directrices para una revisión de gran alcance de la estrategia política y militar de la Alianza. Este proceso se espera que esté concluido en una próxima cumbre a últimos de este año. La experiencia de la crisis del Golfo tendrá, desde luego, un importante impacto en la transformación de la Alianza y en el desarrollo futuro de la política de la OTAN.

Primero, la crisis subrayó la individualidad de la seguridad de los miembros de la región meridional de la Alianza de la de los otros Aliados, con independencia de su situación geográfica, ya sea en la región Central, la Nórdica o Norteamérica.

Si los países de la región meridional se hubiesen apartado de las posiciones y acción de los otros Aliados, hubiese sido imposible hacer una labor de contención en el teatro de hostilidades. Si los otros Aliados se hubiesen alejado de los Estados Aliados que se encontraban en o tras la línea del frente, el resultado habría sido similar. En cualquiera de los dos casos, lo que comenzó y terminó como un conflicto en el Golfo se hubiese convertido en un conflicto de envergadura en el teatro mediterráneo y muy posiblemente de mayor alcance.

Esta interdependencia de los intereses Aliados y la disposición para extraer conclusiones comunes como respuesta subrayan que cualquier especulación sobre el hecho de que el final de la Guerra Fría significaría una reducción de la importancia de la región meridional y un posible debilitamiento de los vínculos de seguridad entre la región propiamente dicha y las otras regiones de la Alianza, carece totalmente de fundamento. En realidad, se ha demostrado por completo la conclusión contraria.

Segundo, el aumento de la concienciación sobre la existencia de posibles amenazas militares desde la periferia meridional y suroriental de la Alianza que el conflicto del Golfo ha alentado se puede esperar que tenga una influencia importante en la planificación y despliegue de la futura fuerza de la Alianza.

La Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Londres establece las directrices para una fundamental reorganización de las fuerzas militares integradas de la Alianza. Si el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa se pone en práctica con la salida de Europa de las fuerzas soviéticas como el Tratado prevee, las fuerzas permanentes de la Alianza habrán de ser reducidas y la disposición de sus unidades activas replegadas. Al mismo tiempo, estas fuerzas han de ser más móviles y versátiles poniendo mayor énfasis en la capacidad de reconstruir fuerzas más grandes, en la medida en que sea necesario. Adicionalmente, la Alianza continuará destacando fuerzas convencionales y nucleares, pero con la confianza de que estas últimas sean reducidas.

La experiencia de la guerra del Golfo de ningún modo induce a cuestionar estas opciones. Sin embargo, acentúa la necesidad de una reorganización militar de la Alianza para que se tenga en cuenta las contingencias militares que podrían surgir más allá de su alcance meridional. Esto quiere decir que los números y la buena disposición de los niveles de fuerzas de la OTAN no pueden ser reducidos hasta el extremo de que, al establecerse dentro de un contexto europeo, pudieran tener un efecto opuesto en el contexto extra-europeo. De forma similar, se da aún mayor valor a la capacidad de reorganizar las fuerzas rápidamente y desplegarlas con flexibilidad.

A este respecto, hay que considerar el gran potencial de la maquinaria militar que Iraq, un país mediano con menos de veinte millones de habitantes, pudo desplegar en poco tiempo, y los niveles de fuerzas que la Coalición Internacional hubo de reunir en un esfuerzo, primero para persuadir a Iraq de que revocara su agresión del 2 de agosto, por medios pacíficos, y segundo, cuando eso no tuvo éxito, que lo hiciera sobre el campo de batalla. La Coalición Internacional dispuso de unos siete meses para desplegar estas fuerzas y disponerlas para el combate. En una futura crisis, quizás no pudiera disponerse de este tiempo de preparación.

