

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

La seguridad Europea en el siglo XXI.
Narcís Serra

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Introducción

Los días 5 y 6 de noviembre de 1999, coincidiendo con la conmemoración del décimo aniversario de la caída del muro de Berlín, se celebró en la Fundación CIDOB el seminario *Nuevos retos para la Seguridad Europea*, continuación del que tuvo lugar en 1997. En su organización colaboraron el Ministerio de Defensa de España, la Oficina de Prensa e Información de la OTAN, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO y el Consulado General de los Estados Unidos de América en Barcelona.

El seminario reunió a una cuarentena de académicos y expertos españoles y extranjeros que debatieron las nuevas aproximaciones a la seguridad europea que están desarrollando varias organizaciones. Por una parte, la OTAN aprobó su nuevo concepto estratégico en abril de 1999. Por otra, la Unión Europea realizó pasos significativos hacia la creación de una política europea de defensa y seguridad y acerca de la futura articulación de la misma con la UEO y con la OTAN en el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999.

Por tanto, el seminario se desarrolló como un foro de análisis sobre el papel de dichas organizaciones, sus funciones, sus misiones, especialmente en el campo de la prevención de conflictos y la gestión de crisis, dedicando una especial atención a la situación de Kosovo y a la posición española respecto a la seguridad y defensa europeas.

Esta edición especial de *Afers Internacionals* recoge todas las ponencias presentadas en el seminario en su idioma original y un resumen de los debates posteriores.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

La seguridad Europea en el siglo XXI.
Narcís Serra

La Seguridad Europea en el siglo XXI

*Narcís Serra

La política de defensa y seguridad europea necesita tanto una concepción global como acuerdos sobre los elementos esenciales de esta concepción. A partir de las experiencias concretas se derivan lecciones que, una vez sumadas o integradas, contribuyen a elaborar esa solución global. Vamos a tener que avanzar lentamente y durante bastante tiempo para que esa influencia en los dos sentidos –de la teoría a la práctica y viceversa– genere un pensamiento político que defina un papel para Europa. Pese a ello, la discusión de los problemas de actuación diaria en campos de seguridad y defensa debe facilitar los avances conceptuales que se vayan realizando.

Lo primero que hay que tener en mente al hablar de seguridad y defensa en Europa es la conciencia de las grandes transformaciones en el mundo actual, pues sin ella nuestro punto de vista sería, sin lugar a dudas, equivocado. El historiador Hobsbawm¹ afirma que el siglo XX empieza en Europa en 1914 y termina en 1989. Por lo tanto, cuando se reflexiona sobre seguridad y defensa para el siglo XXI, ya estaríamos en él, porque se inició con la caída del Muro de Berlín. Para este autor, las grandes transformaciones del fin de siglo consistirían en que el mundo ha dejado de ser “eurocéntrico”, el progreso tecnológico ha sido el motor de la globalización y ha nacido lo que podríamos denominar un nuevo individualismo egocéntrico y asocial o incluso una fragmentación social: el incremento de renta, de capacidad de ocio, la nueva situación en los procesos productivos, son fenómenos que provocan que no pensemos ya tanto en términos de clases sociales, de masas, de grupos, de emancipación de clases, sino que pensemos más en términos de posibilidad de realización individual.

*Ex vicepresidente del Gobierno y ex ministro de Defensa de España

En los últimos cuatro o cinco años la conciencia de la globalización se ha incrementado de forma exponencial: la estructura de nuestras sociedades cambia, y cambiarán elementos como la familia, los procesos productivos, el acceso al trabajo, la exigencia de cierta capacidad empresarial personal si se quiere tener trabajo en el futuro, o el tema de la formación continua. Todos ellos son elementos que han ido calando de forma profunda en la conciencia de los ciudadanos en los últimos años.

Pensar que estamos en una nueva situación sólo porque se dismantelaron los regímenes comunistas y se fragmentó la Unión Soviética sería una forma muy parcial de abordar la cuestión. El mundo está cambiando muchísimo más que todo eso, y hay que corregir la propensión –que incluso tuvo la Alianza Atlántica– de creer que hay que rehacerlo todo en función del fin de la bipolaridad. Estamos ante una nueva situación que es distinta por muchas otras razones adicionales.

La globalización es la puesta en funcionamiento práctico de una serie de innovaciones tecnológicas, principalmente en el campo de las telecomunicaciones, que es fruto del desarrollo de las sociedades capitalistas avanzadas. Sólo si lo entendemos así podemos resolver una amplia gama de temas que afectan, entre otros, a los campos de la seguridad y la defensa. En el económico lo podemos ver claro. Si pensamos que la nueva situación es el resultado de la competencia de países que tienen salarios menores –y que entonces el asalariado español, por citar un ejemplo, ve mermadas sus posibilidades de futuro porque le hacen la competencia los asalariados de la India o de Indonesia– tenemos una visión muy miope de la realidad. Otros son los elementos que necesitamos tener en cuenta. En los Estados Unidos y en Europa se acaba el *fordismo*, se acaba el trabajo colectivo y en serie, se reduce el empleo industrial y se está fragmentando el trabajo en el sector servicios. Ésta es la situación real a la que se enfrenta un ciudadano de los Estados Unidos o de Europa, y no tan sólo a la de la competencia que le puedan hacer desde otros países.

La reducción de las capacidades del Estado-nación es otra de las consecuencias de este mundo globalizado. El Estado-nación ya no puede ofrecer las prestaciones a que estábamos acostumbrados, sobre todo los europeos. El auge del Estado-nación y el contrato social de inspiración socialdemócrata –y también demócratacristiana– produjo lo que los franceses llaman “los treinta años gloriosos”. Pero las capacidades del Estado-nación han disminuido en el campo económico. El keynesianismo no ha muerto² y sigue siendo una fuente de inspiración notable sobre lo que hay que hacer en economía. Sin embargo, es evidente que las políticas keynesianas –que son, en muchos casos, una caricatura de lo que pensó Keynes– fueron muy eficientes entre los años 1945 a 1950 y en los años ochenta, pero ahora ya no lo son. Hoy existe el euro, en parte porque ha habido una voluntad política de construcción de Europa dotándola de un elemento de unión muy potente, y aquí la actitud conjunta de Mitterrand y Kohl fue decisiva. Pero también existe el euro por la conciencia de los países que están en la Unión Monetaria de que la soberanía del Estado-nación en este campo es cada vez más débil y de que si queremos tener soberanía

monetaria tenemos que crear una moneda europea. La pluralidad de sistemas monetarios de cada uno de los Estados-nación del viejo continente es ya insostenible.

Cuando mencionaba que en el mundo hay que tener en cuenta muchas más cosas que lo que ha pasado en la Unión Soviética, hacía referencia a cosas positivas, como por ejemplo el fin del *apartheid* en Sudáfrica, la independencia de Namibia, el fin de la guerrilla y la apertura de nuevas posibilidades para la democracia en Centroamérica. Hay otros elementos positivos, como el progreso de la situación en Palestina o la reunificación de Alemania en 1989. Pero también hay enormes fracasos, como el caso del África Subsahariana o el de Yugoslavia.

No obstante, en materia de seguridad y defensa es evidente que el proceso de globalización ha creado riesgos, amenazas, situaciones de crisis que tienen que ver con la fragmentación del sistema soviético, pero que también tienen otra naturaleza (las mafias ligadas a la droga, el terrorismo, etc.). La definición de riesgos de la Cumbre de la Alianza Atlántica en Washington, en abril de 1999, es un reconocimiento de este nuevo panorama que no se deriva solamente de la situación creada por la caída del sistema comunista o soviético.

La globalización también ha influido en otros aspectos de los temas de seguridad y defensa: el propio progreso tecnológico ha tenido una influencia directa en lo que podríamos llamar “técnicas militares”. Las grandes carencias de Europa residen en este campo, en el que no hemos asimilado las potencialidades de las nuevas tecnologías, que han abierto un campo enorme en asuntos de inteligencia o que suponen la posibilidad de alcanzar con mayor precisión objetivos lejanos. Y este es, hoy en día, uno de los talones de Aquiles de la defensa europea.

Por todo ello, el tema de la seguridad de Europa no puede plantearse simplemente como un proceso de armonización. En primer lugar, porque un proceso de armonización tiende a entenderse como un proceso de construcción del máximo común denominador, y eso, por definición, es menor que lo que ha logrado quien esté mejor que el promedio; el proceso de establecimiento del campo monetario común en Europa nos ha enseñado que las soluciones no están en buscar el promedio, sino en buscar cómo acercar a todos los países de la Unión Europea a la situación de los que están mejor en cada momento. Y la Unión Monetaria Europea es claramente un proceso de acercamiento de determinados países que tenían serias dificultades, entre ellos el nuestro, a las condiciones de los países que más sólidamente estaban instalados en una moneda fuerte, como eran Alemania, Holanda, Luxemburgo o Bélgica.

La seguridad en Europa tiene que ser más que una armonización. Tiene que ser más que la suma; aunque si la suma se hace bien, el resultado será mucho más que la agregación de las partes, porque la complementariedad es un elemento muy importante en este contexto. No obstante, hay que superar la armonización, la simple suma de esfuerzos; hay que ir a una concepción del papel de Europa en este mundo globalizado.

Pensar en la seguridad de Europa para el siglo XXI no es pensar estrictamente en la defensa de Europa como parte de un mundo que ya no es bipolar, pero que sigue teniendo una serie de riesgos y de amenazas. Pensar en la seguridad de Europa en el siglo XXI quiere decir pensar en el papel que el viejo continente tiene que jugar en el mundo en el siglo XXI. Y el papel de Europa en el siglo XXI tiene que ser el de una potencia que, por primera vez en la historia, y en su propio beneficio también, en vez de orientarse a la defensa exclusiva de sus propios intereses, comprenda que potenciar la gobernabilidad mundial redundará en sus propios intereses.

En algunos momentos históricos clave, los Estados Unidos han pensado lo mismo. Wilson lo pensó tras la Primera Guerra Mundial; también se pensó en 1945, pero la Guerra Fría deformó estas apreciaciones. Hoy es un hecho cierto que Europa tiene una visión mucho más abierta que los Estados Unidos y comprende mejor los condicionantes internacionales para que haya gobernabilidad mundial.

Hemos de saber reaccionar adecuadamente, dado que los riesgos actuales son mucho más difusos. Se acabó el esquema de dos potencias enfrentadas y el mundo dividido en dos bloques. Los riesgos son más globales, es decir, nos alcanzan más y conviene que actuemos, por las consecuencias que pueden tener, y que contribuyamos no sólo por razones humanitarias, sino por política de prevención de seguridad. Esto hace que la seguridad tenga que ser más compartida. En estos momentos es mucho más eficiente aportar los recursos a uniones más amplias que el uso directo por parte del propio país. Las Naciones Unidas son el *framework* en el que se puede ser útil en seguridad internacional. Y está claro que si esto es así hemos de empezar, en una primera etapa, a coordinar y racionalizar la complementariedad entre países. En este aspecto, Europa no ofrece un balance brillante. Europa financia entre el 38% y el 40% del coste de las operaciones de mantenimiento de la paz, y sin un protagonismo político proporcional a esa situación, sin una coordinación de sus propios efectivos, sin exigir que esos temas se lleven progresivamente con criterios de mayor eficiencia y mayor implicación. Todos sabemos la complicada situación de las Naciones Unidas y el coste de los vetos en el Consejo de Seguridad en esos temas, pero hay que decir que ningún conjunto de países está tan representado en el Consejo de Seguridad como Europa, que tienen como miembros permanentes a Francia y al Reino Unido, más uno o dos países en el turno de los que no son permanentes.

Desde una perspectiva europea, cada vez está más claro que se necesitan, de forma creciente, medios no bélicos para garantizar la seguridad. Es decir, el "efecto tequila" en México es un problema grave, porque se ha repetido en el sudeste asiático y, con matices, también en el caso de Brasil. Tenemos, en este sentido, muchas cosas que hacer: un Fondo Monetario Internacional más adecuado a las situaciones actuales, con una mecánica que no fuera sólo de exigencia de políticas de estabilización como condición previa a la ayuda a un país, sino de desarrollo de sistemas democráticos y sistemas que incrementen la res-

ponsabilidad financiera en estos países. Son mecanismos que contribuirían a nuestra propia seguridad, porque no podemos tener a los países del Tercer Mundo bajo la espada de Damocles de una posibilidad de crisis en sus propias monedas cada dos años.

También debemos considerar el tema demográfico. Parece que se puede reducir el riesgo de explosión demográfica en el mundo, y Federico Mayor Zaragoza me explicó hace poco que el factor esencial para reducir este riesgo es conseguir la igualdad educativa de las mujeres, de las niñas con los niños, en todos los países del Tercer Mundo. Cuando se consigue introducir a las niñas en el mismo esquema educativo en que ya están los varones, en quince años, sin otros mecanismos de control de natalidad, ésta ya estará bajo un cierto control, al menos bajo el de unas mujeres más libres y más dueñas de sus propias posibilidades. Por lo tanto, no soy de los que cree que los mecanismos de seguridad son básica y únicamente defensivos, aunque sí hay muchos países que tienen una tendencia a pensar eso.

La cumbre de Washington de la OTAN de abril de 1999 definió los riesgos militares y no militares, y esa definición es enormemente amplia. Incluye la rivalidad étnica y religiosa, las disputas territoriales, las reformas inadecuadas o fallidas, la violación de los Derechos Humanos, la disolución de estados, el terrorismo, el crimen organizado, alteraciones en el flujo de recursos vitales, etc.

Con estos elementos como telón de fondo, ¿cómo pensar en la seguridad europea? Estuve hace pocos días en una conferencia hispano-británica en la que también estaba el ministro español de Defensa Eduardo Serra, quien afirmó que no se puede desligar el tema de la defensa europea de la fragmentación europea. A principios de siglo no había más de una docena de naciones en Europa. Tuvimos una guerra mundial en 1914; vinieron los americanos a ayudarnos a terminarla y acabamos esta situación con paz pero con dos docenas de naciones. Esa paz fue precaria. Volvimos a tener una guerra; vinieron los americanos otra vez a ayudarnos a terminarla, y al finalizarla éramos ya tres docenas de naciones. Ha caído el Muro de Berlín, se ha fragmentado el sistema comunista soviético; ya somos al menos cuatro decenas de naciones. Por lo tanto habrá que pensar en mecanismos de arquitectura muy compleja para dar respuesta a esta situación. Indirectamente Eduardo Serra estaba explicando un efecto de la globalización que yo no he mencionado al principio: la conciencia de estar en un mundo cada vez más pequeño y más interconectado ha desvelado el deseo de potenciar las identidades nacionales. Y ha hecho aparecer identidades nacionales que no querían o que no habían podido expresarse como identidades propias hasta este momento histórico.

Ante esta situación podría pensarse en un esquema de círculos concéntricos: los países centrales con democracia consolidada, mayor nivel de renta, mayor estabilidad y por lo tanto seguridad y, a medida que nos alejamos de ese centro, disminuyen esas tres dimensiones: tanto consolidación democrática como nivel de renta, como seguridad.

Podríamos situar los países en dos ejes. En uno, este esquema núcleo-periferia, mayor seguridad-menor seguridad; y en el otro las posiciones de los países europeos a favor de una dimensión de defensa estrictamente europea o más proclives a las relaciones con los Estados Unidos.

Vamos a estar condenados, en el sentido positivo de la palabra, a trabajar en esas dos direcciones: por un lado, ampliar los beneficios de consolidación democrática, de economía de mercado y de seguridad; los tres son inseparables y debemos extenderlos a los demás países. Por otro lado, debemos encontrar un compromiso eficiente entre el deseo y la necesidad de crear una dimensión de seguridad europea y el vínculo transatlántico con los Estados Unidos. ¿Puede crearse una dimensión de defensa europea? Europa tiene dos millones de soldados, mientras que los Estados Unidos tienen un millón y medio; pero para dos millones de soldados el presupuesto europeo sumado sólo alcanza entre el 65% y el 70% del de los Estados Unidos. Es evidente que no estamos en un camino de eficiencia y, sobre todo, de adquirir y aplicar tecnologías punta. ¿Qué nos falta en Europa?: mando y control; transporte aéreo, transporte marítimo, es decir, poder mover nuestros efectivos; inteligencia; y crear una base industrial que permita producir el armamento que necesitamos.

Con la situación que tenemos en mando y control, en inteligencia, en transporte y en base industrial, hay que concluir que Europa hoy es incapaz de defenderse y, por lo tanto, prescindiendo de las ideas políticas que se puedan tener, es insensato postular otra cosa que la continuidad del diálogo transatlántico.

Se ha hablado de la Europa de geometría variable, pero tengo serias dudas de que en materia de seguridad y defensa se pueda hacer una Europa de esas características, puesto que ello significa, básicamente, la inclusión o no del Reino Unido. Confiar en que el sentido utilitarista inglés ya modificará la postura británica –siguiendo argumentos tales como que ya que la moneda europea funciona y funcionará, el Reino Unido tendrá, en su propio beneficio, que entrar en el mecanismo de la Unión Monetaria Europea (UME)– no es un procedimiento aplicable a los temas de defensa. No se puede pensar: avancemos en defensa y el Reino Unido ya se añadirá. ¿Por qué? Por muchas razones. Primero porque, en la medida en que esto afecta de forma tan visible a temas que sentimentalmente están ligados a la soberanía, no es bueno que haya geometría variable. Para solventar este problema, Charles Grant, director del Center for European Reform, ha inventado el mecanismo de los anillos olímpicos, es decir, un país podría optar por estar en un anillo de competencias o en todos, o en varios³. Ahora bien, el país que decidiera estar en uno debería estar plenamente en ese campo. Por lo tanto, si se estaba en defensa habría que estar plenamente en el anillo de defensa. Esta es la posición de Charles Grant para encontrar una vía para el Reino Unido: este país no está en el núcleo del tema monetario por el momento; pero si entra en el tema de defensa, tendrá que estar plenamente en el núcleo de defensa.

El Reino Unido tiene que estar, porque es esencial para mantener el diálogo transatlántico. ¿Qué interés puede tener el Reino Unido en participar en el esquema o en los procesos de construcción de la dimensión de defensa europea? Creo que está muy claro: el Reino Unido es tan consciente como cualquiera de nosotros de que su peso en los Estados Unidos depende de su peso en Europa. Y, por lo tanto, no hay contradicción entre la implicación del Reino Unido en los esquemas posibles de defensa europea y sus relaciones con los Estados Unidos. A mayor implicación y liderazgo en materia de defensa por parte del Reino Unido en el proceso europeo, más peso tendrá en los Estados Unidos.

¿Qué es lo que hay que hacer en Europa? Hay que resolver un problema de arquitectura. En parte ya se han señalado soluciones para resolverlo, al integrar la Unión Europea Occidental (UEO) a plazo fijo en la Unión Europea y darle las capacidades de la Secretaría de la UEO a Javier Solana como *Mr. PESC*, que es a la vez Secretario del Consejo Europeo. Y, aparte de una buena arquitectura, lo que se necesita es la voluntad política de querer crear una dimensión europea de defensa. Esta voluntad política en estos momentos se tendría que desarrollar en dos direcciones: la primera es la de la complementariedad de los esfuerzos europeos. Fuerzas conjuntas, equipo conjunto, concentración de las empresas (se ha dado un paso muy importante con la creación reciente de las dos grandes: British Aero Space y la fusión germano-francesa). Por lo tanto, nuevo material y, sobre todo, un esfuerzo europeo en materia de satélites y comunicaciones. En este punto Francia lleva mucho tiempo denunciando que la actuación europea en el conflicto yugoslavo dependía de un solo satélite europeo, por más de treinta de procedencia estadounidense.

La integración de medios y efectivos empezando por la complementariedad no es percibida como una necesidad por toda la opinión pública europea. Sobre todo en el Reino Unido existen recelos ante la creación de fuerzas europeas. Se insiste en que en ningún caso debe existir duplicación con la OTAN y que no se desea contar con un ejército europeo en el sentido estricto del término.

En España esta necesidad es mucho más evidente, porque los españoles hemos visto Europa desde siempre “como el paraíso”, porque en ella estaban la democracia y el bienestar que no teníamos; y las libertades y el bienestar son dos cosas muy importantes. Para nosotros es más fácil comprender que tiene que haber un ejército europeo. En cambio, no podemos olvidar que en el Reino Unido, al menos en el pasado, existía este sentimiento tan común de pensar que cuando hay guerras en Europa el Canal de la Mancha se hace más ancho que el Océano Atlántico.

La segunda dirección es la siguiente: no sólo hace falta voluntad política para avanzar en la integración de los esfuerzos defensivos europeos, sino también voluntad política para trazar una posición de Europa en el mundo. Y aquí hay que recalcar lo que he dicho al principio: si sólo se trata de la defensa europea, no nos hagamos ilusiones, no avanzaremos. Si sólo es la defensa europea, lo más cómodo es que sigan garantizándola los americanos. Entonces, no habrá ni tensión para hacer presupuestos adecuados ni empuje para

avanzar en la integración en este campo. Hemos de proponernos una dimensión más amplia que la defensa europea en el sentido estricto, y esa dimensión supone incrementar la seguridad en un mundo globalizado en beneficio, también, de Europa. Y eso implica que Europa tenga claro que su papel hoy es el de proyectar en el mundo los valores que han hecho que Europa exista: los valores de las libertades y de la defensa de los Derechos Humanos. Sólo si Europa acuerda políticamente tener una política exterior que sirva a estos objetivos, estaremos en la vía de ir resolviendo los demás temas de seguridad en el mundo y de defensa estricta de Europa. Tanto Habermas como Dahrendorf³ han escrito que Europa tiene que ser la primera potencia que no luche por imponer directamente sus intereses, sino por establecer mecanismos crecientes de gobernabilidad mundial.

Durante un tiempo Europa quería ser una potencia mundial. Lo imaginaba incluso Helmut Schmidt. La Unión Europea nace para que no haya guerras en el continente, pero luego Europa con la CEE comprende que el Mercado Común Europeo es una realidad posible y muy beneficiosa y pasa a plantearse, en los años setenta, objetivos más políticos. Y uno de los buenos definidores de estos objetivos fue Helmut Schmidt, quien no se cansaba de predicar que en el año 2015 o 2020 China tendría el PNB de Japón, la India habría dado un salto hacia adelante y Brasil sería una potencia superior a la mayoría de las potencias europeas consideradas individualmente. Para él, si Europa quería estar en una mesa negociando temas económicos o de seguridad tenía que unirse y constituirse en potencia porque cada uno de los países aisladamente no podría negociar en pie de igualdad con esas nuevas potencias emergentes. Esta era la posición de Helmut Schmidt, que me parece válida para entonces. Pero en estos momentos hay que darle un nervio político, una columna vertebral política: el papel de Europa es el de contribuir a la seguridad internacional y a la gobernabilidad mundial precisamente extendiendo los valores que defiende. Y en un mundo en el que el principio de no injerencia ha entrado en crisis en un período tan corto como son los siete u ocho últimos años, Europa tiene un amplio camino abierto en ese campo y eso requiere, como he dicho antes, un replanteamiento dinámico de las relaciones con los Estados Unidos.

Hay que huir de la caricatura. No se trata de que los Estados Unidos, porque Europa se lo diga, paguen las cuotas atrasadas a las Naciones Unidas, cosa a la que están obligados y no habría ni que decírselo, sino que tiene que haber un cambio más profundo de talante. Una prueba de ello es el impulso que deberían dar a la creación de un Tribunal Penal Internacional. El objetivo de Europa es más complejo, implica mantener un diálogo transatlántico eficiente y, a la vez, ir haciendo comprender a los Estados Unidos la necesidad de un enfoque multilateral para que haya una gestión eficiente de la seguridad en ese mundo globalizado. Los europeos tenemos, en este sentido, una mayor predisposición a aceptar esos condicionantes –de las Naciones Unidas o del diálogo con los demás países– y poco a poco hemos de encontrar la forma de ir avanzando con los Estados Unidos en esta dirección. En muchos campos ya se hace:

por ejemplo, en los temas económicos y de comercio internacional. En materia comercial tenemos discusiones muy profundas con diferencias difíciles de resolver pero, simultáneamente, mantenemos una colaboración muy estrecha. También en el tema de la reestructuración de la industria europea de defensa se abren posibilidades a una colaboración con los Estados Unidos por primera vez. Pero tendrá que producirse una apertura simétrica y simultánea de los dos mercados, no sólo de uno.

Por lo tanto, hay margen de actuación, existen posibilidades de avance en este tema, pero hemos de tener presente que el futuro de Europa implica una elección constante en relación con los Estados Unidos. Yo creo que la Europa política que estamos construyendo, la Europa que se dibuja tras el Consejo Europeo de Tampere, va a tener inevitablemente otro encaje con los Estados Unidos, de la misma forma que lo tiene la Europa del euro. La preservación del diálogo transatlántico es una cuestión de imaginación y flexibilidad, en la que hay que lograr que los Estados Unidos entiendan esa nueva situación y en la que los europeos debemos comprender también que su postura, al igual que la nuestra, tiene contradicciones internas de importancia. Los Estados Unidos están en la constante contradicción de querer que Europa incremente su contribución a la defensa colectiva, y comparta más la carga –el debate eterno del *burden-sharing*– pero en cambio no aceptan, o al menos recelan, de una dimensión europea de defensa. Sin embargo, llevamos unos años de cambios que revelan que en todo esto hay unos márgenes amplios de actuación: la transformación de la OTAN, la iniciativa de defensa europea, las reuniones-cumbre en Madrid o en Washington.

Se dice que los países europeos neutrales podrían frenar el proceso. Si se adopta esta dimensión de contribución a la seguridad mundial desde Europa, entonces disponemos de la vía para integrar a todos los denominados “países neutrales”. Porque neutrales, en el sentido riguroso del término, ahora no los hay ni los debe haber. Ningún país neutral puede negarse a la colaboración en los esfuerzos de seguridad europeos si se están dirigiendo a garantizar la seguridad internacional, a hacer política de prevención, o a realizar operaciones de mantenimiento de la paz. En ese sentido, pueden esgrimirse argumentos muy serios con relación a países como Austria o Finlandia.

El proceso de construcción europea tiene dos almas. Una es pragmática, tecnológica, utilitarista: Europa ha de ser útil a los europeos y si no lo es, el proceso de integración no es justificable. La otra, es el alma federal-constitucional: proponerse una unidad política que tenga un papel político y que mejore los niveles de ciudadanía de los habitantes de ese ámbito.

El proceso de construcción de Europa funciona cuando se saben encontrar compromisos entre estas dos almas. Por ello, el riesgo que corremos en los temas de seguridad y defensa compartida es que nos limitáramos al alma pragmática y utilitarista. Con esa sola alma las cosas no saldrán bien, no alcanzaremos los objetivos políticos que hoy son el reto al que nos enfrentamos; aunque esa sola alma es más coherente con la

situación actual de incapacidad de realizar nuestra propia defensa y de necesidad de apoyarnos en los Estados Unidos.

La otra alma pensaría en que es necesario construir una dimensión europea de defensa, en que es necesario incluso pensar en misiones Petersberg en las que no tengamos que acudir a la Alianza Atlántica, sino que puedan ser realizadas por algunos países europeos o por Europa como Unión Europea, y, por lo tanto, en que puede haber unos márgenes de autonomía con relación a la Alianza Atlántica. Esa Europa debería ser muy consciente de su papel en la gobernabilidad mundial y, a la vez, eficiente en referencia a las zonas que tenemos más cerca, por ejemplo el Mediterráneo.

Como en todas las políticas integradas, hay dos caminos para llegar a políticas europeas en materia de seguridad y defensa. El primer camino supone avanzar en la suma de esfuerzos, porque la política integrada es más eficiente que las políticas nacionales de cada uno de los estados. Esta razón es muy evidente en muchas cuestiones de defensa. Pero hay otro camino para ir a la política integrada; es el de asumir la evidencia de que no se trata de que las políticas nacionales sean ineficientes, sino que en muchos casos son imposibles. Por citar dos países, ni Francia en el África Subsahariana ni el Reino Unido en Extremo Oriente pueden pensar en mantener esquemas de intervención o de prevención de seguridad por sí solos. Nuestra soberanía en estos campos ya no existe, y la única posibilidad de tenerla es compartirla. Entonces sí que retenemos parte de una nueva soberanía.

Este es el camino por el que hay que avanzar en los temas de seguridad europea. En el último año ha habido movimientos importantes: cambios de marco y de posiciones, sobre todo por parte del Reino Unido. No obstante, los que nos identificamos más con el alma federal-constitucional en el proceso de construcción europea vamos a tener que seguir vigilando y reclamando una dimensión de defensa europea y un papel nuevo para la seguridad europea si queremos que realmente se prosiga por este camino en el futuro.

Notas

1. Hobsbawm, E. (1995) *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
2. Vid. Por ejemplo, Krugman (1994) *Peddling Prosperity*, W.W. New York: Norton&Company.
3. Grant, C. (1998) *Can Britain lead in Europe?* Londres: Center for European Reform.
4. Por lo que se refiere a Habermas, J. (1997) vid. su ensayo "¿Aprender de qué historia?", en *Más allá del Estado Nacional*. Madrid: Trotta. De Dahrendorf, R. (1997) vid. *After 1989*, Londres: Mac Millan.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

La Alianza Atlántica y el nuevo concepto estratégico.
Javier Conde

La Alianza Atlántica y el nuevo concepto estratégico

*Javier Conde

Como señalan los profesores Bardají y Coma en su contribución al libro *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, por doctrina estratégica "se entiende generalmente la concepción de una determinada disposición de los medios militares que dé satisfacción a los objetivos político-estratégicos especificados por las autoridades nacionales. La Alianza Atlántica ha contado desde el principio con una concepción estratégica que le garantizara el cumplimiento de su objetivo último, la defensa colectiva de sus miembros frente a una agresión armada".

La formulación inicial de la estrategia de la OTAN se conocía como el "Concepto estratégico para la defensa del área del Atlántico Norte". Desarrollado entre octubre de 1949 y mediados de 1950, fijaba una estrategia de operaciones a gran escala para la defensa territorial de Europa. A mediados de los años cincuenta, se desarrolla el concepto de respuesta masiva que pone énfasis en la disuasión basada en la amenaza de que la OTAN se opondría a cualquier agresión contra uno de sus miembros con todos los medios a su alcance, incluyendo específicamente las armas nucleares.

A finales de los años cincuenta y durante casi una década se registra un cambio en la concepción estratégica de la Alianza que marca el tránsito desde la respuesta masiva hasta un nuevo concepto de respuesta flexible. Esta idea se basa en dar a la OTAN las ventajas de la flexibilidad, provocando al mismo tiempo la duda en la mente de cualquier posible agresor sobre la respuesta de la Alianza en caso de amenaza a la soberanía o independencia de cualquier país aliado.

El concepto descansaba sobre el supuesto de que una agresión de cualquier naturaleza llevaría consigo un riesgo inaceptable para el agresor. Estas dos visiones estraté-

*Embajador y representante permanente de España en el Consejo del Atlántico Norte

gicas se contenían en documentos clasificados, que aunque podían servir de guía a los gobiernos aliados para la planificación militar, no iban dirigidos al público en general y nunca fueron objeto de discusión pública en detalle. Reflejaban las realidades de la Guerra Fría, la división política de Europa y la situación ideológica y militar de confrontación que caracterizó durante tantos años las relaciones Este-Oeste.

A pesar de la continuación de la Guerra Fría, la Alianza se fue orientando hacia buscar la manera de reducir el nivel de riesgo y de establecer una relación más positiva con la Unión Soviética y los otros miembros del Pacto de Varsovia. El informe Harmel, de 1967, singularizó la doble vía de la defensa y el diálogo (incluyendo el control de armamentos) como los dos pilares de la visión de Seguridad de la Alianza.

Con el final de la Guerra Fría, la situación política en Europa y la balanza militar se transforman completamente. El cambio del entorno es tan profundo que la Alianza necesita forzosamente adaptarse. Algunas voces cuestionan incluso la existencia de la OTAN: desaparecido el peligro soviético, no tiene sentido mantener una Alianza creada para hacerle frente. La conocida predicción del General de Gaulle ronda en el espíritu de muchos profesionales del mundo estratégico.

En un enorme esfuerzo de adaptación, un nuevo concepto estratégico se desarrolla durante los dos años que siguen a la caída del muro de Berlín, aprobándose finalmente en noviembre de 1991. Este documento tiene importantes diferencias con los anteriores conceptos estratégicos, ya que pone el acento sobre la cooperación en lugar de la confrontación. Mantiene la defensa de los miembros de la Alianza como el objetivo principal de la misma, pero combinado con el compromiso de trabajar para conseguir una mayor seguridad para Europa en su conjunto con una política adecuada de cooperación. Hay otro elemento en el que el concepto estratégico de 1991 difiere radicalmente de sus predecesores: la publicidad. En efecto, el concepto estratégico se hace público, quedando en consecuencia abierto a la discusión general.

En la Cumbre de Madrid de 1997 los jefes de Estado y de Gobierno acuerdan que el concepto estratégico debe ser nuevamente analizado y puesto al día para reflejar los cambios ocurridos en el entorno y en la Alianza desde su adopción seis años antes. Al mismo tiempo, reafirman el compromiso aliado con la defensa colectiva y el vínculo transatlántico y expresan su convicción de que la estrategia de la Alianza debe adaptarse plenamente a los riesgos del nuevo siglo. Tal vez la decisión más importante que se toma es la referida a la ampliación de la Alianza con tres nuevos miembros: Hungría, Polonia y la República Checa. España ratifica su decisión de integrarse en la estructura militar aliada.

El intenso trabajo acometido desde entonces en la Alianza para desarrollar el mandato de los jefes de Estado y de Gobierno se centra en cuestiones clave como las tareas de seguridad fundamentales de la Alianza, el entorno estratégico en evolución, el crecimiento del compromiso de la OTAN con la gestión de crisis y prevención de conflictos, la promoción de la seguridad y estabilidad a través de la asociación y el diálogo.

go, la ampliación de la Alianza, el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, la adaptación de las capacidades de defensa de la Alianza y, finalmente, el control de las armas de destrucción masiva.

El nuevo concepto estratégico, que refleja las discusiones y adaptaciones en los diferentes capítulos señalados anteriormente, se aprueba en la Cumbre Atlántica de Washington en abril de 1999.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE 1999

El concepto estratégico aprobado en la Cumbre de Washington es un documento estructurado en cuatro capítulos que tiene que reunir la doble condición de programa político y guía operativa de actuación para las fuerzas de la Alianza. Los tres primeros capítulos –referidos al propósito y tareas de la Alianza, las perspectivas estratégicas y la seguridad en el siglo XXI– pueden considerarse globalmente como el programa político de la Alianza. El cuarto capítulo recoge las líneas maestras para las fuerzas aliadas y es la parte que tiene que tener validez operativa para las fuerzas puestas a disposición de la Alianza por los países miembros. A continuación se resume el contenido de cada uno de estos capítulos.

Propósitos y tareas fundamentales de la Alianza

El propósito principal de la Alianza es el de salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, lo que se consigue mediante el esfuerzo colectivo basado en la solidaridad y en la cohesión aliadas. La Alianza encarna además el vínculo transatlántico y debe servir como un foro fundamental para las consultas aliadas sobre cualquier problema que afecte a sus intereses vitales. Simultáneamente, la misión esencial de la Alianza es la defensa colectiva contra cualquier amenaza de agresión a cualquier miembro de la OTAN.

El documento reconoce que la seguridad de los aliados puede ser puesta en riesgo por conflictos o crisis que ocurran más allá del territorio de los países miembros, y por ello declara como propósito adicional y nuevo la contribución a la estabilidad en el área euroatlántica.

Para contribuir al aumento de la seguridad y de la estabilidad en el área euroatlántica se consagra una nueva cuarta tarea fundamental que se refiere a su vez a dos tipos de actividades:

1) Contribución a la prevención efectiva de conflictos y a la gestión de crisis, incluyendo las operaciones de respuesta a las crisis.

2) Promoción de la asociación, la cooperación y el diálogo con los países del área euroatlántica con el fin de aumentar la transparencia, la confianza mutua y la capacidad para actuar conjuntamente con la Alianza.

Perspectivas estratégicas

En este capítulo, el documento se refiere al nuevo entorno de seguridad, poniendo el acento en tres ideas esenciales:

1) El principio de seguridad cooperativa, que se lleva a cabo a través de los instrumentos de cooperación bilateral de la OTAN, como son la Asociación para la Paz, la relación especial con Rusia y Ucrania, y el Diálogo Mediterráneo, así como también mediante la acción de las diversas instituciones internacionales cuya actividad se refuerza mutuamente, mencionando expresamente a las NNUU, la OSCE, la UE y la UEO.

2) El desarrollo de los instrumentos internacionales de desarme, control de armamentos y no proliferación.

3) La constitución progresiva de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), a cuyo desarrollo la Alianza esta dispuesta a contribuir.

En la segunda parte de este capítulo, referida a los riesgos y los desafíos de seguridad, se hace mención a la mejora registrada en el entorno internacional, al disminuir la posibilidad de una agresión convencional contra la Alianza, aunque continúan subsistiendo una serie de factores de riesgo de difícil predicción. Entre ellos se mencionan los conflictos de origen étnico, religioso y territoriales; la existencia de fuerzas nucleares significativas fuera de la Alianza; la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores y, finalmente, otros riesgos como el terrorismo, el crimen organizado, el flujo masivo de personas desplazadas y la interrupción de suministros de recursos vitales.

Planteamiento de la seguridad del siglo XXI

Este capítulo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo. Se detallan los instrumentos que utiliza la Alianza para cumplir con el objetivo de reforzar la seguridad y preservar la paz en el área euroatlántica. A estos efectos se abordan específicamente el vínculo transatlántico; el apoyo a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa; la prevención de conflictos y la gestión de crisis; los diversos aspectos del sistema de cooperación de la OTAN (Consejo de Asociación Euroatlántico), Asociación para la Paz, Rusia, Ucrania y –por especial empeño del Gobierno español– diálogo Mediterráneo; la ampliación de la Alianza; el control de armamentos; el desarme y la no proliferación.

Se señala que las capacidades militares de la Alianza deben ser lo suficientemente flexibles para llevar a cabo todo el espectro de misiones, pero contando con un único sistema de planeamiento y una única estructura de mandos y fuerzas.

Directrices para las fuerzas aliadas

Se parte de la reafirmación del principio del esfuerzo colectivo, lo que se traduce en cuestiones concretas que permiten a los aliados beneficiarse de las ventajas políticas, militares y en materia de recursos que ofrece la defensa colectiva, evitando la renacionalización de las políticas de defensa sin menoscabar la soberanía de los aliados. Estos arreglos concretos permiten a las fuerzas de la Alianza el desempeño de misiones tanto de defensa colectiva como de respuesta a crisis y suponen un requisito previo para una actuación coherente de la Alianza en cualquier situación que se presente.

