

## LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD

Por JUAN GONZÁLEZ RUIZ

### Introducción

El Tratado de la Unión Europea (TUE), aprobado y firmado en Maastricht el día 7 de febrero de 1992, supone un paso más en el continuo y constante intento de integración y regulación de relaciones seguido por el hombre, por medio de sus organizaciones políticas, a lo largo de su historia. Responde este intento, desde sus orígenes hasta el presente, a la imperiosa necesidad que siente la persona humana de obtener la seguridad indispensable para desarrollar sus capacidades y prosperar en su existencia, frente al temor que le infunden los constantes riesgos, incertidumbres y amenazas que le acosan en todos aspectos de su vida: físico, económico, jurídico, cultural o social.

Nace dicho Tratado con una ambiciosa voluntad política de integración de la Europa Occidental, superadora de seculares tensiones y conflictos, que va mucho más allá de las anteriores concepciones integradoras: las puramente económicas y mercantilistas de su inmediata antecesora el Acta Única Europea (AUE), reguladora de las Comunidades Europeas, o las meras alianzas defensivas: el Tratado de Roma y su materialización la OTAN, definitiva protagonista en la configuración del actual escenario mundial.

Escenario altamente modelado e influenciado por los valores, sistemas y organizaciones originadas en el seno de la civilización occidental, nacida, precisamente, en esa Europa ahora inmersa en un esperanzado, a la vez

que confuso, periodo de transición hacia nuevas metas de progreso y liderazgo.

En él, el instintivo, y por tanto permanente, concepto de «seguridad», alcanza una visión globalizadora que sobrepasa, en mucho, aquella que la conciencia de la antigüedad basaba únicamente en el ejercicio del poder y de la fuerza, y que la conciencia de la modernidad aumentó al uso del Derecho Internacional y al Derecho de Gentes, estableciendo relaciones jurídicas y obligaciones legales entre los absolutos poderes soberanos de los Estados.

Esta visión parece brotar de una nueva conciencia emergente, que podría sustituir a la anterior, basada, además de en los principios de poder, soberanía, derecho e interés, en otros valores universales, tales como justicia, paz, libertad, tolerancia, solidaridad y cooperación, entre otros. Valores, que toman cuerpo no sólo en las personas, que a título individual pueden haberlos tenido como metas ideales a conseguir en sus vidas, sino, lo que sí es verdaderamente revolucionario, en los Estados y organizaciones políticas, como objetivos a alcanzar para todos los hombres y en todo momento y que se concretan en instituciones como la democracia, la economía de mercado, los derechos humanos, los organismos supranacionales de tutela y arbitraje, etc.

Serían éstos, los valores del nuevo orden, definidos y proclamados no por filósofos o cabezas de grupo más o menos espiritualistas, sino por los máximos dirigentes de las más poderosas organizaciones de la Tierra. Así, la declaración de los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte expresada en Bruselas el 30 de mayo de 1989; el discurso del presidente Bush al Congreso de Estados Unidos el 11 de septiembre de 1990, en el que definió su famosa visión del nuevo orden mundial; o el conocido informe, «Un programa para la Paz» del secretario general de la ONU Boutros-Ghali, dirigido a la Asamblea General del 31 de enero de 1992, serían las más representativas e inmediatas alusiones a los mencionados principios y valores.

Puede argüirse que estos ejemplos no son sino simples declaraciones de buenas intenciones, hechas a conveniencia de los políticos en momentos de euforia, producidos por el fin de la guerra fría. Bien podrían, sin embargo, considerarse como la expresión intuitiva, al más alto nivel, de la aparición de esa nueva conciencia que, al igual que las surgidas en el Neolítico y en el Renacimiento cambiaron las eras anteriores, está ahora en trance de cambiar, a no muy largo plazo, la Edad Moderna en una época

tan diferente, que no podemos todavía imaginar. Al ser actores, más o menos protagonistas de ese cambio y vivir en medio de los torbellinos que crea, se podría pensar que «los árboles no nos dejan ver el bosque».

De hecho, existen dos grandes escuelas contrapuestas en sus análisis de las posibles tendencias sobre el futuro; la primera, la de los «neorrealistas», (K. Waltz y discípulos), niega la necesidad de un cambio de sistema y continúa dando al Estado todas sus prerrogativas y protagonismo; la segunda, (B. Badie y M-CI. Smouts), por el contrario, insiste en la mutación del sistema internacional y la necesidad de redefinir el papel del Estado, el cual estaría sufriendo una triple crisis: de autoridad, de territorialidad y de soberanía. Visiones paradigmáticas y controvertidas de estas concepciones son las conocidas tesis de F. Fukuyama, S. Huntington y Zaki Laïdi, que no hacen sino poner de manifiesto la gran inestabilidad y cantidad de dudas existentes, así como el vacío y desconcierto político y estratégico producidos tras el paréntesis histórico que supuso la guerra fría con sus falsas seguridades.