El control de armamento al que la Alianza está obligada como medio de redimensionar las relaciones militares y realzar su estabilidad y predictibilidad, quedará asimismo afectado. Esto no supone que los Aliados se implicarán en negociaciones de control de armas con los Estados del litoral meridional del Mediterráneo como ya lo hicieran dentro del contexto de la CSCE. Pero si significaría que la perspectiva a partir de la cual se negocien los futuros acuerdos de control de armas en Europa habrá de tener muy en cuenta los potenciales militares del Sur. Además, se responsabiliza a los Aliados del liderazgo en los grandes esfuerzos para idear mecanismos de control sobre la exportación de armamento que neutralicen la expectativa constante de un aumento de potencial armado, de cada vez más alto poder destructivo, capaz de ser desplegado a su vez a mayores distancias, formando parte de los arsenales de los países

del perímetro meridional. El recurso de Iraq de hacer uso de los misiles SCUD contra Israel y Arabia Saudita, la preocupación de que Bagdad tuviese la capacidad de armarlos con cabezas de combate químicas, y la posible amenaza a blancos Aliados que pendió durante la crisis del Golfo, son un recordatorio notable a este respecto.

Otra lección de la guerra del Golfo que repercute en el enfoque de la Alianza en cuanto al control de armamentos, es la absoluta necesidad de mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas durante una crisis para asegurar el rápido tránsito de hombres y material a la zona afectada. Esto refuerza la permanente precaución de los Aliados hacia algunas iniciativas del control de armas navales que podrían hacer estragos en su habilidad para llevar a cabo un rápido refuerzo en tiempo de crisis, ya sea procedente de Norteamérica a Europa o dentro de la propia Europa. Para subrayar este punto, se debería tener en cuenta que uno de los principales contribuyentes a la coalición remitió entre el 80 y 90 por 100 de sus fuerzas al Golfo por mar. (Menos de un 10 por 100 de los buques así utilizados navegaron bajo su pabellón).

La experiencia del Golfo debería también tender a reformar el interés de la Alianza en desarrollar el concepto de fuerzas multinacionales y a inducir, de una forma más plena, a los países de su región meridional a esta forma de cooperación. Esto reflejaría la distinta naturaleza de su papel en la postguerra fría, de ser países cuyo potencial militar se consideraba en gran parte —no siempre correctamente— como contribución ante posibles contingencias militares a lo largo de la tradicional línea divisoria Este-Oeste en Europa Central, y actualizarlo con las nuevas realidades de la seguridad. También facilitaría la cooperación Aliada en la región meridional, y en términos generales enviaría una señal más potente de solidaridad mutua, mensaje político predominante que la estructura militar integrada ha de proyectar.

Tales acontecimientos podrían generar objeciones hasta el punto de que podría desestabilizar innecesariamente las relaciones entre los países de la región meridional y sus socios de la más amplia región mediterránea. En realidad, es todo lo contrario. Una mayor integración de los recursos nacionales de defensa está acompañada de un mayor control político multilateral sobre su uso, factor que puede servir para asegurar a otras naciones en sus propósitos estrictamente defensivos. La más grande capacidad de disuasión que las fuerzas integradas representan, significa no solamente más seguridad para los que están comprometidos en ellas, sino que también puede contribuir a mejorar la estabilidad en un mayor entorno. Las fuerzas integradas tienen otra ventaja adicional en el sentido de que no necesitan ser dirigidas a una amenaza potencial de un determinado país o región. Las fuerzas nacionales por sí mismas son, en la mayor parte de los casos, por su propia naturaleza capaces únicamente de proyectar

fuerza sobre distancias limitadas y en teatros más reducidos. Tal capacidad limitada puede así considerarse potencialmente más amenazante, a uno o a otros actores regionales, que lo que puedan ser fuerzas mayores sujetas a un alcance más amplio de intereses de aquellos países que controlan su despliegue.

Más allá de tales beneficios políticos, los hay también económicos. Con el tiempo, la permanencia de tropas más pequeñas puede originar una reducción de los costes defensivos. Sin embargo, la reorientación de largo alcance de la postura defensiva de la OTAN no estará libre de coste. Serán necesarios nuevos recursos para modernización, particularmente de las capacidades defensivas para disuadir y defenderse de ataques de misiles, cuya importancia volvió a ser resaltada durante la guerra del Golfo. Tales requerimientos tienen un precio que frecuentemente está más allá del alcance de las haciendas nacionales.