Los elementos principales a que alude este planteamiento se refieren a lo siguiente: el plan común tanto operativo como de fuerzas; la financiación común; la estructura de mandos aliada y los Cuarteles Generales; las formaciones multinacionales; el sistema integrado de defensa aérea; la cooperación en materia de infraestructura, armamentos y logística; los estándares comunes y los procedimientos para el equipamiento.

En las directrices para las fuerzas de la Alianza, se enuncian las capacidades operativas esenciales que deben tener para llevar a cabo todas las misiones como son, además de la interoperabilidad, la capacidad real de combate, la capacidad de despliegue y movilidad, la capacidad de supervivencia y la capacidad de apoyo logístico sostenido.

También se menciona la disposición para hacer frente a los riesgos asociados con la proliferación de armas de destrucción masiva y la capacidad de la Alianza para apoyar las operaciones puramente europeas o aquellas en las que participan países que no son miembros de la Alianza.

La doctrina nuclear de la Alianza, que se recoge en este capítulo, no registra cambios con respecto a 1991, indicándose que estas fuerzas, cuyo propósito fundamental es político (preservar la paz e impedir la coacción y cualquier clase de guerra), deben mantenerse a los niveles adecuados aunque las probabilidades de utilización sean pequeñas. Se recoge la formulación ya existente en el sentido de que la presencia de las fuerzas nucleares americanas en Europa es uno de los elementos que refuerza el vínculo transatlántico, y se mantendrán al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad.

DISCUSIÓN

Sin ánimo de equivocarse, bien puede afirmarse que el concepto estratégico de 1999 es a la vez continuista y novedoso. Continuista porque reafirma el carácter esencial de defensa colectiva como el eje vertebral de la Alianza. Reafirma también –en la parte operativa para las fuerzas– los métodos de funcionamiento en común, que son lo que singulariza a esta organización respecto de cualquier otra que opera en el terreno de la seguridad.

Es novedoso en varios aspectos, que son tal vez los que han producido mayor debate público y que a continuación se tratarán con algo más de detalle. La decisión de intervenir en Bosnia en 1995 es la clave para entender por qué el estricto ámbito territorial de la Alianza es un traje que le queda corto si de lo que se trata no es solamente de garantizar la defensa colectiva de sus miembros, sino también de ser un contribuyente decisivo en un ámbito de seguridad más amplio.

En los cuatro años de Solana como Secretario General, la Alianza desarrolla en efecto un auténtico sistema de relaciones exteriores, que no sólo significa proyectar seguridad en el entorno amplio del área euroatlántica sino también recoger los desafíos principales que tiene ante sí la organización: hacer frente de una manera ordenada a la ampliación de la Alianza y contribuir a generar estabilidad mediante una relación privilegiada con Rusia y Ucrania.

Por otro lado, está claro que el curso de los acontecimientos ha supuesto que en esta organización se ha hecho "teoría desde la práctica", por citar una conocida frase del anterior secretario general de la Alianza. Kosovo ha sido sin duda la cuestión más compleja de los últimos años, como han reflejado las discusiones tanto a nivel de opinión pública como profesional. Kosovo ha supuesto el reconocimiento de la firme voluntad y cohesión de los aliados para defender, incluso con las armas, los principios que proclaman. En un sistema de relaciones internacionales que dista bastante de la perfección, esta intervención efectuada en nombre del derecho humanitario no pretende ser de aplicación universal. Cada caso tendrá que valorarse en función de sus circunstancias y por tanto no cabe extrapolar de una actuación concreta una función de "policía internacional" que no entra en el ámbito de la Alianza, ni que ninguno de sus miembros pretende.

Un segundo aspecto de gran significación es, sin duda alguna, el apoyo de la Alianza a la consecución de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Es esta indudablemente una declaración esencial para que los aliados europeos puedan contribuir de manera más efectiva tanto a la defensa colectiva como a operaciones de respuesta a situaciones de crisis. Si Bosnia supuso una primera constatación de cierta falta de capacidad europea, Kosovo ha demostrado con creces que en los momentos actuales los aliados europeos distan mucho de poder acometer en solitario operaciones de esta envergadura.

Es de sobra conocido que este debate está actualmente en plena ebullición en la UE y, por lo tanto, tal vez sea prematuro terciar en el mismo. Sin embargo, sí creo que algunas observaciones puedan resultar de utilidad.

En primer lugar, me parece difícil que se pueda construir una verdadera Identidad de Defensa en el marco presente de la UE. Las posibilidades actuales de los Tratados no llegan tan lejos, y por añadidura habría que dar respuesta de una manera satisfactoria a la diferencia de voluntades políticas que se registra en la actual composición de la Unión. No parece que, en el horizonte próximo, vaya a resolverse esta cuestión y cabe preguntarse si en un campo como la defensa, donde la voluntad política es esen-

cial, es aplicable un método gradualista. La respuesta deberá venir, más bien, por la vía de algún sistema de cooperación reforzada, en el que tengan cabida las legítimas aspiraciones de aquellos estados que desean ser más ambiciosos.

Por otro lado, hay que resolver también el esquema, que a veces parece contradictorio, con el que EEUU aborda la creación de un potencial significativo en esta materia por parte de los europeos. Por un lado, se reclama mayor esfuerzo a este lado del Atlántico, y por otro, se aventuran una serie de temores respecto de lo que pudiera significar cualquier consolidación europea.

A veces el discurso norteamericano más parece un sermón que una verdadera construcción política, en donde el papel de Europa como auténtico socio de EEUU ocupe el lugar que verdaderamente le corresponde. El vínculo transatlántico es una cuestión esencial para los europeos que, entre otras cosas, ha permitido alcanzar unas altísimas cotas de estabilidad y prosperidad en Europa. No cabe, por tanto, concebir las futuras relaciones entre los aliados de una y otra orilla atlántica como unas relaciones antagónicas. El empeño de aquellos gobiernos europeos —entre ellos el de España— por dotarse de una mayor capacidad de actuación en esta materia debe interpretarse como la consecuencia lógica de un proceso de integración a todos los niveles inédito en la historia.

El futuro inmediato será de importancia fundamental en el terreno de la seguridad y defensa. Espero que los europeos no nos perdamos por los vericuetos de la discusión institucional, sino que abordemos con realismo y decisión cómo poner remedio a las carencias que se han evidenciado.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**New Challenges for European
Security.**

**Operability and Shared Responsibility After New Membership
(First Impressions from East-Central Europe).**
Pál Dunay

Operability and Shared Responsibility After New Membership

(First Impressions from East-Central Europe)

*Pál Dunay

On 12 March 1999 three countries that had been parties to the Warsaw Treaty Organisation (WTO) and members of the Soviet-led military alliance based on this Treaty as little as 10 years ago joined the Atlantic Alliance. The first phase of NATO enlargement to the former Warsaw Treaty, and somewhat more broadly to the East, has thus been completed. It is open to question when this is going to be followed by a second wave. The experience of the first three new members from the East will thus be exclusive and decisive for at least some years to come. It is decisive not only in the political life of the three new members, but also of the Alliance. The performance of the Czech Republic, Hungary and Poland, their readiness to play along with other members of the Alliance, to contribute to extra-territorial operations, to modernise their training and equipment may be regarded important when the Alliance is to decide if and when to continue the enlargement process. Consequently, the three new members should live up to their responsibility and recognise that they can do a major disservice to the enlargement process, and more generally to the Alliance if they turn out to be troublesome allies.

This paper argues that the integration of the three new members will affect both “sides”. It has been evident for some time that the threat perception, security policy, and military strategy of the three new members have been undergoing a major re-

arrangement, both during the phase of preparation for membership and since their accession. It could be less evident that the Atlantic Alliance will not be left unaffected by, presumably only, the first wave of eastern enlargement. I think this to be correct despite the probably wide-spread assumption that the mutual influence between the three “new” and the 16 “old” member-States will be asymmetric. The 16 “old” member-State will most probably exert a greater influence on the three than the other way round.

The accession process has remained for most part political. Military-technical considerations played no role in an early phase of the process and a limited one afterwards. Consequently, the Atlantic Alliance has remained with the task of integrating the three countries militarily largely following accession. This seems to be correct in spite of the major contribution of Partnership for Peace and the participation in the IFOR/SFOR operation to military adaptation during the Kosovo conflict. In spite of this one can state that the three do not live up to NATO standards militarily, though, of course the expectations presented by different members are not identical. The U.S. is certainly more demanding than some smaller European member countries.

One could go further and state that the three new members represent a “new generation” of military-technology in NATO not possessed by any other member-state in the Alliance. This is the equipment of the Warsaw Treaty made in the Soviet Union or under Soviet licence. This statement is certainly correct. It would be necessary, however to pay attention to the fact that several members of the Alliance were not entirely compatible with NATO standards for a long period of time after accession. (e.g. Germany until 1967, Denmark until 1972.) Thus the question is not whether the new members are compatible now. It is whether they make steady and sufficiently strong efforts to achieve compatibility in key areas soon or they don't. In order to make the three countries eligible for membership the requirements were lowered to minimum compatibility in certain key areas. It is for a fact that not even those have been fully met.

The Czech Republic, Hungary and Poland can be regarded as countries with similar characteristic features, which is true insofar as all the three countries are: 1) located in East-Central Europe; 2) new democracies; 3) former members of the WTO; and 4) it was their strong will and efforts that was rewarded by membership in NATO. If one takes a close look to this list it is easy to conclude that the common features are either of very general nature or they are related to the past. There are some important common politico-military aspects of the three countries. None of them is a great power or even a large country. *Without exception none of them has pursued a policy taker –rather than a policy maker– role in their international affairs since the end of the Cold War.* Furthermore, their defence sectors (and defence budgets) were in steady decline during the larger part of the last decade. This trend was halted in 1997 or in 1998 and was promised to be reversed during the accession talks. Each of the three has dated military equipment, and joined NATO with overwhelmingly Warsaw Treaty (Soviet, or Soviet-licensed) armaments and equipment.

There are major differences among the three as well. They have been largely overshadowed by the commonalities and the fairly little knowledge of the specificities of the countries of the region in the West. If one takes a closer look at the Western attitude toward East-Central Europe the conclusion can be drawn that the knowledge of the former has developed gradually throughout the 1990s. We have reached a phase when not only experts and analysts can differentiate between e.g. Warsaw, Prague, Bucharest and Sofia, but business circles and Western political establishments can do so as well.

In the beginning of the 1990s it was enough to state that Czechoslovakia, Hungary and Poland were all members of the Warsaw Treaty Organisation, Soviet troops were stationed on their territory and the political control of the armed forces was carried out by the Communist Party. In the late 1990s (now 2000) it is necessary to know why the role and prestige of the armed forces in the societies of the three new members is different. It is furthermore important to know, in light of the different standings of the militaries, what level of professional expertise can be expected to develop in defence matters and to what extent can sacrifices be expected to be made and legitimised in the society.

It is the starting point of the paper that the three new members have become different in nearly every aspect of their security and defence and thus it is for the most part impossible to draw major general conclusions for the future of their NATO contribution beyond a certain point of generality. The relevant differences are as follows: First, the size of the countries. Poland claims to be a middle power whereas the Czech Republic and Hungary are significantly smaller. The latter two are of similar size and population. Second, their geo-strategic location. Poland is the second member of the Atlantic Alliance, having a (661 km-s) long land border with Russia and another long one with Russia “proxy” Belarus. Hungary is neighbouring the CIS area (Ukraine) and more importantly three former Yugoslav republics, including (as the only NATO member-country) Serbia. The Czech Republic, for the first time in its history, has an enviable location, surrounded by allies (Poland and Germany) and friends (Austria and Slovakia). It is a lower common denominator that the three countries are the eastern-most members of the Atlantic Alliance, “front-line states” which are of the view that the defence of their national territory matters.

Third, the location has major repercussions for the threat perception of the three countries. Whereas the Czech Republic is in a threat-free environment, the other two perceive some threat. Traditionally, Hungary has underestimated the military threat, whereas Poland, for historical reasons, has tended to overestimate it. Fourth, they have different military legacies. In the Czech Republic and Hungary there is a deep-rooted disbelief in the possibility of national self-defence. The Polish military heritage makes it easier to legitimise major defence efforts than the Czech and the Hungarian ones.

Fifth, the Czech Republic is unique in the sense that the army of that country is the only one from among the three that never ruled the country in its entire history¹. Sixth, the three countries had different arms industries and exports. Czechoslovakia used to produce

and export armaments on a large scale (the more sophisticated part of its production base was inherited by the Czech Republic). Poland had a comparatively smaller, though still significant, industry. Hungary's was insignificant and specialised in the Warsaw Treaty /bridging equipment and radio transmitters. Lately it has largely been reduced to supplying the country's defence forces with uniforms and ammunition. Thus its military companies were wound up or privatised when the military production terminated. Seventh, the three countries differed in the way their transition took place in the defence sector. Due to the nature of the Czechoslovak Communist regime between 1968 and 1989 and to the subsequent "enlightenment" early efforts were made to create a new military leadership, and thus some "human compatibility" with NATO. In the other two countries the change has been hesitant due to the more gradual transition. In Poland a certain breakthrough was achieved in 1996, whereas a major defence reform has recently started in Hungary, promised to be continued.

THREAT PERCEPTIONS, STRATEGIC CONSIDERATIONS

Ever since the three new NATO members left the Warsaw Treaty a decade ago their declared threat perceptions –and the military strategies based on it– have followed a similar pattern. The East-West confrontation was replaced by uncertainty as the main source of threat and thus a highly ambiguous image of an enemy developed for countries of the region. Moreover, the security perception of the countries of East-Central Europe, including the three new members of NATO, deteriorated during the first years of the post-Cold War era. These comparatively small countries, exposed to new and unknown dangers, hot wars instead of a cold one, felt e.g. "more insecure in 1994 than they did in 1989"². It was more or less clear that countries of the region were of the view there was no individual (i.e. non-collective) remedy for their diminished security. With NATO membership this remedy has been provided and now each feel significantly more secure than here-to-fore.

On the one hand, the above-mentioned uncertainty carried the advantage of making nearly any strategic rearrangement possible and provided for the foundation of the necessary flexibility in military matters. On the other, it carried the danger that in light of other priorities no particular attention would be paid to defence matters, with no resources being allocated to maintain (or establish) modern armed forces.

The situation was aggravated by subjective factors. Namely, in light of the uncertainty of the danger in carrying out experiments in the defence sector and also in regards the disrespect towards the autonomy of the military profession, which was further exacerbated by the arbitrary reference to the "civilian control of the armed forces", very often meaning direct interference of the political leadership in strictly military matters. Civilian defence

ministers were understandably unable to cope with complex military matters and have only exceptionally realised that there is only one way to break the vicious circle: to separate the different functions and respect the autonomy of military authorities.

There is another side of the coin, however. Namely, the Warsaw Treaty was a highly centralised organisation also in military terms. In coalition warfare, the decisions were in the hands of the “lead nation” of the Warsaw Treaty. In spite of the training received by many Czech, Polish and Hungarian generals in Soviet general staff academies, the ultimate decisions on the strategic level remained in Moscow’s domain. It remained for the commanders of the smaller Warsaw Treaty countries to integrate their troops on the operational level with Soviet-led forces³. Consequently, one has serious doubts whether anyone in any of the three current new NATO members had relevant strategic knowledge when the Warsaw Treaty came to an end⁴.

Thus, throughout the 1990s one has experienced a certain helplessness in East-Central Europe as far as the military component of security was concerned. The laymen’s positions on both sides (defence-political and military) of the decision-making process resulted in brinkmanship. Hasty military reform plans were not followed by implementation because over-politicised decisions could not respect the military life-cycle. The autonomy of the military was not respected by governments. Had it been respected the outcome would not have been different as politics was not in the position to allocate the necessary resources to back decisions. In the previous paragraphs I tried to prove that the fault-line in defence policy was not only the reflection of an objective situation, but of subjective factors as well. Surprisingly, these have had some positive repercussions; for it is easier to carry out strategic integration in the absence of a national security strategy based on in-depth consideration of national interests that would contradict upcoming commitments in the Alliance. The ease with which the NATO integration of military thinking of the three countries takes place is not only due to the fact that the three countries are policy takers internationally; rather it is also due to the severe imbalance between the existence of relevant strategic knowledge in the Alliance and some of its leading member States, most notably the United States, on the one hand, and the lack thereof in the three new member-states, on the other. Those from the new member States who have acquired relevant strategic knowledge after the end of the East-West conflict went through training at Western military academies and were thus in most cases trained in the spirit of Alliance strategy.

It has been emphasised many times that to develop civilian expertise in defence matters is a long and painstaking process in countries where it was non-existent for decades. It is seldom mentioned, however, that in countries where the theoretical basis for defence –and the military practices that outgrow from it– had to go through fundamental change in a relatively short time period, the relevant professional military expertise may stay at a low level for a long time. It seems that the military professionals in East-Central Europe were in similarly deep trouble as their civilian counterparts during the 1990s. Under the conditions

mentioned above the strategic adaptation of those countries that became members of the Atlantic Alliance in March 1999 could not have started with the chance of success without a major external force that could provide the necessary inducement and orientation.

It is open to question whether the three new members of NATO will represent certain unique strategic features in the Alliance framework. It is necessary to refer once again to the different geo-strategic location of the three countries in this respect, where it has to be emphasised that in light of the existence of the common strategy of the Alliance, national strategic peculiarities may remain tacit. In politico-strategic terms one has reason to assume that at least Poland and Hungary will attribute greater significance to the defence of national territory than many other member-States. This might result in some disagreement between some of the new members and the United States, which currently appears as champion of giving priority to power projection and the reduction in the importance of defending territory. This would be deplorable as the new members, at least as far as the two countries mentioned above, inasmuch as they have a solid Atlantic emphasis in their security policy. Suffice it is to refer to a Polish and a Hungarian document in this respect. The former states that "All arrangements concerning European Security and Defence Policy ... should reinforce the transatlantic link and the US presence in Europe and thereby stability and security on the continent"⁵. The Hungarian paper does not differ by much: "NATO's collective defence commitment constitutes the key guarantee for Hungary's security. ... The continued commitment to a firm transatlantic relationship and the strategic co-operation between NATO and the European Union are the prerequisites of ... effective European crisis prevention"⁶. In light of the recent NATO membership of the three East-Central European States and their aspiration to gain EU membership in the years to come it is in the best interest of these countries to consolidate the second pillar of the EU and establish European defence in close cooperation with the U.S. and without conflict between the two.

CONTRIBUTION TO THE MILITARY CAPABILITIES OF THE ALLIANCE - NOW AND IN THE FUTURE

While it is easy to understand how NATO could contribute to the security of the three countries it is less evident whether the Alliance has become "better off" with eastern enlargement. Politically, arguably it has. The (first) eastern enlargement sends the message that the East-West division can be overcome and offers the prospect of membership to other eligible countries, thus carrying an important message. It can also be argued that enlargement further consolidates stability in the region.

In military-strategic terms, the enlargement is a mixed blessing, which can be assessed differently depending upon the starting point. On the one hand, it can be seen as extending the area of responsibility of the Alliance to countries that may be exposed to some security challenges, i.e. to areas where it eventually might be necessary to fulfil the promise of collective defence. If one accepts this, enlargement can be regarded as a net loss. On the other hand, however, one can conclude that since 12 March 1999 the security guarantee has been extended to countries, which de facto belonged to NATO's area of responsibility earlier as well. If one shares the latter view, the assessment is to the opposite, enlargement is certainly not a net loss. This simplified picture, however, does not give any idea about the contribution the three new members can make to the Alliance.

If one accepts that the three new members' NATO contribution in the future is dependent upon a major modernisation of their armed forces it certainly affects their NATO perception how this requirement is presented to them and to what extent they are willing to meet it. The three new members are relatively poor countries, both as far as their gross economic output and their per capita GDP are concerned. Can the three finance the necessary modernisation and what do they have to do? These were the two questions dominating the pre-accession discussions.

There is no need to enter into details concerning different estimates about the costs of enlargement, seeing as that each of the four studies prepared in 1996 and 1997 seemed to have been manipulated or, to put it differently, each had started out from certain assumptions that have since proved unfounded. The first two, those of the RAND Corporation and of the Congressional Budget Office considered full compatibility of the new members as an early objective. Furthermore, if both made their calculations based on traditional military threats, one would be tempted to say they inflated the perceived threat. And even though the calculated costs were fairly high for the members of the Alliance, old and new, these studies might have been willing to indicate that the costs were unaffordable. They did not, though.

When enlargement became a widely shared objective of the Alliance and the U.S. administration two further studies came to light. The State Department concluded that direct enlargement costs would be 700-900 million USD, or 9-12 billion USD totally for the period between 1997-2009, the date by which new members were "anticipated to have reached a mature capability"⁷. In the autumn of 1997 the Alliance also published its own report that went further down with the estimates, stating that the overall cost of enlargement for the 16 members would be approximately 1.3-1.5 billion USD. Perhaps the impression is that the numbers were incredibly low in order not to cause any problems to any one of those sixteen States that still had to ratify the accession protocols with the Czech Republic, Hungary and Poland. One can only guess how the several dozens of billions of USD estimated by some U.S. institutions were reduced to less than 1.5 billion. There is neither a single nor a simple answer to the

question, but it has to be noted that a good portion of the costs have since been reallocated and will have to be borne by the new members themselves. As the costs on the new members have not grown exponentially, this explanation could not cover the difference of estimates fully; there was another major difference in the calculation method. Namely, the NATO estimate was based on extensive evaluation visits in the three countries, which extended beyond interviews with the military leadership. Visits took place at major military installations, including airfields, where the capacity to host NATO reinforcements in case of necessity was thoroughly analysed. As one NATO official involved in the drafting of the document put it: one of the reasons why the estimated cost of enlargement was so low was that NATO, in light of field experience, did not go for “gold-plated solutions” but for minimum compatibility.

As the major portion of enlargement costs are to be covered by the new members the Alliance has given priority to the steady, transparent and predictable increase of the defence budgets of the three countries. These took commitments to increase their defence budgets by a certain percentage point of their GDP in the coming years in order to reach the NATO average. There is a lot to catch up with for two reasons: defence allocations during the existence of the Warsaw Treaty were used to maintain an antiquated military structure; and after the end of the East-West conflict the defence budgets had been declining steadily until the late 1990s in each country.

According to the latest data available from among the 19 members of the Alliance, the defence budgets of the Czech Republic and Hungary increased the most significantly. In comparison with the previous year, the defence budgets of the Czech Republic increased by 8.3, Hungary by 6.7 and Poland by 2.1 per cent in real terms in 1999. A problem for the future is that according to plans the new member states will increase their military allocations on the basis of an increasing GDP. This, as the example of the Czech Republic has demonstrated in the past few years, is not a foregone conclusion⁸.

One should raise the question whether this is the most effective way to increase the defence efforts of the new members. This approach, which focuses on the fiscal aspect of the compatibility of the new members' armed forces with NATO standards, has been present since the beginning of the enlargement process and has proved at least partially to be a fault-line. Except for selected areas where it is important to achieve minimum compatibility, the need to increase the defence budget has not been specific enough and has not contributed to the achievement of certain force goals, goal requirements which appeared fairly late in the accession preparation process. The Atlantic Alliance and some of its leading member states did not understand that the increase of military allocations did not automatically guarantee that the money would be spent well and thus be reflected in an improvement of military capabilities. An ineffective military structure, not to mention an incompetent or corrupt military leadership, may easily waste the increasing military allocations. On the other hand, the increased resources may also be used to ease

accumulated social tensions in the military⁹. The lesson one can draw from the experience of the first eastern enlargement of NATO is that it is necessary to agree upon concrete force goals much earlier in the accession process in the future.

The Military Committee of the Alliance directed SHAPE (in co-operation with SACLANC) to prepare a study on the military requirements of an enlarged NATO. The Military Committee directed SHAPE to focus the study on enlargement requirements eligible for common NATO funding in four areas: command, control and communication (C3) capabilities, necessary integrated air defence and associated air command and control, reinforcement infrastructure, training and exercises. Though it is impossible here to enter into details on every aspect of these, it has to be noted that the so-called Bi-MNC Requirements Study spelled out that the C3 requirements were crucial and had to be met as soon as possible. The initial focus was on linking NATO headquarters and “invitees” headquarters as integration into the Integrated Air Defence System is mandatory. Upon accession the invited nations’ Air Sovereignty Operations Centres (ASOCs) had to be linked with NATO air command and control. After accession, additional command and control upgrades were necessary to further integrate new members into the air defence system of NATO and, ultimately, into the emerging Air Command and Control System of the Alliance. The study concluded that the combined force levels of the 16 and the invited members were adequate to cope with the assumed threat. Infrastructure required for transport of land reinforcements in the invited countries was also found adequate, whereas reinforcement air-bases were found to require improvements to meet NATO standards. It was clear that due to the differences in interoperability in command and staff procedures, considerable effort would be needed to train, exercise, and assess the new members’ capabilities in these areas.

A lot has happened ever since the three countries have been invited to negotiate NATO membership. As the results of adaptation have become an “in-house matter” after the accession of the three countries fairly little is known about the level of compatibility achieved. It may be illustrative, however, that during the Kosovo operation that started 12 days after accession, the Hungarian airspace was still patrolled by the aircraft of other NATO countries, and not by the Hungarian air force because the Identity Friends-or-Foe (IFF) system was not NATO compatible and the presence of Hungarian planes in the country’s (own) airspace would have created problems for the operation. If this information is correct, then at least in one area minimum compatibility was not achieved by accession¹⁰. It is not known, however, whether the IFF incompatibility was the real reason. Possibly not even the air-wing of MiG-29s –of which 27 pieces are still in the arsenal, the most modern planes of Hungary– could have carried out the patrolling function¹¹.

Modernisation of the arsenal is another requirement in order to meet the technical interoperability with NATO forces, which should be done by either upgrading existing weapon systems or procuring new ones from abroad. There is a lot to do in this area.

For some reasons particular attention has been paid to the procurement of multipurpose aircraft. This has been the case despite there being many other areas where major procurement could occur ranging from air transport to helicopters and others. All three countries have slightly different opinions concerning their domestic industrial potential and financial constraints. Poland, for example, has contemplated building its own aircraft factory or assembly line of Russian Su-39 and buying over 100 modern Western multipurpose planes like F/A-18 Hornet, F-16 Falcon, Mirage 2000 or JAS-39 Grippen. The Czech Republic has decided to produce its own light combat aircraft L-159 (in cooperation with Boeing) to replace old Russian Mig-21 and Mig-23s (temporarily) and to buy from the same range of Western aircraft like Poland later. Hungary has considered buying 30 or so new Western aircraft to modernise its air defence in the much the same way as the Czechs and the Poles. It would be in the best interest of all three countries to buy the aircraft together from the same source in order to minimise the costs and then make maintenance and operation cheaper. For some reasons, though, perhaps because of different national interests, it seems common procurement is not going to take place. The options have gradually narrowed down. For technical (high maintenance costs, high level of fuel consumption) and political reason (the uncertainties of the market), as well as for the non-compatibility of Russian equipment, it is highly unlikely that any of the new member-states would buy Russian made planes. France, too, did not offer its most modern aircraft for sale to the new members: for this, the French aircraft may also be out of the race. The JAS-39 seems to be an attractive option, particularly if one takes into account the flexible financial arrangement offered, but it has not been exported widely; plus the United States, whenever the procurement becomes topical, in all likelihood will use its persuasiveness to convince the new members to “buy American”¹².

All the three new member states understand the importance of intellectual interoperability with NATO. This includes not only the way of thinking but also language training and the implementation of operational command procedures as the basis of cooperation between armed forces. It looks now that the most difficult part of intellectual interoperability will not be the command of the English language. There is in each country a number of officers whose knowledge is reasonably good, which may be not worse than some other member State's. Rather the most demanding element seems the application of standing operating procedures (SOPs). Already there is a number of officers who work at different NATO headquarters and the preparation of others is a priority of each MOD¹³, but it is an open question how their knowledge will be used after their return from the respective NATO commands. The problem of preparing NCO personnel for positions may be more severe.

Though the three countries have certainly set out to reach compatibility with NATO standards, their advance has been hesitant and uneven in certain critical areas. As one might expect Poland has taken the lead in its efforts based on its security concerns, its

high GDP growth rate and broader social support for defence. The Czech Republic, particularly by a major sudden increase of its defence budget, has made efforts to upgrade its defence. This has been crippled, however, by slow economic growth since 1997 and the conveniently threat-free atmosphere that does not provide for extensive support of defence efforts in the society. Hungary represents a very interesting case. In spite of its geo-strategic location, which places it adjacent to any conflict in the post-Yugoslav space, it has been lagging behind in meeting each target goal. The defence budget has started to increase but due to the insufficient accomplishments of military reform it has not contributed to the fulfilment of force goals. This insufficiency is due to a number of factors ranging from the policy of the government and the incompetence of the leadership of the Ministry of Defence to the personal conflicts diverting valuable time and energy away from military reform. The current government upon its inception of power in the summer of 1998 declared NATO accession a “done deal”. It did not realise that though accession had been completed as a diplomatic task, the military implementation was just about to begin and would require the concentration of resources, human and material alike. As part of a political deal, the two top level jobs in the Defence Ministry were filled by people who have so far demonstrated utter incompetence. Furthermore, instead of focusing on the strategic review, the energies of some competent leaders of the ministry have been sapped by personal rivalries and the regulation of such marginal issues as the place of the chief of staff in the (re)integrated defence ministry’s hierarchy. One hopes that sooner or later Hungary will live up to its responsibility and be a far more performing member of the Alliance than it is nowadays.

If one assumes that the contribution of the three new members to the performance of the Alliance as far as their military competence, human compatibility and armaments are concerned has been marginal at best the question emerges: Is there any contribution that the Czech Republic, Hungary and Poland can make? The answer is conditionally in the affirmative. The three countries have been contributing both before and after accession to different peace operations including Desert Storm, IFOR/SFOR, the Kosovo operation and KFOR. While the military significance of the contributions may be belittled, it is important to state that the success of such operations is often dependent on the involvement of several countries, large and small. It is also important to note that all the three countries “inherited large training facilities from the Cold War period, which have already won great favour with NATO troops. This is an important asset, given the tighter political and environmental constraints some Allies are facing in using their domestic facilities.¹⁴⁷” Last but not least, Hungary has also contributed to the success of peace settlements in the post-Yugoslav area, offering its airspace for monitoring by AWACS planes and, later, hosting IFOR and SFOR troops prior to their deployment to Bosnia and Herzegovina. One can conclude that, even though the contribution of the three is primarily of political and logistical nature at present, their contributions to non-Article 5 operations and the

readiness to offer their sovereign territory for such missions demonstrated high levels of commitment even before accession. Whether the adaptation process of the three countries beyond minimum compatibility will be sufficiently successful remains to be seen. This process is underway, though the result remains inconclusive for the time being.

LESSONS FROM AN OPERATION

On 12 March 1999 three countries joined NATO. Less than two weeks later the Alliance was at war. The three countries had to share the responsibility with the other members without having the multiyear experience in the Alliance. I do not intend to deal with the general conclusions one can draw from the Kosovo operation for the functioning of the current international system or for the evolution of international law. I confine myself to what one can learn concerning the contribution of the three new members. The conclusions may be divided into two parts: General ones applicable to all three new member States and ones that are specific to one country or the other, among which are the conclusions relevant to Hungary. Hungary had a unique role during the conflict as member of the Alliance. It has a long land border with Serbia where a more than 300,000 ethnic Hungarian minority lives. Both features are unique and of utmost relevance in the Alliance.

The following general conclusions can be drawn. The Alliance with 19 members functioned just as smoothly as it would have with 16 or less countries¹⁵. The three new members understood their role in the operation and were ready to play a policy taker role. They were playing along with other members of the Alliance in spite of the severe conceptual shortcomings of the operation¹⁶. With one exception the three did not take the diplomatic initiative and let other players (the U.S., the EU and Russia) make attempts to solve the conflict. All three kept low profiles and it was apparent they were going through a NATO “crash course” in practice. They demonstrated resolve to live up to the responsibility expected from members of the Alliance without challenging consensus.

In light of Hungary’s special interests the issue of the Kosovo air campaign appeared on different levels of the country’s agenda. When making an attempt to contemplate the country’s role it is impossible to draw any conclusion without paying attention to three levels simultaneously. Though it would be tempting to analyse the position of the government exclusively, this would not indicate the complexity of the Kosovo operation for Hungary. It is therefore also necessary to follow Hungary’s attitude as a new member of the Alliance that gained membership after several years of determined effort to join NATO. One must not ignore the domestic political aspects as a third level of analysis either¹⁷.

On the government level Hungary proved to be a loyal and trustworthy NATO ally. From the very beginning it did not hesitate to take decisions necessary to support the operation to the maximum extent. The very day the operation started the Hungarian Parliament passed a resolution that permitted NATO aircraft not only to use the airspace of the country but to use the airfields and their service facilities by NATO reconnaissance, fighter and transport planes as well as helicopters¹⁸, permission which was taken advantage of quite extensively by the Alliance. Several times it was emphasised that NATO did not expect Hungary's direct involvement in the operation¹⁹. There was, of course, huge interest whether the operation would continue with the use of ground forces. The Prime Minister denied that such an option was ever considered, whereas the minister of defence was of the view that consideration was indeed given to launching the offensive from Macedonia (and thus not from Hungary)²⁰. The geographical question was particularly sensitive for a number of reasons; primarily, as the terrain in the north of Serbia (from the direction of Hungary) would have been more conducive for the launching of a land offensive than from any other conceivable direction.

Hungary was interested in preventing installations in Vojvodina, which is more than 15 per cent inhabited by ethnic Hungarians, from being targeted. The Alliance also took into consideration the specific character of some parts of Yugoslavia, practising self-constraint in Montenegro as it had a pro-Western government and a constitutional status that distinguished it from Serbia. Even though the Alliance noticed the Hungarian concern related to Vojvodina, it was not in the position to exclude the region from the target list. As was mentioned by NATO sources: One of the objectives of the NATO operation is "to prevent Belgrade's military machine to feel safe anywhere in its territory"²¹.

Hungary's resolve as a new ally was tested on a number of occasions. When Russia and Belarus sent humanitarian aid to Yugoslavia in April the trucks were stopped on the Ukrainian-Hungarian border. The Hungarian authorities concluded that there were several items in the trucks whose supply would be in violation of the UN embargo²². In the end, the embargoed products were returned to Ukraine (and further to Russia). The Hungarian Ministry of Foreign Affairs took the commitment to provide Russia with a list outlining transit requirements to Yugoslavia. The reference to the UN embargo, and not to the ongoing NATO operation, proved particularly useful as it provided solid legal ground²³.

In sum, a realist analysis of the Hungarian attitude during the Kosovo operation could conclude that the Hungarian government cooperated at a high level with its new allies and was ready to make sacrifices in spite of its difficult situation and somewhat controversial interests in the conflict. The positive assessment during the Kosovo operation does not, however, extend to the post-conflict phase. Already during the war the Hungarian conservative government was not strong enough to take a tough stance

against those extremist forces that thought it was time to consider some vaguely formulated territorial revision. It took Prime Minister Orbán two months to disassociate himself from those extremist circles in an interview with *Frankfurter Allgemeine Zeitung*²⁴. In July 1999 the Hungarian Prime Minister found the opportunity to raise the issue of autonomy for ethnic Hungarians in Vojvodina in spite of the repeated requests of his negotiating partner not to do so, the context being that, in light of the sacrifices the Hungarian community had to make during the air campaign against Yugoslavia, the community “deserves” autonomy. Informally, this request was declared a “disproportionate demand”. Six weeks later in a radio interview the Prime Minister said it was useless “for the government to sharply dissociate itself from the HJLP’s²⁵ efforts for border revision”, adding that the government should be tackling more important questions. Border revisions and other HJLP issues do not belong to these questions, he said²⁶. It remains to be seen whether this relatively weak stance on a major foreign affairs issue is based on a temporary misperception or is it a long term deviation from a reasonable foreign policy based on consensus.

CONCLUSION

The three new members of the Atlantic Alliance, while not being adequately prepared militarily upon accession, have demonstrated high levels of loyalty ever since, being ready to make certain sacrifices in the service of common goals both before and after accession. This was demonstrated particularly clearly during several peace support operations before accession and during the Kosovo campaign afterwards.

NATO should use the experience from the first wave of eastern enlargement when preparing for the integration of other States from the same region. This is particularly important when fiscal priorities are turned into force goals. In light of the long military procurement life-cycle it is premature to tell whether the three countries are on the right track as far as technical and human compatibility. No doubt, there are both encouraging and discouraging signs. Bearing in mind the complex system of priorities in front of each government of East Central Europe some pressure may be necessary in order to show the direction each should take. In this respect the helpful orientation should come from those NATO member countries that have accumulated the necessary experience and the sufficient empathy to understand the problems of the countries in transition.

Notes

1. Daniel N. Nelson, Civil Armies, Civil Societies, and NATO Enlargement, *Armed Forces and Society*, vol. 25, no. 1, Fall 1998, p. 139.
2. Jeffrey Simon, Central European Security, 1994: Partnership for Peace (PFP), *INSS Strategic Forum*, no. 1, 1994, p. 1. (The exception in this respect was the Czech Republic where, following the dissolution of Czechoslovakia, and thus the “move” of the country to the West the population felt more secure than before.)
3. This point is not entirely correct as some doubts may be raised concerning the subordination of Romanian forces to Warsaw Treaty command. It is certainly correct as far as the three new NATO members, however.
4. This point can be supported by personal impression. Whenever one met ranking military people from the three countries during the 1990s and started to systematically investigate the strategic position they found tenable it was striking to notice how little orientation the military could provide. More often than not generals tended to speak about security (and not defence) policy.
5. Polish position on the development of European security and defence policy. Manuscript, November 1999, p. 1.
6. Hungary’s position on European security and defence. Manuscript, November 1999, p. 1.
7. Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organization: Rationale, Benefits, Costs and Implications. The executive summary is reprinted in August Pradetto/Fouzieh Melanie Alamir (eds.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, 1998. Nomos Verlag, Baden-Baden, pp. 272-275.
8. It goes beyond the scope of this paper to enter into details on the delicate relationship between the increase of defence appropriations on the one hand, and the reduction of budget deficit in order to meet one of the Maastricht criteria of the EU on the other.
9. It is worthy of mention that the Hungarian defence minister announced in December 1999 that in the year 2000 the living and working conditions of servicemen will significantly improve. It is open to question whether such, undeniably necessary, improvement will not take place at the expense of urgently needed modernisation of the military structure or the acquisition of modern armaments and equipment. See: Haderő átalakítás 2000-től: javulhatnak a katonák élet- és munkakörülményei /Reform of the defence forces from the year 2000: The living and working conditions of the soldiers may improve/, <http://www.mti.hu>, 29 December 1999.
10. This practice has continued since the end of the Kosovo operation. See Zord Gábor, NATO-örjárat a magyar égen: Szövetséges gépek a légtérben /NATO-patrol in Hungarian sky: Allied planes in the airspace/, *Napi Magyarország*, 21 December 1999. See M.P., Repülőtender csak 2008-ban /Aircraft tender in 2008 only?/, *Népszabadság*, 13 October 1999.
11. Due to the shortage of spare parts the MiG 29s are “cannibalised” in order at least some of them could fly. For the sake of accuracy one has to mention that this practice is not unknown in other NATO countries either.