Ahora bien, así como en las anteriores revoluciones históricas mencionadas, el hombre realizó y sufrió los cambios sin ser consciente de lo que ocurría y sin poner, por tanto, su voluntad en ellos, en la actualidad sí parece que, aún sin conocer exactamente los posibles resultados ni los procedimientos a utilizar, quiere ser el forjador de ese futuro por medio de iniciativas, aproximaciones y tentativas llenas de inseguridades, retrocesos y, por qué no, de esperanzas. Una de estas tentativas es el TUE, del que volvemos a ocuparnos, ya que, en sí mismo, significa la Constitución expresa de la Unión de distintos Estados que, históricamente, han seguido políticas independientes, contrapuestas y soberanas y que, en la mayoría de los casos, han resuelto sus conflictos y diferencias en cruentas y destructoras guerras, hasta llegar a la más sangrienta y terrible de ellas, la Segunda Guerra Mundial, finalizada en el año 1945.

Los objetivos de la Unión quedan perfectamente delimitados en el artículo B de las disposiciones comunes y tienden claramente a ese proceso de integración, de que hablábamos al principio del presente trabajo, en los aspectos económico, de protección de derechos e intereses de sus ciudadanos, justicia, seguridad y asuntos internos; más concretamente, respecto al tema que nos ocupa, la seguridad, dice dicho artículo en su párrafo segundo:

«Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una Política Exterior y de Seguridad

Común (PESC), que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común.»

Más adelante, al desarrollar el párrafo anterior en el apartado segundo artículo J.1 del Título V, marca como objetivos de la PESC:

«El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París.

El fomento de la cooperación internacional.

El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.»

Vemos pues, enunciados en ellos, a grandes rasgos, los conceptos que antes definíamos como valores del «nuevo orden», o propios de la «conciencia» emergente, y que se encuentran plenamente desarrollados en la Carta de Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París.

Dadas las ambiciosas metas que se pretenden con el Tratado, sobre todo en su aspecto de construcción política, y teniendo en cuenta la memoria histórica de los viejos pueblos europeos, las diferencias socioeconómicas de sus partes contratantes y la inevitable lucha que se libra entre las distintas concepciones del viejo y del nuevo orden, unido a las lógicas reticencias a la parcial, pero creciente cesión de soberanía que este cambio implica, no son de extrañar las enormes dificultades y diferencias de criterio que se han producido y siguen produciéndose con respecto a la concreción práctica de la pretendida Unión.

Sin embargo, es preciso ser cada vez más conscientes de las características específicas que, progresivamente, juegan un papel más importante en la configuración del sistema internacional: una globalización de la economía mundial cada vez más grande; la mutación de las ideologías que daban sentido a la política internacional; la transformación del concepto de seguridad, que cada vez es menos político y militar y lo va siendo más económico, ecológico, sociopolítico y cultural; la creciente dificultad en el mantenimiento de un territorio bien delimitado por fronteras (principalmente a las ondas hercianas y al espacio estratosférico); y, por último, una mayor toma de conciencia por los pueblos, de la unidad del género humano y de

la percepción real de la «aldea planetaria» preconizada por M. McLuhan. Todo ello, en fin, conduce a una verdadera devaluación de la soberanía nacional y del poder del Estado.

¡Desafíos a la soberanía! Estos son continuos y se puede observar cómo cada Estado está lentamente cediendo parte de sí mismo en beneficio de intereses supranacionales. El más claro y terminante reconocimiento de este hecho fue expresado por el secretario de Estado del Reino Unido, *míster Hurd*, el 27 de enero de 1993, en un discurso en Chathan House (Londres) refiriéndose a un, hasta entonces, irrenunciable principio del Derecho Internacional: la no injerencia en asuntos internos.

«La inhibición que el artículo 2 (7) de la Carta de Naciones Unidas establece sobre la injerencia en los asuntos internos de un Estado miembro fue rota hace largo tiempo en el caso de Suráfrica, y está siendo crecientemente erosionada mientras las preocupaciones humanitarias prevalezcan sobre el derecho de cada nación a favorecer o maltratar a sus propios ciudadanos.»

Esa es la mayor de las dificultades y el campo de encuentro de las mayores tensiones; ¿debe prevalecer el interés particular del Estado tradicional, en cierta manera egoísta pero eficaz, a corto plazo, para sus ciudadanos? o ¿debe el Estado ceder parte de su soberanía en beneficio solidario de otros para conseguir, a largo plazo, un orden más justo y, por tanto, más estable y seguro?

Surge así la duda de, dicho en términos vulgares, «¿qué es anterior, el huevo o la gallina?». ¿Crean conciencia de comunidad las acciones concretas, realizadas voluntariamente, buscando, quizás, otros objetivos? o, más bien ¿es la existencia de esa conciencia la que obliga a realizar acciones para materializarla?; más simplemente: ¿qué es anterior, el sentimiento o la voluntad? Podría ser que, en esta crucial y definitiva tensión, hubiera que tomar la postura ecléctica de aprovechar la mínima existencia de cualquiera de ambas para que, por medio de su valiente y decidida aplicación de manera inteligente y medida, sirviera como retroalimentación para refuerzo de la otra, y que así, poco a poco, por su actuación combinada, se fuera consiguiendo la meta deseada.