Una tercera lección de la crisis del Golfo es la importancia de la gestión de las crisis de manera que se asegure que las hostilidades estén optimamente planificadas y minimizadas, y allí donde fuera posible, totalmente evitadas. La guerra del Golfo costó sólo a Estados Unidos la cifra aproximada de cuarenta y siete mil millones de dólares. Claramente, este no es el tipo de gasto que se pueda realizar ligera o regularmente, por no mencionar el enorme sufrimiento humano y destrucción medioambiental que puede ser acarreado por un conflicto como el experimentado en el Golfo.

El poder proteger la disponibilidad militar para contrarrestar intenciones agresivas es un prerrequisito esencial, pero en ningún modo exclusivo, para la limitación y la prevención de la crisis. Verdaderamente, en el futuro, el efecto disuasorio que puede ser acompañado por una capacidad colectiva de tomar medidas económicas, políticas y diplomáticas para prevenir las crisis, asumirá cada vez un mayor significado. De forma parecida, durante la crisis del Golfo, la acción de tipo no militar tuvo gran importancia para limitar el alcance de la agresión y la no escalada del conflicto una vez que éste hubo estallado, como también lo fueron las medidas militares. Sin ellas, los parámetros del campo de batalla y la destrucción infligida, indudablemente, hubiesen alcanzado mayores proporciones.

Una cuarta característica que se ha manifestado claramente durante y desde el conflicto corrobora este último punto. La crisis del Golfo proporcionó una escalofriante confirmación del hecho de que a medida que la amenaza de una agresión a gran escala contra el territorio Aliado disminuía, un nuevo conjunto de conflictos potenciales se ha desplazado hacia el teatro central. Durante todo el tiempo que la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia fueron disuadidos de emprender una acción agresiva en Europa, fue improbable que los conflictos regionales extra-europeos pudieran estallar en sus confi-

nes. Los cambios que se han producido desde mediados de la década de los 80 en las relaciones Este-Oeste han creado, sin embargo, un entorno potencial considerablemente más fluido en el que los equilibrios y contenciones tradicionales producidos por el distanciamiento Este-Oeste han perdido su efecto profiláctico.

Estos nuevos conflictos potenciales no son «totalitarios» como una vez lo fue el espectro de un ataque frontal masivo lanzado por la Unión Soviética. Sin embargo, estos conflictos pueden provocar una considerable inestabilidad y desafiar los intereses vitales de los Aliados, mucho antes de suponer una clásica amenaza en el sentido militar. Además, pueden tener su génesis en teatros que pueden estar desplazados lejos de los límites del Tratado de la Alianza. Debido a esto, al mismo tiempo, son más difusos, complejos y multidimensionales en su naturaleza ya que son menos estáticos y predecibles que la amenaza unidimensional del período de la Guerra Fría.

Durante el conflicto del Golfo, los países de la región meridional se encontraron inmediatamente desafiados por estos nuevos factores del entorno de seguridad. Turquía se encontraba en la línea del frente y otros países de la región meridional se hubiesen encontrado en dicha línea si la guerra del Golfo se hubiese propagado hacia el Oeste. Todos los países de la región meridional están en línea de frente al tratar de los desafíos continuos la región, con posterioridad al conflicto: la propagación de armas de destrucción masiva y la tecnología para proyectarlas a gran distancia, la no resolución de los conflictos regionales permanentes, las peligrosas asimetrías en la distribución del poder político dentro de la región, deficiencias en el desarrollo democrático y económico, deterioro medioambiental, y los evidentes desequilibrios en los niveles de vida. Son todos estos factores de inseguridad los que promueven los movimientos de desestabilización de los pueblos a través de las fronteras estatales. Dejados sin control, pueden ser la semilla de un mayor conflicto militar.