Operability and Shared Responsibility After New Membership

12. The issue of purchasing modern multipurpose aircraft may not be particularly topical bearing in mind the prohibitive costs. It is not a coincidence that Hungary concluded one wing is sufficient and may postpone the procurement of new planes until 2008. It is open to question whether other NATO states will find this an adequate solution.
13. It was interesting to see at least one of the three countries requesting more positions in international staffs than offered during the accession talks and when reaching the objective it is now apparently not able to fill in the posts.
14. Sebestyén L. Gorka, NATO After Enlargement: Is the Alliance Better Off? *NATO Review*, vol. 47, no. 3, Autumn 1999, p. 34.
15. In a broader framework one should give serious consideration to the issue what was the precondition of this "smooth functioning". Was it the genuine unity of the 19-member countries throughout the operation that provided for this? Or was it the dominance of one member-State that provided for the necessary unity?
16. It is suffice to remind that the Alliance had no appropriate entry strategy as further steps of escalation beyond the air campaign were excluded in advance. There was no plan what to do in case Milosevic did not accept the Rambouillet plan after a few days of air campaign. Last, but not least, there was no exit strategy either. There was no idea about the future status of Kosovo, particularly in relation with Serbia in the event there was no leadership change in Belgrade following the military operation.
17. In light of the marginal importance of this aspect for the current study the domestic political debates surrounding the role of Hungary during the Kosovo campaign will have to remain out of consideration.
18. The Hungarian legislative had already approved the use of the country's airspace by NATO planes in the autumn of 1998. The resolution on 25 March was passed by 255 votes in favour, with 12 against and 8 abstentions. The votes against were cast by the MPs of the extreme right MIEP (Party of Hungarian Justice and Life). A parlament döntött: a NATO használhatja a magyar reptereket /The Parliament decided: NATO can use the Hungarian airfields/, *Népszabadság*, 26 March 1999, p. 1.
19. This was emphasised by the prime minister in his statement in the Parliament on 12 April 1999. A miniszterelnök üdvözölte a pártok egységét /The prime minister welcomed the unity of the parties/, *Magyar Hírlap*, 13 April 1999, p. 3.
20. A pártok támogatják a NATO-akciót /The parties support the NATO action/, *Népszabadság*, 31 March 1999, pp. 1 and 3.
21. Gy.Z., NATO-légicsapás érte Szabadkát /NATO air strike reached Subotica/, *Magyar Hírlap*, 17 April 1999, p. 1.
22. Among the suspected items there was approximately 57000 litres of fuel and some armoured trucks. The Russian authorities harshly criticised Hungary and the Russian minister of emergency situations Mr. Shoygu had to pay a visit to Budapest to solve the problem.
23. Contrary to the operation proper that, in the absence of a UN Security Council (or OSCE) mandate, was based on a shaky ground.

24. It is interesting and probably not a coincidence that the prime minister distanced himself in front of a foreign, and not a domestic, audience. A summary of the interview is available (in Hungarian) on the web-site of the prime minister. See <http://www.meh.hu>
25. Hungarian Justice and Life Party.
26. Orban on Vojvodina Hungarians in the Hungarian Radio (25.08.1999). <http://www.meh.hu> (available in English).

REVISTA D'AFERS INTERNACIONALS 49.

New Challenges for European Security.

The Security Dialogue with Ukraine and the Russian Federation.
How should the West speak to in the East and what about?
Pavel Felgenhauer

The Security Dialogue with Ukraine and the Russian Federation

How should the West speak
to in the East and what about?

*Pavel Felgenhauer

In the beginning of the decade the future of European security seemed to be assured. A growing political consensus on security matters between East and West had led to several extraordinary security breakthroughs: the Treaty to eliminate land-based intermediate-range nuclear forces (INF) was signed, ratified and fully implemented; U.S. and Soviet land-based intermediate-range nuclear missiles were withdrawn from Europe and destroyed; the START I strategic arms limitation treaty was signed and ratified; and, in 1990, for the first time in two millennia a treaty to limit conventional forces in Europe (CFE) was signed in Paris.

In 1991, during the Gulf War against Iraq, the U.S., Britain and France moved large contingents of ground troops and air force units out of Europe—a thing unthinkable during the Cold War. On the other hand, for some time the Soviet forces in Central Europe had been enjoying a total superiority, but no one considered this a threat.

Many U.S. army units were not moved back to Europe after victory in the Gulf—they were actually disbanded on spot. Soviet tank divisions were also preparing to

move out of Central Europe— also to disband. As the greatest armored armies the world had ever known were withdrawn from the line of potential confrontation in Central Europe, a lasting security pattern in Europe was seemingly being established. It was hoped that mutual trust and cooperation could help build a security consensus that would eliminate forever the possibility of future wars in Europe.

However, today we are still only talking about how to establish a meaningful security dialogue between East and West, of how to create an effective, lasting security system in Europe. Instead of being united in trust, Europe is again being divided by suspicion and hatred. Instead of eternal peace, Europe has experienced this decade the bloodiest armed conflicts since the end of World War II. And there is a distinct possibility that these conflicts are only a prelude to a much worse thing: the simultaneous proliferation of instability and weapons of mass destruction that could facilitate regional nuclear (chemical/biological) wars in and around Europe.

The past decade has witnessed the most dramatic failure system, since the end of World War I, of European political and military leaders to use a golden opportunity to establish a mutually acceptable all-European security system. This fiasco obviously is first of all—a failure to establish mutually acceptable rules of dialogue and decision-making, a failure to understand each other and act together in cohesion. Today, when the glamorous hopes of the early 90s have been ruined, apparently beyond repair, the time has come to finger-point the guilty and to analyse why, instead of establishing lasting peace, European statesmen have once again, in almost the same pattern as after the end of World War I, created the framework of future devastating wars.

Ten years ago in November 1989 the world was changing dramatically. Old evils were disappearing and the future seemed bright. The Cold War in Europe was decisively over. The Warsaw pact was crumbling apart. On November 9, 1989 the Berlin Wall fell. Germany was on the road to unification. In the Soviet Union democracy was on the rise and the people seemed increasingly dissatisfied with Communist rule. The East was in general opening to the West. It had become obvious that decades of anti-Western propaganda were spent in vain—from the highest Communist party committee levels down to the peasants in the fields everybody in the former "Socialist camp" seemed to believe that everything Western was good: democracy, market economy, freedom of speech and so on. Even NATO, the old enemy, seemed to be a good thing.

In Moscow at the time such attitudes were overwhelming. It was from Moscow, not from former Soviet-dominated Eastern Europe, that the impulse of change came in the mid-80s that ended the Cold War and destroyed the Warsaw Pact. For seventy years Russians had been force-fed by Soviet propaganda that the West was evil, but an increasing number of people were coming not to believe the dope. In the mid-80s a critical mass of public opinion formed in Moscow, especially inside the educated classes—and even more important, inside the ruling Communist elite—that wanted drastic

change and also wanted to have very good relations with the West as well. The Soviet propaganda was lambasting the West in vain. The more the propaganda machine insisted that the West was very bad, the more people in Russia actually believed the opposite.

In the late 80s and early 90s. Russia enthusiastically disbanded the Warsaw Pact, disarmed and withdrew from the front line of confrontation in Europe. The vast majority of Russians genuinely believed that they would soon fully embrace their former enemies and that everyone would be happy and wealthy from thereafter in what the former Soviet leader Mikhail Gorbachev pompously called "the all-European house". In 1991 and 1992 several leading Russian officials, including President Boris Yeltsin, actually said in public that they wanted Russia to join NATO. Of course these daydreams never came true.

In less than ten years Western actions managed to do what 70 years of Soviet indoctrination did not manage despite all the coercive powers of a closed totalitarian state – to make the majority of Russians genuinely fear and hate the West and, even more so – NATO – the military arm of the West. Polls taken during the latest NATO war against Yugoslavia showed that 98% of Russians disapprove of NATO actions.

After NATO's Balkan war ended, acute public anger in Russia against the West subsided, but the overall shift in public opinion did not disappear. Polls taken last summer, after the Kosovo war ended, showed that 66% of Russians believed NATO enlargement to the east was a threat to Russia and only 14% held the opposite opinion. In spring 1997, before the signing of the Russia-NATO Founding Act, 51% of Russians showed concern about NATO, and 34% saw no threat.

This anti-Western shift in public opinion did not happen overnight. When NATO bombers attacked Yugoslavia, completely disregarding international law and Russian opinions, the Russian public was, of course, already well prepared to turn against the West.

Since 1991, the West has closed its eyes and heart to the suffering of the great majority of the Russian people, whose fate it so much lamented when they were the Soviet people. Russia's gross domestic product fell about 45% from 1989 to 1997. Real capital investment plunged by 92% over the same period, and net productive investment has turned negative as aging equipment has become unusable, [according to political economist Stephen D. Shenfield of Brown University.]

Output of oil is down 50% from its peak and continues to fall in the absence of needed investment. Much of the nation's infrastructure –electric power generators, railroads and so on– continues to deteriorate.

Real wages fell 78% from 1991 to 1997, and surveys indicate that two-thirds of those nominally employed are not being paid fully or on time. According to polls and official statistics at least 40% of the population is in serious distress and suffers from

chronic malnutrition. Life expectancy has plummeted as the Soviet medical care system has disintegrated. Monetary policies that the West and its henchmen – the so called “reformers” – introduced helped bring about the worst economic and social devastation ever suffered by a modern country in peacetime.

Using Western advice and support Russian “reformers” created a liberal financial system that fed on itself with virtually no investment into the real economy – a paradise for international money speculators. Enormous sums of money – in some estimates hundreds of billions of dollars – were looted and taken out of Russia to safe havens in the West. In August 1998 Russia’s corrupt financial system went bust, the sham and its Western connection were exposed and Russian public opinion began decisively to turn against everything Western – against liberal economic and political ideas, against market economy and representative democracy, against further cooperation with the West on defense and security issues.

While the “reformers” were destroying Russia, helped by Western money and advice, the West was busy expanding NATO, to capitalize on its presumed victory in the Cold War.

Of course, NATO is not a genuine evil in itself. NATO is only the projection of evil, of massive Western fear, mistrust and hate aimed at Russians and other bad (“rogue”) guys in the East. A Harris Poll conducted in August 1999 showed that fifty-four percent of Americans surveyed said Russia “is an enemy of the U.S”. Actually, during all the presumed “honeymoon” between Russia and the West in the 90s, there never existed at any time in any Western nation a majority of public opinion that was well-disposed towards Russia. In the beginning of the decade Russians opened their hearts and minds to the West, but the West did not do anything of the sort in response.

Precisely because of these widespread feelings NATO was not disbanded after the end of the Cold War. East and Central European elites are yearning to become NATO members also because of their own mistrust, fear and hate of Russia. Of course, the official NATO PR mantra says that Russia-hating has nothing to do with today’s NATO, Western politics or NATO expansion. But time and again the real feelings do break through into the open. Less than a year ago the Czech president Vatslav Gavel summarized this hate and mistrust very nicely when on an official visit in Washington he predicted that Russia would be in turmoil for a hundred years or more, but that this was OK, since “its better to have a sick Russia, than a healthy Soviet Union”. Needless to say that these downgrading remarks were warmly greeted and widely quoted by Gavel’s American hosts.

As soon as NATO’s expansion plans were first made public in 1994, Russian politicians, journalists and political scientists were insisting that expansion was dangerous, that it would destabilize Europe and may even bring war. Of course, these predictions were dismissed in the West. However, less than two weeks from the day NATO was

actually expanded, war did begin in Europe. Moreover –the expanded NATO was the perpetrator of this military action– the aggressor attacking a neutral sovereign state that did not threaten any other nation.

Of course, NATO's aggression in the Balkans was portrayed as a purely humanitarian action. But after the war ended and Kosovo was occupied by NATO-lead forces, the true extent of the falsehoods circulated by official Western propaganda slowly began to come to light. The West had been claiming from the very beginning of the bombing that the aggression was committed to prevent a "genocide" of Kosovar Albanians by Serb forces. But during the war critics of NATO action pointed out that ethnic cleansing in Kosovo actually began after NATO's air-raids had commenced, and that the ethnic cleansing was a direct Serb reaction to NATO bombings. Western officials rejected such arguments out of hand, alleging that a genocidal Serbian plan was prepared in advance, that up to 100,000 Albanians were already massacred and that only immediate military action could stop the outrage. Western leaders also implied that there was no time left to seek UN Security Council authorization for an attack against Yugoslavia.

Now it turns out that most Western justifications for an aggression against Yugoslavia were either grossly exaggerated, or totally false. In October the Spanish newspaper *El País* reported the findings of a Spanish forensic team in northern Kosovo. The UN figures, said Perez Pujol, director of the Instituto Anatomico Forense de Cartagena, began with 44,000 dead, dropped to 22,000 and now stand at 11,000. He and his fellow investigators were prepared to perform at least 2,000 autopsies in their zone. So far, they've found 187 corpses.

Many other Western researchers were sent to Kosovo after the Serbian withdrawal precisely to seek out evidence of Serbian atrocities that could in retrospect legitimate NATO's aggression. Evidence of massacres was found, but the number of confirmed civilian deaths from the hands of Yugoslav President Slobodan Milosevic's thugs is still in the hundreds.

There is evidence that NATO not only exaggerated, but also deliberately lied about alleged Serbian atrocities. In Pusto Selo, Albanian villagers said 106 civilians had been killed by the Serbs and NATO rushed out satellite photos of mass graves. It seems these photos have been forged, since an on-sight inspection revealed no graves at that location.

As time passes, it becomes clear that during the recent Balkan war NATO bombs in fact killed as many or maybe even more civilians in Kosovo and in Serbia than did Milosevic's thugs during the same time period. Its also clear that Western elected officials have committed war crimes during the Balkan war by authorizing attacks against civilians and civilian targets like the TV station in Belgrade or the bridges in Novi Sad in northern Serbia.

At the same time NATO's air war did not seriously hinder the Yugoslav army.

NATO bombs actually killed more civilians than Serbs in uniform. After the occupation of Kosovo, NATO forces presided over massive ethnic cleansing of the Serbian and Gypsy population. Hundreds of thousands have been cleansed and the West has done virtually nothing to reverse this cleansing or to adequately protect the ethnic minorities.

NATO's war in the Balkans has forced down standards of public morality in Europe to an all-time low, and this prevailing amorality will obviously hinder prospects of any meaningful security dialogue between East and West.

Former Secretary General of NATO Javier Solana today coordinates European foreign and security policies. But vast numbers of ordinary Russians and Ukrainians believe Solana to be a war criminal. This public opinion will, of course, be of no help in facilitating any meaningful dialogue.

Today in Chechnya the Russian military is using its vast air and artillery firepower superiority to pound Chechen towns so as to minimize Russian army casualties. Such attacks against civilian targets are obviously war crimes that are committed constantly and are authorized by the highest Russian authorities, both military and political. As in NATO's war in Kosovo –the innocent suffer more than the fighters. But Western moral protestations against the killings in Chechnya sound hollow to most Russian ears.

Privately many Russian military officers acknowledge that innocent civilians are being killed in Chechnya, but they also claim that "we are just doing what NATO was doing in the Balkans –no more, no less". Of course, someone else's crime is not a legal excuse for one to commit a felony. But in Russia such legalistic arguments do not convince many. The Americans do it, the British do it, the French do it, even German "green" pacifists do it. So lets also do it –say Russian officials– let's kill innocent civilians if its politically expedient.

Of course, its still possible to have a pragmatic, though cynical, political/security dialogue between East and West even at the lowest possible moral level. For years to come the West will continue to occupy and impose overall imperial rule in different parts of the Balkans. It is also possible the West will be in the future forced to fight again in petty wars in the Balkans or in other "out of area" locations. At the same time Russia will most likely continue fighting its own small dirty wars in the Caucasus and, possibly, other parts of its periphery. We can be friends, if some kind of mutually agreed division of spheres of influence can be worked out. But such a security architecture for Europe will hardly be anything like the dream that many Europeans (including Russians) had a decade ago.

The wars that followed the disintegration of Yugoslavia have produced millions of innocent victims, but not a single innocent party. Milosevic is a butcher, but the Croatian leader Franjo Tudjman and the leaders of the Kosovo Liberation Army are of the same stock. Why is the West attacking Milosevic, while fully embracing Tudjman

and the Kosovo liberation thugs? Why has the mass ethnic cleansing of Serbs by Croatian authorities, Bosniak Muslims and Albanian thugs been tacitly accepted and indeed encouraged by the West? Making villains of the Serbs, while encouraging others to violate human rights, making the Serbs an exception, a pariah, is not simply immoral, it's politically stupid, since this will only prolong the ex-Yugoslavia succession wars.

In Russia many see NATO's action against Yugoslavia as a terrifying forecast of what may happen with our own country if NATO continues to expand in the same aggressive fashion. Many Russians, including Aleksander Solzhenitsyn, see the situation in Europe being the same as before World War II, when German and Italian warplanes bombed Spanish towns in the first test of strength to impose a new order in Europe. We, Russians, did not manage to stop the Nazis in Spain, and later they invaded our country. So it is widely believed in Russia that after a trial run in the Balkans NATO aggressors may come for us.

Of course, Yeltsin and his administration did their best to minimize the damage and keep at least some semblance of "partnership" with the West. During the war in Yugoslavia the Kremlin made a lot of noise over the war in Yugoslavia but did little to stop it. In the end the Kremlin actually helped the West to undermine Yugoslavia and force Milosevic to capitulate. But the desire to keep fences mended with the West at almost any cost reflects the opinions of the Russian oligarchy, pro-Western "liberal reformers" and kleptocrats that control the Kremlin –not the opinions of the vast majority of the Russian people.

The anti-Western change in Russian public opinion, caused by the total collapse of market reform, NATO expansion and aggression in the Balkans, is fundamental. It will take at least a generation before Russians may once again become as friendly inclined towards the West as they were in the late 80s and early 90s. But the West seems not to notice this profound change in Russia, neglecting the country's long-lasting importance. In Russia, in Ukraine, in many other former Communist, Soviet republics the West still continues its failed policy of deliberately choosing privileged partners for dialogue and cooperation, while completely disregarding the opinion of the people.

Quite often these selected Western dialogue partners are corrupt, vastly unpopular regimes that represent a tiny portion of society. Often these privileged dialogue partners in the East are actually bloody authoritarian thugs, like the regimes in former Soviet Central Asia, in Azerbaijan, in Croatia. It does not matter: In the former Soviet Union the main criteria to qualify for Western friendship and aid is to be anti-Russian; in the former Yugoslavia – to be anti-Serbian. Being a dictator is O.K. if your foreign policy and rhetoric coincides with what the West wants to hear. The West has selected for dialogue the totally corrupt and inefficient regime of Leonid Kuchma in Ukraine, the corrupt and inefficient regime of Eduard Shevardnadze in Georgia and so on. It seems the main reason the West had in the past such an affectionate relationship with Yeltsin's

Kremlin and continues to be civil even today, despite Chechnya and widespread corruption allegations –is because the Yeltsin regime is in essence– anti-Russian.

At the same time as the West was having an affair with Yeltsin and his corrupt "reformers," Western –above all American– policy during the last decade was to build up Ukraine as a buffer against Russia, which is a policy opposed by most Ukrainians. For a decade now, the Western policy of "dialogue" with former Communist states has been mostly aimed at creating corrupt pro-Western elites, at rolling back Russian influence in the Caucasus and Central Asia, at enhancing divisions between nations.

In many cases this policy has actually worked well in helping to accomplish short-term political goals, but in the long-term it may become –self-defeating. In Belarus a corrupt pro-Western regime was replaced by a savage anti-Western semi-dictatorship of President Alexander Lukashenko. In Russia and in Ukraine pro-Western kleptocrats still rule, but their power-base is constantly shrinking.

In Ukraine the incumbent Kuchma has run a very heavy-handed presidential election campaign in which the media has faced heavy pressure and opposition candidates have been harassed. In the end Kuchma may scrape through into power, but this will take place in essence via electoral fraud, fraud that the West will do its best not to notice at all. However, how long will Kuchma last? And how efficient will any future security dialogue be with such a regime? Kuchma's second term in Ukraine may turn out to be even worse than Yeltsin's second presidential term in Russia.

The Western practice of supporting proxy regimes in the East is not only immoral, it is increasingly counterproductive. In Russia the ruling kleptocracy is acting in an increasingly desperate manner to stay in power. The same can also happen in Ukraine. The present corrupt pro-Western regimes in the East are increasingly not only a menace for their own citizens, but they also represent threats to other nations and to regional stability.

The present Russian prime minister, Vladimir Putin, is a long-time associate of Russia's most known pro-Western liberal Anatoly Chubais –the man probably most responsible for Putin's rise to power. The current war in Chechnya, in which Russian troops flagrantly violate the 1949 Geneva Convention and adjunct protocols, is fully supported by Russian pro-Western liberals and by media moguls that also actively promote capitalist ideas.

It has been alleged that pro-Western "reformers" are supporting the current war in Chechnya to enhance Putin's chances of winning Russia's coming presidential elections. But in fact the calculations of Russian "reformers" may be much more sinister.

The most radical wing of Russia's market reformers has for many years expressed admiration of General Augusto Pinochet's military-backed liberal reforms in Chile. The coming parliamentary and, especially –presidential elections in Russia may deal a death blow to Russia's crony capitalism. Finding sufficient public support for further

"reforms" seems impossible today. In Moscow, since last spring, there have been rumours of some kind of immanent military coup or the imposition of martial law in Russia. Such a coup, it is alleged, could be used to prevent free elections, perpetuate the current regime and, in theory, give impetus to a new wave of radical market reforms.

However, a pro-Western oligarchy-led military dictatorship in Russia would seem to be impossible, since the Russian military has been up to now as anti-governmentally inclined as the general Russian public.

Today things may be changing as the cruel and senseless war in Chechnya goes on. Present Russian tactics in Chechnya – a slow methodical advance of Russian forces into Chechnya, with bombers and heavy guns demolishing all obstacles before the infantry moves forward, imply that war crimes – deliberate attacks on civilians and civilian targets – are committed on a daily basis. The Russian army in Chechnya is rapidly becoming an army of war criminals – like the Yugoslav army of President Milosevic.

The main purpose of the latest war in Chechnya – provoked and authorized by "liberal," pro-Western political forces – is most likely to create a blood bond, a connection through war crimes committed together between the Russian military and the present regime. An army of war criminals could help ensure the continuous hold on power in Russia by the present ruling kleptocracy, despite any elections and public dissatisfaction. The Kremlin may be using Milosevic as a model and the West, as always, is looking the other direction..

For a decade the West has supported increasingly corrupt, unpopular, authoritarian regimes in the East. It is high time for the West to dissociate itself from these self-proclaimed "reformers." In the eyes of many Russians and Ukrainians the West is fully responsible for all the outrages of "reforms" in their countries. If the West wants to save any shreds of moral authority in Russia, Ukraine and many other Eastern countries, if the West genuinely wants any meaningful dialogue, it should first of all dialogue in earnest with those political forces that today clearly represent the majority of Russians and Ukrainians. If not, the West may find itself in the same position it was in twenty years ago in Iran, where it supported the pro-Western regime of the Shah to the hilt, but then did not have anyone to "dialogue" seriously with for decades once the Shah left the scene.

It is plainly obvious that any lasting security architecture in Europe has to be acceptable to all, that important security decisions should be taken in concert by all major powers and that all provisions of international law should be fully observed. In word all nations in Europe and North America adhere to these principals, but morally self-indulgent European and North American policy-makers, who continually dress up in moralizing rhetoric, constantly and flagrantly abuse them. Western self-righteousness has been the main cause of many a war in this century and those before.

Of course, present European and North American leaders constantly and pompously pronounce that today all is totally different, that any analogies with previous 19th and 20th century policies are simply absurd. But looking out from Moscow, Europe is today more insecure than it ever was during the Cold War, and from the point of view of many in Russia, Western leaders have not changed significantly nor learned anything more than their predecessors.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Debate: Cambios en las organizaciones europeas de seguridad.
Moderador: Narcís Serra

Debate: cambios en las organizaciones europeas de seguridad

Moderador: Narcís Serra

Antonio Marquina

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI

Muchas de las cuestiones que se plantean en términos de posibles antagonismos tienen un problema latente, una visión muy a corto plazo, que da lugar a debates muy percederos. Los posibles antagonismos entre Estados Unidos y Europa se deben a que Estados Unidos siempre ha tenido un diseño en su política exterior y la Unión Europea no lo tiene; cuando lo tenga, posiblemente el diseño no sea el mismo que el de Estados Unidos. Pero esto no es un antagonismo, sino una consecuencia lógica y elemental de la PESC. Por otra parte, la posición estadounidense de no discriminación, no desvinculación, no duplicación es muy estática. Y eso da lugar a una serie de planteamientos que son artificiales, porque la realidad de las cosas va a ir en otra dirección; da la impresión de que se quiere parar el reloj de la historia.

Rafael Monsalve

Consultor UNITAR

La UEO demostró en el CRISEX 95-96 que era capaz de integrar unos mecanismos de consulta y de toma de decisión, demostrando con ello que había un organismo euro-

peo capaz de coordinar una respuesta a una crisis y que, además, tenía un centro de satélites en Torrejón, una célula de inteligencia, una asamblea y un grupo militar. La integración de la UEO en la UE elimina la opción de un sistema integrado de consulta europea para tratamiento de crisis, especialmente en las misiones Petersberg, que están pensadas para operaciones de paz, el rescate de nacionales e intervenir por otras cuestiones.

Por otra parte, la nueva estructura de la OTAN se crea a partir del recorte presupuestario de Estados Unidos y la evidencia de que no hay dinero para mantener la estructura anterior. No hay que olvidar que la OTAN, por su parte, tiene una misión defensiva, aunque, a veces, desee presentarse de otra manera.

Robert Hunter

*Senior Fellow, Rand Institute y ex Representante Permanente
de Estados Unidos ante el Consejo del Atlántico Norte*

El tema de la no discriminación se refiere a los miembros activos de la OTAN, especialmente a Turquía y Noruega, que no son miembros de la UE. La petición de no duplicación se centra en que no se creen dos tipos de actividad militar. Respecto a Rusia, el gran reto ha sido el de llevar a buen término y apoyar la reforma. Estamos comprometidos con su éxito, aunque quizá no hemos presionado suficientemente a los líderes rusos para que expliquen a sus ciudadanos los cambios geoestratégicos, y por eso sus poblaciones perciben como un reto las reformas en la OTAN. No queremos crear una Rusia hostil, sino integrar a Rusia, pero en la actual percepción los líderes rusos tienen una cuota de responsabilidad.

Paul Fenton

Fundació CIDOB

¿Por qué Hungría no permitió a los aviones rusos sobrevolar en dirección a Pristina? En otro orden de cosas, no comprendo la relación entre moralidad y cooperación de seguridad; pienso que la moralidad es algo más para el consumo interno. Sí me pregunto cómo se puede conseguir que los estados, por ejemplo Rusia, hagan una contribución más eficiente a la seguridad, en particular en el tema de control de armamento.

Ignasi Guardans

Diputado, Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados de España

Cuando hablamos de la relación de Europa con Estados Unidos lo que hay no es un antagonismo, sino dos visiones distintas del mundo, de dos identidades distintas y dos enfoques distintos, de lo que nacen dos concepciones y dos planteamientos distintos de seguridad. La evolución de Europa hacia una identidad de seguridad propia no surge por contraposición a Estados Unidos, sino que nace "dentro" de Europa: sobre lo que queremos y estamos construyendo. Tenemos concepciones distintas que se materializan en decisiones políticas muy distintas y que a medio plazo pueden serlo mucho más. Hay muchos líderes en Estados Unidos que tienen una visión de Europa que nada tiene que ver con la de quienes han liderado Estados Unidos en los últimos cincuenta años, pues está orientada hacia otras partes del mundo, y Europa es sólo una parte que tiene su peso, pero en función del nivel comercial, y no de grandes consideraciones filosófico-políticas. En esa línea del contenido de la propia identidad europea, Europa y Estados Unidos no tenemos ni históricamente ni ahora la misma visión de Rusia. En ese sentido, ¿la aportación de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, que a corto plazo se van a integrar en la UE, va a ser positiva o menos positiva? ¿Nos va a proporcionar una visión más serena y matizada de Rusia para construir nuestra política exterior o nos van a arrastrar sus miedos, que nosotros no tenemos (y que están justificados en esos países), hacia una visión maniquea de Europa? Pues en la medida en que estén sentados en el Consejo países que tienen frontera con Rusia y hayan sufrido invasiones rusas, nos estarán introduciendo una visión de las cosas que nunca ha tenido un francés, un inglés o un alemán.

Margaret Hawthorne

Embajada de Estados Unidos, Madrid

En Estados Unidos hemos apoyado la idea de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI) dentro de la OTAN durante algún tiempo, y siguiendo el desarrollo de la misma y, en particular, partiendo de la experiencia de Kosovo, parece claro que que la ESDI no puede desarrollarse sin hacer lo propio respecto a las capacidades europeas. Hay una vinculación entre la ESDI y las capacidades defensivas de la OTAN. En relación con esto, los países europeos deberían demostrar su voluntad por medio de un incremento de sus presupuestos de defensa. Se puede hacer un uso más racional de los recursos, pero eso

no va a suceder sin incrementarlos para aumentar las capacidades. Sin eso, las instituciones no podrán hacer mucho ante una situación de crisis. También se ha de afirmar que Estados Unidos se ha aproximado a Rusia en los últimos años desde una perspectiva de cooperación e integración, y es en nuestro interés ayudar al éxito de Rusia.

Félix Sanz

*General. Subdirector General de Política de Defensa,
Ministerio de Defensa de España*

Creo que se ha de añadir un poco de pragmatismo al debate. Lo decidido en Colonia fija un plazo, que es finales del año 2000. Y la decisión que se alcance quizá no será muy buena, pero hace muchísima falta. Es cierto que la UEO ha hecho grandes esfuerzos y ha generado buenos instrumentos, pero la UEO no ha podido hacer gestión de crisis; de esa situación se debía salir y se ha optado por otro camino que no es la UEO. La OTAN es una organización eficiente, y ahora no tenemos grandes riesgos de seguridad que no podamos resolver mediante las organizaciones de las que hoy disponemos. Los Estados Unidos no se oponen a una ESDI ni dentro ni fuera de la OTAN, pero les cuesta mucho explicar a la opinión pública, si hay una crisis en Europa, que han de venir a ayudar a su resolución. También les resulta difícil no venir, porque saben que privan a los aliados de capacidades necesarias para la resolución de la crisis. El Reino Unido está ahora liderando con fuerza la cuestión de la defensa europea y Francia, que se ha quedado fuera de la nueva estructura militar de la OTAN, está absolutamente abierta a los nuevos esquemas sobre la seguridad y defensa europeas. Alemania sabe que sólo puede tener peso en la defensa europea precisamente participando en su diseño. Todo esto es una oportunidad que hay que aprovechar; tiene un objetivo pequeño, pues no queremos pasar de Petersberg, pero en una Europa que tiene 2.550 batallones de infantería, esto tiene que ser posible.

Narcís Serra

Ex vicepresidente del Gobierno y ex ministro de Defensa de España

Robert Hunter decía que es del interés estadounidense que las cosas en Rusia vayan bien. Los países europeos teníamos más inclinación a entender los intereses de otros

países europeos, y Estados Unidos ha supeditado en algunos momentos cualquier movimiento de diálogo hacia los mismos a la aceptación o comprensión rusa de esos temas. Ahora, aun a riesgo de la incompreensión rusa, quizá debemos mostrar la luz al final del túnel a esos países europeos.

Pál Dunay

*Subdirector, Hungarian Institute of International Affairs
y profesor del Geneva Center for Security Policy*

Tras la Guerra Fría, los países pequeños se tienen que adaptar; no tenemos recursos naturales ni mucho territorio. Pienso que hay que integrarse en una región más desarrollada y democrática, y no hay otra opción. Rusia es un poder pro-status quo que tiene una debilidad interna: esencialmente, el país no funciona.

Por otra parte, Hungría tuvo una posición activa en el embargo contra Yugoslavia y tiene una posición geoestratégica importante. Pero no creo que se produzca un cambio en las percepciones europeas de seguridad por la entrada en la OTAN de países que pertenecieron al Tratado de Varsovia. Esos países son *policy-takers* y no *policy-makers*. El tema de los movimientos de democratización en las Fuerzas Armadas es delicado. Desde el punto de vista constitucional y organizacional no existe problema alguno, pero el día a día es difícil y distinto para cada país; seguramente en Hungría y la República Checa hay más presencia de lo militar que en Polonia. Pero se ha de decir que puede no haber un alto control civil, pero sí se da un alto control político, ya que estamos hablando de países en los que hay una tradición de control de partido sobre los militares.

Javier Conde

*Embajador, Representante Permanente de España
ante el Consejo del Atlántico Norte*

Pienso que las relaciones entre Estados Unidos y Europa son diferentes, pero en ningún caso antagónicas. Precisamente, la Nueva Agenda Transatlántica, aprobada en 1995, hacía hincapié en esa realidad y en la existencia de más cosas en común que diferencias. En Europa no hay una cosmovisión; sólo el Reino Unido y Francia tienen visio-

nes globales; el resto de países tienen visiones regionales o parciales. Pero a Estados Unidos no le interesa el aislamiento, sino un socio con quien compartir una visión del mundo, y ese socio sólo puede ser Europa. Por esa razón, alienta la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI).

Por otra parte, no creo que se deba hacer corresponder la ESDI con la Iniciativa de Capacidades de Defensa; esta última tiene entidad propia, al margen de lo que desarrollen los europeos en la ESDI. También creo difícil que se multipliquen los activos OTAN, al menos mientras Estados Unidos no varíe su política tecnológica. En otras palabras, el mundo europeo no renunciará a su tecnología mientras Estados Unidos no modifique su restrictiva postura. Y sobre el gasto defensivo en Europa, no sólo hay que gastar más, sino gastar mejor, y ello, de momento, sólo se lo han planteado claramente Holanda y el Reino Unido. De cara a las opiniones públicas, un mayor gasto defensivo se entendería mejor si se presentara como un proyecto europeo.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**New Challenges for European
Security.**

Security in the Euro-Atlantic Area.
Robert E. Hunter

Security in the Euro-Atlantic Area

*Robert E. Hunter

NATO begins the year 2000, ready to play its part in helping to create a "Europe whole and free." This is the possibility created by circumstance and by all the efforts made during the 1990s to adapt the North Atlantic Treaty Organization to new realities and to European security needs of the next century. But a Europe "whole and free" can become reality only if the lessons of the past century, the most tragic in history, are well learned; and only if each of the nations and peoples in the Atlantic Alliance is prepared to complete the work begun by NATO, other institutions, and a wide variety of thoughtful leaders, in and out of government, in the wake of the Cold War.

Following the Second World War, a number of far-sighted people on both sides of the Atlantic understood that Europe could not return to the politics of the past that had produced the First and Second World Wars; the result of that vision was creation of the Marshall Plan, the North Atlantic Treaty Organization, the European Communities, and other institutions, both within Europe and linking it to North America. At heart, they were all directed toward security, in the broadest sense of the term. For the next four decades, these institutions –and the nations and peoples belonging to them– stood together against challenges and threats, both from abroad and from within; in the process, they also created a period of unparalleled prosperity within Western Europe and solidified democratic rights and practices throughout the region. This was an achievement of historical proportions.

After the Berlin Wall opened in November 1989, followed by the collapse of almost all the communist regimes of Central Europe and then the Soviet Union itself, many people believed it was time for at least one of these institutions –NATO– also to be dismantled. It had served its essential purpose, well and truly, as its adversary, the Warsaw Pact, was consigned to the "dustbin of history." Some commentators even

argued that history had come to an end: that the ideological struggles that had been so prominent in Europe had, after centuries, finally come to an end.

But this was not to be. History is not so malleable; and the course of human development is not so certain that all concerns with security on the Continent could be consigned to the past. Within a limited period, it again became clear that there were still further tasks to be undertaken in order to ensure that Europe would not again face the uncertainties, instabilities, and other challenges that had given it such an unfortunate history, not least in the century just ending. Fortunately, we now know, the NATO Alliance was not dismantled in the first flush of understanding that the Cold War had been brought to a successful resolution (nor had the European Union, itself created for a security purpose, been dismantled, as it had developed positive political and economic reasons for being). Indeed, even in the immediate aftermath of the Cold War, all the then 16 NATO allies had come to a common understanding: that it was far better for them to continue organizing their military defenses together –including even those countries that were not formally members of the Alliance's integrated military structure– than to go their separate ways, as had traditionally happened throughout history to successful alliances once the task that had brought them together had been achieved. In the process, it was remarkable that two countries which had not been fully engaged militarily with the Alliance moved in that direction: Spain became a full member of the integrated military structure in 1999; and France rejoined NATO's Military Committee and created the basis for perhaps, once again, becoming a formal member of the integrated structure. Thus, perhaps unique among history's great military alliances, NATO continued, even in the absence of a compelling rationale for its existence.

That rationale was not long in coming. By the middle of the 1990s, it was clear that the future of European security required some institution to give definition, structure, and content to efforts to enable the societies in Europe to be proof against the reemergence of circumstances that could lead to renewed threats to comity on the Continent. Paraphrasing Voltaire, if NATO did not exist, it would have been necessary to invent it. And reinvent it all sixteen allies did.

During the 1990s, the allies developed four basic goals for the Alliance, each of which has been instrumental in defining its future.

First has been to confirm America's engagement in Europe. Unlike what happened in 1919, and for a time after 1945, the United States this time did not depart from Europe, but made clear that it was on the Continent to stay –a true European power. Indeed, this now seems to be in America a settled historical question, deeply embedded in the American psyche and politics, and accepted by broad segments of popular opinion in both political parties. For virtually all European states, this has been welcome news, including –for most but not all members of the Alliance– the willingness of the United States to provide leadership at critical moments for common enterprises. Of course, for the United States

to be engaged strategically and militarily in Europe means preserving and extending the NATO Alliance; not only is this an alliance that works and that is effective; but it is also an alliance in which the U.S. continues to have a preponderance of influence.

In parallel with this classic role for NATO in anchoring the United States to European security, the Alliance has also renewed its goal of preserving the best of what it did during the Cold War, beyond the now-defunct tasks of containing communism and Soviet power. NATO also stands as one element of a broad pattern of associations, institutions, attitudes, and practices that have achieved something that rarely happens: the actual resolution of a major historic problem, in this case ensuring a peaceful and productive place for Germany in European society. There is, today, no "German problem;" the notion that Germany and one or more neighbors would again go to war is considered nonsense. But considerable effort has gone into ensuring that outcome in the future –thus the government of former Chancellor Helmut Kohl sought to "surround" united Germany with both NATO and the European Union, so that a strong and influential Federal Republic would be seen as acting within these institutions rather than as a completely independent entity.

At the same time, something else remarkable happened during the Cold War, which only became fully evident when the scaffolding of East-West confrontation was dismantled: that the 15 members of the European Union had managed, during their years of political, social, and economic development, to achieve a success that no other association of such different states and peoples had ever done; they have abolished war as an instrument of their relations with one another: they have created a "European Civil Space." While this Civil Space is by no means under challenge, preserving institutional arrangements –of which NATO is one– remains a valuable activity.

These goals for NATO are important; but they are essentially about the past or at least about ensuring that trials and troubles of the past do not reemerge. But NATO has undertaken new tasks, as well, beginning with a particular vocation in Central Europe. Along with other institutions (notably the EU), NATO is engaged in enabling these societies that for so long languished behind the Iron Curtain (some of which had not for many years or decades even been independent states) to take their full and rightful place within the West, as free, democratic states, with market economies, fully participating in Euro-Atlantic institutions and Western life. In the process, NATO seeks to create predictability, stability, and confidence among these states –not that of the communist and Soviet times, when stability and freedom were antithetical concepts, but that of societies developing according to their own democratic lights at home and confident that they will not again become the playthings of the great powers. In central Europe, NATO has sought no less than to abolish gray areas, buffer zones, spheres of influence and –potentially– even to move the Continent beyond the three-and-a-half century practice of the balance of power as has, in fact, been successfully done in Western Europe.

A final NATO goal is perhaps the most difficult. It is in recognition that, from today's vantage point, only one country, the Russian Federation, seems capable in the foreseeable future of again upsetting general understandings about security in Europe. Early in the 1990s, therefore, Western leaders adopted a strategy of trying to help Russia succeed as a society –politically, economically, socially. This drew upon an historic lesson learned in regard to Germany. In 1919 and afterward, Germany was severely mistreated, and many historians believe that this helped to produce Adolf Hitler's political appeal in Germany. After the Second World War, by contrast, the allied powers treated defeated Germany the opposite way –as a country to be rehabilitated, democratized, and brought into the community of nations– and this worked, perhaps beyond even the hopes of the era's leaders. Thus Western leaders in this decade have sought to treat Russia in the second manner: a society to be supported at home and to be drawn out of its isolation, to play a full and honored place in European life, including a role in European security. Thus NATO assumed a purpose of helping to integrate Russia in the outside world, if indeed it were prepared to play by the same rules as other European states. In this way, it has been hoped, the reemergence of a "Russian problem" can be forestalled, not through renewed containment but rather through active engagement.

These are NATO's goals for the period ahead; they are embraced by all 19 of the allies; and during recent years, the NATO allies have taken major steps to achieve them. Indeed, the allies have had the ambition of creating a form of security on the Continent that can, at least in some measure, benefit all European states –leaving aside the handful, like the Yugoslav Republic, that are not yet prepared to respect the rights of neighbors–while no state loses in security. Thus NATO has undertaken a number of basic structural and political changes, each designed to reinforce the others, and all needed to create an overall framework of European security, though to be complemented by the efforts of other institutions, such as the EU, the Western European Union (WEU), and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

In the popular imagination, NATO's most important step has been to begin taking in new members from Central Europe –known popularly as enlargement or expansion. The first three countries to join as full allies –Poland, Hungary, and the Czech Republic–did so in March 1999. These were the most obvious candidates for NATO membership, in that, among the 12 declared Central European aspirants, they were judged to be the most ready. The criteria, explicit or implicit, included progress in democratization, development of market economies, reform of militaries, and renunciation of any claims against neighbors. Not coincidentally, two of the three (Poland and the Czech Republic) also border on Germany –with its ambition of being "surrounded" by NATO– and sit astride the axis between Western Europe and Russia.

But the decision by the NATO heads of states and government at the Madrid Summit in July 1997 to take in these three countries was complemented by a second step: the

allies' recommitment to keep the door to NATO membership open to other countries –specifically, to any European country ready and willing to shoulder the responsibilities of NATO membership, as a military and political-military institution. This "open door" policy has yet to be tested; but it will be in 2001, the next time the 19 allied leaders have pledged to meet at the summit and, on that occasion, to review the progress of individual aspirants in meeting at least the declared requirements for membership.

As important as enlarging NATO is for the Alliance and for Central Europe states that want the best possible assurances that they will not have to repeat any of their national nightmares in an insecure Europe, other steps taken by the Alliance are just as important in building an overall framework. Most important is the so-called Partnership for Peace (PfP), created at the time of the January 1994 NATO summit. In addition to the allies, PfP embraces 24 countries from Central Europe and the former Soviet Union, including states of the Transcaucasus and Central Asia. This remarkable institution has two basic purposes. The first is to act as a means for reforming and modernizing the militaries of countries that want to join NATO, so that, when parliaments seek to learn whether they are ready to undertake responsibilities as allies, the answer is likely to be "Yes." Even more important, however, is the second PfP purpose: to enable countries that do not join NATO, at least not at first, to take part in virtually all that the Alliance does –from adopting common NATO standards and training with NATO, to engaging in allied military exercises and even taking part in NATO's military actions, such as the Stabilization Force (SFOR) in Bosnia and the Kosovo Force (KFOR). PfP has in fact been a great success, especially in helping to change the militaries of many member states and in developing democratic institutions, beginning with but not limited to the militaries themselves. And along with PfP is a new sister institution, the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), a fledging forum for talking about common issues.

While the first four of NATO's efforts –enlargement, open door, PfP, and EAPC– primarily benefit the security requirements of Central European states, NATO also has its goal of drawing Russia out of its seventy-plus-year self-imposed isolation. Without compromising the interests of the Central Europeans or others, NATO thus reached out to Russia and gained its agreement to a NATO-Russia Founding Act, which was signed at the Elysee Palace in May 1997. The Founding Act consists of two broad parts: one preserves for NATO its freedom of action; but the other looks to cooperation, consultation, and even common action between NATO and Russia. The latter operates through a NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC) which meets at NATO headquarters in Brussels, with the two sides' acting as equals. While ensuring that Russia's role within the NATO Alliance, itself, is limited to a "voice but not a veto," the PJC does hold open the prospect for substantial joint efforts, including in major security areas, such as preventing the further spread of nuclear weapons or other weapons of mass destruction.

There is even an aspiration –still a long way off, if it could ever be achieved– to create a "strategic partnership" between NATO and the Russian Federation.

Along with the Founding Act and creating the PJC, NATO also gained Russian participation in the Bosnia Stabilization Force, where 1400 Russian soldiers take part on the same basis as others, including those of NATO and the PFP countries. And Russia is also taking part in KFOR, in Kosovo.

In addition to the NATO-Russia Founding Act, the allies also recognized that Ukraine has a special place in European security. Given its location, history, and current circumstances, it is clear that Ukraine's success will be important in determining whether there can, indeed, be a new era of peace on the Continent. In recognition of Ukraine's special place, the allies thus negotiated a NATO-Ukraine Charter and created a NATO-Ukraine Commission. This effort is not as ambitious as the relationship with Russia; but its role is consequential in helping Ukraine take its place within the West and preserve its independence and sovereignty.

In reforming itself to meet the needs of the 21st century, NATO also took three further steps. The first was to change its basic military doctrine and to revise its military command structure, reducing the number of its military commands from 65 to 20, as befits a Europe that is no longer divided, and where the West no longer has to confront and contain a Soviet Union. In the process, NATO has developed added capacities for peacekeeping and peacemaking, as well as the ability to deploy forces farther afield, among other things making use of a new concept, the Combined Joint Task Force (CJTF) headquarters.

The second step was to create a so-called Mediterranean Dialogue, designed to recognize the increased importance to the allies of countries to the south and southeast. States joining initially were Mauritania, Morocco, Tunisia, Egypt, Israel, and Jordan; and activities have so far been largely limited to occasional discussions about generalized security issues, conducted by NATO with each member individually. This is not much of a relationship; but at least it reflects that some of the allies do perceive potential challenges emanating from the far shores of the Mediterranean, though more of a political and economic nature (including migration) than relating to military issues. Creation of the Dialogue also reflects the fact that, in the post-Cold War epoch, security interests, broadly-defined, vary among different members of the Atlantic Alliance. (Far more important has been the European Union's so-called Barcelona Process.)

Finally, the NATO allies have recognized the importance both of supporting European efforts to complete integration, focussed in the European Union, and of enabling European states to undertake a greater share of the burdens of defense in the transatlantic region. Western European Union actually antedates NATO; and, in recent years, the Europeans have been developing, largely based on WEU, a European Security and Defense Identity (ESDI), which in time is designed to be responsive to European

Union direction as part of a Common Foreign and Security Policy (CFSP). In 1996, therefore, NATO reached agreement with WEU that the ESDI would be created, but within NATO, not outside of and in direct competition with it. ESDI would be "separable but not separate" from NATO; this arrangement would, in effect, allow Europeans to "borrow the army" –or, more accurately– to make use of assets in NATO, such as officers and command structures (including CJTF), and equipment, including some provided by the United States. This arrangement would enable Europeans to act militarily on their own if they chose to do so, while at the same preserving the integrity and capacity of NATO and reducing the extent to which the Europeans would need to duplicate military capacities –anyway something that few if any European states are prepared to do at a time of budgetary stringency.

By 1995, NATO had clearly agreed on its four central goals for the future and had made major progress on its key steps to implement these goals. But in the meantime, Europe, including the region closest to Western Europe, was not in fact at peace. War was raging in Bosnia, without apparent end. Early on, all the major powers of Europe –including the United States and Russia– had determined that the Bosnia conflict was of relatively minor account; that, in any event, it would be contained and kept from escalating into a wider European war. Indeed, basic responsibility in Bosnia was ceded to the United Nations which, among other things, deployed a so-called UN Protection Force (UNPROFOR), while NATO limited itself to keeping aircraft from the skies over Bosnia, blockading the coast (jointly with WEU) against embargoed arms supplies, and being ready to use air power in support of UN objectives. But the war continued, with substantial loss of life and little prospect for the success of diplomatic efforts to bring it to a halt.

It became clear, however, that the NATO allies could not turn aside from the Bosnia conflict. Not only was this producing the worst suffering, tragedy, and even atrocities in Europe since the end of the World War II, but it was eroding popular confidence that NATO could be a viable security institution for the future. Indeed, the more that NATO reinvented itself and developed both new purposes and the means to fulfill them, the more it found that the moral and political basis for its continued existence depended on its taking decisive action over Bosnia. Finally, in the summer of 1995, after the atrocities at Srebrenica, the allies agreed to use air power in defense of so-called UN-designated "safe areas" in Bosnia –after seven other occasions on which NATO had reached such agreement but had then failed to follow through. And, following a Bosnian Serb provocation, NATO engaged in a 20-day air campaign. Along with a Croat-Muslim ground offensive and engagement of British and French artillery, the Bosnia War was brought to an end, the Dayton Accords were reached, NATO deployed the Implementation Force (IFOR –now SFOR), and Bosnia gained its first chance to try building a peaceful future.

The NATO allies had not yet thoroughly learned the lessons of Bosnia, however, and they were fated to face even more difficult dilemmas in Kosovo, again forced upon them by Serbia and its president, Slobodan Milosevic. Kosovo was unlike Bosnia, however, in that it was not a sovereign state but a part of Serbia. At the same time, NATO had no mandate from the United Nations Security Council to act—something of significant importance to many of the NATO allies. Further, as in Bosnia, the Alliance itself was not in charge of diplomacy over Kosovo, but had to depend on diplomatic efforts of individual states or, in this case, the so-called Contact Group of the U.S., UK, France, Germany, Italy, and Russia. Yet diplomacy failed, in part because it was not well-conceived and in part because it was episodic—the political will to deal effectively with Kosovo was lacking. Following atrocities in a place called Racak in January 1999, the Contact Group tried a last round of diplomacy at Rambouillet and Paris and, when that failed, NATO decided to undertake what was believed would be an air campaign lasting only a few days. Milosevic, however, had other plans and used the start of NATO bombing on March 24 to launch his own massive campaign of killing tens of thousands of Albanian Kosovars—in various leadership positions—and of driving hundreds of thousands of people over the borders of Albania and Macedonia.

After 78 days, NATO eventually prevailed with its air campaign—which, uniquely in the history of modern warfare, was achieved without a single allied combat fatality—but at a heavy cost to the Albanian Kosovars and substantial destruction of the Serbian economy. KFOR was deployed and the UN took over responsibilities for leading efforts to rebuild Kosovo. Thus, as 1999 drew to a close, NATO found itself deployed in two places in the former Yugoslavia and with heavy responsibilities for security in the Balkans, overall.

In 2000, NATO faces a number of key challenges. But they all fit within the framework of the renovated Alliance; all are part of making NATO's new instruments and practices effective. But making them effective will be the test of its role in helping to create a Europe truly "whole and free." Several issues stand out and, not surprisingly, most have been affected by the 1999 war over Kosovo. Indeed, overlapping the Washington NATO summit, that conflict played an important role in shaping NATO's future, at least for the period immediately ahead.

To begin with, the allies have for some time been debating the extent of NATO's reach, as it has moved beyond its old area of activity, generally assumed to be limited by the formal requirements of Article V of the Washington Treaty, the strategic guarantee of allied territories against external aggression. The United States has been most ambitious for NATO, including a desire to see it ready to project power into areas that could, at least notionally, encompass the Persian Gulf, Caspian Sea, and possibly even beyond. While not countering directly U.S. pressures for increased power-projection capabilities, most of the European allies (plus Canada) have had a more restricted view of how far

the Alliance, itself, could become engaged militarily, although they did accept that so-called "coalitions of the willing" might choose to take military action in areas where threats could emerge to the interests of one or more Western states. At the Washington summit, the allies did agree on a somewhat permissive formulation: that the Alliance was about defense of "interests" and not just territory. But the Kosovo War effectively settled debate, at least for the time being. Given the difficulties of the conflict, not least to preserve cohesion within the Alliance in face of severe misgivings on the part of several allied states about both purposes and means, it now appears that NATO will be unlikely to agree on collective military action elsewhere beyond territories already embraced by some plausible definition of the term "Europe." While there are commitments to common defense in the event of attacks on allies –including the possibility of threats from terrorism or weapons of mass destruction– discretionary military action appears to be highly circumscribed.

In tandem, the war over Kosovo also strained the limits of forbearance among many allies in terms of requirements for international legal justification for taking military action. Early in the 1990s, post-Cold War NATO agreed that it would consider taking military action, on a case-by-case basis, in response to requests either by the OSCE or by the United Nations Security Council (UNSC). This the Alliance did in Bosnia, in response to various UNSC resolutions. But there was no such legal basis for acting over Kosovo, because of the threat of a Russian veto. Pressed to choose to act without a formal mandate or to tolerate Serbian atrocities, the allies elected to act, but with each of them determining for itself what legal basis was sufficient. Again, in view of the course of the conflict and lessons drawn from it, many of the allies could be expected to be highly reluctant again to accept NATO military action without some form of clear external legal mandate. This does create a problem for NATO's future, since the same dilemma –a possible veto by Russia or (perhaps) China of a UNSC resolution calling upon NATO to take military action– has not disappeared. Furthermore, it is also clear that standards of international life have progressed to the point, at least in Europe, where the 352-year old doctrine that gives preference to sovereign rights of states over either domestic human or group rights is increasingly under challenge. Thus both for NATO's future and for the cause of advancing the growing requirement that states show due respect for human rights within their boundaries, there is a pressing need for updating international law –whether through amendment of the U.N. Charter or some other means. This is not a trivial matter; and it requires a thoughtful, profound solution.

Kosovo also pointed to a continuing weakness inherent in the role that NATO has been asked to play in the post-Cold War world: the gap between its role as a military instrument and the role of diplomatic actors that may have need of that instrument. Thus NATO prosecuted the war in Kosovo; but as an institution it had no role in the diplomacy whose lack of success led to NATO's being called upon to engage in its

extended air campaign. Of course, NATO is not structured to be the active diplomatic agent of its members. Not only is the NATO Secretary General not a foreign minister, imbued with the necessary powers to negotiate on behalf of the 19 member nations, but also few if any of those nations would be prepared to cede that authority to him. Nevertheless, there needs to be far closer coordination between diplomacy and a potential military role for NATO, such as was lacking both in Bosnia, prior to the NATO air actions of the summer of 1995, and prior to its 1999 air campaign over Kosovo. This puts an special burden on the leading powers of the Alliance; but if NATO is to be used wisely and on behalf of the interests of all of its members, this diplomatic-military gap needs to be narrowed considerably.

NATO's conduct of the Kosovo War underscored the need for another reform within the Alliance or, more particularly, within the militaries of most of its members. The United States bore most of the brunt of the fighting over Kosovo –the air campaign. A major part of this was because the allies –probably without exception, despite some differences in national rhetoric– wanted, as a major requirement of policy, to minimize allied casualties, in order to sustain popular support for military action over a cause that had a major humanitarian component but little of classic strategic importance. Indeed, there were no allied combat fatalities. But this objective of limiting allied casualties required placing great emphasis on high technology weaponry, where the United States has the lion's share of that available to allied states. (Of course, if there had been a ground phase of the military campaign, most of the risks to allied combat forces would have been borne by the European allies). This has increased pressures by the United States for its allies to modernize their military forces, where only the United Kingdom is, in relative terms, keeping pace. At the Washington summit, the allies had agreed upon a so-called Defense Capabilities Initiative (DCI) designed to upgrade allied military forces, especially in their ability to be deployed at some distance, to be sustainable in combat, and to be as survivable as possible. The DCI is also designed to increase the capacity for allied forces to project power, including beyond Europe, in the event that the Alliance chose to do so. After Kosovo, at the very least it became clear that the allies would need to be better able to integrate their forces –the technical NATO term is to make forces "interoperable"; but whether they will actually do so, in the face of major budget constraints, is far from clear. This is a critical issue, if there is to be a viable defense industrial base, spread across the Alliance; and if the resulting forces can, indeed, preserve the critical integrated military structure, in both theory and practice.

By the same token, the relative disparity between the size of the U.S. and allied military roles in Kosovo has provided added impetus to European allies to increase their own capacity to deal with crises without necessarily having to rely upon the United States, or at least to rely so heavily. Thus the war helped to spur efforts to develop ESDI and its companion Common Foreign and Security Policy –a move underscored when

the NATO Secretary General, Spain's Javier Solana, assumed the new EU post of "Mr. CFSP", the individual charged with developing common efforts and effective institutions to give the EU a capacity for action in foreign policy and –through ESDI– in defense. This added significance of ESDI, including a desire by France to see it able to act without reliance upon NATO "assets," has stirred new debate within the Alliance about the respective roles of institutions: NATO and Western European Union (or the EU, when it assumes WEU's responsibilities for ESDI). It is important that this debate not be overblown, however. ESDI has value because it helps in the completion of the work of European integration, because it can give Europeans a greater latitude for determining what they will do in a crisis, and because it can help to shift the relative military burdens on the two sides of the Atlantic somewhat toward the Europeans as opposed to the Americans. There should be no American objection to any of this. At the same time, the Europeans should be cautious about claiming that ESDI can do more than it can, before it gains real capabilities: for that could simply mislead the U.S. into believing it can do less. Indeed, the Kosovo War dramatized that Europe is, if anything, even more dependent on a U.S. role on the Continent than had been true before in the post-Cold War period. In any event, it is unlikely that many –if any– of the European states will spend the money needed to create military capabilities truly separate from NATO: the only real risk is that resources will be shifted from increasing capabilities relevant to NATO, without at the same time providing much ability for ESDI to act on its own.

The resource question is proving to be important in another way, as well. What has happened in the former Yugoslavia in recent years has dramatized that the Alliance has a deep stake in the future of the Balkans –a region that has grown in importance in recent years, not just for its sake, as a test whether the European Civil Space can, in time, be extended here as well as elsewhere in Central Europe, but also because of Western interests farther East, beginning with Turkey and extending to the Arab-Israeli conflict, the Persian Gulf and subcontinent (with real and potential risks from one or another form of weapons of mass destruction), the Caspian Sea with its potential for oil exports, and the Caucasus, North and South. Buttressing the Balkans is thus of considerable strategic importance, and doing so will require an extended Western commitment, reflected not just in the Stabilization and Kosovo Forces, but also in the need for significant resources for development in Bosnia and Kosovo, as well as in efforts to stabilize and support neighboring states, including Albania and Macedonia, as the two regional countries potentially most vulnerable, and to work for a resolution, to the extent possible, of the triangular problems of Greece, Turkey, and Cyprus. At the same time, added resources are needed to make Partnership for Peace even more effective, both to reinforce success and to deepen the engagement of Central European states in Western institutions, especially as they wait for full membership in NATO and the EU. Such employment of resources, public and private (including major roles

for Non-Governmental Organizations, or NGOs) is, of course, an excellent investment in the future of European security and development, in all dimensions, and it should gain the full support of allied states, while the EU also plays its proper role.

At the same time, the conduct and outcome of the Kosovo conflict has played an indirect role in shaping two central questions about NATO's future: its relations with Central Europe and Russia. The allies have prosecuted efforts regarding both; and they have kept these dual interests, with their inherent tensions, reasonably in balance: engaging Central European states progressively in Euro-Atlantic institutions (including membership already for three of them), while also reaching out to Russia and engaging it as fully in Western security policy as is acceptable to both sides and does not somehow give Russia a veto over what NATO does with the Central Europeans.

Kosovo helped to reopen some of these matters, including the issue of the pace and direction of NATO expansion. For one thing, the Kosovo War demonstrated to allies that taking in new members might not be the "free good" that many of them had assumed it to be; but in fact it could entail real security obligations. Coupled with renewed questioning of the process of enlargement, there was added pressure from Russia. During the war, Moscow did eventually support allied demands made against Serbia's Milosevic and, indeed, soon thereafter the war came to a halt. It was not surprising that Russia demanded a price for what it saw to be its cooperation with NATO; one element was to lecture NATO about again undertaking such a military operation and insisting that discussion and decision on any such action be brought within the NATO-Russia Permanent Joint Council. Further, Russian politicians argued that efforts to create democracy at home, as well as at least a neutral attitude toward NATO, had been dealt a serious setback. Thus, the Russian argument went, NATO must forbear from further enlargement; most particularly, it should abandon any plans to include countries that had once been part of the Soviet Union—a tactic clearly directed against the Baltic states. Some allies—including the United States—strongly rejected this demand; others, however, are certainly tempted, given deep concerns about the future of Russia and belief that it could represent the only realistic potential threat to European comity for the foreseeable future, however remote even this possibility may be.

Intensified concern about Russia's future could come into conflict with NATO's declared intention to include Central European states fully within Euro-Atlantic institutions—and this is clearly a Russian objective. But the balance struck in NATO policy between providing confidence for Central European states about their future—no gray areas, buffer states, or spheres of influence—is still sound policy and, indeed, a fundamental commitment that is indispensable to NATO's future and to hopes of creating a Europe whole and free. Thus it is important for the Alliance not to cede the Russian point, and not to cede that it has more than a "voice"—certainly not a "veto"—on NATO decisions regarding third countries. And the allies must have the political will to buttress this point.

As it stands even without the role of Russia, expansion will pose difficult choices for the allies. One is the general question whether the Alliance can still be effective if it is larger. What has so far happened with the three new allies provides insufficient experience to make a final judgment, although they did stand firm with the rest of the Alliance during the Kosovo War, and they did so even though that war started less than two weeks after they joined NATO and well before they had time to adjust to the new reality. An honest appraisal has to be that they passed this "baptism of (political) fire."

But even if NATO expansion goes forward in 2001, which countries will be selected? Slovenia is likely to be on every ally's list, and Slovakia, with a new, democratic government, could be a serious contender; indeed, its domestic political failures had kept it off the list of the first entrants. Beyond consideration of these two countries, the allies clearly divide, with the Nordics' favoring at least one Baltic state and southern allies' pressing for Romania, Bulgaria, or both. But these decisions are not trivial; and how NATO makes them, as well as the selections, will have an important effect on the Alliance's future.

Building NATO's future as an alliance equal to the demands of European security in the new century has two further important elements. The first is not directly about NATO, but about the EU. Strangely, these two institutions are both based in Brussels, but have little direct or formal contact with one another, for reasons that mostly derive from internal European politics. This needs to change, and immediately—even before the EU takes over responsibility for ESDI from the Western European Union. Both institutions are engaged in Central Europe and with Russia; both are in the former Yugoslavia, including Bosnia and Kosovo; both have ambitious plans for expansion. Sheer logic, as well as the need to coordinate all aspects of building security in Europe, in the broadest sense of the term, call for close NATO-EU ties and day-to-day cooperation.

Finally, NATO's future depends absolutely on something often forgotten in the effort to design new security structures: gaining the political and financial support of allied parliaments and peoples. Without that support, there can be no alliance; and gaining it requires constant, committed efforts of all allied governments, not just now but well into the future. The stakes are enormous: this is truly the first generation that has ever had a chance to try building security in Europe that can stretch across the Continent, a 21st century security system that can, in some part, help to redeem the tragedies of the 20th. This is surely worth all the effort needed to make it happen.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**New Challenges for European
Security.**

The Security Dialogue Towards the Mediterranean.
Alberto Bin

The Security Dialogue Towards the Mediterranean

*Alberto Bin

The profound changes in the European security climate over the last decade have also had impact on the Mediterranean Sea region. The increasing strategic importance of the region stems from the growing realization that security in Europe is closely linked with security and stability in the Mediterranean.

However, to take a closer look at the Mediterranean is also to acknowledge that this region is currently facing a multitude of problems and challenges, which include socio-economic disparities, migration, conflicts and arms proliferation. The nature of the issues which characterize the Mediterranean security environment is by no means exclusive to the region. The specific geo-political and socio-cultural context, however, give the Mediterranean a particularly complex security identity.

Within this degree of diversity and challenges, there is a clear interrelation among the countries and regions insisting on the Mediterranean, which derives mainly from their growing interdependence. This interrelation suggests the need for a cooperative approach to security, one that privileges dialogue and cooperation.

In fact, attempts at generating a dialogue in the region date back to the early 1970s, but these were relatively ineffective due to the conditions prevailing at the time of the East-West confrontation. The end of the Cold War, though, has lifted many of the constraints on the type of regional co-operation that can effectively address these challenges in the Mediterranean.

*Coordinator for NATO's Mediterranean Dialogue.

The opinions expressed in this paper reflect only the author's views and not necessarily those of NATO or its member states.

SECURITY COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN: CONCEPTUAL AND INSTITUTIONAL ISSUES

An analysis of the Mediterranean security environment must first consider the problems surrounding the definition of concepts.

Over time, the concept of security has increasingly been given a broader meaning than merely meaning the absence of military aggression. Although the bottom line of security continues to be survival, it also includes a substantial range of concerns other than military ones. Indeed, today there seems to be a broad consensus on the need for a comprehensive vision of security, one that takes into account not only political and military requirements but also socio-economic, environmental and cultural factors. In fact, many of the security-related concerns that have come to the fore in the Mediterranean after the end of the Cold War are non-military issues that may interact with more traditional security risks.

Unlike the concept of security, the Mediterranean appears to elude a coherent and comprehensive definition. Some look at the Mediterranean as “the place where the Persian Gulf begins”¹, that is, in terms of its proximity to geo-strategically sensitive areas such as the Middle East. Some others look at developments in and around the Mediterranean mainly in terms of their implications on European security and stability. Some regard the Mediterranean as an area whose problems stand in their own right, that is, in addition to their links with broader European and Middle Eastern security issues. Some believe it useful to approach the Mediterranean in sub-regional terms and consider the Western and Eastern Mediterranean as distinct areas characterized by different problems and issues. Some even consider the Mediterranean as a sort of “fault line” in civilizational terms.

One of the most important factors contributing to the confusion surrounding the concept of the Mediterranean is the lack of political, economic, social and cultural cohesion in the region. Difficulties in developing regional security arrangements in the Mediterranean derive in part from these problems of definition and scope.

The multidimensional character of the Mediterranean security environment accounts in large part for the growing interest in the Mediterranean on the part of individual nations, international organizations, and non-governmental bodies. Indeed, many intra- and inter- regional cooperative undertakings have seen the light of the day since the collapse of the Berlin Wall. They include the EU’s Barcelona Process, the Middle East Peace Process, and the Mediterranean initiatives of the WEU, OSCE, and NATO. The long-term objective common to all the cooperation schemas is creating a climate for peaceful and mutually rewarding relations in the Mediterranean region.

As the prevailing problems of the region are mainly of a socio-economic nature, it is only logical that in promoting cooperative relations across the Mediterranean the EU takes

the lead. Indeed, the Union offers what the Mediterranean probably needs most: economic cooperation. Yet it is equally clear that the EU alone can not cope with the breadth and diversity of that region. Moreover the EU alone does not represent the views of all nations that play a major role in the Mediterranean such as Turkey and the United States.

It is thus only logical that the evolution of the Mediterranean as a stable and prosperous region requires the involvement of other actors. NATO is one such actor. Its Mediterranean Dialogue, launched in 1994, is a component of the broad framework of regional cooperation and is meant to complement other international efforts, most notably the EU's Barcelona Process.

In this regard, it would be useful to start a reflection on how to achieve better coordination of existing cooperation initiatives - while respecting their specific characteristics - in such a way as to exploit to the full their complementary nature.

THE CENTRAL ROLE OF PARTNERSHIP, DIALOGUE AND COOPERATION IN NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT

Notwithstanding the positive developments in the strategic environment after the end of the Cold War, the security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tension could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering and to armed conflicts.

Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries. Additional matters of concern are the proliferation of NBC (nuclear, chemical, biological) weapons and their means of delivery, and the global spread of technology that can be of use in the production of weapons and may result in the greater availability of sophisticated military capabilities. All this could be used by some countries in trying to solve territorial/ethnic/religious disputes.

Other risks affecting the global context must also be taken into account. These include acts of terrorism, sabotage and organized crime, and the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large numbers of people, particularly

as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance.

NATO's new Strategic Concept, approved by the Alliance's Heads of State and Government at the Washington Summit in April 1999, reflects the Alliance commitment to a broad approach to security, which recognizes the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defense dimension. This broad approach constitutes the basis upon which the Alliance is to accomplish its fundamental security tasks effectively while increasing its efforts to develop effective cooperation with other European and Euro-Atlantic organizations as well as the United Nations. The collective aim is to build a European security architecture in which the Alliance's contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and the contribution of these other international organizations are complementary and mutually reinforcing, both in deepening relations among Euro-Atlantic countries and in managing crises.

The Alliance's contribution to this security architecture is centered around six fundamental tasks: the preservation of the transatlantic link; the maintenance of effective military capabilities sufficient for deterrence and defence and to fulfil the full range of its mission; the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance; an overall capability to manage crises successfully; its continued openness to new members; and the continued pursuit of partnership, dialogue and cooperation with other nations.

This last task is of particular importance for our discussion. Through its active pursuit of partnership, dialogue and cooperation, the Alliance is a positive force in promoting security and stability throughout the Euro-Atlantic area. Through outreach and openness, the Alliance seeks to preserve peace, support and promote democracy, contribute to prosperity and progress, and foster genuine partnership with and among the Euro-Atlantic countries. It is very important to underline that this aims at enhancing the security of all, excludes nobody, and helps to overcome divisions and disagreement that could lead to instability and conflict.

Indeed, the Strategic Concept has made partnership a fundamental security task. This central role of partnership is a reflection of an evolving reality: the complex security environment requires cooperative approaches. NATO has acted in line with this logic since the end of the Cold War. The Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), the Partnership for Peace (PfP) program, the Permanent Joint Council (PJC) with Russia, the NATO-Ukraine Commission (NUC) and, of course, the Mediterranean Dialogue are among the tools now available for use by Allied and partners countries.

Yet, of the many facets of post-Cold War's NATO, the Mediterranean Dialogue is perhaps the most under appreciated. At best, it stands in the shadow of other agenda items, such as Kosovo, Bosnia, the NATO-Russia relationship, or NATO enlargement. At worst, it is being considered by some critics as "yet another Mediterranean initiative".

I would maintain, however, that the Dialogue holds tremendous potential for shaping the security environment in the Mediterranean in the longer term. I would also maintain that it has already demonstrated some of this potential, not least through the participation of some Mediterranean Dialogue partners in IFOR/SFOR in Bosnia and, now, KFOR in Kosovo. I would argue, furthermore, that one of the leading factors in the evolution of the strategic environment in the Mediterranean will be the future of NATO's own approach to the region and individual states in the South.

NATO'S MEDITERRANEAN DIALOGUE: THE ALLIANCE'S CONTRIBUTION TO REGIONAL SECURITY COOPERATION

Since the end of the Second World War, and the emergence of the bloc-to-bloc confrontation thereafter, security in the Mediterranean region was too often perceived as an extension of the East-West standoff that divided the European continent. This region was seen as a perimeter to the Atlantic Alliance, a fact reflected by the Mediterranean being portrayed as NATO's "Southern Flank".

In recent years, a fundamental transformation in the Mediterranean security environment has occurred. The end of the Cold War and progress – albeit slow and uneven – in the Middle East Peace Process have provided an auspicious environment for the promotion of new relations in the Mediterranean region. As a result, the Mediterranean has finally come to be regarded as a security region on its own merit, to be approached without intellectual or ideological barriers.

Today, NATO looks to the Mediterranean as a region with its own specific dynamics and challenges, and with a still largely untapped potential for dialogue and cooperation in security matters. In this regard, one of the most important facets of NATO's reorientation in the post-Cold War security environment has been the decision adopted by the Alliance Foreign Ministers in December 1994 to establish the Mediterranean Dialogue.

The Alliance's Mediterranean Dialogue with six non-NATO Mediterranean countries –Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco and Tunisia –is not a reaction to any particular event or threat but rather is part of NATO's overall cooperative approach to security. It stems from the realization that security in the whole of Europe is linked to the security and stability in the Mediterranean. As such, it is an important component of the Alliance's policy of outreach and cooperation.

OBJECTIVES AND ACHIEVEMENTS

The objective of its Mediterranean Dialogue is primarily political: to increase understanding of NATO's policies and activities and get a better appreciation of the security needs of the countries involved. It is also by necessity differentiated, starting with the idea that the same solutions and methods of cooperation cannot be applied wholesale to the entire area, taking into account the richness of the political, socio-economic, cultural and religious diversity of the region.

The successful launch of the Mediterranean Dialogue and its subsequent development have been based upon five principles:

I) The Dialogue is progressive in terms of participation and substance. Such flexibility has allowed the number of Dialogue partners to grow and the content of the Dialogue to evolve over time.

II) The Dialogue is primarily bilateral in structure. This principle has proved extremely important for Mediterranean partners who do not form a group and wish to conduct the dialogue with NATO as individual sovereign states. It has consequently made the Dialogue less vulnerable to disruption due to political developments ongoing elsewhere in the region. Despite the predominantly bilateral character, the Dialogue nevertheless allows for multilateral meetings on a regular basis.

III) All Mediterranean partners are offered the same basis for cooperation activities and discussion with NATO. This non-discrimination is an essential feature of the Dialogue and has been key to its successful establishment and subsequent development. Within this non-discriminatory framework, Dialogue countries are free to choose the extent and intensity of their participation.

IV) The Dialogue is meant to mutually reinforce and complement other international efforts to establish and enhance cooperation with Mediterranean countries. These include the EU's Barcelona Process, the Middle East Peace Process, and efforts by institutions such as the WEU and the OSCE.

V) Activities within the Dialogue take place on a self-funding basis. However, there are circumstances in which financial support by NATO is considered on a case-by-case basis.

The Mediterranean Dialogue gained special momentum at the Madrid Summit in July 1997 when the Mediterranean Cooperation Group (MCG) - under the authority of the North Atlantic Council - was established. Through the Mediterranean Cooperation Group, NATO member states are directly involved in political discussions with Mediterranean Dialogue countries, thus providing a forum for an exchange of views on the security situation in the Mediterranean. Since the establishment of the MCG in 1997, three rounds of bilateral consultations between the Allies and individual participant countries have taken place.

Although the Dialogue is predominantly bilateral, multilateral meetings also take place, particularly in the form of information sessions and briefings specifically for officials from Dialogue countries. These included regular updates on NATO's operations in Kosovo, which were especially appreciated by the Alliance's Mediterranean partners. In addition, Allies have met regularly within the framework of the Mediterranean Cooperation Group to discuss policy and other matters of direct relevance to the Dialogue. The creation of the Mediterranean Cooperation Group has added a high degree of visibility to the Alliance's Mediterranean dimension.

In addition to its political goals, the Mediterranean Dialogue also seeks to foster practical cooperation. The primary vehicle for this is an annual work program between NATO and the Mediterranean Dialogue countries, which includes activities in the *information field, civil emergency planning, scientific and defense-related areas*.

Information is a key component of the initiative, facilitating mutual understanding between the Alliance and Dialogue countries. NATO has supported conferences and seminars for representatives from NATO and Dialogue countries, including the 1997 Rome conference on NATO's Mediterranean Dialogue, co-sponsored by the Italian Centro Militare di Studi Strategici, and the Conference on "The Mediterranean Dialogue and the new NATO" organized by the Spanish authorities in cooperation with NATO in Valencia in February 1999.

While the Rome Conference helped identifying the practical cooperative dimensions of the Mediterranean Dialogue, the Valencia Conference was the first opportunity for Ambassadors from NATO and the six Mediterranean partner countries to meet jointly to discuss the way ahead. The Valencia Conference was an important step towards greater interaction between NATO and Mediterranean Dialogue countries. It was also particularly timely, coming before the Washington Summit when the Alliance was considering how to move forward NATO's external adaptation, of which the Mediterranean Dialogue is an integral part.

In the field of Information, NATO also awarded a number of Institutional Fellowships to scholars from the region, following a successful pattern established for partner countries in Central and Eastern Europe. Research topics included such issues as Eastern Mediterranean security, Economic aspects of security cooperation in the Mediterranean region and Competing security and cooperation visions in the Arab world.

Other information activities have included visits of parliamentarians, opinion leaders, academics, journalists and officials from Mediterranean Dialogue countries to NATO Headquarters in Brussels for briefings on the Alliance's current agenda and NATO's Mediterranean Dialogue.

An important step in the effort to exchange information was the decision taken by Alliance foreign ministers last year to establish "Contact Point Embassies" in Mediterranean Dialogue countries. Under this system, similar to that which has been

successfully operating in Central and Eastern European partner countries since 1992, the Embassy of a NATO member country will not only represent the Alliance in each Dialogue country but also participate in our efforts to increase cooperation. The program is fully operational since 1 January 1999.

Another key element of the Alliance's Mediterranean work program is in *Civil Emergency Planning* (CEP). Mediterranean Dialogue countries have already been invited to participate in several CEP activities, including courses at the NATO School in Oberammergau on civil-military cooperation in response to natural or man-made disasters, as well as conferences and seminars in Portugal, Austria and Hungary. In order to strengthen cooperation in this field, visits to Dialogue countries by NATO's CEP teams have also been organized.