Pero si los países de la región meridional están más directamente afectados por los nuevos conflictos potenciales que han surgido en el Mediterráneo y en los flancos, su posición no es homogénea dentro de la Alianza. Las características del espectro de riesgos de la postguerra fría, vistos desde una perspectiva mediterránea, están igualmente relacionados con la situación evolutiva en la Europa Central y Oriental, aseveración que en sí subraya que la perspectiva de seguridad de la Alianza ha evolucionado por necesidad a partir de su enfoque a lo largo del eje Este-Oeste a otra sin fijación geográfica concreta. En consecuencia, los Aliados son un todo a la hora de reorganizarse partiendo de una preparación para repeler la siempre inminente amenaza del Este que dominó sus primeras cuatro décadas, para desarrollar una cobertura de seguro multidi-

recional a todo riesgo para cualquier número de contingencias que pudieran originarse a largo plazo.

La quinta conclusión que se puede derivar de la crisis del Golfo es el alcance de las distintas reacciones institucionales que fueron requeridas para dirigir los entresijos de la Crisis. Además de la Alianza, NU, la CE, la UEO, y las organizaciones regionales del mundo árabe e islámico tenían un papel que desempeñar en la crisis. Algunas de estas reacciones adicionales fueron claramente más importantes que otras en cuanto al seguimiento y resultado del conflicto, pero cada una constituyó un componente esencial en el esfuerzo general contra la agresión de Iraq.

Esto pone de manifiesto que una de las nuevas realidades del nuevo orden emergente es la evidente impracticabilidad e imposibilidad de cualquier estructura que intente dirigir las demandas de seguridad de los años 90 y en adelante en sus dimensiones geopolíticas y funcionales. Esto es no tanto un argumento a relativizar, teniendo en cuenta la importancia de cualquier institución, cuanto para asegurar que cada institución maximice su contribución de acuerdo con su propia especificidad. Esto, a su vez, exige un amplio esfuerzo común para promover la interacción de sinergias de las distintas instituciones implicadas. Así, lo es en la interconexión institucional entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas. Siendo así también en el caso de la interconexión institucional entre la Alianza y la dimensión de la seguridad europea. Y también lo es en la interconexión entre estas últimas y las instituciones que abarcan a los Aliados y a los Estados Neutrales y No Alineados en el teatro euro-mediterráneo.

Como la única organización de seguridad más funcional y de mayor experiencia en este panorama institucional, incumbe a la Alianza desempeñar un papel de liderazgo en la modelación de las nuevas relaciones estructurales. La Alianza debe tratar de asegurar unos grados apropiados de transparencia y complementariedad entre sus acciones y los objetivos, y los de las otras instituciones, ya sea una cuestión de las Naciones Unidas, cuyos principios está la OTAN obligada a mantener por las disposiciones del Tratado de Washington, la naciente arquitectura de seguridad europea o las agrupaciones regionales en el Mediterráneo y en cualquier otro lugar, cuya responsabilidad sea más limitada.

Esto es particularmente desafiante en cuanto a la relación entre la constante integración europea y la Alianza. La importancia de dar una forma y contenido eficaz a la defensa europea fue resaltada por los acontecimientos del Golfo. La contribución europea, al tiempo que fue esencial para el proceso político de la crisis, fue, salvo con algunas importantes excepciones, militarmente limitada. Varios países no pudieron contribuir más que de la forma en que lo hicieron debido a que carecían de instrumentos militares. Y lo que hubiese sido ideal-

mente una acción conjuntamente dirigida euro-norteamericana se convirtió en una acción dirigida por Estados Unidos, con el Reino Unido y Francia jugando un papel secundario, y desempeñando el resto de los países europeos, que hicieron una contribución, un papel terciario.

El desarrollo de la capacidad de Europa para responder y preferiblemente disuadir tales crisis en el futuro, exigirá tiempo, dinero y enormes proporciones de voluntad y destreza política. Esto supondrá grandes exigencias a la capacidad de la Alianza para gestionar la relación transatlántica de manera que preserve el compromiso norteamericano, cada vez más necesario, para la seguridad europea, al mismo tiempo que los nuevos compromisos europeos en la evolución de la seguridad de Europa.