In addition, NATO –together with the Greek authorities –sponsored a seminar held in Athens in November 1998 on *Natural disaster reduction in the Mediterranean basin*, designed specifically for Mediterranean Dialogue countries. The seminar brought together heads of CEP agencies from NATO and Mediterranean Dialogue countries for the first time. The event was a forum for both the exchange of information and for professional and personal contacts among civil emergency planning experts.

A similar event, this time focusing on *Search and Rescue in Disasters*, took place in Turkey from 30 September - 2 October 1999. Like its predecessor, the seminar aimed at enhancing confidence-building between NATO and Mediterranean Dialogue countries by pursuing cooperation in areas of common concern.

It is worth noting that Jordan will be hosting the next yearly CEP seminar. The gathering will focus on *Regional Cooperation and the Role of NGOs in Confronting Disasters* and also be the first such CEP event to take place in a Mediterranean Dialogue country.

NATO's Mediterranean Dialogue has also promoted *scientific cooperation* through the NATO Science Program. Mediterranean Dialogue country scientists have participated in NATO-sponsored Advanced Research Workshops, Advanced Study Institutes, Collaborative Research Grants and Science Fellowships. For example, a workshop co-directed by a Greek and an Israeli scientist held in Israel in 1998 took up the subject of *Unconventional optical elements for information storage, processing and communications*. Scientists from Jordan and Morocco also participated in the workshop.

There is also a *military dimension* to the work program. This includes invitations to Dialogue countries to observe NATO and PFP sea and land exercises, invitations to attend seminars and workshops, visits to NATO military bodies and the exchange of staff officers between NATO and Dialogue countries. The program also includes port visits to Dialogue countries by NATO's Standing Naval Force in the Mediterranean (STANAVFORMED).

NATO's military authorities have devised a military concept specifically designed for the Mediterranean Dialogue countries which includes three main components: courses at the NATO School in Oberammergau, courses and other academic activities here at the NATO Defense College in Rome, and specific activities to be conducted

under the responsibility of Allied Command Europe (ACE/SHAPE) and Allied Command Atlantic (ACLANT).

Mediterranean Dialogue countries are regularly sending students to courses at the NATO School in Oberammergau in environmental protection, peacekeeping, multinational forces, conventional arms control implementation, and European security cooperation. There is also a course in civil-military cooperation for civil emergency management available to Dialogue country participants and, given the strong interest shown in crisis management, a course has also been opened in this field.

The NATO Defense College in Rome offers General and Flag Officers Courses specifically intended for Mediterranean Dialogue country representatives. These provide an excellent opportunity to learn more about current Alliance issues, including NATO's Mediterranean Dialogue. In addition, the College organizes international research seminars on Mediterranean security, which aim at increasing understanding between researchers and experts in security studies from NATO and its member states and from the Mediterranean Dialogue countries.

Furthermore, NATO's two major commands –ACE and ACLANT– opened several military activities to the participation of Mediterranean Dialogue countries. These included observing PFP activities in the fields of search and rescue, maritime safety and medical evacuation, as well as exercises related to peace support and humanitarian relief. In this regard, three of the Mediterranean Dialogue countries –Egypt, Jordan and Morocco – have already cooperated militarily with the Alliance in the NATO-led IFOR/SFOR operations in Bosnia-Herzegovina. Some Dialogue countries will also participate in the NATO-led KFOR operations in Kosovo.

THE WAY AHEAD

At the Washington Summit in April 1999, the Alliance's Heads of State and Government decided to enhance both the political and practical dimensions of the Dialogue.

Enhancements include increasing the frequency of political discussions between representatives from NATO and Mediterranean Dialogue countries, as well as offering additional opportunities for meetings of Ambassadors, including conferences and seminars on the Mediterranean Dialogue. In this regard, both Allied nations and Mediterranean Dialogue countries have been encouraged to organize such events as the Rome Conference of November 1997 and the Valencia Conference of February 1999. As a result, the next meeting will take place in Egypt in the course of year 2000 - the first of this kind to be hosted and organized by a Mediterranean Dialogue country.

The Allies also decided to strengthen the practical dimension of the Dialogue by including additional activities in areas where NATO can add value, particularly in the military field, and where Dialogue countries have expressed interest.

The Washington Summit has further demonstrated that the Mediterranean Dialogue has the potential to evolve. There is room for expansion of both participation and content. The question then arises what could be the future development of the Alliance's Mediterranean Dialogue. NATO's successful Partnership for Peace program in Central and Eastern Europe should not be considered the only possible framework of cooperation with non-member countries. After all, post-Cold War NATO has been able to create a variety of tools designed to meet the specific security requirements of a wide spectrum of potential "users".

Thus, in developing cooperation with the countries to the south of the Mediterranean, the Alliance needs to be sensitive to the specific context within which such cooperation would take place. In other words, what works in Central and Eastern European countries may not necessarily work –or work as well– along the southern Mediterranean rim. While some elements of Partnership for Peace may be applicable to the Mediterranean, the relative non-homogeneity of the region would require separate and specific solutions appropriate to the area.

At the same time, the future of NATO's Mediterranean Dialogue will be influenced to a large extent by developments in two other regional fora, the EU's Barcelona Process and the Middle East peace process. Both aim at enhancing stability and improving security cooperation in the region. The success or failure of these two very different processes will have a considerable effect on the region as a whole. Thus it is in the interest of all Allies to ensure that both processes are alive and functioning well if NATO's own bridge-building effort is to be successful.

In this regard, NATO's contribution should be to continue to strengthen the Mediterranean Dialogue by concentrating on fields where it has a clear comparative advantage: defense and security. This will complement the initiatives of other organizations and contribute to constructive relations with NATO's Mediterranean neighbors.

Thus, NATO could consider developing additional military cooperation venues and increasing participation of Dialogue countries in peace support and other military-related activities, including by providing additional training opportunities.

Over the course of the past few years, the Dialogue has demonstrated a solid basis for developing additional cooperation in a variety of fields. It is clear, however, that the ultimate success of NATO's Mediterranean Dialogue will very much depend on the active participation and strong support by both NATO members and Mediterranean Dialogue countries alike, working together to build the trust and transparency required of a true partnership.

Note

1. Ian O. Lesser, *Mediterranean Security. New Perspectives and Implications for U.S. Policy* (Santa Monica: RAND, 1992), p. 8.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes.
Enrique Mora Benavente

Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes

*Enrique Mora Benavente

El objeto de esta ponencia es estudiar las relaciones entre las intervenciones militares en los Balcanes desde 1991 y el marco político del conflicto en el que se aplicaban. Mientras que en unos casos la relación ha sido clara y la intervención militar eficaz, en otros el análisis erróneo sobre las coordenadas políticas, o incluso la simple ausencia de este marco, ha determinado un fracaso de toda la operación. Y ello es particularmente relevante cuando se trata de una acción militar, ya que la importancia del peso relativo del instrumento militar en relación con otros (diplomáticos, económicos) ha afectado a las propias coordenadas del conflicto, cambiándolas en cierta medida y haciéndolo aún más complejo.

Pero antes de ir desgranando este estudio al hilo de las intervenciones de carácter militar en los distintos conflictos que han tenido lugar en los Balcanes durante esta década, resulta necesario reflexionar, siquiera brevemente, sobre las razones que pudieron conducir a la descomposición de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY) y a una cadena de conflictos armados de la que no se puede asegurar que hayamos presenciado aún el último capítulo. En este punto, seguiré, aunque no de forma completa, el análisis que considero más ajustado a la realidad, a lo que realmente pasó, presentado en julio de 1996 por la Comisión Internacional para los Balcanes creada por la Fundación Carnegie y el Instituto Aspen, heredera de la Comisión del Carnegie Endowment que en 1914 presentara un informe analizando las guerras balcánicas de la época. Teniendo en cuenta que han mediado 81 años entre ambos informes, casi todo el siglo XX, las similitudes que ambos presentan deben ser desde luego objeto de reflexión.

El marco general en el que se inscribe el conflicto que lleva a la desaparición de la República Socialista Federativa de Yugoslavia es el de las transformaciones políticas que sacudieron Europa Central y Oriental a finales de la pasada década. A finales de los ochenta se inician unos cambios, una auténtica revolución, que se plasman en procesos de transición a la democracia y la economía de mercado.

El súbito colapso de la RSFY y su rápida desmembración han provocado en muchos la idea de que Yugoslavia era una creación artificial y su desaparición era inevitable. Esta afirmación no refleja la realidad y carece de base histórica. Yugoslavia aparece al final de la Primera Guerra Mundial como una asociación voluntaria de serbios, croatas y eslovenos, no una mera "creación de Versalles". La asociación podría describirse en realidad como una idea croata lograda con medios serbios.

Sin embargo, desde su propio nacimiento la entidad estatal yugoslava ha estado sometida a ambigüedades e interpretaciones diferentes. Las identidades nacionales de serbios, croatas y eslovenos estaban ya demasiado definidas para fundirse en un "nación yugoslava". Para Serbia, Yugoslavia era el modo de reunir en un mismo Estado a todos los serbios de los Imperios austríaco y otomano; para Croacia y Eslovenia la forma de alcanzar la independencia de Austro-Hungría y, de forma más perentoria, poner un muro a la clara amenaza italiana. El hecho de que Yugoslavia no llegara a satisfacer sus esperanzas es imputable al permanente afán centralizador serbio, no al concepto inspirador de su creación.

El modelo federalista de Tito no pudo sobrevivir al colapso de los regímenes comunistas. Sin embargo, la desaparición del modelo no significaba necesariamente que la guerra era inevitable. En primer lugar, estaba la opción de convertir un federalismo autoritario en una confederación democrática, idea defendida por los dirigentes eslovenos y croatas (estos últimos con menor convicción) en septiembre de 1990. En segundo lugar, cuando la separación resultó ser ineludible, ésta podía haber tenido lugar de forma negociada, al estilo checoslovaco.

¿Por qué estas dos opciones fueron descartadas? ¿Por qué estalló un conflicto que aún hoy, ocho años después, dista todavía de estar resuelto?

En términos generales, se han ofrecido tres explicaciones, las tres con un marcado carácter histórico sobre el origen del conflicto en la antigua Yugoslavia.

a) La primera de ellas, con amplio eco en los Balcanes (es decir, entre las partes en conflicto), considera el conflicto como un reflejo y una consecuencia de los intentos de las potencias de restablecer en los Balcanes zonas de influencia aprovechando la caída de la Unión Soviética. Se argumentan como "evidencias" en favor de esta tesis el apoyo alemán a Croacia o el de Turquía a los musulmanes. Esta teoría se basa más en la tendencia de políticos e intelectuales de los Balcanes a sobrestimar la importancia geoestratégica de esta región que en el comportamiento real de los grandes países. El Sarajevo de 1990 no es el de 1914, en el sentido de que no ha existido manipulación por parte

de las potencias de los sentimientos nacionalistas (lo que sí ocurrió en 1914). Ningún país de relieve iba a comenzar una tercera Guerra Mundial por Bosnia y esta afirmación ha quedado dramáticamente confirmada con ocasión del conflicto en Kosovo. De hecho, lo que ha resultado nuevo en este conflicto balcánico es que por primera vez en su historia moderna serbios, croatas, eslovenos, bosnios, macedonios y albaneses se han encontrado ignorados por el mundo exterior y abandonados a su propia suerte. Las causas de la guerra hay que buscarlas más dentro de los Balcanes que fuera de la región.

b) La segunda explicación histórica, de amplio eco en Occidente, sitúa el origen de la guerra en lo que se ha dado en llamar "vuelta de odios ancestrales". Ha habido indudablemente animadversiones históricas que han sido explotadas hasta el límite por los actuales dirigentes. Sin embargo, no hay evidencia histórica de que este "odio ancestral" fuera un factor relevante en las relaciones entre serbios y croatas antes de la Primera Guerra Mundial. Después de la guerra, el acuerdo entre estas dos comunidades dio origen al Estado yugoslavo. Es cierto que las tensiones entre las comunidades en el período de entreguerras se resolvieron en la Segunda Guerra Mundial con terribles matanzas de serbios, pero esto tuvo lugar bajo el régimen fascista ustachi. En Bosnia, durante el Imperio Otomano surgió un cierto resentimiento de serbios y croatas contra los eslavos que se hicieron musulmanes, pero pronto se transformó en un problema social entre campesinos (cristianos) y propietarios (musulmanes). Sin embargo, desde 1878, al ser integrada Bosnia en el imperio Austro-húngaro, las tres comunidades vivieron pacíficamente.

c) La tercera explicación, compartida por los protagonistas del conflicto y por círculos occidentales, sitúa el origen último de la guerra en el conflicto religioso entre católicos, ortodoxos y musulmanes, un exponente trágico del "choque de civilizaciones" de Huntington. De acuerdo con esta interpretación, Yugoslavia se encuentra situada en la región de transición entre el Cristianismo occidental, el Cristianismo ortodoxo oriental y el Islam. Tras haber sido sofocadas por las tensiones ideológicas de la Guerra Fría, las fisuras culturales tradicionales aparecen de nuevo. Esta nueva guerra balcánica, de acuerdo con este argumento, tiene su raíz en incompatibilidades religiosas y culturales de fondo. Esta teoría argumenta que los lugares de culto estuvieron entre los primeros objetivos de la guerra. Esta teoría olvida sin embargo el hecho fundamental que en 1990 la sociedad yugoslava estaba altamente secularizada o que Bosnia, y Sarajevo en particular, era un paradigma de la coexistencia religiosa. El factor religioso no está en el origen, sino que surge después: la desaparición de la federación yugoslava destruye el techo común bajo el que conviven las tres comunidades. En esa situación, los ortodoxos no podían sino identificarse a sí mismos como serbios, los católicos como croatas y los eslavos musulmanes buscar su identidad en el Islam.

Aunque estas tres teorías históricas no proporcionan una explicación satisfactoria, las tres describen aspectos parciales del conflicto y, en cualquier caso, el factor histórico no puede ser nunca obviado cuando se trata de los Balcanes. Como se ha señalado antes,

la explicación hay que buscarla en el interior de Yugoslavia y en hechos históricos muy recientes. En particular, en la respuesta a la caída de los regímenes comunistas en Europa Central y Oriental y en la subsiguiente necesidad de iniciar un proceso de transición a la democracia y la economía de mercado. En Yugoslavia, como en el resto de los países de la zona, hay una primera división en la forma, la rapidez y la profundidad de ese proceso de transición. Lo especial en Yugoslavia es que esa fractura tiene lugar siguiendo líneas de separación nacional entre los dirigentes eslovenos, croatas y serbios. Los primeros, y también, aunque en menor medida, los segundos, partidarios decididos de una rápida y plena transición frente a los líderes serbios, más inclinados a una simple transformación cosmética, muy al estilo balcánico de Rumania o Bulgaria.

Esta división que conducía a la separación de las repúblicas explica las declaraciones de independencia. Los horrores posteriores encuentran su explicación en las posiciones de nacionalismo agresivo y excluyente adoptadas por los diferentes líderes que invocaron los "odios ancestrales" para la consecución de sus respectivos intereses y usaron deliberadamente sus maquinarias de propaganda para justificar lo injustificable: la conquista territorial por la fuerza acompañada de la expulsión de los "otros", lo que se ha dado en llamar *limpieza étnica*. Los primeros síntomas de este nacionalismo agresivo y excluyente aparecen entre el liderazgo serbio. Es también ahí donde se registra la mayor resistencia al cambio democrático afianzándose la estructura autoritaria de poder. Esta combinación de autoritarismo comunista y nacionalismo agresivo fue letal para Yugoslavia. Es en este sentido, pero sólo en este sentido, en el que se puede imputar la primera responsabilidad de la guerra al liderazgo serbio y en particular al presidente Slobodan Milosevic.

El 25 de Junio de 1991 Eslovenia y Croacia declararon su independencia. Dos días después se inicia un conflicto armado limitado a Eslovenia al que pondrán fin los Acuerdos de Brioni del 7 de julio, alcanzados bajo la mediación de la entonces Comunidad Europea. Estos Acuerdos incluían la retirada del Ejército Federal Yugoslavo y un compromiso de las autoridades eslovenas de aplazar por tres meses la puesta en práctica de su declaración de independencia. La escasa importancia del conflicto armado esloveno y la facilidad con la que el liderazgo serbio aceptó el acuerdo constituyen una buena prueba del carácter de los conflictos armados posteriores. La inexistencia de ciudadanos serbios en esta República, su homogeneidad étnica, fue la base de una separación escasamente traumática. Eslovenia siguió en solitario un camino de transición rápida a la democracia y la economía de mercado y hoy es uno de los más firmes candidatos a integrar la primera ola de la ampliación de la Unión Europea. Sobre la base de estos éxitos, internos e internacionales, se trata de presentar a Eslovenia como un "modelo a seguir" por sus antiguas Repúblicas hermanas en el seno de la RSF de Yugoslavia. Craso error. Eslovenia no puede ser nunca un modelo para Croacia, Bosnia, Macedonia, Serbia o Montenegro. Su idea nacional basada en la homogeneidad étnica es precisamente lo que resulta inaceptable, o debe resultar al menos, en estos países.

La cuestión era muy diferente en Croacia y durante los meses de julio y agosto empezaron los combates en diversas zonas del país, allá donde los ciudadanos de origen serbio eran mayoritarios y contaban con el apoyo del Ejército Federal. El 26 de agosto de 1991 el Gobierno de Croacia declaró la guerra de liberación nacional, generalizándose los combates. En septiembre de 1991 las Naciones Unidas comienzan a involucrarse en el conflicto cuando el tema se inscribe en la agenda del Consejo de Seguridad. Es la primera vez que la ONU interviene en un conflicto europeo. Fruto de esta involucración es la voluntad de desplegar una fuerza de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Croacia. Ello será posible a partir de noviembre de 1991 cuando Cyrus Vance, enviado especial del Secretario General, negocia una tregua. En diciembre se firma un Plan de Paz, el Plan Vance, que preveía tres fases para la solución del conflicto: un alto el fuego, la retirada del Ejército Federal y la desmovilización de las fuerzas de la autodenominada República Serbia de la Krajina, y el restablecimiento de la soberanía croata con unas condiciones a negociar entre las partes sobre el estatus de la población croata de origen serbio. El 2 de enero de 1992 se alcanza el alto el fuego que permite el despliegue de la fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a partir de finales de febrero. Nace entonces UNPROFOR-Croacia o UNPROFOR I, la primera intervención militar internacional en los Balcanes.

De acuerdo con la Resolución 721 del Consejo de Seguridad, UNPROFOR tenía como misión principal interponerse entre las partes en conflicto para evitar un nuevo estallido, desplegándose en ciertas áreas de Croacia, conocidas como UNPA'S (United Nations Protected Areas). Éstas eran en la práctica las zonas controladas por los serbios, donde la UNPROFOR debía asegurar la protección de la población y el respeto a la desmilitarización, aunque carecía de capacidad militar para forzar estos objetivos. En efecto, tras la retirada del Ejército Federal, las fuerzas irregulares serbias se negaron a ser desarmadas sin que los cascos azules pudieran hacer nada para obligarles a ello.

La lógica política inherente al despliegue de UNPROFOR en Croacia podría resumirse como sigue: una vez conseguida la retirada de lo que erróneamente se percibía como un cuerpo extraño (el Ejército Federal Yugoslavo), la intervención militar debía congelar la situación en términos de ganancias territoriales, proteger a la población de las UNPA'S (en su inmensa mayoría serbios, tras una *limpieza étnica* que expulsó a unos 200.000 croatas de las Krajinas), y esperar la negociación de una solución política que en la versión que estuvo aparentemente más cerca del éxito, el llamado Plan Z-4, pasaba por la reintegración a la soberanía croata con un amplio estatuto de autonomía para el territorio. Se asumía por tanto que los dirigentes serbios aceptarían ser ciudadanos de una Croacia independiente y que las autoridades croatas aceptarían que un tercio de su territorio fuese autónomo bajo gobierno serbio.

El marco político en el que se desenvolvía el conflicto era sin embargo otro muy distinto. Los dirigentes serbios no estaban dispuestos a aceptar ningún compromiso

que no pasase por desgajar las Krajinas de Croacia y unir las a Serbia. El presidente Franjo Tudjman por su parte había definido ya Croacia, en términos constitucionales, como la patria de los croatas, entendiendo por tales los eslavos del sur que profesan la religión católica y escriben el serbo-croata en caracteres latinos. Las maquinarias de propaganda a las que antes se hacía referencia se habían puesto en marcha al calor de la guerra y el mensaje permanente, obsesivo, era el odio étnico y la necesidad de expulsar al otro. La intervención militar congeló una situación en la que a uno y otro lado de la línea de separación de fuerzas se sembraba la idea de la homogeneidad étnica como única base concebible de un Estado independiente, mientras que en el caso serbio la efectiva interposición de UNPROFOR entre sus fuerzas y las croatas daba alas a esas aspiraciones de secesión. Los cascos azules protegían a los serbios de las Krajinas mientras se dejaba a su suerte al único factor posible de reconciliación: los algo menos de 200.000 serbios que vivían en el resto de Croacia, ajenos por completo a los designios de los dirigentes de la República Serbia de Krajina y a la propaganda de Belgrado, ciudadanos croatas de origen serbio que, en particular los de Zagreb, podrían haber jugado un papel clave en el diseño de una Croacia multiétnica. Sólo durante el primer año de despliegue de UNPROFOR, el Comité de Helsinki para los Derechos Humanos estimó que unos 7.000 hogares serbios habían sido total o parcialmente destruidos y unas 50.000 personas obligadas a abandonar Croacia.

El estallido de la guerra en Croacia y el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la independencia de Eslovenia y Croacia el 15 de enero de 1992 puso a Bosnia-Herzegovina en una difícil situación. Esta República era la que presentaba un mapa étnico más complejo y un mayor equilibrio entre las diferentes comunidades. Introducía además un factor ausente en el caso croata: la existencia de una mayoritaria comunidad musulmana. Hasta ese momento, la República venía siendo gobernada por un ejecutivo en el que estaban representadas de forma proporcional las tres comunidades: serbia, croata y musulmana. La independencia de Eslovenia y Croacia significaba para musulmanes y croatas quedarse en una Yugoslavia dominada claramente por Serbia. Para los serbios de Bosnia, una hipotética independencia de esta República significaba romper el vínculo con Serbia y quedar en minoría en un país con un 40% de población musulmana. El conflicto no tardó en estallar. A finales de marzo de 1992 fuerzas irregulares serbias, apoyadas por unidades del ejército regular yugoslavo, comienzan a atacar poblaciones de mayoría musulmana y croata en el norte de Bosnia. El reconocimiento de la independencia de Bosnia-Herzegovina el 6 de abril generalizó los combates.

La segunda operación militar en los Balcanes, el despliegue en Bosnia de una fuerza de Naciones Unidas, se produce como consecuencia de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la Resolución 770 de 7 de agosto de 1992. Esta Resolución en su párrafo 2º instaba a los estados miembros de la Organización a que "en el plano nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, tomen todas las medidas nece-

sarias para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el suministro por las organizaciones humanitarias del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, de asistencia humanitaria a Sarajevo y a todas las demás partes de Bosnia-Herzegovina en que la ayuda sea necesaria".

Si al comienzo de esta ponencia señalé mi objetivo de explorar las relaciones entre las intervenciones militares y el marco político del conflicto en el que se llevaban a cabo, es necesario subrayar que el carácter más relevante y al mismo tiempo más sorprendente de la definición de la operación de UNPROFOR en Bosnia es precisamente la completa ausencia de un marco político de referencia. Se trata de una fuerza militar destinada exclusivamente a proteger la distribución de ayuda humanitaria. No es una operación de mantenimiento de la paz, ya que no había paz que mantener ni alto el fuego por el que velar. El conflicto seguía su curso y los cascos azules desarrollaban su labor en un teatro de guerra. No había un despliegue definido geográficamente sino ubicación de las tropas en diversos puntos de Bosnia a los que llegaba la ayuda humanitaria internacional. A partir de esos puntos se organizaban caravanas protegidas por las tropas para la distribución de la ayuda. Era sin embargo una fuerza de cierta entidad que osciló a lo largo del conflicto entre 15.000 y 19.000 hombres.

Cabe señalar, por su relevancia para la actuación de España en los Balcanes, que el 31 de agosto de 1992 el Consejo de Ministros aprueba la participación de España en esta operación. Se trata de una decisión muy importante tanto por la magnitud de la contribución prevista (alrededor de 1.500 efectivos) como por su influencia posterior en la orientación de nuestras Fuerzas Armadas hacia operaciones militares internacionales. Se trata también de una decisión relevante desde el punto de vista de la política exterior: por primera vez en muchas décadas, nuestras fuerzas armadas pasan a ser un instrumento importante (fundamental en el caso balcánico) de la acción exterior de España.

Este modelo de despliegue de UNPROFOR en Bosnia constituía un fiel reflejo de la percepción que en Europa Occidental y en Estados Unidos se tenía del conflicto en Bosnia. Esta percepción era principalmente la de una tragedia humanitaria (el secretario de Estado norteamericano James Baker la definió como "pesadilla humanitaria") por encima de la valoración política de un conflicto extraordinariamente complejo, con un evidente elemento de guerra de agresión a la población civil (*limpieza étnica* y asesinatos en masa) y con implicaciones muy serias para la estabilidad del sudeste europeo.

Será a lo largo del conflicto, entre 1992 y 1995, cuando se vaya tomando conciencia de su dimensión real, en términos políticos y de futuro. Se intentaron entonces una serie de medidas parciales, a veces contradictorias con la definición original y todavía vigentes de la operación en curso, las cuales no hacían sino reflejar la disyuntiva, a veces agónica, en la que se encontraban los principales actores de la comunidad internacional, entre su disponibilidad a proporcionar medios casi ilimitados para "resolver el problema", la creciente evidencia de que la única "acción humanitaria" posible era parar la guerra y

su incapacidad para tomar una decisión que supondría implicarse militarmente en el conflicto. Así, en octubre de 1992 se establece una zona de exclusión aérea sobre Bosnia-Herzegovina para detener los bombardeos del Ejército Federal Yugoslavo, que gozaba de la exclusividad de esta acción bélica. En mayo y junio de 1993 se establecen las llamadas zonas seguras (Resolución 824) con el objetivo de proteger a la población de seis localidades bosnias, sin que al mismo tiempo se adoptaran las medidas militares necesarias para hacer efectiva esta protección, salvo otorgar a la OTAN (de forma indirecta mediante la Resolución 836 de 4 de junio) la capacidad para realizar acciones aéreas de protección, con la creación finalmente de la Fuerza de Reacción Rápida ya en 1995 (Resolución 994).

Es extraordinariamente difícil convencer a la opinión pública de que UNPROFOR no fue un absoluto fracaso. El hecho es que salvó cientos de miles de vidas y cumplió más allá de toda expectativa razonable la misión que tenía encomendada: proteger y distribuir la cuantiosa ayuda humanitaria que la comunidad internacional proporcionó a Bosnia entre 1992 y 1995. Sólo el completo divorcio entre la fuerza militar y la realidad en la que actuaba llevaron a que UNPROFOR no sólo fuese percibido como inútil, sino que además condujo a la sorprendente paradoja de que llegara a convertirse en parte del problema a resolver.

El tercer despliegue militar en los Balcanes se inicia en noviembre de 1992, cuando el Consejo de Seguridad por su Resolución 795 autoriza la extensión a la antigua República Yugoslava de Macedonia del despliegue de UNPROFOR. Se trata en este caso de una tercera variante de fuerza internacional: no se tratará de una operación de mantenimiento de la paz en el sentido estricto, ya que la guerra nunca llegó a estallar en Macedonia, ni tampoco de proteger la distribución de ayuda humanitaria.

En este caso, sí existía un marco político claro para el despliegue de la fuerza. Cualquier análisis de lo que estaba sucediendo en ese momento en la antigua Yugoslavia conducía a la conclusión de que un entonces percibido como inminente estallido en Kosovo implicaría una extensión del conflicto a Macedonia, dada la estructura de población de esta República, con una importante minoría de origen albanés. Lo sucedido durante la primavera de este año, en la que el flujo de refugiados albanokosovares ha forzado hasta el límite el precario equilibrio étnico macedonio, constituye una buena prueba de la corrección del análisis que se hacía en 1992. En este caso se trataba de gestionar con instrumentos preventivos un conflicto potencial, y la fuerza militar (que posteriormente adoptaría la más adecuada denominación de UNPREDEP [UN Preventive Deployment]) era una pieza clave de esta gestión. Hay que señalar además que la presencia de fuerzas norteamericanas, que suponían casi la mitad de la Fuerza Internacional, constituía una importante garantía para el Gobierno macedonio.

La cuarta intervención militar vuelve a tener como escenario Bosnia. Se trata de la todavía presente Fuerza de Estabilización (SFOR, inicialmente IFOR en su primer año de vida, 1996). A pesar de que muchos contingentes nacionales simplemente pasaron de

UNPROFOR a IFOR cambiando sus insignias, la nueva operación no tiene nada que ver con la anterior, ni en sus presupuestos, ni en sus objetivos. Es significativo que incluso actúa en un país oficialmente distinto: en Dayton se enterró la antigua República de Bosnia y Hercegovina para dar lugar a un nuevo Estado: Bosnia-Hercegovina. Examinemos brevemente los antecedentes de esta situación.

El mes de agosto de 1995 es testigo de un cambio radical en la marco político del conflicto en Bosnia. En ese mes tienen lugar dos hechos que cambiarán radicalmente el curso de la crisis:

1. El primero de ellos tiene lugar sobre el terreno. El 5 de agosto, el ejército croata lanza una ofensiva en la Krajina, conquistando en pocos días los antiguos sectores protegidos por Naciones Unidas en el norte y sur, en los que se asentaba la República Serbia de Krajina. Esta conquista se une a la recuperación que había tenido lugar en mayo de Eslavonia Occidental, propiciando así el control por parte de Zagreb de casi el 90% del territorio de la República. Sólo quedará en manos serbias el territorio de Eslavonia Oriental. La consecuencia de este éxito militar es doble:

a) A partir de ese momento Croacia se convierte en una entidad viable como Estado independiente, permitiéndole un desarrollo propio y una influencia mucho mayor en el juego yugoslavo.

b) Esta operación del ejército croata tiene consecuencias decisivas en Bosnia, al cambiar por completo la posición estratégica serbia.

2. El segundo desarrollo se produce en el ámbito de la gestión internacional del conflicto. Los Estados Unidos, principalmente por razones internas, cambian su política y deciden intervenir de lleno en la búsqueda de una solución

Se inicia aquí un proceso negociador que, combinado con la presión sobre el terreno (ofensiva conjunta de musulmanes y croatas en Bosnia central, bombardeos de castigo de la OTAN), conduce a unas conversaciones de paz que comenzarán el 1 de noviembre en la base aérea de Wright-Patterson en Dayton, Ohio. El 21 de noviembre se firma el Acuerdo de Dayton.

El Acuerdo está contenido en un complejo y voluminoso documento que consta de una parte introductoria, el Acuerdo Marco General, y 11 anexos. Las características más importantes de este documento son las siguientes:

a) Pretende ser “omnicompresivo” con todos los aspectos del conflicto en Bosnia. Da una solución política, una solución territorial, un marco jurídico constitucional definiendo el reparto de poder, y lo hace tanto para Bosnia y Hercegovina como para las entidades que la forman, llegando hasta cuestiones de detalle sorprendentemente precisas. Junto a ello proporciona los instrumentos civiles y militares para poner en práctica dichas soluciones.

b) Concede a la comunidad internacional un papel que no tiene precedentes en la solución de un conflicto. Este papel va mucho más allá de poner unas fuerzas sobre el terreno para asegurar el cumplimiento del Plan o proporcionar un grupo de civiles

bajo la autoridad del Alto Representante para asegurar una permanente y continua mediación entre las partes. La intervención internacional llega a todos y cada uno de los aspectos de la reconstrucción política de Bosnia. En cada caso (justicia, policía, organización de las elecciones, Derechos Humanos, refugiados, etc.) se da un papel a una organización internacional determinada y se coloca a ciudadanos extranjeros al frente de instituciones clave como el Tribunal Constitucional o el Banco Central.

No podemos perder de vista sin embargo que Dayton es un documento impuesto, una paz impuesta (sobre todo a serbios y croatas), pero que al mismo tiempo deja a la voluntad de las partes (no podía ser de otra forma) la obra de ingeniería política y constitucional necesaria para que el plan sea viable más allá de la retirada de la presencia militar internacional. Y en la solución de esta contradicción, bien por moderación de las posiciones, bien por la aparición de alicientes para mantener juntas a las tres comunidades, reside el futuro de Bosnia y Hercegovina.

Resulta evidente que la operación militar actualmente en curso en Bosnia-Hercegovina tiene un marco político de referencia y unos objetivos bien claros, que pueden resumirse en proporcionar un entorno seguro y estable para permitir que el proceso de paz pueda finalmente sostenerse por sí mismo. ¿Qué condiciones deben darse para que el proceso pueda alcanzar esta calificación de "autosostenido"? Creo que deben darse al menos las ocho condiciones siguientes:

1) Las instituciones comunes han de ser capaces de proporcionar al país un Gobierno razonablemente eficaz.

2) Las instituciones propias de cada entidad deberán funcionar de forma democrática y con lealtad al principio de una Bosnia unida.

3) Los Derechos Humanos y las libertades fundamentales deberán gozar de unos niveles mínimos de respeto. Más allá del principio básico inherente, se evitarán así las tensiones asociadas a las violaciones sistemáticas de estos derechos.

4) Una economía con claros signos de recuperación y funcionando en un auténtico espacio económico común. Establecimiento de vínculos económicos entre las entidades con un volumen apreciable de intercambios a través de la línea de demarcación.

5) Unas Fuerzas Armadas integradas en la Federación y un comité permanente de asuntos militares en funcionamiento y con capacidades reales de supervisión y control.

6) Unas fuerzas de policía de carácter profesional e integradas, en el caso de la Federación.

7) Conseguir el nivel necesario (aunque imposible de cuantificar) de retorno de refugiados a zonas controladas por una comunidad distinta de la suya, conformando así una "masa crítica" que sirva de embrión para la recuperación del carácter multiétnico del país, única forma posible de consolidar una Bosnia unida a medio y largo plazo.

8) Finalmente, que tanto la República Federal de Yugoslavia como Croacia comprendan, acepten y hagan suyo el principio según el cual una Bosnia unida, democrática y multiétnica es su mejor opción posible, la que mejor sirve a su interés nacional

respectivo y la única garantía de estabilidad regional y, por tanto, de acercamiento a la Unión Europea. Las relaciones de ambos estados con los serbios y croatas de Bosnia se supeditarán así al mantenimiento de ese interés estratégico.

La quinta intervención militar de la comunidad internacional en los Balcanes tiene lugar en 1997, siendo Albania su escenario geográfico. En enero de 1997, Albania inicia un período de inestabilidad y revueltas populares cuyo origen inmediato estuvo en la reacción popular ante el gigantesco fraude de los planes de ahorro denominados “piramidales”. La crisis tenía sin embargo causas inmediatas más profundas, ligadas al creciente autoritarismo y política de exclusión de todo el resto del espectro político llevados a cabo por el Gobierno del presidente Berisha. La crisis se materializó en un fenómeno que parecía impensable en Europa: la práctica desaparición del Estado albanés y de su autoridad en la mayor parte del territorio, que quedó en manos de grupos que, en muchos casos, tenían un puro carácter delictivo.

El problema tenía así tres aspectos:

- Políticos, cifrados en la completa pérdida de legitimidad de las autoridades y del Parlamento a los ojos de la opinión pública por su manifiesta permisividad, cuando no implicación directa, en los fraudes organizados por los planes de ahorro.

- Económicos, resultado de una brutal descapitalización del sistema financiero (las pérdidas de los planes de ahorro se estimaron en unos 2.000 millones de dólares, el 70% del PIB albanés de 1996). La situación económica se agravó por los desmanes de las revueltas populares que destruyeron parte del aparato productivo y de distribución.

- De seguridad, cifrados en la ausencia de autoridad del Estado y agravados por la masiva distribución de armas entre la población que asaltó los cuarteles del ejército y de la policía (este último elemento tendría futuras y negativas repercusiones en Kosovo).

La solución a la crisis debía por tanto ser global y afrontar estos tres aspectos. Parte esencial de la estrategia fue el despliegue de una fuerza militar internacional, la llamada “Operación Alba”. Es necesario subrayar el carácter atípico de esta fuerza. No fue una operación de Naciones Unidas ni de la OTAN. La razón para estas llamativas ausencias fue la doble conclusión a la que parecieron llegar algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad y destacados estados miembros de la Alianza: en primer lugar, se trataba de un estallido interno sin repercusiones más allá de las fronteras albanesas, y por tanto, sin consecuencias para la estabilidad del sur de los Balcanes; en segundo lugar, la absoluta anarquía en la que se había sumido Albania implicaba una completa imposibilidad de garantizar mínimamente la seguridad de tropas sobre el terreno. Dos años después sigo teniendo serias dudas sobre la corrección del primero de los puntos. En cuanto al segundo, la experiencia desmintió la visión apocalíptica, si bien era patente que las condiciones de seguridad eran muy precarias.

La fuerza militar se formó mediante la constitución de una coalición abierta, encabezada por Italia y a la que contribuyeron países como Francia, Grecia, Turquía, Rumanía

o Austria. España estuvo presente en esta fuerza militar con unos 500 efectivos. El Consejo de Seguridad autorizó, aunque sería más adecuado decir que se limitó a tomar nota y endosar, el despliegue mediante la Resolución 1101 de 28 de marzo de 1997.

En el caso albanés, y a pesar de (¿o gracias a?) la escasa estructuración de partida en la composición de la fuerza, la intervención militar jugó a la perfección su papel de estabilizar la situación y permitir así un entorno seguro para que las misiones civiles internacionales de diferentes organizaciones pudiesen organizar unas elecciones, llevar a cabo el control de su limpieza y entregar el poder al partido ganador. Ello se hizo sin perder en ningún momento de vista el objetivo de reconstruir la legitimidad del Estado albanés y de sus instituciones. A los seis meses de ser desplegada y una vez cumplida su misión, la fuerza se retiró en lo que cabe consignar como el mayor éxito de una operación internacional en el sudeste de Europa desde 1991.

La sexta intervención militar en los Balcanes tuvo un carácter radicalmente distinto de las anteriores. Se trató de acciones aéreas ofensivas contra uno de los Estados de la región, la República Federal de Yugoslavia. En juego estaba, y está, lo que Milosevic, en conversaciones informales en Dayton sobre el futuro de los Balcanes, denominó el frente sur de Serbia, por oposición a un frente occidental integrado por los croatas y, en menor medida, por los musulmanes. En el frente sur, el "enemigo" serían los albaneses y el teatro de operaciones Kosovo y Macedonia.

La cuestión de Kosovo se encuentra en el origen del conflicto en la antigua Yugoslavia. Cabe recordar que la supresión en 1990 por las autoridades serbias de la autonomía que la región disfrutaba en el marco de la Constitución yugoslava de 1974 fue uno de los detonantes del conflicto. En septiembre de 1991 los líderes albaneses declararon la independencia de Kosovo y celebraron unas elecciones presidenciales y parlamentarias en las que resultó elegido "Presidente de Kosovo" el máximo dirigente de la Liga Democrática de Kosovo, Ibrahim Rugova, planteándose así de forma abierta el enfrentamiento con Belgrado.

Sin embargo, la tensión no desembocó en conflicto abierto, principalmente como consecuencia de la política adoptada por Ibrahim Rugova de enfrentarse a las autoridades serbias mediante prácticas de no violencia y resistencia pasiva.

Marcada por esta táctica de no violencia, la estrategia albanokosovar tuvo los dos objetivos siguientes:

- La creación de una estructura política y social separada de la del Estado serbio que incluía la práctica totalidad de las actividades de la vida diaria (economía, educación, justicia, medios de información, sanidad, etc.). Tras años de aplicación de esta política, Kosovo presentaba una peculiar estructura de organización social en la que el 90% de la población vivía por completo al margen del Estado.

- Perseguir la internacionalización del conflicto buscando, a través de la persuasión, que Kosovo fuese cuestión de interés prioritario para los Estados Unidos y la Unión Europea, quienes habrían de forzar a Serbia a aceptar una independencia negociada.

Durante los primeros años del conflicto en la antigua Yugoslavia, mientras tenía lugar la guerra en Croacia, y posteriormente en Bosnia, esta estrategia se reveló como correcta. Rugova incrementó notablemente su prestigio, su credibilidad y obtuvo el reconocimiento de los países occidentales por haber evitado un baño de sangre. Se reconoció asimismo la firmeza y unanimidad de la sociedad kosovar en constituir sus propias estructuras al margen del Estado, con las enormes dificultades que semejante ejercicio conlleva. Se fue asentando así una situación caracterizada por el mantenimiento de un conflicto de baja intensidad y políticamente estancado. Sin embargo, a lo largo del verano de 1997 esta situación empezó a cambiar. Este cambio se debió a la conjunción de tres factores:

1. Sectores cada vez más numerosos de la población albanesa empiezan a rechazar la política de no violencia mantenida por sus líderes, al considerar que no ha producido ningún dividendo.

2. La represión serbia, como respuesta al incremento de disturbios y a la aparición del fenómeno de resistencia armada, el Ejército de Liberación de Kosovo, se hace cada vez más patente e indiscriminada.

3. La esperanza de una intervención internacional estaba progresivamente desapareciendo tras seis años de evasivas europeas y americanas. Ello reafirmaba las posiciones más radicales que exigían "que los albaneses tenían que hacer algo por sí mismos".

A estos tres factores se unió el colapso albanés de enero de 1997. El súbito desmoronamiento del Estado albanés, tuvo tres consecuencias directas sobre la cuestión de Kosovo: en primer lugar, los saqueos de los cuarteles del ejército albanés facilitaron el aprovisionamiento masivo del ELK; en segundo lugar, la pérdida de la Presidencia de la República por Sali Berisha, y su retirada a su feudo natural, la parte norte del país, facilitó la implantación de campos de entrenamiento y de bases seguras para los guerrilleros; finalmente, el manifiesto distanciamiento que el nuevo primer ministro socialista albanés Fatos Nano mostró hacia Kosovo (siguiendo en este punto las indicaciones europeas y americanas) agudizaron el sentimiento de abandono internacional.

Todos estos factores dieron lugar a la aparición de opciones más radicales y alimentaron el movimiento de resistencia armada que había aparecido en el verano de 1995, encarnado en el Ejército de Liberación de Kosovo. Las acciones esporádicas y sin continuidad de su primer año de existencia fueron dando paso a una campaña sistemática de atentados a ciudadanos serbios y "kosovares colaboracionistas", que convirtió a esta organización en un factor a tener en cuenta en el escenario kosovar. A partir del verano de 1996 era ya palpable la creciente popularidad de esta organización entre los albaneses jóvenes, los más contestatarios hacia la política de Rugova y que junto al factor nacional sufrían masivamente la frustración de expectativas personales causada por el problema del desempleo.

La comunidad internacional, los Estados Unidos y la Unión Europea, mantuvieron durante años un cierto distanciamiento del conflicto kosovar propiciado tanto por la ausencia de violencia como por la concentración de los esfuerzos en Bosnia. La posi-

ción de la Unión Europea, muy semejante a la de los Estados Unidos, venía definida por los siguientes elementos:

- En primer lugar, rechazo del status quo (Kosovo, provincia serbia) y de las pretensiones de independencia de los kosovares. El rechazo a la opción independentista se fundaba en dos tipos de razones: por una parte, el enorme marasmo que introduciría en la región una primera ruptura del principio de identificar como fronteras internacionales las antiguas fronteras internas entre las repúblicas; por otra, la influencia demoleadora que podría tener el reconocimiento de un Kosovo independiente sobre la estabilidad de Macedonia.

- En segundo lugar, la Unión Europea ofrecía como alternativa la "concesión de una amplia autonomía a Kosovo" sin precisar qué características tendría este modelo autonómico.

- Finalmente, se apostaba para resolver el conflicto por una negociación directa entre Belgrado y el liderazgo kosovar con la presencia de una mediación internacional.

Esta situación de distanciamiento cambia radicalmente a partir de febrero de 1998, mes en el que las fuerzas de seguridad serbias inician una operación de cierta magnitud contra el Ejército de Liberación de Kosovo. Rápidamente, se produce una escalada de violencia que conduce a un elevado número de refugiados y, en la práctica, a una situación de guerra en Kosovo. Las amenazas occidentales en primavera fuerzan una cierta contención de las tropas serbias, lo que da lugar a ganancias territoriales por parte de un ELK mucho más reforzado con incorporaciones diarias de jóvenes albaneses. Durante el mes de julio vuelve a producirse una ofensiva serbia, esta vez de mucha mayor entidad, que asesta un duro golpe a la guerrilla del ELK. Finalmente, y tras una amenaza directa de la OTAN de bombardear objetivos militares en Serbia, el 13 de octubre el presidente yugoslavo Milosevic llega a un acuerdo con el enviado norteamericano Richard Holbrooke para un cese de hostilidades y el inicio de un proceso político de negociación.

El acuerdo del 13 de octubre tenía dos elementos principales:

1. En primer lugar, Milosevic aceptaba que la comunidad internacional tuviera un papel en el conflicto, algo sistemáticamente rechazado hasta ese momento. Cabe recordar el referéndum organizado por Milosevic la primavera de 1998 sobre este asunto, en el que, como no cabía esperar de otra manera, una aplastante mayoría del electorado serbio se pronunció en contra de la participación internacional en Kosovo. Como tantas otras veces, Milosevic no dudó en utilizar los sentimientos de sus ciudadanos cuando así le convenía, para pasar por encima de esos sentimientos, pocos meses después, cuando así lo estimó necesario.

El papel dado a la comunidad internacional se concretaba en el despliegue de una Misión de Verificación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) que podría tener hasta 2.000 observadores. Junto a ello, la OTAN acordó con el Gobierno de Belgrado su capacidad para observar desde el aire el cumplimiento del acuerdo.

2. En segundo lugar, Belgrado aceptó el principio político de conceder la autonomía a Kosovo, y así se recogió en una declaración unilateral del Gobierno serbio de 14 de octubre, que formaba parte del acuerdo. De nuevo, un cambio fundamental de posición por parte de las autoridades yugoslavas.

El acuerdo Holbrooke-Milosevic sirvió para estabilizar la situación sobre el terreno hasta aproximadamente finales del mes de noviembre. A partir de ese momento, la situación empezó de nuevo a deteriorarse como consecuencia principalmente de las continuas acciones del Ejército de Liberación de Kosovo y las sucesivas repuestas de las fuerzas de seguridad serbias. Esta nueva espiral de violencia mostró claramente que la única forma de avanzar en la solución del conflicto era propiciar un acuerdo político que sentara las bases de una solución provisional y permitiera el despliegue de una fuerza militar internacional que controlase la situación. De acuerdo con esta idea, y de nuevo bajo la amenaza de la OTAN de desencadenar una operación aérea, tuvo lugar durante el mes de febrero una negociación en el Castillo de Rambouillet, a pocos kilómetros de París, que terminó el 23 de febrero con la adopción de un texto de status quo provisional para Kosovo, aceptado por serbios y albanokosovares, pero con la oposición serbia a las previsiones de puesta en práctica de este acuerdo, en particular a las relativas a la fuerza internacional liderada por la OTAN.

En marzo se llevó a cabo una nueva ronda de negociaciones que terminó el día 18 con los albanokosovares firmando el acuerdo y dejando a los serbios en solitario frente a la comunidad internacional.

Desde Rambouillet, pero particularmente en los días que siguieron al final de las negociaciones, Milosevic desarrolló una estrategia que había puesto en práctica con anterioridad en Croacia y en Bosnia: intentar cambiar la realidad en el último momento de un proceso. Así, fue acumulando tropas y material en Kosovo con la intención de dar un golpe definitivo al ELK y proceder a una gigantesca *limpieza étnica* que cambiase los presupuestos de la negociación llevada a cabo y, por tanto, la invalidara completamente. Consecuencia de esta actitud fue la decisión de la OTAN de iniciar el 24 de marzo acciones aéreas sobre objetivos estratégicos en la RFY. La operación duró 78 días y se saldó con un acuerdo que constituye en la práctica una rendición incondicional del régimen de Belgrado.

En este permanente intento de examinar las conexiones entre la acción militar y el marco político de referencia, resulta interesante observar cómo en el caso de Kosovo la intervención militar, o la amenaza de ella, ha sido utilizada para ir transformando un marco político juzgado insatisfactorio por los principales actores internacionales. Los acuerdos del 13 de octubre diseñaron una situación típica de la implicación internacional en la crisis de los Balcanes durante esta década: dos partes en conflicto y observadores internacionales de por medio con escasa capacidad de influir sobre ellas. Continuas violaciones de los acuerdos, por una y otra parte, y las correspondientes con-

tinuas y estériles denuncias. Una situación de mantenimiento de un conflicto de relativa baja intensidad, destinada a durar y en definitiva a pudrirse en medio de un nuevo episodio de descrédito de la acción internacional. La amenaza del uso de la fuerza obliga a una negociación y un arreglo sobre el fondo político de la cuestión, un ejercicio éste último del arreglo por el que los actores en el conflicto balcánico (en Kosovo y en cualquier otro) sienten auténtica repulsión en la medida en que violenta sus presupuestos de base, unos presupuestos simples, étnicos, excluyentes. Si hay una constante en los diversos escenarios del conflicto en la antigua Yugoslavia es la capacidad de las partes para llegar a acuerdos y, al día siguiente, acomodarse tácticamente a la nueva realidad para seguir obstinadamente persiguiendo sus objetivos iniciales.

De esta forma, el marco político en el que se desencadenan las acciones aéreas de la OTAN contra objetivos en la República Federal de Yugoslavia, viene definido por tres elementos:

- una parte, la albanokosovar, que por exclusivas razones tácticas, ha aceptado un estatuto de autonomía (Rambouillet), razones principalmente ligadas a su convicción/conocimiento de que la otra parte no lo aceptaría y a su deseo de no contradecir a Occidente;

- la parte serbia, incapaz de aceptar el acuerdo (la parte militar de éste, no la política) por razones derivadas de la naturaleza y la esencia del régimen al que representa. No puede aceptar un despliegue militar occidental en su territorio sin luchar, o al menos, fingir que lo hace;

- un grupo de países, los occidentales, conscientes de estar abocados, en ausencia de acción militar, a una situación indeseable, muy semejante a la de Bosnia entre 1991 y 1995 y fuertemente condicionados en materia de actuaciones autónomas de la Alianza Atlántica por el interés nacional de su miembro principal, los Estados Unidos.

La última, por el momento, intervención militar internacional en los Balcanes es simple continuación operativa de la anterior, las acciones aéreas, y consiste en el despliegue de una fuerza sustancial, conocida como KFOR, en Kosovo. En este caso, y de nuevo, aparecen serias dudas sobre la necesaria conexión entre la fuerza y un marco de objetivos políticos a conseguir. Aunque la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad que autoriza esta operación prevé una serie de pasos para el arreglo sobre la situación final del territorio, no puede obviarse la impresión de que se trata de previsiones condicionadas por la situación previa a los ataques aéreos y por ello, de escasa viabilidad a partir de ahora. Resulta urgente pues una reflexión sobre esta materia que conduzca a la definición de un marco político claro, en ausencia del cual, la KFOR puede encontrar serias dificultades. Sin embargo, resulta extremadamente complejo desarrollar este ejercicio mientras no se despejen dudas persistentes sobre la futura evolución del que sigue siendo el actor clave: la República Federal de Yugoslavia.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Debate: La relevancia de otros espacios geoestratégicos.
Moderador: Luis Feliu

Debate: la relevancia de otros espacios geoestratégicos

Moderador: Luis Feliu

Pedro López de Aguirrebengoa

*Embajador, Misión Mediterráneo,
Ministerio de Asuntos Exteriores de España*

La presente elaboración por la UE de la estrategia común del Mediterráneo, decidida en el Consejo de Viena de 1998 –junto con las estrategias sobre Rusia, los Balcanes y Ucrania– cubre un área y define el Mediterráneo en un sentido lato: el de la vinculación de seguridad entre Europa y el Mediterráneo. Tras la primera estrategia –la de Rusia–, la del Mediterráneo responde al deseo de los países europeos mediterráneos de que se potenciase un equilibrio en las relaciones Norte-Sur. El Mediterráneo no es sólo el proceso de Barcelona; la otra parte es el Proceso de Paz. Y en las relaciones transatlánticas también hay una parte del Mediterráneo, e igualmente tiene que ver con el Mediterráneo la relación de la UE con los países del Golfo. Ahora pensamos en una cumbre UE-OUA, también hay diálogo con la Liga Árabe... y en todo ello está el Mediterráneo. Barcelona significa empezar a construir un círculo en el Mediterráneo.

El área económica inmediata para Europa es el Mediterráneo, en un sentido amplio. Muchos desean que el mundo vaya hacia una multipolaridad política. Y la OTAN es más unipolar que, por ejemplo, la OSCE, que es paneuropea. Y la OSCE, combinada con el proceso de Barcelona, puede dar (como dicen los rusos) una cobertura mayor a la futura geopolítica del Mediterráneo, integrando a los Balcanes, el Cáucaso y el Caspio.

En el futuro, en el Mediterráneo, los elementos defensivos no serán los más importantes; los riesgos son económicos y sociales, no militares. Y para eso son más adecuados los mecanismos de Barcelona y de la OSCE, y lo mejor es el modelo multipolar.

El trabajo hay que hacerlo entre todos; el proceso de Barcelona, cuando se acabe y firme la Carta de Estabilidad, si hay paz en Oriente Medio y se relanza la UMA, podrá plantearse entrar en el capítulo 1 de la Declaración; mientras tanto hay que construir confianza. Pero cuando se entre en los temas de seguridad, el proceso de Barcelona no podrá entrar solo, sin Estados Unidos. En un momento determinado habrá una confluencia de todos los esquemas presentes: Estados Unidos, Rusia, la Liga Árabe. Cada diálogo es positivo y hay que desarrollarlos, pero para crear una cultura común de paz y estabilidad del Mediterráneo.

Jordi Marsal

Diputado, Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados de España

En el nuevo concepto estratégico de la OTAN aparece el espacio euroatlántico, pero sin precisar, y el área adyacente del espacio euroatlántico. Algunos altos cargos de la OTAN han dicho que la seguridad de Europa empieza en Asia Central, específicamente en el Mar Caspio –por los intereses estratégicos y energéticos–, que además coincide con una zona de alta inestabilidad, que es el Cáucaso. Sin embargo, en el nuevo concepto de la OTAN no queda claro si estas áreas se incluyen en el espacio euroatlántico, o son frontera, o están fuera... Ya que Europa no ha definido su interés en esta zona, me pregunto si por parte estadounidense se va a profundizar en qué interés tiene esta zona para la seguridad Occidental y si la OTAN tiene un papel específico en esa seguridad.

Rafael Monsalve

Consultor UNITAR

El Mediterráneo como concepto está bien, pero yo pienso en la ribera mediterránea. Hay que romper con la dinámica de dar y recibir; los del Sur tienen que "hacer sus deberes", hay que dar algo a cambio... Me pregunto si no estamos creando una situación en la que damos pescado pero no estamos enseñando a pescar. El Mediterráneo es un conjunto de países y no creo que la zona se deba ampliar hasta el infinito. Por otra parte, me pregunto cuál era el objetivo político en Kosovo y la relación coste-efectividad de las operaciones aéreas; en definitiva, me planteo quién va a pagar las facturas.

Ignacio Gómez-Oraá

Profesor de Relaciones Internacionales, UPV

Quería comentar algunas impresiones, en concreto en el tema de los Balcanes. Bosnia fue una prueba para todas las organizaciones, pero se falló en la prevención, en la gestión, en la postreconstrucción. En Kosovo se está fallando en lo mismo. Por ejemplo, en Bosnia, se desarrollaron elecciones democráticas en dos zonas, pero la comunidad internacional decidió no dar validez a las elecciones y nombró unos administradores civiles, figuras que recuerdan un poco a los virreinos del Imperio Español en Sudamérica. Se ha fallado también en el papel de coordinación de las organizaciones; además, surgen otros foros, como el Grupo de Contacto, el G8, y me pregunto qué fundamentos jurídicos tienen estas organizaciones; porque pudiera parecer que volvemos a la época de los directorios de los siglos XVIII y XIX. Si ello es así, ¿de qué nos valen las organizaciones internacionales que defienden intereses comunes?

Otro tema es el papel que juega Rusia en la prevención del conflicto de Kosovo. Rusia dijo que no apoyaría una resolución de las Naciones Unidas, pero sí aceptó la decisión del G8. Se dice que la OTAN no tiene el respaldo legal... ¿Puede actuar Rusia obviando sus responsabilidades internacionales de esa manera, sin utilizar su peso para condicionar a Milosevic mucho antes de que se intervenga en Kosovo? La actuación militar puede ser no legal, pero ¿cómo se debe calificar la no actuación?

Sobre la nueva OTAN, que se caracteriza por la cooperación con Rusia y por la admisión de nuevos miembros: la lógica de esos miembros es protegerse de la amenaza de Rusia (en definitiva, el viejo papel de la OTAN). Esa situación presenta alguna contradicción, ya que esa nueva OTAN, que es dialogante y cooperante con Rusia, protege a la vez a esos países de la amenaza rusa.

Antonio Marquina

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI

Me pregunto por qué se afirma que el diálogo mediterráneo de la OTAN tiene ventajas comparativas con respecto a otras organizaciones. Si uno reflexiona sobre el primer capítulo del documento de Barcelona, hay muchos elementos a desarrollar, y entran en competencia con la OTAN. Se habla de ventajas comparativas cuando a lo mejor lo que hay son rivalidades comparativas, y más si se va a una política de defensa europea.

La definición del Mediterráneo en términos geográficos es complicada, pero tampoco hay que complicarla demasiado, porque sino hacemos del Mediterráneo el centro de una política global que no existe ni podrá existir durante muchos años. Y hablamos de Irán, China y casi llegamos al Norte de Corea, y lo mismo con los intereses de seguridad de Turquía... Hay que definir los intereses de seguridad, pero que sean realmente del Mediterráneo, porque si nos vamos al Golfo, acabaremos en el Índico. Me parece muy problemática esta extensión alegre que se hace del Mediterráneo, haciendo una zona global para una política global que aún no existe, y eso me parece una aberración.

La afirmación de la OSCE como organización paneuropea es problemática. ¿Hemos de considerar paneuropea Asia Central? También hay que ver lo que la OSCE ofrece a los países mediterráneos y qué es lo que estos países, como los árabes, quieren de la OSCE, como es el diálogo religioso, algo que la OSCE no puede proporcionar.

Robert Hunter

Senior Fellow, Rand Institute y ex Representante Permanente de Estados Unidos ante el Consejo del Atlántico Norte

A las preguntas sobre las responsabilidades rusas con respecto a Kosovo, he de responder que yo creo que no. Y la OTAN tampoco, porque fue una alianza creada para contener el comunismo, no para tener una estrategia en los Balcanes. Otra cosa es la recreación de la OTAN para que pueda intervenir por razones morales o humanitarias. Sobre la ampliación de la OTAN, el tema es crear un sistema de seguridad en el que Rusia y los países de Europa Central se sientan seguros. Y ello ha llevado tiempo: la decisión de ampliación es de 1994, pero se tardó cinco años, hasta 1999, para que determinados países pudieran ingresar en la organización.

Enrique Mora

*Subdirector para Europa Central y Meridional,
Ministerio de Asuntos Exteriores de España*

El objetivo político en Kosovo es, a corto plazo, tratar de reconstruir la sociedad y la economía básica de esta provincia. No hay un objetivo a largo plazo. Es imposible a corto

plazo reintegrar Kosovo a la soberanía de Yugoslavia y también es impensable una independencia de Kosovo. En esa situación, la comunidad internacional ha aprendido a congelar los temas de los Balcanes y gestionarlos en la nevera. El concepto de protectorado o virreinato ha sido ejercido con maestría por Carlos Westendorp. Estamos luchando contra la voluntad no tanto de la población, sino de sus dirigentes. Los ciudadanos quieren lo mismo que en otras partes: un trabajo, desarrollarse personalmente, un espacio de libertad. El problema es que buscan eso en su grupo étnico y perciben al otro grupo como una amenaza a ese espacio de libertad personal y capacidad de desarrollar una vida individual. Si queremos eso, llevaríamos el principio de autodeterminación étnica hasta sus últimas consecuencias.

Respecto al Grupo de Contacto y el G8, son foros que sirven para que los Estados Unidos puedan hacer llegar de forma más clara sus decisiones previas, tener a Rusia dentro de esas decisiones, y poder jugar un país europeo contra otro... Esos países se quedan satisfechos por el solo hecho de participar en el grupo de contacto, vuelven a la PESC a la UE, venden la idea... Respecto a Rusia: hizo lo mismo en Kosovo que Misolevic. Podía aceptar cualquier resultado, pero tenía que esperar a que el ataque terminara. Misolevic hubiera conseguido un mejor acuerdo en Rambouillet que 78 días después, pero la propia esencia de su régimen no le permitía aceptar un despliegue sin luchar y sin demostrar a los serbios que una fuerza imposible de resistir le había vencido. A eso mismo jugó Rusia: a ejercer una mediación que no existía; estaban esperando que Misolevic juzgara que ya era suficiente.

Alberto Bin

Coordinador del Diálogo Mediterráneo, OTAN

La seguridad y estabilidad de Europa están vinculadas al Mediterráneo. Y los procesos de Barcelona y el de paz son centrales. El diálogo de la OTAN es más un ejercicio de construcción de la confianza, que puede evolucionar a la cooperación. No hay contradicción sobre lo que se está haciendo en los diferentes diálogos respecto al primer capítulo de Barcelona. En el caso del diálogo de la OTAN, se avanza proporcionando información en aquellas áreas en las que los países mediterráneos han mostrado interés, como en la gestión de crisis, los procedimientos, rescate de ciudadanos... Eso no quiere decir que se compita con el proceso de Barcelona, sino que los países se dirigen a aquellas organizaciones que están mejor equipadas para responder a sus preguntas. Esto significa especialización y complementariedad, y quizá se debiera trabajar el tema de la coordinación entre la UE y la OTAN.

Es muy difícil definir el Mediterráneo; no hay ninguna definición ampliamente aceptada; yo usaría una geológica, la de la cuenca mediterránea, pero eso no soluciona el problema. Por eso todas las organizaciones tienen problemas, porque no hay una definición precisa.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**New Challenges for European
Security.**

Allied Contribution.
Ole Larsen Kandborg

Allied Contribution

*Ole Larsen Kandborg

Thank you for the opportunity to provide a view on NATO's possible contributions to conflict management and conflict prevention or, to put it another way, to address the framework and capabilities for crisis response operations within the Alliance.

"Give us the tools, and we will finish the job". Winston Churchill's famous words may have been spoken in completely different circumstances over 60 years ago, during the early days of the Second World War, but they aptly describe both the new situation which the Alliance finds itself in and the reasoning behind the new Strategic Concept, which was endorsed at the Washington Summit in April this year.

As Director of the International Military Staff—the military staff through which many of the political-military interests and decisions of the Alliance are pursued—I am currently focused on ensuring the successful implementation of a variety of initiatives stemming from the Washington Summit, which are all of relevance for this conference's theme "New challenges for European security", and specifically in the case of Kosovo.

THE KOSOVO CRISIS AND THE NEW STRATEGIC CONCEPT

The Kosovo crisis was far from an ideal backdrop to the Summit, but it was a clear sign of the challenges which the International Community will have to address within the new world order.

Highlighted against this background, it goes without saying that some truly remarkable and timely achievements were made in Washington.

Based on this, a new dynamic in preparing responses to future crises beyond the North Atlantic Treaty Area is now rapidly evolving within the Alliance –and one can look at our current operations in the Balkans as evidence of this development.

It is evident that numerous challenges face both KFOR and SFOR.

It is likely that the nature of the deployed forces will continue to change as the situation develops.

However, in both cases the concept of international military enterprises, led by NATO, are likely to remain:

Many Partner nations including Russia as well as non-Partner nations are participating in both KFOR and SFOR.

Clear evidence that the building blocks of a truly international endeavour are firmly in place.

THE NEW STRATEGIC ENVIRONMENT AND THE NEW CHALLENGES

As already alluded to, the current security situation in Europe is very different from the situation, which prevailed during NATO's first 40 years of existence.

The threat of a superpower standing ready to overflow our borders has effectively eroded over the past few years.

However, new risks are indeed identified or looming on the horizon:

The potential for instability in Russia and the associated concern with its military capabilities, including nuclear weapons –not least in the longer term.

Although Russia has a special relationship with NATO. Her ultimate aims within this relationship are not necessarily in the true interest of the Alliance.

Her reactions prior to, during and after the Kosovo Crisis illustrate the problem.

Ethnic, religious, political or economic instability (Balkans; Caucasus).

Proliferation of Weapons of Mass Destruction.

International terrorism and possibly organised crime.

These risks are indeed the reasons for which many nations have placed, and are continuing to place, their trust in the unchallenged political and military strength of the Alliance.

And even more countries would like to join the Club.

Consequently, these possible risks to stability are all taken into account in the new continuum of missions for the Alliance's military forces which can be derived from the new Strategic Concept, ranging from daily cooperation activities with Partners over peace support operations to collective defence.

NATO's power has always resided with the individual member nations. Once moved by the consultation mechanism and the decision-making process of the Alliance towards consensus, I am sure you will agree the result is impressive –regardless which type of mission they are set for.

Let me, however, at this point stress that the new Strategic Concept above all else confirms NATO's essential and well proved purpose: to safeguard the freedom and security of its members by both political and military means.

Collective defence, the transatlantic link and a stable security environment in Europe remain the key elements of the Alliance's military posture.

On the other hand, as the traditional risk of major inter-state conflict between nations in Europe gives way to other risks or potential future conflicts, the Alliance has clearly accepted its unique capabilities and hence wider responsibilities within the International Community.

This is reflected in the current work within NATO to implement the many decisions following the Washington Summit, involving:

New or improved ways to further peace, stability and security through international cooperation.

Continued availability of capable military structures and forces for a full range of eventualities.

The Alliance has in fact –to quote a well-known Danish ship owner, Mr. Maersk McKinney Moeller– accepted that “the body having the capability for doing a certain job also has the responsibility for doing it”.

With these broader perspectives and new initiatives as background, the tools needed to do the job are now emerging and being molded into shape by NATO.

THE SUMMIT INITIATIVES

So, in short the Summit –in response to the prevailing geo-strategic situation– laid the foundations for an integrated Alliance policy for the expansion of stability through partnership and dynamic crisis management, which will be essential in the pursuit of peace, stability and security in the next century.

A number of initiatives resulted from The Washington Summit.

The new initiatives: comprise i.a.; a new Strategic Concept; defence Capabilities Initiative; enhanced and More Operational PffP; membership Action Plan; south East Europe Initiative; provide fresh impetus for the member nations.

Are destined to meet the expectations of an even wider range of partners and nations.

Will hopefully convince former rivals of the mutual benefits to be gained through joint missions and cooperative projects.

THE NEW STRATEGIC CONCEPT

The new Strategic Concept that came out of the Washington Summit recognises that maintaining a strategic balance is no longer paramount in the current security environment.

In framing our future defence needs, we will continue to move away from the former goal of achieving strategic parity, concentrating instead on the functional characteristics and 'sufficiency' in military force needed for credible deterrence and timely and effective crisis response operations.

NATO's military intervention in Kosovo has shown that amid conflicting national motivations and individual self-interest, NATO has the potential to be a catalyst for progress that could lead the Alliance towards a wider concept for use of military force.

Collective defence balanced with comprehensive crisis management tools –in other words, blending self-defence with crisis response-related force projection– may well be the key new dynamic resulting from the Washington Summit.

Kosovo is the proof that it is possible to generate the common will to achieve this goal.

Admittedly, much remains to be done and the Alliance may not yet have all the answers, but the crucial, initial building blocks are put in place.

The Strategic Concept outlines the requirement for future military operations, including crisis management responses. The actions to plan for are likely to be on a smaller scale than the scenarios envisaged during the Cold War. But they may last longer, in some cases require greater cooperation at lower levels of responsibility, and take place concurrently with other operations.

This change in the way the Alliance expects to work makes crucial new demands on military forces and, specifically, the force structures that sustain them.

The requirement to react with joint forces simultaneously in a variety of theatres has already been partly addressed with the advent of the new NATO Command Structure, which was activated this September –and which, by the way, resulted in the standing up of JHQ SW in Madrid.

This structure provides for regional and subregional commands and flexible combined and joint operations.

However, the need to satisfy force levels and bring force structures into line, so that we are able to react efficiently and effectively, remains the highest priority for the Military Committee.

Key words are the so-called functional “abilities”: flexibility; interoperability; deployability; mobility; survivability; sustainability.

THE DEFENCE CAPABILITIES INITIATIVE

The so-called Defence Capabilities Initiative (DCI) –another innovation of the Washington Summit which aims to enhance NATO’s military capability– has the potential of a breakthrough for the Alliance.

Maintaining or obtaining forces with the necessary functionalities in an era of rapid technological change is the purpose of DCI.

It addresses five key areas: deployment and mobility; sustainment and logistics; effective engagement; survivability; CIS systems.

If successfully implemented, this initiative will spearhead greater effectiveness in future multinational operations and will permeate the full spectrum of Alliance missions.

Specifically, it will encourage cooperation at lower levels of responsibility and place a special focus on interoperability between Alliance, Partner and other nations as they operate in the field, whether it be in Bosnia and Herzegovina, Kosovo, or elsewhere.

Operation Allied Force, the air campaign directed against Milosevic's forces, showed that the military presently does have the potential to manage difficult crises– even if they are of a very sensitive nature.

However, maintaining the necessary capabilities will be a major challenge in the future. DCI is designed to ensure this, but the basic aims will only be met if nations are ready to pay the bill linked with it.

COOPERATION WITH PARTNERS

Including Partners and non-Allied nations at every step of the way in the search for solutions to the Kosovo crisis also set a new benchmark for international cooperation.

The Enhanced and More Operational PfP entails many new initiatives, which hopefully –in addition to the political aims– will ensure that the total pool of forces available for Peace Support Operations increasingly improves.

However, there is a need to ensure that the number of initiatives are manageable.

There is a need to prioritise, not least because of scarce resources.

Developing Partner capabilities must not detract from the Alliance's own military credibility.

There is the Mediterranean Dialogue: a cooperation programme with Israel, Jordan, Egypt, Tunisia, Morocco and Mauritania. Morocco is not actively participating for the time being. The Dialogue is still in its embryonic stage. Military cooperation is, however, developing, including i.a: courses; port calls by Standing Naval Forces; NATO Military Authorities are considering ways to further improve the dialogue.

FACILITATING EUROPEAN MILITARY OPERATIONS

Special prominence was given at the Summit to the realisation that the Alliance must continue to adapt to the requirements of the new security environment, especially in Europe.

With the realities of Kosovo unfolding in the background, Allied leaders agreed to move forward and develop the core values of an increasingly flexible defensive posture that would be able to react more swiftly to non-Article 5 crisis management needs within a European context.

This capability –which is at the heart of the concept for a European Security and Defence Identity– is based on a re-balancing of the transatlantic relationship. It will offer the prospect of effective European-led operations, supported by selected elements of NATO assets and infrastructure.

The new NATO Command Structure and the implementation of the so-called Combined Joint Task Force (CJTF) concept will be among the military tools which provide the basis for this initiative.

All that remains –and that may well be a major challenge– is the resolve to muster the political-military will within Europe to focus nations on a unified approach to collective defence and crisis management.

This will include providing the necessary military funds and thus the necessary European-owned or common-funded capabilities.

NATO HAS THE TOOLS TO DO THE JOB

All these Washington Summit initiatives stand to improve our crisis management capabilities both prior to, during and after an actual crisis.

I view the developments stemming from the Summit with considerable optimism. They will lead to: progress in force planning; changes to force structures; re-balancing of force levels.

This will ensure the ability to confront future threats to collective security, while –on a case-by-case basis– remaining responsive and alert to the requirements of effective crisis management beyond the NATO Treaty Area.

From a military standpoint the new Strategic Concept is a bold step forward and –with the experience gained by the conflict in Kosovo– will ensure that NATO has the wherewithal to evolve and to remain adequately equipped to cope with future risks.

It is encouraging that these developments were broadly envisaged prior to Washington. The Summit decisions aim to equip NATO even better for the present and future challenges of an uncertain security environment, and the Allies have defined the "tools" for the achievement of its missions.

We are, as this brief description has intended to transmit, working hard to ensure their delivery and get on with the job of moving the Alliance into the twenty-first century.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Temas humanitarios: la perspectiva de la Unión Europea.
Alberto Navarro

Temas humanitarios: la perspectiva de la Unión Europea

*Alberto Navarro

La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, más conocida por sus siglas en inglés como ECHO, es una oficina joven (creada en 1992), dinámica y pequeña, con poco más de 110 funcionarios en Bruselas y una red de 75 corresponsales sobre el terreno (Afganistán, Irak, Cuba o Bosnia). Y, sin embargo, ECHO es en gran medida el rostro humano de la Comunidad Europea. Es la expresión de los valores y principios de los que podemos estar más orgullosos los europeos: la solidaridad, la humanidad y la imparcialidad.

En cinco años ECHO se ha convertido en el primer donante de ayuda humanitaria del mundo, gestionando un presupuesto anual de 850 millones de dólares en los peores momentos de las crisis de los Grandes Lagos y de la ex Yugoslavia (aproximadamente 120.000 millones de pesetas). En 1999 su presupuesto ha superado de nuevo los 800 millones de euros debido fundamentalmente a la crisis de Kosovo y a la multiplicación de las catástrofes naturales por todo el mundo. Esta cifra representa un 25% de la ayuda humanitaria mundial y, aunque pueda parecer impresionante, se relativiza desde una perspectiva comunitaria, pues equivale apenas al 0,9% del presupuesto comunitario. O, lo que es lo mismo, a menos del 2% del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), los fondos que destina la Comunidad a la política agrícola común.

Los quince Estados miembros de la Unión Europea gestionan otro 25% de la ayuda humanitaria mundial. En total, ECHO y los Quince proporcionan algo más de la mitad de la ayuda humanitaria mundial. El cincuenta por ciento restante se reparte

entre Estados Unidos –que gestiona otro 25%–, y otros grandes donantes como son Noruega, Japón, Suiza, Canadá o Australia.

ECHO trabaja básicamente a través de sus socios o *partenaires* que ya son más de ciento setenta, entre ONG, instituciones internacionales (básicamente las pertenecientes a la Cruz Roja) y agencias de Naciones Unidas que han firmado el denominado "Contrato Marco de Partenariado". Este Contrato, actualmente en revisión para adaptarlo a la experiencia de los últimos años, nos permite crear una asociación entre iguales que asegure una ayuda rápida y eficaz para los beneficiarios y las víctimas. Los fondos de ECHO se canalizan en un 70% vía las ONG (en su gran parte europeas), un 15% a través de las agencias de Naciones Unidas, especialmente el ACNUR (nuestro primer socio individualmente considerado) y un 15% vía las entidades de la Cruz Roja¹.

Seguramente ECHO pueda parecer desde fuera –incluso para muchos miembros de la “familia humanitaria”– como un organismo poderoso, como un gran banco. Desde dentro, como ocurre con todas las organizaciones humanas, se aprecian mejor los puntos fuertes y los débiles y, sobre todo, aquello que debería mejorarse. ECHO debe cambiar y desarrollarse para jugar un papel aún más activo en un mundo en plena transformación y para ello necesitamos la crítica constructiva y el estímulo de todos aquellos que trabajan en el campo humanitario. En este contexto de cambios a nivel mundial, quisiera exponer brevemente a continuación algunas reflexiones sobre el futuro de la ayuda humanitaria desde una perspectiva europea.

BALANCE

Quisiera empezar haciendo un pequeño balance de dónde estamos, del presente de la ayuda humanitaria. En diciembre de 1999 se celebra el tercer aniversario de la Declaración de Madrid, concebida y redactada por los dirigentes y principales agencias humanitarias y donantes. ¿Qué pedía esta declaración?:

- el respeto a la independencia e imparcialidad de la ayuda humanitaria;
- que los civiles no fueran considerados deliberadamente como objetivos;
- el libre acceso de los trabajadores humanitarios a las víctimas;
- el reconocimiento del derecho de los refugiados a buscar asilo y a obtenerlo;
- la garantía de seguridad del personal humanitario.

A partir de ese texto se puede hacer un balance de nuestra acción. La conquista (casi total) de Afganistán por los talibán ha venido acompañada de violaciones masivas de los derechos de la persona y en especial de la mujer. En Sudán, la prohibición de los vuelos humanitarios el año pasado acabó originando una hambruna sin precedentes.

Afganistán y Sudán se han convertido, después de la ex Yugoslavia y los Grandes Lagos, en los mayores beneficiarios de la ayuda de ECHO. Pensemos en los muertos de Argelia que aparecen con una frecuencia casi cotidiana en nuestros periódicos sin que ya nadie les preste atención, sin que ni siquiera las ONG se atrevan a ayudarles; pensemos en Sri Lanka y en el ejército tamil; o en Timor Este y el ejército indonesio; o en Chechenia y el ejército ruso, por no seguir citando más ejemplos... Desgraciadamente, ECHO está presente en más de 60 países y más del 90% de la ayuda se dedica a las víctimas de conflictos causados por el hombre, frente a un 10% destinado a las catástrofes naturales.

El Forum de Wolfsberg que se reúne en Suiza de forma regular se ve obligado a reconocer cada año que desde la Declaración de Madrid, la situación no sólo no ha mejorado sino que, en muchos aspectos, ha empeorado. La humanidad sigue caminando hacia la barbarie.