Por supuesto, al tiempo que este proceso sigue su curso, se han de presentar algunas incertidumbres e incluso fricciones. Pero en su evolución, la atracción, tanto desde un punto de vista político como financiero, de la cooperación en materia de seguridad entre Norteamérica y Europa deberá incrementarse. En concreto, esto facilitaría la capacidad de la Alianza para tratar los acontecimientos fuera del área del Tratado. El aumento de la solidaridad que una asociación transatlántica equitativa engendra ha de reforzar, además, el papel de la Alianza en cuanto a la prevención de la crisis, al mismo tiempo que una mayor integración europea reduce las vulnerabilidades políticas y militares tradicionalmente sentidas por muchos Estados europeos al enfrentarse con la cuestión de si han o no de asumir responsabilidades de seguridad más allá de los límites de la Alianza.

A corto plazo, y de cualquier manera, no es probable que esto conduzca a un cambio en el consenso existente por medio del cual se emprendan acciones militares fuera del área del Tratado como una posición no OTAN. Sin embargo, de igual manera, es probable que haya un consenso en vías de desarrollo sobre la necesidad de hacer más disponibles los activos de la Alianza a los Aliados que estén involucrados fuera del área del Tratado.

Desde el punto de vista de la Alianza, una de las más fuertes contribuciones de la crisis del Golfo puede ser el haber introducido un mayor sentido de urgencia en las tareas interrelacionadas de las relaciones reestructuradas entre norteamericanos y europeos dentro de la Alianza, y la adaptación de las perspectivas de seguridad compartida a las nuevas condiciones. El progreso efectivo en ambas áreas es esencial si los desafíos de la seguridad mediterránea de ésta y futuras décadas se han de alcanzar con éxito. Así será también el posterior desarrollo de las estructuras institucionales en el Mediterráneo, y los nuevos patrones de cooperación entre estas estructuras y los foros transatlántico y europeo.

El gran esfuerzo conceptual sobre el que estas disposiciones institucionales pueden construirse está bien avanzado. En su reunión de diciembre de 1990, los Ministros de Asuntos Exteriores Aliados establecieron el concepto de instituciones interconexas —la Alianza, el proceso de integración europea y la CSCE—, teniendo cada una su propia finalidad, pero además complementándose entre sí para el fomento de la seguridad y la cooperación en la nueva Europa. El segundo concepto desarrollado por los Ministros de Asuntos Exteriores es el de la importancia de las iniciativas de cooperación regional como medio de mejorar la democracia, la prosperidad y la estabilidad.

Ninguna de las posiciones hace referencia específicamente a las estructuras o iniciativas pan o sub-regionales mediterráneas. Pero ambas abren conceptualmente la puerta a una posible expansión de la idea institucional interrelacionada para abarcar iniciativas tales como el proyecto de Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, y las distintas estructuras regionales que han proliferado en los últimos años. Estas aunan a los países Aliados y no Aliados en un gran número de iniciativas tales como la Cooperación en el Mediterráneo Occidental (Francia, Italia, Portugal y España, junto con los cinco países de la Unión del Magreb Árabe, y Malta —con estatus de país observador—, la Iniciativa del Adriático (Italia y Yugoslavia), la Pentagonal (Austria, Checoslovaquia, Hungría, Italia y Yugoslavia), la Cooperación Balcánica (Albania, Bulgaria, Grecia, Rumanía, Turquía y Yugoslavia) y el reciente lanzamiento de la Cooperación Económica del Mar Negro (Bulgaria, Rumanía, Unión Soviética y Turquía).

El punto en que las funciones y las responsabilidades de los miembros de cada una de estas instituciones cruza con las de la Alianza, varía considerablemente. Sin embargo, existen tres características comunes a todas ellas. Están inspiradas por la fructífera experiencia de la interrelación multilateral de instituciones tales como la Alianza y la Comunidad Europea. Todas ellas confían en el entorno de seguridad y estabilidad generados por éstas para progresar hacia sus objetivos. Ellas son parte del proceso en vía de desarrollo en la Europa Occidental, la gran Europa y la Comunidad Occidental, por medio del cual se adaptan las respuestas institucionales y se buscan nuevas formas de cooperación multilateral para tratar las nuevas realidades que han surgido con el final de la Guerra Fría.