Existe por ello una enorme necesidad, en este mundo cambiante, de que organizaciones y gobiernos trabajen juntos y compartan, de manera más abierta, sus preocupaciones y problemas.

EL PAPEL DE LA AYUDA HUMANITARIA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y EN EL CONTEXTO DE UN MUNDO EN CAMBIO

El contexto Norte-Sur

Estamos viviendo unos momentos de aceleración histórica sin precedentes. Debido a la globalización de la economía y a la creciente interdependencia, el mundo se ha transformado en una "aldea global". Y, sin embargo, para una gran parte de la población de nuestra planeta, aquella que no tiene la suerte de formar parte del "club de ricos", las fronteras no sólo no desaparecen sino que crecen. Son ya 40 millones² de personas entre refugiados y desplazados internos que vagan por el mundo en busca de un ansiado "hogar".

Además, las diferencias entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo son cada vez mayores: una cuarta parte de la población mundial vive en la pobreza más absoluta (más de 1.000 millones de personas, de ellas el 70% mujeres), hay más de 800 millones de anal-fabetos y todos los años siguen muriendo de hambre y malnutrición 45 millones de seres humanos. La ayuda oficial al desarrollo ya no está considerada como una prioridad por los

países desarrollados del Norte. Criticada por muchos, afectada por la imagen negativa de la corrupción y la falta de eficacia, ha descendido, en los últimos años en los países industrializados, pasando de un 0,33% a un 0,27% del PIB. Se trata de la llamada "fatiga del donante", tendencia más acusada en Estados Unidos que en la Unión Europea, que lleva a cabo, por sí sola, más de la mitad del esfuerzo mundial de ayuda al desarrollo.

Afortunadamente, el panorama no es del todo desolador y se observan importantes avances en las últimas décadas en los países en desarrollo que muestran, hasta cierto punto, los efectos positivos de la ayuda que los países del Norte han ido otorgando.

En los últimos cincuenta años se produjeron importantes avances que han revolucionado las vidas de las personas y han supuesto progresos sustanciales en términos de desarrollo humano:

- la esperanza de vida en los países en desarrollo aumentó de 46 años en 1960 a 63 años en 1992. Sin embargo, persisten importantes diferencias entre los países industrializados, donde se eleva hasta los 74 y los países menos adelantados, donde apenas alcanza los 51 años;

- entre 1960 y 1992 la mortalidad infantil ha descendido en más de un 50%;

- el porcentaje de personas afectadas de desnutrición crónica ha disminuido. En 1970, más del 40% de la población de Asia Oriental padecía desnutrición crónica; en 1992 el porcentaje ha disminuido hasta el 16%, a pesar de que se incrementó la población en más de 500 millones;

- se han producido mejoras en educación: la matriculación neta en enseñanza primaria aumentó en casi dos tercios en esos años;

- existe una mayor conciencia medioambiental;

- y se ha incrementado el número de estados democráticos.

El fenómeno de las ONG

La curiosidad que despierta en la actualidad la ayuda humanitaria refleja el interés de la sociedad civil en tomar partido en un mundo que se ha convertido en una "aldea global" y en el que sin embargo siguen existiendo fronteras. Fruto de ese interés es el auge del movimiento de ONG como respuesta a una demanda de la sociedad civil.

Frente al fenómeno arriba mencionado de reducción de ayuda oficial al desarrollo se está produciendo un incremento de la ayuda "no oficial" al desarrollo y de la ayuda humanitaria. La proliferación de ONG responde a varios factores combinados, entre los que citaríamos:

- Por un lado, las ONG están dando cabida a una serie de inquietudes y conciencia de solidaridad que emergen en las sociedades civiles europeas. El 75% de las ONG españolas se fundaron en la década de los años ochenta, coincidiendo con la época en que España experimentó un mayor desarrollo económico. Sin embargo, la expansión de las mismas tiene lugar en los noventa, con las crisis de la ex Yugoslavia y los Grandes

Lagos. Las ONG en España movieron en 1995 un total de 32.578 millones de pesetas y realizaron casi 3.000 proyectos. El hecho de que la mitad de los fondos de estas ONG provenga de donaciones privadas (el resto serían fondos públicos y europeos) da idea de la importancia que los ciudadanos están otorgando a este tipo de iniciativas.

- Finalmente, los medios de comunicación han acercado a las sociedades europeas a los países en desarrollo, y en este sentido el fenómeno de la globalización ha facilitado el auge de esta conciencia solidaria.

La construcción europea

Entre los ejes de una mayor integración europea ya identificados en el grupo de reflexión, dirigido por Carlos Westendorp en el segundo semestre del 1995³, se encontraban:

- una Europa cercana al ciudadano;
- una Europa más solidaria.

En el primero de ellos, una Europa cercana al ciudadano, se trataba de conseguir que el proyecto común europeo fuese una empresa de los ciudadanos. Como decía Jacques Delors, "es muy difícil enamorarse de un mercado común". Él fue el creador y el impulsor, junto al comisario español Manuel Marín, de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea. En una Europa con 18 millones de parados y sobre todo, paro juvenil, las ONG como principales actores en el campo humanitario no sólo constituyen una fuente de empleo sino que además con su dinamismo y su diversidad son una garantía de futuro y esperanza.

El segundo, el de conseguir una imagen más humana, más positiva y solidaria de la acción exterior de Europa está íntimamente ligado al primero. A través de la acción humanitaria, Europa intenta potenciar una globalización de los valores y salvaguardar los principios de su identidad.

LOS LÍMITES DE LA AYUDA HUMANITARIA

ECHO cumple ahora seis años, tiempo en el que no sólo ECHO sino todo el "mundo humanitario" ha aprendido mucho: ex Yugoslavia, los Grandes Lagos y muchos otros conflictos nos han hecho *maduros*. Eran conflictos nuevos, distintos a los conocidos hasta la fecha, en los que las víctimas, en su mayor parte civiles, y los principios de derecho humanitario internacional, son cada vez menos respetados. Desgraciadamente hemos aprendido a reconocer los "límites de lo humanitario". Quisiera ahora invocar aquellos más evidentes y, quizás, más frustrantes:

- *la seguridad de los trabajadores humanitarios*: pareciera, en los últimos meses, que los valores propagados por Henri Dunant cuando, tras la batalla de Solferino, funda el Comité Internacional de la Cruz Roja, hayan sido olvidados. Emma Bonino, la ex-comisaria europea responsable para la Ayuda Humanitaria lo llamaba con razón "el retorno a la barbarie";

- *el Tribunal Permanente de Crímenes contra la Humanidad*: la Conferencia de Roma de junio de 1998 dio a luz un Tribunal que, sin embargo, hoy por hoy no tiene todavía vida propia. Las ratificaciones por parte de los países que firmaron el Tratado todavía no han tenido lugar;

- *el acceso a los refugiados*: según cita el Reglamento del Consejo que regula la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea, "la asistencia humanitaria supone no solamente la ejecución de acciones de socorro inmediatas con el fin de salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia, sino asimismo la realización de cualquier acción dirigida a facilitar o permitir el libre acceso a las víctimas". Como se puede imaginar, resulta más fácil el recoger estas buenas intenciones en un reglamento que llevarlas a cabo sobre el terreno. Por no hablar de la corrupción, las "cuotas" que las organizaciones humanitarias se ven obligadas a pagar a fin de abrirse camino entre controles de milicia, de militares, etc.;

- *lo humanitario y lo político*: lo humanitario no puede sustituir a la política. No hay una "solución humanitaria" a los problemas políticos o militares. No existe una política de lo humanitario, no es el humanitario el que alimenta la crisis, he aquí la diferencia con la política.

Nuestro mandato y el de todos los humanitarios es muy claro: salvar vidas y ahorrar sufrimientos humanos. Pero no se puede pedir a los humanitarios (que afortunadamente en España son cada vez más numerosos) soluciones o responsabilidades en crisis que tienen origen político y cuya solución es también política. No se puede pretender, salvo que se tengan grandes dosis de cinismo, que la ayuda humanitaria sea la responsable de perpetuar en el poder a los Mobutus, los Kabilas, Sadames o Talibán de turno. Porque esta ayuda se hace llegar directamente a las víctimas o a los grupos más vulnerables de la población pero nunca se entrega a los gobiernos. Y no me refiero sólo a las crisis políticas clásicas: conflictos y guerras civiles, sino que quisiera extenderlo más allá, porque al final, hasta en los mal llamados "desastres naturales", las víctimas siempre son las mismas, los más vulnerables. Es por ello que estamos presentes en Corea del Norte, en Cuba, en Irak o en tantos otros sitios. Porque como dice el lema de los humanitarios contemporáneos, "a hungry child is a hungry child" (un niño hambriento es un niño hambriento).

Algunas cifras resultan escalofriantes: la Organización Mundial de la Salud (OMS) necesitó 21 años para erradicar la viruela. El coste de tal esfuerzo equivale a lo que se gasta el mundo en armas en una hora de cada día del año.

Y siguiendo con las cifras, el ejemplo de Afganistán creo que puede resultar ilustrativo. Afganistán es uno de los países más pobres del mundo, un 88% de sus 20 millones de habitantes son analfabetos, la guerra ha causado ya más de 700.000 viudas y todos los años mueren por malnutrición más de 30.000 niños. Al mismo tiempo, Afganistán es también el país con mayor armamento "per capita" del mundo y el segundo con mayor número de minas (10 millones de minas antipersonales esparcidas por todo su territorio).

Algo parecido ocurre con las drogas. La producción de opio en Afganistán ha alcanzado este año las 2.800 tm con un aumento del 20% sobre el año anterior. Según el Programa de Naciones Unidas para el Control de Drogas, Europa es el principal mercado del 80% de la heroína producida con el opio afgano.

A nivel europeo somos testigos de las consecuencias que para la vida de muchas personas tiene nuestra falta de acción real en política exterior. Muchos repiten sin cesar que Europa es un gigante económico, un enano político y un gusano militar. No les falta razón. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) pareciera existir solamente sobre el papel y cuando se manifiesta se inspira más en la *realpolitik* que en los valores humanitarios.

LOS DESAFÍOS: ECHO 2000

Creo que ha llegado el momento de plantearse, frente a este panorama, cuáles son los desafíos que debemos afrontar cara al siglo XXI.

El primero, lo que los ingleses llaman "advocacy", la denuncia de las violaciones de los valores humanitarios, dar testimonio de lo que está ocurriendo, no ser un instrumento de la política sino influir en ella, traspasar los valores de lo humanitario a una futura PESC, globalizar los valores humanitarios. Y esa es tarea que nos corresponde a nosotros, aquí, en Europa, más si cabe que a las ONG sobre el terreno, para las que el posicionarse, el criticar, puede causarles la muerte o la expulsión, dejando sin asistencia a miles de inocentes.

Frente a los crímenes contra la humanidad no nos podemos callar en nombre de la imparcialidad, sin arriesgarnos a convertirnos en cómplices de los verdugos.

Además, la imparcialidad no debe confundirse con la neutralidad, el deber nuestro de asistir a las víctimas de los conflictos no nos impide identificar a los opresores y a los oprimidos, a los perseguidores y a los perseguidos.

Otro punto importante es el de la *eficacia de la ayuda humanitaria*. Socorrer mejor a un mayor número de víctimas significa dos cosas:

- Primero, evitar la burocratización de nuestras actividades, especialmente peligrosa en el caso de los donantes: tenemos que evitar mirarnos simplemente al ombligo y concentrarnos en reformas administrativas internas como parece estar sucediendo muchas veces tanto a nivel de Naciones Unidas como de la Unión Europea. Desgraciadamente, el Tratado de Amsterdam no menciona la ayuda humanitaria ni tampoco da a la PESC el impulso que necesitaba.

- Segundo, otorgar a las ONG un papel cada vez más importante. Por un lado, la relación coste/eficacia no tiene parangón con las agencias estatales, las agencias de Naciones Unidas o incluso las empresas privadas. Por otro lado, las ONG vinculan a la sociedad beneficiaria con el donante, la sociedad civil.

Otro desafío que salta a la vista es el de combatir la ya mencionada "fatiga del donante". Y la mejor manera de luchar contra ella es a través de la *sensibilización de la sociedad europea* en la solidaridad a través de la información, la visibilidad de nuestras acciones y la formación de los jóvenes y del público en general.

Por último, el reto más grande, aunque hoy por hoy esté fuera de nuestro mandato, es el de la prevención de conflictos. Por el momento, ECHO tiene mandato de trabajar en la prevención y preparación para desastres naturales pero no en la prevención de conflictos. Está claro que la labor humanitaria no puede por sí sola resolver las crisis. La diplomacia preventiva puede evitar su estallido y, si no lo logra, la intervención política y militar es la única alternativa para evitar los gastos ingentes y las pérdidas de vidas humanas.

Notas

1. La FICR, Federación de Sociedades nacionales de Cruz Roja y el CICR, Comité Internacional de la Cruz Roja.
2. 13 millones de refugiados y entre 25 y 30 millones de desplazados.
3. Los tres ejes del grupo: Unión próxima al ciudadano (crecimiento económico y creación de empleo, ciudadanía, Europa como espacio de libertad y seguridad, medio ambiente, mejor transparencia); funcionamiento eficaz y democrático de las instituciones de la Unión; una mayor capacidad de acción exterior y una mayor solidaridad con los países en vías de desarrollo.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Debate: Gestión de conflictos y peace-making, el caso de Kosovo.
Moderador: Enrique Mora

Debate: gestión de conflictos y *peace-making*, el caso de Kosovo

Moderador: Enrique Mora

Raúl Romeva

Profesor de Relaciones Internacionales, UAB

Kosovo no sería tan importante sin la crisis en Bosnia-Herzegovina. No podemos decir que nos haya sorprendido la nieve en Kosovo, pero se ha improvisado, y en esa improvisación se han cometido errores. Algunos dicen que uno de los grandes problemas de la misión en Kosovo es el dinero para la reconstrucción social, 25 millones de dólares, pero ello equivale, de hecho, a seis horas de bombardeo. Cuando se plantea la reforma de las estructuras para gestionar las crisis, el tema es que siempre nos centramos en la última fase de la gestión de crisis, la parte militar, olvidando las estructuras y organizaciones que tienen que actuar antes (NNUU, OSCE, UE). Y nos damos cuenta de que los mismos gobiernos tienen planes diferentes para las organizaciones, dejando a algunas en segundo o tercer plano. Por ejemplo, se destinan 200.000 millones de pesetas a investigación militar en los presupuestos del Estado de 1999 en España, y sólo un 1% a la FAO, la UNESCO o al ACNUR. Hay que mejorar en el cómo afrontar las fases militares de las crisis, pero sin descuidar las fases previas. Hay que creerse que el concepto de seguridad va más allá de lo militar.

Robert Hunter

Senior Fellow, Rand Institute y ex Representante Permanente de Estados Unidos ante el Consejo del Atlántico Norte

Por deformación profesional, pienso que además de voluntad política hay que tratar el tema de cómo nos aproximamos a la seguridad. En Europa estamos hablando de gente, de transformación de las sociedades y en cómo participan las mismas del modo de vida occidental. Creo que colectivamente las instituciones no están trabajando adecuadamente: existe una desconexión entre los instrumentos militares y la diplomacia, entre la OTAN, la UE, la OSCE. Tal vez la figura de Javier Solana pueda contribuir a que se abran nuevas oportunidades.

Antonio Marquina

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI

Desde el punto de vista teórico de prevención de conflictos, es una simplificación afirmar que la parte militar es lo último que ha de venir, ya que el elemento de coerción es esencial en la prevención. Pensando en Kosovo, yo me pregunto por qué no se actuó, dadas las innumerables señales de alerta que existían, y cómo se va a reformar la alerta temprana en la UE. Respecto a las conexiones institucionales, hay que disponer de un esquema teórico claro sobre prevención de conflictos y afrontarlo de forma colectiva entre todas las instituciones.

Rafael Monsalve

Consultor UNITAR

En las crisis intraestatales, lo primero que se deteriora es la seguridad pública y hay que pensar en que las ONG actúan en zonas en las que, por esa razón, se convierten en moneda de cambio. Las ONG sólo pueden actuar en un entorno en que se sientan seguras. Por otra parte, pienso que la diplomacia preventiva es esencialmente nacional, pues la *troika* comunitaria no tiene un respaldo coercitivo para ejercer ni tan siquiera una presión política. Con la figura del Señor PESC se cubre un aspecto singular y, si

se le dota de una pequeña unidad (la integración de la UEO en la UE), dispondrá también de un instrumento militar.

Margaret Hawthorne

Embajada de Estados Unidos, Madrid

Sobre Kosovo, pienso que la relación entre lo militar y lo político no ha sido la más eficiente en la gestión de la crisis. Es difícil crear consensos en organizaciones complejas: la OTAN tardó mucho en acordar amenazar con el uso de la fuerza. Sobre la posibilidad de un mandato de las Naciones Unidas, no había consenso al respecto y se tenía que incluir a Rusia en cualquier decisión. En una crisis futura, habrá que determinar qué organización es la más adecuada para gestionarla e intentar que distintas organizaciones colaboren de la mejor manera posible.

Ignacio Gómez-Oraá

Profesor de Relaciones Internacionales, UPV

Se ha establecido una relación entre la gestión de crisis y la coerción, pero pienso que también existen instrumentos político-económicos. La UE ha intentado desarrollar una política exterior diferente a la de Estados Unidos, con el respaldo de la cooperación y la integración, dejando al margen la coerción militar. Quizá ahora, con el Señor PESC, la UE deberá decidir qué debe hacer: diplomacia tradicional con o sin respaldo militar. No sé si lo que existe es un fracaso del modelo europeo y no sé si hay que poner en marcha un instrumento militar que respalde a lo político-económico.

Antonio Marquina

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI

Me gustaría insistir en la relación entre la coerción y la gestión de crisis y en la diferencia entre prevención de conflictos y gestión de crisis. Las crisis se desarrollan

muy rápido; en Kosovo había abundantes señales que señalaban al estallido de una crisis, pero quizá no se utilizaron las políticas más adecuadas y se ha actuado con dejadez.

Javier Sánchez

Profesor de Relaciones Internacionales, UAB

Tal vez están desapareciendo los actores potentes y altamente cualificados, con medios para dar solución a los problemas. Esa era la función que debiera tener el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero esta organización está en desuso y no representa el poder real, que está en manos de organizaciones regionales que, como la OTAN, se convierten en referente debido a su continuidad. Pero eso es sólo una solución parcial, porque no es bueno separarse de una legalidad internacional que cuesta mucho construir y porque la OTAN no ofrece garantías para ser el actor central del actual sistema internacional. La revisión del concepto de seguridad es muy compleja. No es lo mismo establecer una gradación entre diplomacia preventiva, gestión de paz, etc., que proporcionar seguridad a países no miembros de una organización. También es cierto que donde no hay paz civil hay que usar medios que no son los tradicionales, y pienso que hay que garantizar la paz civil mediante el uso de la coerción.

Francisco Aldecoa

Catedrático de Relaciones Internacionales, UPV

Actualmente la UE tiene tres cabezas (Comisión, Presidencia y Mr. PESC), y me pregunto cómo está funcionando en esta primera etapa ese trío y qué perspectivas hay en la puesta en marcha de la PESC en su doble dimensión de un ámbito de seguridad y de un ámbito que le da dimensión política a las políticas comunes de la Unión.

Félix Sanz

*General, subdirector General de Política de Defensa,
Ministerio de Defensa de España*

Pienso que para apreciar si se actúa pronto o tarde en una crisis tenemos que fijar un punto de referencia, que podría venir representado por la decisión del empleo de la fuerza militar. En este sentido, si decimos que se ha actuado tarde en Kosovo es porque se ha decidido tarde enviar la fuerza militar para resolver la crisis. Los militares hacen lo que se les ordena, pero cuanto antes se les ordene y menos se haya desarrollado la crisis, más fácil es resolverla. Yo no entiendo bien por qué se tienen tantas dudas sobre el empleo de la fuerza militar en los momentos iniciales de una crisis.

Jordi Marsal

Diputado, Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados de España

Se está hablando de los temas de prevención de crisis y gestión de crisis y tal vez se está centrando mucho el análisis en los problemas de medios, en los problemas instrumentales, en los recursos que tenemos para evitar o gestionar estas crisis. Pero tal vez hay problemas que son de tipo político: ¿existe una política de la comunidad internacional ante todo tipo de crisis, o, según el tipo que sea, según la zona geográfica en la que se encuentre la crisis, según el tipo de actores que participen en la crisis, la respuesta de la comunidad internacional va a ser una o otra? En toda la etapa de la Guerra Fría, la política internacional se basaba en una política de defensa de intereses y los distintos actores sabían en principio, con un margen de error pequeño, cuál iba a ser la reacción del contrario; ello permitía llevar más hasta el límite la posible crisis y desescalar antes de que produjera efectos no deseables. Estamos ahora intentando sustituir esta política de intereses por una política de valores y de proyección de valores de una parte de la comunidad internacional sobre el conjunto de la comunidad internacional; en el fondo sigue habiendo intereses, con la diferencia de que, por ejemplo, Estados Unidos sabe cuáles son sus valores e intereses y, por el contrario, Europa sabe cuáles son los valores que quiere proyectar, pero no los intereses que quiere defender, con lo cual la política europea es una política un poco "no política". Europa ha intentado un tipo de política internacional distinta que ha fracasado, y ha de recurrir a un tipo de política tradicional que necesita el respaldo militar. Esta situación produce el

principal problema en la evolución de las crisis: se generan falsas percepciones sobre cuál es la situación o sobre cuál va a ser la reacción de la comunidad internacional. Por ejemplo, ¿Saddam Hussein se hubiese atrevido a intervenir en Kuwait en el esquema de Guerra Fría? Seguramente no, entre otras cosas porque la Unión Soviética se lo habría impedido, porque esa acción ponía en peligro los intereses de la Unión Soviética. En el momento que no existe este control de Guerra Fría, Saddam Hussein actúa desde una percepción equivocada creyendo que ni Estados Unidos ni la comunidad internacional van a reaccionar. Si hubiese tenido una percepción clara, hubiese difícilmente actuado de la forma que lo hizo. Igual con la crisis de Kosovo: la actitud de Milosevic frente a Kosovo, ¿habría sido la misma si el mensaje de la comunidad internacional hubiese sido claro y la percepción de Milosevic hubiese sido clara? En los primeros momentos de la crisis de Kosovo el mensaje de la comunidad internacional fue vago: se ha de defender los derechos de los kosovares, pero estos derechos no pueden llegar hasta la independencia. Por lo tanto, Milosevic hizo cierta lectura: puedo actuar, porque la comunidad internacional no reaccionará hasta las últimas consecuencias. Y una vez desatada la crisis en términos militares, ¿habría aguantado tantos días Milosevic si se hubiese transmitido el mensaje de que se estaba dispuesto a llegar a la intervención terrestre? En definitiva, el no desarrollo de una doctrina y una práctica de cuáles son los valores e intereses produce falsas percepciones en los actores internacionales no democráticos. Por lo tanto, no hay únicamente un problema de instrumentos, sino otro más profundo de definición de una nueva política internacional de valores e intereses.

Luis Feliu

Teniente Coronel, DIGENPOL, Ministerio de Defensa de España

Se empezó hablando de instrumentos de gestión de conflictos y se ha derivado hacia los instrumentos de prevención de conflictos. Desde la Agenda para la Paz de Butros Ghali se ha hablado mucho, pero, de hecho, sólo existe un Centro de Prevención de Conflictos, en la OSCE. No hay instrumentos de prevención de conflictos, aunque sí los hay de gestión de conflictos. La prevención se debería basar en “las tres Ds”: Disuasión, Diálogo y Desarrollo. La disuasión incluye el instrumento militar, desde una perspectiva presupuestaria no especialmente mimada. España el año que viene dedicará menos del 1% de su PIB a su instrumento militar, y se acerca al 0,7% para ayuda a la cooperación.

Ole Kandborg

Teniente General, Director, International Military Staff, OTAN

Pienso que hay crisis en el mundo que no pueden resolverse. Y hay crisis que pueden desarrollarse sin que tengan una influencia en el mundo. Con ello quiero decir que no tenemos que implicarnos automáticamente en cada una de las crisis que puedan existir.

También se ha hablado sobre las vinculaciones entre las instituciones; en Bruselas solemos decir que tenemos tres instituciones que pueden caracterizarse con facilidad: la OTAN, que no tiene dinero, pero sí capacidad militar; la UE que no tiene capacidad, pero sí dinero; y la UEO que no tiene ni lo uno ni lo otro. Pueden las tres complementarse bastante bien, y aún más si ello se complementa con la ONU, la OSCE y los estados.

Respecto a Kosovo, he de decir que no actuamos tan bien como lo podríamos haber hecho si nos hubiéramos basado en la experiencia. Ello no quiere decir que en el futuro tengamos un éxito pleno, pues se cometerán de nuevo errores. Pero pienso que es importante que aprendamos de nuestros errores. No sé cómo puede afectar a la cooperación con la OTAN el desarrollo de una política de defensa europea. Hay espacio para ambas instituciones, en especial por la necesidad de mantener el vínculo euroatlántico. Lo que creo que es necesario es la existencia de liderazgo. Los países son mucho más actores que las instituciones internacionales. Siempre habrá una nación que asuma el liderazgo y aglutine a las demás detrás suyo. Los líderes ya existen; lo que tenemos que hallar es alguien que los siga, y eso es una lección importante. Lo que hemos visto recientemente es una especie de competición en la que los países han actuado con distintas políticas en diferentes organizaciones, quizá por la ambición de liderazgo de algunos países.

El otro tema importante es el de la estrategia. Pienso que en Kosovo no hemos tenido una estrategia para los Balcanes y se ha reaccionado poco y tarde. Quizá ese sea nuestro destino, pero podemos mejorar si cooperamos en el intento de desarrollar una estrategia. Y, en último lugar, no parece que seamos muy buenos en gestión de crisis: no parece que sepamos lo que es. Se necesita respetar un conjunto de reglas: no intentar realizar gestión de crisis si no se está dispuesto a llegar hasta las últimas consecuencias; no dejar espacio a ninguna opción; mantener al oponente en la incertidumbre. El oponente sólo debe estar seguro de una cosa: de que hay la voluntad de continuar hasta las últimas consecuencias. Pero no hay que decirle lo que no se está dispuesto a hacer. La discusión sobre el pronto o tardío empleo del instrumento militar es puramente académica. El instrumento militar se debe utilizar cuando los otros instrumentos han fracasado, y ese momento puede ser al principio o al final. Pero la diplomacia de las cañoneras, el envío de una disparo de aviso contra la capital de tu oponente como primer paso de la gestión de crisis, no parece una idea muy inteligente, al menos para una alianza.

Alberto Navarro

*Director del Gabinete del Secretario General del Consejo de la UE,
y exdirector de ECHO*

Quisiera comentar dos temas. El primero es sobre la Europa política, una Europa que ya ha conseguido el mercado único hace unos años, que está poniendo en marcha la moneda única y decide dar un paso adelante y avanzar en el ámbito de la Europa política. Me parece que es necesario dar este paso sabiendo que se va a ir despacio. Las dificultades son muy grandes y estamos en un ámbito que es el "corazón" de la soberanía. Creando solidaridades se podrá avanzar, sobre todo en un momento en que no es posible que se siga repitiendo lo que ha ocurrido en los últimos años, en los que conflictos en nuestro continente han requerido la ayuda de Estados Unidos; incluso la paz en Bosnia, para vergüenza de los europeos, se tuvo que firmar en Dayton. Lo que está en juego son valores, la democracia, la libertad, que yo creo que no está ganada. Lo que está en juego con la ampliación es perder la perspectiva de integración si nos diluimos en un gran mercado, en una zona de libre cambio, y podemos volver a las andadas, a las alianzas entre estados. Si miramos lo que ha pasado en los últimos 15 años en el centro y este de Europa, donde antes había ocho estados ahora hay 27. Eso quiere decir que donde había ocho fronteras ahora hay 27, que donde había ocho monedas ahora hay 27, y no está nada claro que esa tendencia no nos vaya a contagiar. El proceso comunitario es frágil. En el campo de la defensa, cuando se ve que hay dos millones de soldados y no se pueden movilizar 40.000, hay unos serios problemas de compatibilidad, de logística, de transporte, de comunicaciones... No puede ser que los ejércitos de los estados miembros tengan dificultades para movilizar a unos pocos miles de soldados. Al menos avancemos en las misiones en que estamos de acuerdo, en las misiones Petersberg, y ahí los países neutrales han aceptado ir adelante, tal y como queda reflejado en la declaración del Consejo Europeo en Colonia. No se trata de debilitar la Alianza Atlántica, sino de aplicar el principio de la subsidiariedad y saber que juntos podemos hacer más y mejor con menos recursos. Los europeos gastamos casi el 70% de lo que gasta Estados Unidos en defensa y en Kosovo no hemos llegado al 15% de las operaciones aéreas. Más del 85% las han hecho los Estados Unidos.

El otro tema tiene relación con el futuro del Alto Representante de la PESC; la PESC ha pecado de ser muy declarativa y poco activa. Hay que centrarla en los valores que compartimos los Quince; seguirá habiendo grandes diferencias, porque hay intereses distintos, pero se puede avanzar. Creo que los valores humanitarios son un embrión de lo que puede ser esa política exterior en la que, además, los ciudadanos se reconocen. Las opiniones públicas están detrás de los gobiernos. Hace falta más coherencia entre los Quince, más cohesión y más continuidad, algo que aportan el Alto Representante y la Comisión. Todo ello para ser más eficaces, estar más comprometidos con los principios y valores y, por último, ser más visibles en la arena internacional.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

La contribución española a la seguridad y defensa europeas.
Félix Sanz

La contribución española a la seguridad y defensa europeas

*Félix Sanz

La realidad es que vamos a pasar, y basta sólo con observar el título de mi charla, del debate a la práctica; del pensamiento a la acción.

El título lo conocéis: “Contribución española a la seguridad y defensa de Europa”. Esta contribución se tiene que manifestar, necesariamente, por descripción y también por su extensión hacia el futuro; pero en el fondo lo que pretendo no es más que contarles a ustedes la contribución actual del Ministerio de Defensa español y de las Fuerzas Armadas (FAS) españolas a la seguridad y defensa europeas.

Esta cátedra estaba destinada al Ministro de Defensa, quien está de viaje en los EEUU donde uno de los últimos actos que ha realizado fue visitar la sede de Naciones Unidas para firmar el acuerdo de “*stand-by-forces*”. No cabe duda que esto es también una contribución a la seguridad mundial y a la seguridad europea, y por lo tanto creo que merece la disculpa por no estar hoy entre nosotros.

Soy militar y suelo hacer lo que se me ordena. Como me han dicho que hable de contribución española a la seguridad y defensa de Europa, voy a hacer precisamente eso; pero es también mi intención, aunque en las conferencias de clausura no se abren coloquios, abrir uno para dar la oportunidad a la audiencia de hablar de los temas que no hayan quedado claros.

Contribuir creo que es aportar algo a un fondo común para que, junto con otros, hagamos cosas. Pueden ser aportaciones materiales, y podríamos hablar de recursos, fuerzas, individuos aislados, cuadros de mando, etc. Pero también creo que debe haber una aportación intelectual a los debates, en materia de seguridad que hoy se están desarrollando con tanta vehemencia. Quizás la aportación intelectual sea la más impor-

tante, pero no cabe duda que también me veré obligado a hablar de la aportación material que España hace a la seguridad y defensa de Europa.

La seguridad, que ahora es protagonista, va más allá de la defensa. De hecho en esta misma sala hemos jugado mucho con las “4 Ds”, las “3 Ds”, otras nuevas “3 Ds”... La “D” es la letra que se ha puesto de moda. También la seguridad dicen que está formada por “4 Ds”: defensa, desarme, disuasión y distensión. No cabe, pues, la menor duda que la defensa es una parte de la seguridad. Por eso yo creo que el título nos añade una cierta complicación: seguridad y defensa.

Y se complica más si decimos “en Europa” porque realmente yo no sé si tenemos todos claro hasta dónde llega Europa. Existe cierta tendencia a pensar, cuando hablamos de Europa, en la UE. Pero Europa es mucho más que todo eso. Podría concebirse con unas fronteras más amplias y hasta hay quien se hace la pregunta: “¿Es Rusia Europa?”. En el fondo quiero decir que estos son conceptos que dificultan el cumplimiento de esta misión que me proponía hacer con disciplina.

Y además, para un nuevo orden de seguridad, y para definir este nuevo orden, si es que existe, presenta muchas dificultades. Pretender hablar de la contribución española a la seguridad y defensa de Europa en este nuevo orden, no cabe duda, que es difícil.

Sólo me permito el propósito de examinar las aportaciones materiales e intelectuales a un esquema de seguridad en Europa que –parece claro después de estos dos días de debate– queremos cambiar. Y este es uno de los puntos iniciales. Hay muchas instituciones trabajando en seguridad, el General Director del IMS de la OTAN las ha clasificado, en este mismo foro, como “interbloking institutions”. Hay muchos elementos trabajando en la seguridad, pero realmente se hace necesario crear instituciones ad hoc cuando se genera una crisis del tipo de las últimas que hemos vivido en Europa. Y el Grupo de Contacto, del que tanto se habló durante la crisis de Kosovo, y que no existía, no es la OSCE, ni la UEO ni Naciones Unidas. Es también este el caso de otras organizaciones que hubo que crear prácticamente ex profeso para la solución de una crisis.

Primero querría apuntar que el debate sobre estos temas es muy útil, oportuno y también necesario; yo creo que es necesario porque estamos construyendo Europa. Hoy ha quedado bien claro que hemos hecho movimientos importantísimos hacia la construcción de Europa; pero Europa todavía está en su momento fundacional, está haciendo muchas cosas, y en algún momento la terminaremos. No sé si pasarán muchas generaciones o pasarán pocas hasta que eso ocurra, pero aunque la conclusión del trabajo de hacer Europa correspondería a un momento, el hacerla lleva tiempo. Y en eso estamos, abordando la definición de la defensa de Europa. Por lo tanto, es necesario este debate que mantenemos aquí.

También es imprescindible porque estamos en una Europa que no sólo cambia en sus necesidades de seguridad y defensa, sino que varía también sus fronteras (ayer Narcís Serra hablaba de una decena, dos docenas, tres docenas y cuatro docenas de paí-

ses; hoy hemos hablado de los países que se crean simplemente con la desaparición de la URSS). La seguridad presenta un plano muy inestable en este momento y no necesita mayor elaboración después de lo que hemos hablado; además, contrasta también la fuerza política y económica de Europa con su debilidad militar.

Por tanto es necesario este debate. También es oportuno porque hemos creado la Unión Económica y Monetaria y eso nos ha dado un cierto optimismo: si hemos sido capaces de hacer algo tan importante como eso, ¿cómo no vamos a ser capaces de hacer también la defensa común?

Tenemos una nueva visión de conjunto después de todas estas cosas, es indudable, y tenemos también naciones que cambian sus posturas respecto a este asunto y que favorecen el desarrollo de un nuevo concepto de seguridad y defensa en Europa.

Hemos tenido también recientemente muchas iniciativas importantes. Por ejemplo, la cumbre de Washington, en la que tuvo un tratamiento muy especial el tema de la seguridad y defensa de Europa, hasta tal punto que prácticamente finalizada la reunión de jefes de Estado y de Gobierno el 23 de abril, el Comunicado de la Cumbre estaba sin terminar porque nuestros diplomáticos estaban discutiendo el párrafo relativo a la defensa de Europa y cómo incluirlo en dicho Comunicado. Durante el segundo día de la cumbre todavía se discutía cómo se estructuraba o cómo se refería la Alianza a la defensa de Europa.

Y ha habido un nuevo diseño de la estructura militar de la OTAN. Hace un mes escaso se estableció el nuevo cuartel general en Retamares en España, que era algo que ha costado muchos años y muchas discusiones.

Y han habido iniciativas bilaterales, trilaterales, con diferente geometría, que se inician en Sant Maló el día de Santa Bárbara de 1998 y que también han favorecido el debate. Creo que es oportuno y que es también necesario el que hablemos de estos temas. Y ya lo hemos hecho en foros internacionales. Ahora lo haremos desde España, que también se encuentra en un momento oportuno para iniciar este debate. España no habría tenido ningún tipo de protagonismo en esta discusión si ésta se hubiera dado hace veinte años. Hoy sí lo tiene. Hoy España es una potencia de tamaño medio con un peso político y militar de tamaño medio, pero bien apreciada en los círculos de seguridad. Si ayer el embajador Conde hacía el símil de los círculos concéntricos de seguridad, no deben existir demasiadas dudas de que estamos en el círculo de máxima seguridad, con un valor añadido. Y es que España está en la periferia de este círculo de máxima seguridad, es decir, inmediatamente después de ese círculo, donde ya hay riesgos que le afectan más directamente que a otros miembros de esas organizaciones de seguridad que damos por establecidas. Es realmente una potencia económica importante, sus cuestiones económicas las va teniendo más resueltas que antes. Y es una España muy diferente. Yo creo que el hecho de hacer un canto de elogio a España no tendría aquí ningún sentido, todos la conocen y todos pueden aportar datos para concluir que

puede iniciar perfectamente el debate, con cierto protagonismo, sobre cómo participar en la seguridad y defensa de Europa.

Pero mucho más importante que eso, es que se encuentra con unas FAS muy diferentes. Si el cambio ha sido notable en toda la sociedad, y no lo dudamos, donde ha habido un cambio infinitamente más notable es en las FAS. Hace 18 o 20 años, cuando por primera vez tuvimos la oportunidad de asistir a reuniones en la Alianza, era poco menos que imposible encontrar las personas adecuadas. Hoy, en cambio, y esto es una anécdota personal, pero supongo que sirve a efectos de lo que discutimos, hace poco he formado parte de un tribunal de idiomas, para dar la capacitación de idioma inglés a oficiales del Ejército y de alguna academia militar. Han venido a examinarse todos los cadetes y todos han tenido su título sin ningún problema. En mi época era completamente impensable esta situación. Y además las FAS han hecho un gran esfuerzo de adaptación y renovación, y con gran sacrificio. Ayer nuestro compañero de Hungría nos contaba lo que está ocurriendo en ese país para renovar las FAS y yo me veía reflejado en sus palabras e inquietudes. En el año 1975 yo acababa de ascender a capitán y hoy soy general; quiero decir con esto que toda mi carrera la he pasado en esta nueva época. Hemos pasado por situaciones en las que el Ejército de tierra diseñaba un plan y antes de ponerlo en ejecución había que hacer otro, porque la situación evolucionaba de forma muy rápida. Ha pasado de tener 60.000 cuadros de mando a tener 26.000; quiere esto decir que el esfuerzo ha sido muy grande, pero mucho más que el esfuerzo en reestructuración ha sido también el esfuerzo en adquisición de capacidades para medirnos, vamos a decir de igual a igual, aunque naturalmente con ciertas carencias, con el resto de nuestros aliados.

Y además ha sido necesario introducir cambios en conceptos que estaban muy arraigados en lo militar. El militar estaba para la defensa de España y se imaginaba subido a las almenas que hipotéticamente rodeaban el territorio nacional para que cualquier agresor se lo pensara muy bien antes de atacarnos. En caso de que nos agrediera, desde las propias almenas se estructuraba la defensa para evitar que entrara en el gran castillo que suponía el territorio nacional. Y nos sentíamos tremendamente responsables de esa misión y, desde luego, la cumplíamos. Era así. Pero ahora hemos tenido que adaptar nuestra cabeza a cambios tan tremendos como que el responsable de la defensa de España hoy, no es un general español, es un almirante que está sentado en Nápoles. Y esto se ha hecho a cierta velocidad, y significa otro cambio importante.

También, que duda cabe, han existido elementos que nos han venido muy bien, como es la profesionalización, que impide circunstancias como las que todos los españoles conocen con la salida de las fragatas hacia el embargo en el Golfo, y el cambio de concepto en las unidades militares, que ya no piensan en defensa territorial sino en capacidad de despliegue. Sólo por citar algunos, estos cambios conceptuales se apuntan como importantes para que sea posible la cooperación de las FAS españolas a un esquema de seguridad más amplio en Europa.

Nuestra contribución material se hace bajo lo ordenado. Siempre establecemos una línea de mando y el primer elemento de esa línea de mando es el Gobierno que emite la Directiva de Defensa Nacional, que viene propiamente a colación en este grupo porque, de las tres misiones que asigna a las instituciones del Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas, dos están relacionadas con lo internacional. La primera, en líneas generales, dice que se perseguirá integrar a las FAS españolas y a los esquemas de defensa españoles en las organizaciones internacionales de seguridad; y la segunda dice que se las va a dotar de capacidades para que lo hagan. Es decir, ambas cuestiones interrelacionadas son de gran valor a la hora de definir aportaciones a un esquema de seguridad más amplio. La tercera también lo tiene, pero de forma un poco más lateral, aunque está muy relacionada con actividades como la que estamos viviendo hoy en la Fundació CIDOB; la tercera es la creación de una conciencia de defensa, que ya está apareciendo con este nombre en los medios, y que consiste en hacer que participen de algún modo todos los ciudadanos –militares o no– en cuestiones de defensa. Tres actitudes que favorecen la integración en organizaciones multinacionales y en esquemas más amplios de seguridad y que, desde las propias estructuras de defensa, se han de cumplir. Y en ese sentido es en el que se está trabajando.

En primer lugar, y dentro de esta idea de integrar nuestros esquemas de defensa en esquemas internacionales más amplios, podríamos empezar por la organización de mayor amplitud: Naciones Unidas. Nuestra contribución comienza en el año 1989 con una misión de paz: UNAVEM. Esta participación es una cuestión inacabada, es decir, no existe ninguna intención, ni por parte del Gobierno de la nación, ni del Parlamento, ni de las Fuerzas Armadas, de acabar con este tipo de misiones, sino todo lo contrario. Estas misiones de Naciones Unidas exigen gran esfuerzo aunque a veces ocupan pocos efectivos. Exigen sacrificios personales muy importantes y tienen menos visibilidad que la que se les debería dar. Se inició, como les digo, en Mozambique (UNAVEM) en el año 1989 y terminamos hoy mismo con el nombramiento (no sé si habrá sido publicado hoy en el Boletín Oficial de Defensa, pero si no es así saldrá en breve) de un general español como el jefe de los observadores militares de Kosovo (UNMIK). Esto es algo que ya ha decidido el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas y que estamos en proceso de comunicarlo al interesado que, naturalmente, ya ha sido designado: es un General de Brigada del Ejército.

En este tipo de misiones, considerando también las misiones no de cascos azules, que responden a la Carta de Naciones Unidas, como son las efectuadas en Kosovo y en Bosnia, hasta enero del año 2000, habrán participado 30.000 militares españoles en 37 operaciones distintas ejecutadas en cuatro continentes y haciendo frente a todo tipo de dificultades. Han tenido la ventaja añadida de que, sin duda alguna, han potenciado la visión que la sociedad española tiene de sus FAS, algo que los que vivimos dentro de la sociedad militar lo notamos con fuerza.

Se han desarrollado dentro de la Carta de Naciones Unidas, tanto en el ámbito de la prevención de conflictos (Capítulo VI) como en el de la verdadera imposición de la paz (Capítulo VII), como es el caso de Bosnia-Herzegovina, sin excluir, naturalmente, las de ayuda humanitaria. Y son operaciones que exigen un importante esfuerzo a las unidades porque todos sabemos que no están creadas para realizar operaciones del tipo de cascos azules; las unidades militares no se diseñan para ese tipo de operación, pero a pesar de ello, a través de sucesivos adiestramientos especiales, ejercen esa misión y, posteriormente, hay que “reentrenarlas” para la misión que tienen encomendada, con lo cual el esfuerzo es grande. Además se las somete sin duda a riesgos físicos. España cuenta ya con 19 muertos en acto de servicio en este tipo de misiones.

Hoy se completa el panorama de nuestras aportaciones a Naciones Unidas con la firma del *Memorandum of understanding* de nuestra participación en las “*stand-by-forces*” en las que España declara su disponibilidad para participar con una brigada del Ejército de Tierra, más o menos, un escuadrón del Ejército del Aire, dos o tres buques de la Armada y aquellos observadores que se precisen en cada momento para hacer frente a una determinada misión. Y aunque no en el marco puro de Naciones Unidas, en ningún sitio entran mejor que aquí unas operaciones muy particulares de ayuda humanitaria en las que España también ha estado presente. Y si queremos ejemplos recientes podemos citar la operación que se montó de apoyo a Centroamérica con ocasión del huracán *Mitch*, donde las FAS españolas de los tres Ejércitos participaron durante más de tres meses, y las fuerzas españolas desplegadas en Turquía, donde aún permanecen para paliar los efectos de un terremoto.

Quiero decir con esto que hay un abanico importantísimo de misiones que ha podido y ha querido asumir el Ministerio de Defensa, el cual ha tenido la posibilidad de desarrollarlas con unas FAS que hoy, sin duda alguna, gozan de algunas capacidades que antes no tenían.

También participamos en misiones bajo la dirección de la OSCE. En este momento tenemos militares españoles en Georgia y en Nagorno-Karabaj, y en la misión de la OSCE en Kosovo. Quiero con esto decir que existe un foro como la OSCE que también emplea medios militares, allá donde son necesarios, para misiones de observación y, bajo esta organización, han servido miembros de nuestras Fuerzas Armadas. También en la cuestión de negociación de acuerdos de desarme y seguridad, así como la verificación posterior de tales acuerdos, existe una labor importante realizada por España, bajo la dirección de la OSCE.

En la OTAN hemos tenido una relación inicial, no quiero decir difícil porque no lo ha sido, enmarcada en una situación en la que no éramos miembros de su estructura militar integrada. Bien es verdad que se dieron forma a seis acuerdos de coordinación entre España y la Alianza con cierta rapidez, y a un séptimo acuerdo que es la carta en la que el Ministro de Defensa español le expone a Lord Carrington en qué condi-

ciones las FAS españolas participarán en operaciones de paz lideradas por la Alianza. Y con esos acuerdos España ha estado, y está hoy todavía, participando en todas aquellas actividades en las que ha sido necesario mostrar solidaridad con sus aliados.

Los acuerdos de coordinación han dejado de tener valor, pero sirvieron para ir integrando fuerzas españolas en la estructura de las fuerzas aliadas. Hoy sabemos que no existe diferencia alguna entre España y cualquier aliado, pero no siempre fue así. Hoy todas las fuerzas de combate españolas están declaradas a la Alianza, que hará uso de ella en los planes operativos y en la forma que considere oportuno, siempre previa autorización del Gobierno.

Pero es importante saber que existió una participación muy notable en cuarteles generales, y que esa participación es más notable, que duda cabe, desde que entramos en la estructura militar. Con anterioridad todos los puestos de militares españoles en la Alianza eran puestos nacionales. Al final de nuestro proceso de integración en la Alianza, 250 oficiales españoles estarán incluidos en todos los cuarteles generales aliados: en los dos mandos estratégicos, en los dos mandos regionales y en la mayoría de los mandos subregionales, así como en otras organizaciones específicas como puedan ser los mandos componentes navales o aéreos.

En cuanto a la participación en planes operativos de la Alianza, también España, en este momento, tiene determinadas las fuerzas asignadas a dos de ellos del Mando Estratégico de Europa. Y unidades de nuestra brigada paracaidista y de nuestra brigada de montaña están asignadas, conocen dichos planes de operaciones y se entrenan para una posible ejecución.

Cuando en una reciente ocasión la Alianza Atlántica manifestó la necesidad de una unidad de reconocimiento para su fuerza móvil del mando aliado de Europa, que es la fuerza que tiene un mayor grado de disponibilidad y que dentro del sistema de gestión de crisis de la Alianza se emplearía en primer lugar, España ofreció un escuadrón de reconocimiento para el que tuvo incluso que adquirir con cierta rapidez vehículos especiales, y para el que ha sido necesario seleccionar a su personal, que debe tener una alta disponibilidad.

Podríamos hablar también de la participación en los ejercicios y las maniobras, pero pueden ustedes entender que lo hacemos en la misma calidad y condiciones que cualquier otro miembro.

En el tema que nos ocupa, existe otra participación interesante, que es la relativa a las fuerzas multinacionales. En estos momentos existe, creámoslo o no, 31 fuerzas multinacionales en Europa. Son muchas; merecerían una conferencia también y, a veces, generan el efecto contrario del que pretenden generar. Si ya es inmanejable el sistema de seguridad que los anteriores conferenciantes nos han presentado aquí, imagínense ese esquema de seguridad con 31 fuerzas multinacionales. Pero esas 31 fuerzas multinacionales existen y España les presta su apoyo a 13 de ellas.

Especial atención merecen el Eurocuerpo, Eurofor/Euromarfor y la fuerza anfibia hispano-italiana así como, dentro de muy poco tiempo, el grupo aéreo europeo. Realmente nuestra participación será importante en esas cinco fuerzas donde, en algunos casos, tenemos verdadero protagonismo: el General Jefe del Eurocuerpo será español a partir del jueves próximo o en quince días; el Comandante que activó Eurofor fue un General español. En estos cuarteles generales estamos, sin necesidad de cuotas, participando con la proporción adecuada.

En cuanto a la UEO, por la que todo el mundo está dispuesto a cantar un réquiem, hasta que se cante o no, España hace su aportación al listado de medios a su disposición: dos cuarteles generales, uno para la posibilidad de conducir una operación y otro de nivel menor para conducir una fuerza, y todas las unidades de maniobra para su empleo en una hipotética operación UEO.

Es importante ver también la aportación española a tratados y acuerdos que tienen hoy importancia. La lista sería demasiado larga y necesitaríamos mucho tiempo, pero sí quiero citar por ejemplo el Tratado FACE, el cual es importantísimo; bajo su prescripción España ha destruido más de 600 elementos, entre los que se incluyen carros de combate y piezas de artillería. La participación española en cuanto a la verificación del Tratado es importante y disponemos de una unidad de verificación dotada de 50 a 60 cuadros de mando que realiza visitas periódicamente, y las recibe, para ver que todas estas destrucciones se hacen dentro del marco del Tratado y también para observar que se sigue el ritmo adecuado de cumplimiento.

Es interesante también saber que, para cumplimentar la convención de Ottawa, España tiene ya destruidas prácticamente 500.000 minas antipersonales y nos queda un grupo de aproximadamente 240.000 para completar la destrucción total de nuestras existencias.

Hemos propiciado también otros foros de seguridad: el Diálogo Euromediterráneo es un invento español que se lanza en la Cumbre de Madrid del año 1997 y que se reafirma en la Cumbre de Washington del 1999, pasando del estado de "diálogo" al de "cooperación". Nos costó. Las discusiones del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN deberían contabilizarse como una aportación intelectual en nuestra seguridad; muchas de las cuestiones que España quiso incluir en el concepto estratégico de la Alianza terminaron siendo incluidas. Una en la que más énfasis puso fue en el diálogo mediterráneo. Puso en consideración de la Alianza, y se aceptó, que el diálogo ya había quedado corto, que teníamos que pasar del diálogo a la cooperación. Y es la propia Alianza la que admite tres estados en estas relaciones con países no miembros: diálogo, cooperación y partenariado. Y en este esquema hemos conseguido que los países del norte de África no sólo sean considerados para un "diálogo", sino mucho más. En aquel momento, y fue una discusión creo que importante, España también defendió que no se les identificara como generadores de riesgo. Nos parecía que no era un acto amistoso el que, en un documento sin clasificar como era el concepto estratégico de la Alianza,

aparecieran identificados como fuentes de riesgo nuestros vecinos del norte de África. Y esa fue también una batalla en este ámbito que ganó España.

Y, finalmente, tenemos aportaciones muy interesantes en el ámbito bilateral. El término que hoy se acuña de “diplomacia de defensa” a nosotros no nos es extraño. En este momento el Ministerio de Defensa Español tiene 288 acuerdos y tratados bilaterales con 47 países, con 6 organizaciones internacionales, y celebra 20 comisiones mixtas (por comisión mixta se entiende una relación bilateral periódica con un país), particularmente con países de Europa Central y Oriental a los que les está siendo muy útil su relación con España. Ellos ven a España, último miembro de la Alianza, y a sus FAS que salen de una transición, como modelo a imitar. Y reciben de mucho mejor grado los consejos que España aporta para su proceso de integración en la Alianza, o para el desarrollo de unas FAS que vivan bajo parámetros democráticos, que los que les ofrecen otras naciones con mayor poder económico o tecnológico o sin esta experiencia que acabamos de tener. En este sentido, el documento de adhesión, o que puede abrir la puerta al proceso de adhesión a la Alianza, que se llama “*membership action plan*” y que los que desean ser nuevos miembros han de ir presentando a la Alianza, en muchos casos se ha redactado con la colaboración de España. Concretamente yo tengo en mi subdirección un equipo volante de oficiales que van por estos países revisando su “*membership action plan*” y tengo también la posibilidad de enviar otros grupos de personas que les ayudan a concebir cuál es el mejor trazado de unas FAS que posteriormente quieran integrarse en la Alianza.

Y cito una relación muy particular, pero que también sin duda contribuye a la seguridad de Europa, que es nuestra relación con los EEUU. Es una relación que se estableció hace muchos años, que ha pasado por momentos de todo tipo y que ahora se está materializando con muy buenas perspectivas. Si quieren ustedes un dato importante, en los últimos 10 años, como media, cada hora un avión americano ha tomado tierra o ha despegado de España. Y en los últimos 10 años cada día un barco americano ha atracado o ha zarpado de un puerto español. Es una relación importantísima para los EEUU y aquí, tengo que decir también, no sé si muy bien valorada.

Estas son las aportaciones que España hace en el ámbito material a la defensa de Europa pero hay también algunas aportaciones intelectuales importantes. En este momento, estamos aportando datos para el reto que representa la convergencia en el esfuerzo de defensa, y que materializa la iniciativa de capacidades de defensa. Hemos desarrollado una idea nacional para participar en ella y, aun reconociendo nuestras limitaciones presupuestarias, es de forma clara y limpia que hemos dicho que participaremos hasta donde sea posible.

También participamos en el debate de encontrar sitio para la multinacionalidad militar. Creemos que, en este momento, la multinacionalidad no se ha alcanzado; se ha logrado en los aspectos operativos y no del todo. Pero, ¿nos debemos parar en la multinacionalidad en los aspectos operativos? ¿No sería también interesante que los cuarteles generales euro-

peos fueran multinacionales? ¿O que hubiera una similitud entre estructuras permanentes en todas las naciones europeas? ¿No sería bueno que hubiera una sola escuela de paracaidistas, por ejemplo, para toda Europa y que en la escuela de paracaidistas de una nación se formaran todos los paracaidistas europeos, y a la vez otra nación instruyera a todos los soldados de montaña de Europa, por ejemplo? La multinacionalidad está empezando. Es cuestión de dejar volar la imaginación. Y en ese reto también España está aportando sus ideas.

No cabe duda que el reto más importante es el de la nueva defensa de Europa. Y aquí España, igual que han hecho Francia, Italia, el Reino Unido y Alemania, ya tiene sus ideas trazadas. Y hay que decir que existe mucha materia común entre los papeles que han presentado estas naciones y la postura española. Únicamente cabe la discrepancia entre el papel de los ministros de Defensa y la posibilidad de que exista un cuartel general europeo puro o no. Creo que son las dos únicas cuestiones en las que, en este momento, la postura española es un poco divergente. Nosotros creemos que la capacidad de tratar los temas de defensa por los ministros de Defensa debe reconocerse; y que, cuando el Consejo de Asuntos Generales se reúna para tratar temas de defensa debe contar con los ministros del Defensa. Y al mismo tiempo pensamos que Europa merece tener un cuartel general exclusivamente europeo. Esos son los dos temas en los que España emplea ahora su esfuerzo en el debate para diseñar la defensa de Europa.

Aquí quedan expuestas, sin pretender ser exhaustivo, las contribuciones en el terreno de las ideas y las contribuciones físicas que España hace a la seguridad de Europa. Es una contribución, creo yo, más que aceptable para los parámetros económicos en los que se mueve la defensa en España. Y para terminar les cuento por qué creo que lo es.

Durante dos años fui el Coronel Jefe en la Sección de Planes del Ejército de Tierra. Todos los años íbamos a la Alianza para pasar un examen sobre si lo que hemos dicho que vamos a hacer, con nuestras FAS y con nuestro presupuesto de defensa, realmente lo hacemos. Y todo eso se declara a través de un cuestionario que hace la Alianza que se llama DPQ, "*Defence Planning Questionnaire*". Nos preguntan cuántas fuerzas tenemos en operaciones de paz, cuántos cuarteles generales tenemos disponibles, cuántos aviones de combate operativos o cuántas fragatas navegando... y, en aquel momento, cuando España aún no se había integrado en la Alianza, respondí al DPQ sin que la Alianza tuviera posibilidad de comprobar si las respuestas eran ciertas, dado nuestro particular *status*.

Cuando estábamos en el último año de esa situación, el oficial aliado encargado del detalle de los asuntos de España me dijo: "tengo muchas ganas de que cambie su situación y de que usted pase a ser un miembro de la Alianza como otro cualquiera, porque yo no me creo que usted haga lo que dice que hace con un 1,2% del PIB". Yo le dije: "y yo tengo también muchas ganas de que usted lo pueda comprobar".

Decir lo que hacemos, puede ser interpretado como un ejercicio de técnica publicitaria, pero no lo es. Creo que cuanto he dicho es realmente lo que aportan las organizaciones de defensa españolas al esquema actual de seguridad en Europa.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Debate de clausura.
Moderador: Josep Ribera

Debate de clausura

Moderador: Josep Ribera

Raúl Romeva

Profesor de Relaciones Internacionales, UAB

Se ha mencionado que en este momento ya habían sido destruidas 500.000 minas de las 800.000 que según el Tratado de Ottawa deberían ser destruidas. ¿Han sido efectivamente destruidas o es una cuestión "contable"? Ligado a lo anterior, una de las peticiones de las organizaciones que formaron parte de la campaña española y de la campaña internacional contra las minas es poder visitar el proceso de destrucción de las minas en Extremadura. ¿Será posible realizar esa visita en el futuro?

Félix Sanz

*General. Subdirector General de Política de Defensa,
Ministerio de Defensa de España*

La respuesta sobre la destrucción de las minas es sí. El proceso de destrucción terminará y se está llevando a cabo con un procedimiento que no agrede al medio ambiente. Respecto a la segunda pregunta, estoy en condiciones de garantizar que esa visita se podrá realizar en el futuro.

Antonio Marquina

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI

¿Cómo se va a adaptar la industria de defensa española a esta nueva situación?

Félix Sanz

*General. Subdirector General de Política de Defensa,
Ministerio de Defensa de España*

Es un tema muy difícil, en el que España lo tiene peor. En industrias de defensa tenemos más de una iniciativa. En primer lugar, tenemos el Grupo Europeo de Armamentos, que fue bastante ineficaz. Como era ineficaz surgió la OCAR; después surgió una iniciativa de ministros de Defensa de países interesados que firmaron un documento, y se habla de ellos como los Países LOI; y luego está la propia dinámica empresarial. A mí me parece que si no tenemos una industria europea de armamento vamos a estar muy mal en el desarrollo de iniciativas europeas, capacidades europeas, etc. Es decir, no podemos hablar de capacidades europeas puras si cuando queremos dotar a nuestras fuerzas de una determinada capacidad hay que comprar la misma en otro sitio... La solución va a tardar en llegar: hay algunos movimientos (British Aerospace, DASA/CASA), pero hay muchas más capacidades en las que estamos mal. Yo creo que al final se llegará a una solución a través de alguno de los mecanismos de que nos hemos dotado, bien sea la LOI, la OCAR u otro.

Francisco Aldecoa

Catedrático de Relaciones Internacionales, UPV

¿Cuál es la diferencia en la nueva defensa europea entre la concepción española y la mayoritaria europea? Concretamente, se ha hecho referencia a la participación en el Consejo de Ministros de Defensa. Tampoco acabo de entender la diferencia respecto al Cuartel General Europeo.

Félix Sanz

*General. Subdirector General de Política de Defensa,
Ministerio de Defensa de España*

Inicialmente, respecto a la participación de los ministros de Defensa, la idea fue que tuvieran su propio foro, y eso lo apoyó muy poca gente. Los únicos que lo apoyaban eran los del propio foro de ministros de Defensa, que se reunieron en dos o tres ocasiones. Hay dos posturas: desde la no participación de los ministros de Defensa hasta su participación en los Consejos de Asuntos Generales cuando los temas que se vayan a discutir sean de defensa. Y ésta es la postura que mantiene España; es decir, España no quiere tener alejados a los ministros de Defensa, especialmente en estos primeros momentos. Quizá después, hecha la Defensa de Europa y bien trazada y rodando, a lo mejor no es necesario reunirlos. Pero no parece muy adecuado no usar su experiencia, como mínimo para trazar la defensa de Europa. Yo creo que ese debate va bien encaminado. En unos días habrá la primera reunión del Consejo de Asuntos Generales, con participación de los ministros de defensa. Y esto creará precedente en cuanto a la posibilidad de esas reuniones. Hay otra cosa más: España pretende que en el Comité Político y de Seguridad que se crea tras las decisiones del Consejo en Colonia haya también *expertise* militar tal y como se hace, por ejemplo en la OTAN. Respecto al Cuartel General, Francia y el Reino Unido quieren tener un Cuartel General nacional como responsable de liderar las operaciones europeas, y lo hacen "europeo" a través de permitir que algunos oficiales de algunas naciones, estén también allí. Es lo que se llama "Cuartel General Framework", es decir, el marco del cuartel lo da una nación y luego, con participación de algunas naciones tenemos un Cuartel General Multinacional. Sin embargo, un Cuartel General Multinacional verdadero es aquel en el que todos estamos con los mismos derechos, obligaciones y con las proporciones adecuadas y pensando muy bien en cómo se diseña en razón de las responsabilidades que adquiere cada nación según el puesto que ocupa. Por ejemplo, una de las discusiones más largas para finalizar la nueva estructura militar de la OTAN era ver dónde se sentaban los generales españoles, es decir, la cuota de responsabilidad; y lo mismo con el diseño, España quiere que haya un verdadero Cuartel General Europeo, no un cuartel francés o un cuartel británico al que se adhieren algunos oficiales. Pero todo esto debe conjugarse con la nueva estructura de fuerzas de la Alianza, que no se ha empezado a diseñar. España quiere que se estudien simultáneamente los cuarteles generales a crear para la nueva defensa de Europa y los que se deben conservar para la defensa aliada, para evitar la redundancia y para tener cada uno las cuotas que nos corresponden. En estos momentos, el Cuartel General del Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida de la Alianza

es británico, bajo el concepto "framework"; es el sucesor del Cuartel de las fuerzas británicas en el Rin, es decir, cuando los británicos tuvieron que retirar las fuerzas de Alemania, reconvirtieron el cuartel en uno "framework" en el que hay tres o cuatro personas de cada país que participa. Si el Reino Unido se diera por satisfecho teniendo para la defensa de Europa su Cuartel General, prácticamente británico, en la OTAN, Francia pediría su Cuartel General prácticamente francés fuera de la OTAN. Estas posturas pueden no converger, pero en cualquier caso nos quedaríamos fuera. Por ello España presiona para que el Cuartel General Multinacional sea de todos.

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Participantes.

Participantes

Aldecoa, Francisco. Catedrático de Relaciones Internacionales, UPV

Batalla, Xavier. Periodista, *La Vanguardia*

Bin, Alberto. Coordinador del Diálogo Mediterráneo, OTAN

Claudín, Carmen. Fundació CIDOB

Conde, Javier. Embajador, Representante Permanente de España ante el Consejo del Atlántico Norte

De La Guardia Salvetti, Fernando. Capitán de Navío, DIGENPOL, Ministerio de Defensa

Díaz Balmori, Ángel. Coronel, DIGENPOL, Ministerio de Defensa

Dunay, Pál. Subdirector, Hungarian Institute of International Affairs y profesor del Geneva Center for Security Policy

Elkin, Michael. Becario Fulbright

Felgenhauer, Pavel. Periodista, *Moscow Times*

Feliu Bernárdez, Luis. Teniente Coronel, DIGENPOL, Ministerio de Defensa de España

Fenton, Paul. Fundació CIDOB

Glassman, Deborah. Consulado General de Estados Unidos en Barcelona

Gómez-Oraá, Ignacio. Profesor de Relaciones Internacionales, UPV

Guardans, Ignasi. Diputado, Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados de España

Hawthorne, Margaret. Embajada de Estados Unidos, Madrid

Hunter, Robert, Senior Fellow, Rand Institute y ex Representante Permanente de Estados Unidos ante el Consejo del Atlántico Norte

Jacob, Joan. Profesor de Historia Contemporánea, UB

Kandborg, Ole Larsen. Teniente General, Director, International Military Staff, OTAN

López De Aguirrebengoa, Pedro. Embajador, Misión Mediterráneo, Ministerio de Asuntos Exteriores de España

López Navarro, José M^a. Oficial español de enlace, OTAN

Lutzker, Paul. Consultor

Marquina, Antonio. Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI

Marsal, Jordi. Diputado, Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados de España
Monsalve, Rafael. Consultor UNITAR
Mora, Enrique. Subdirector General de Europa Central y Meridional, Ministerio de Asuntos Exteriores de España
Moya, Carlos Rafael. Doctorando, Universidad de Zaragoza
Navarro, Alberto. Director del Gabinete del Secretario General del Consejo de la UE, y exdirector de ECHO
Pujol, Elena. Consulado General de Estados Unidos en Barcelona
Ribera, Josep. Director, Fundació CIDOB
Romeva, Raúl. Profesor de Relaciones Internacionales, UAB
Sánchez Mateos, Elvira. Fundació CIDOB
Sánchez, Javier. Profesor de Relaciones Internacionales, UAB
Sanz, Félix. General, Subdirector General de Política de Defensa (Asuntos Internacionales), Ministerio de Defensa de España
Serra, Francesc. Profesor de Relaciones Internacionales, UAB
Serra, Narcís. Ex vicepresidente del Gobierno y ex ministro de Defensa de España
Smith, Douglas. Cónsul General de los Estados Unidos en Barcelona
Valentí, Anjo. Oficina Parlamentaria, PSC
Vilanova, Pere. Catedrático de Ciencia Política, UB

**REVISTA D'AFERS
INTERNACIONALS 49.**
**Nuevos retos para la seguridad
europea.**

Abstracts.

ABSTRACTS

European Security in the XXI Century

Narcís Serra

In the author's view, the great transformations at this century's end consist in the following: the world is no longer Euro-centric, technological progress has generated globalization –which, in turn, has reduced the capacities of the nation-state– and a new egocentric and asocial individualism has been born. Globalization, arriving at the same time as the dismantling of the Communist regimes and the disintegration of the Soviet Union, has created –in matters of security, defense, risks, crisis situations– new threats and a revolution in military affairs. For this series of reasons, to talk of European security can not be limited to a simple harmonization of issues, rather it should mean reevaluating the role that Europe has to play in the world.

From a European perspective, non-combat means are needed to guarantee security and, also, to tackle the issue of European fragmentation, whose solution requires very complex architecture mechanisms. In Serra's estimate, work must be done in two directions: extending the benefits of democratic consolidation, market economy and security, while, at the same time, finding a compromise between the transatlantic link with the United States and the creation of a European security dimension. On the one hand, European security and defense needs to be more efficient, using the latest technologies and, on the other hand, it needs to demonstrate more political will in at least two ways: first, in the integration of the European defense efforts; and, second, in drawing up a position for Europe in the world in the spirit of federalism-institutionalism proposing itself, Europe, as a political unit with a political role, which improves the levels of citizenship and stands behind world governability.

The Atlantic Alliance and the New Strategic Concept

Javier Conde

The strategic concept of the Atlantic Alliance has evolved beginning with the incorporation of new countries and the need to respond and adapt to international changes. The author discusses the evolution of this latest concept and describes and analyzes in detail the new

strategic concept approved in April 1999, which is considered both groundbreaking and a demonstration of continuity. Continuity because it reaffirms collective defense as the backbone of the Alliance and groundbreaking because it attempts to contribute, decisively, to security in the broad sense of the Euro-Atlantic area, to the approved enlargement of the organization, to the fostering of good relations with Russia and the Ukraine and to the creation of a European Security and Defense Identity (ESDI). On this last point, Javier Conde explores the difficulties of constructing this identity within the EU's present framework and reminds the reader how determinate the transatlantic link with the United States is for Europeans.

Operatividad y responsabilidad compartida tras las ampliaciones de las organizaciones

Pál Dunay

En 1999 la OTAN se ha ampliado a tres países del antiguo Pacto de Varsovia: Hungría, Polonia y la República Checa. Para el autor el proceso de ampliación ha sido esencialmente político; es a partir del ingreso cuando se abordarán las consideraciones técnico-militares, cuya importancia no está tanto en saber si actualmente los estándares son compatibles con los de la OTAN cuanto en si los tres países podrán alcanzar a corto plazo la compatibilidad en áreas clave.

Para Pál Dunay los tres países son diferentes en varios factores: tamaño, ubicación geoestratégica, percepción de amenazas, herencia militar, industria y exportación de armamento, y han vivido transiciones distintas en el sector de la defensa. Estos factores determinan que los tres países difieran en todos los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa. Por otra parte, los tres países están en la "primera línea" de la Alianza Atlántica, lo cual implica que la defensa del territorio nacional tiene gran importancia; sería dificultoso generar consensos internos sobre otros usos de lo militar y, además, habría dificultades en apoyar demandas de proyección de poder militar a gran escala. No obstante, durante la crisis de Kosovo –inmediatamente posterior a su ingreso en la OTAN– estos países han demostrado ser socios cooperativos y han colaborado en el reforzamiento de la solidaridad aliada.

El diálogo de seguridad entre Ucrania y la Federación Rusa

Pavel Felgenhauer

Al inicio de los años noventa se desarrolló un notable consenso entre el Este y el Oeste en temas de seguridad que posibilitó la conclusión de los Tratados INF, START 1 y CFE, así como la retirada de las fuerzas soviéticas de Europa Central. Sin embargo,

en la actualidad Europa se encuentra de nuevo dividida y ha vivido los conflictos más sangrientos habidos desde la Segunda Guerra Mundial. Los líderes europeos han perdido la oportunidad de establecer un sistema de seguridad europea mutuamente aceptado. Para el autor, las razones de esa situación son varias. Aunque desde la Unión Soviética llegó el impulso para acabar la Guerra Fría y destruir el Pacto de Varsovia, la opinión pública rusa se ha vuelto anti-occidental y anti-OTAN debido a la actuación de la Alianza en la guerra de Kosovo y a la decisión de ampliación, considerada por los rusos como una amenaza. En la percepción de éstos, las reformas económicas de mercado han fracasado y la ayuda financiera auspiciada por los países occidentales sólo ha servido para alimentar un sistema corrupto. Por último, Felgenhauer señala que muchos países no han modificado la consideración de Rusia como enemigo, como lo demuestra el no desmantelamiento y subsiguiente ampliación de la OTAN y el hecho de que el diálogo occidental con los antiguos países comunistas –por ejemplo, Ucrania– se encamine a crear élites prooccidentales y a reducir la influencia rusa en el Cáucaso y Asia Central.

La seguridad en el área euroatlántica

Robert Hunter

El autor revisa el papel de la OTAN en la construcción de Europa durante la Guerra Fría y las razones que justifican su no desmantelamiento tras la caída del muro de Berlín. Para Hunter, la "reinención" de la Alianza responde a los objetivos de: confirmar la vinculación de Estados Unidos con Europa; afirmar un papel para Alemania; preservar "lo mejor" de Europa; y mantener acuerdos institucionales en materia de seguridad. A estos objetivos se han de añadir en los últimos años los de incorporar a este proceso a los países de Europa Central, colaborar en que Rusia tenga un papel en la seguridad europea, reconocer la importancia del Mediterráneo, y permitir a los países europeos asumir sus responsabilidades defensivas, concretadas en la creación de una ESDI en el marco de la OTAN.

En este contexto, la guerra en los Balcanes ha representado un *test* para probar que la OTAN es una institución viable de seguridad. Coincidiendo con la Cumbre de Washington, la guerra de Kosovo ha jugado un papel importante para moldear el futuro de la OTAN: para el autor, es urgente actualizar el derecho internacional en temas relacionados con la injerencia por razones humanitarias; se necesita una mejor coordinación entre la capacidad diplomática y el potencial rol militar de la OTAN; los aliados han de modernizar sus capacidades militares, especialmente en proyección de fuerza y tecnología; el futuro de los Balcanes es un *test* para saber si el "espacio civil europeo" puede extenderse hacia el Este; por último, Kosovo ha jugado un papel indirecto en la profundización y mejora equilibrada de las relaciones con Europa Central y Rusia.

El diálogo de seguridad hacia el Mediterráneo

Alberto Bin

La constatación de que la seguridad europea está ligada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo ha incrementado la importancia estratégica de una región que afronta problemas de disparidad socioeconómica, migración, conflictos y proliferación de armas. La creciente interdependencia genera una interrelación que provoca la necesidad de una aproximación cooperativa a la seguridad, mediante el diálogo y la cooperación. El autor revisa el concepto "Mediterráneo" y cómo, precisamente, su carácter multidimensional ha incrementado el interés en la zona por parte de algunos países, organizaciones internacionales y entidades no gubernamentales. Alberto Bin analiza las relaciones entre el nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica y la seguridad en el Mediterráneo y, también, de manera detallada, los objetivos y logros del Diálogo Mediterráneo de la OTAN. El autor afirma que el futuro del mismo estará influenciado por el desarrollo de los Procesos de Barcelona y de Paz en Oriente Medio y que la contribución que la OTAN debe realizar se ha de concentrar en aquellos aspectos en los que dispone de una ventaja comparativa: la defensa y la seguridad.

Military Intervention and Crisis Management in the Balkans' Crisis

Enrique Mora

The author reviews and analyzes the conflicts in the Balkans from Croatia's "war of national liberation" in the summer of 1991 to the latest crisis in Kosovo in 1999. He also scrutinizes the relations between the military interventions in the Balkan wars and the political context in which they took place. From the author's point of view, while the military interventions have been effective in some cases, in others the incorrect reading of the political context or the absence of a policy design raises doubts about the effectiveness of military action. As a result, in Mora's critique, what should be carried out first is deeper reflection in defining the framework of political objectives to be met and their relation to the use of military force even if, at the moment, this kind of exercise is made difficult because of the uncertainty surrounding one of the principle actors in the Balkans: The Federal Republic of Yugoslavia.

La contribución aliada

Ole Larser Kandborg

La crisis de Kosovo es un claro signo del tipo de retos a que se enfrenta la comunidad internacional. En el marco de la Alianza Atlántica se está desarrollando una nueva dinámica para preparar respuestas a futuras crisis fuera del área definida en el Tratado del Atlántico Norte. La situación geoestratégica ha cambiado en Europa; existen nuevos riesgos, como el potencial de inestabilidad en Rusia vinculado a sus capacidades militares; inestabilidad étnica, religiosa, política o económica en los Balcanes y en el Cáucaso; proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional y crimen organizado. Estos posibles riesgos han sido tomados en cuenta para las misiones de las fuerzas militares de la Alianza, derivadas del nuevo concepto estratégico. El autor también revisa las iniciativas aprobadas en la Cumbre de Washington: nuevo concepto estratégico, iniciativa de capacidades de defensa, cooperación entre los socios y con países no aliados (Pfp y Diálogo Mediterráneo), y el futuro desarrollo de una postura defensiva flexible capaz de reaccionar a necesidades de gestión de crisis fuera del área del Tratado (es decir, la Nueva Estructura de Mandos y las Fuerzas Combinadas Conjuntas, CJTF). Para Kandborg, tan sólo falta reunir voluntad política para que los países adopten una postura unitaria en la defensa colectiva y la gestión de crisis, lo cual incluye los recursos y capacidades necesarios.

Humanitarian Issues: the EU Perspective

Alberto Navarro

The European Community Humanitarian Office (ECHO) and the 15 member countries of the EU provide more than 50% of the humanitarian aid worldwide: ECHO assigns more than 90% of its budget (only 0.9% of the Community's total) to victims of man-made conflicts. For the author, the experience of ECHO shows the "limits of what is humanitarian": that is, the lack of security for humanitarian workers, the still-to-be-operational Permanent Tribunal for Crimes Against Humanity, the difficult access to refugees, and the fact that humanitarian efforts are not a substitute for policy and, therefore, that humanitarian efforts can not resolve a crisis that has a political origin and solution. The challenges to be faced in the coming years include denouncing the violations of humanitarian values, transferring these values into a future CFSP, organizing humanitarian aid efficiently, combating "donor fatigue" and supporting conflict prevention.

The Spanish Contribution to European Security and Defense

Félix Sanz

The author examines Spain's material and intellectual contributions to European security and defense. In the first place, he provides an overview of the changes in the personal qualifications of the Spanish Armed Forces and in the mentality of the military officials in adapting to the work of international organisms and to cooperation in broadly-defined schemes of security. On this point, he highlights the Spanish contribution to the missions carried out by the United Nations, OSCE and the WEU. With respect to NATO, Félix Sanz analyzes the Spanish participation before and after this country's integration in military structure and in the operative plans of the Alliance. Sanz also underscores the contribution made to multinational forces such as Eurocorps, Eurofor/Euromarfor, the Italian-Spanish amphibious force and, in the future, the European air group. He discusses Spain's support for other bilateral forums for security, in particular the relation with the United States. In the area of intellectual contributions, the author underlines this country's interest in bringing about a convergence of defense forces, Spain's support for a multinational military and its willingness to collaborate in the design of European defense.