En la cooperación para la resolución de estas dificultades y diferencias y en la aplicación de las medidas necesarias para solventarlas, en el marco hasta ahora analizado de la PESC, es donde creemos pueden ser de especial utilidad los resultados que se obtengan de la cooperación hispano-franco-italiana, objeto central de este trabajo, en todas sus vertientes.

## La seguridad y la defensa en el marco del TUE

Tras esta larga, pero creemos que necesaria, introducción en la que se han tratado de describir las incertidumbres, desconciertos y falta de claridad de ideas, propias de un escenario y un ambiente inmersos en un profundo periodo de transición, volvemos a tratar concretamente la solución adoptada por el TUE, para la seguridad y, particularmente dentro de ella, para la defensa.

Lo primero que llama la atención es la poca importancia que, en el conjunto del Tratado, se da a la defensa. Analicemos, en primer lugar, los textos que tratan de ella:

Artículo B de las disposiciones comunes, «... realizar una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común.»

Artículo J.4 del Título V, Disposiciones relativas a la PESC, «... cuestiones relativas a la seguridad de la UE incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común.»

«Las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa ... no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el artículo J-3.»

Vemos, en efecto, cómo se remite el Tratado a un futuro indefinido en el tiempo para abordar una política de defensa común y cómo después emplea un condicional y un subjuntivo, también indefinidos, para conducir dicha defensa; finalmente, excluye las cuestiones relacionadas con la defensa de los procedimientos para adoptar una política común en el ámbito de la PESC. Sin embargo, el concepto de seguridad y su nuevo orden, de que se ha tratado en la introducción, no están todavía lo suficientemente arraigados y extendidos en el Mundo, como para que, aún habiendo abandonado el principio clausewitziano de la guerra «como continuación de la política por otros medios», permita olvidar el concepto de la seguridad militar, aunque se limite ahora al término «defensa», renunciando implícitamente a toda connotación agresiva.

Por otra parte, es evidente que no pueden existir una política exterior soberana si no está respaldada por el suficiente aparato de defensa; por ello, tienen que existir poderosas razones para que este campo haya sido tratado tan mínimamente en el TUE. Se podrían considerar entre otras: la

complejidad estructural para crear una defensa común desde el primer momento; la existencia de compromisos internacionales previos de todos los países de la Unión (excepto Irlanda), materializados en la Alianza Atlántica; la existencia, a su vez, de la Unión Europea Occidental (UEO) y su indefinición desde sus orígenes, integrada por diez de los quince miembros de la Unión con sus correspondientes compromisos; y la existencia de la Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), en la que participan todos los miembros de la Unión y otros 40 que no lo son miembros.

Este razonamiento nos lleva a una pregunta elemental: existiendo ya las Organizaciones citadas, OTAN, UEO y OSCE, la primera de ellas con una eficacia y operatividad tan experimentada y contrastada, ¿es necesaria una política de defensa de la Unión Europea (UE) independiente de ellas? La respuesta de Maastricht, que pretende llegar al máximo en una Unión política es muy pragmática y se desarrolla en el artículo J.4 del Título V y en las dos declaraciones anejas aprobadas por los miembros de la UEO. La declaración de sus miembros en Maastricht adquiere trascendental importancia al exponer que:

«Los Estados miembros de la UEO, acuerdan reforzar el papel de ésta, con la perspectiva, a largo plazo, de una política de defensa común compatible con la de la Alianza Atlántica...»

«El artículo J.4 especifica además del ámbito, los objetivos y el procedimiento:

Relaciones con la UEO, la Unión pide a la UEO que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

Complementariedad con la OTAN, la política de la Unión será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en el marco de la Alianza.»

De las dos declaraciones anejas al TUE, la primera se refiere a las relaciones de la UEO con la UE y con la OTAN:

- En cuanto a su relación con la UE, el objetivo es la construcción de la UEO por etapas como su complemento defensivo. Con este fin, es necesario el desarrollo de ciertas medidas en estrecha relación de funcionamiento con la Unión.
- Respecto a la Alianza, el objetivo consiste en desarrollar la UEO como un medio para fortalecer el pilar europeo de la OTAN; se estrecha la

relación entre ambas, de acuerdo con los principios de transparencia y complementariedad; se programa el desarrollo del papel operativo de la UEO; todos los esfuerzos se realizarán en referencia explícita a la colaboración con la OTAN. Estas previsiones serán posteriormente desarrolladas en la Declaración de Petersberg, aprobada por el Consejo Ministerial de la UEO en junio de 1992.

La segunda declaración aneja se refiere a las relaciones de la UEO con los demás Estados europeos. En ella, se invita a los miembros de la UE y a los aliados europeos de la OTAN, no pertenecientes a la UEO, a su asociación con la misma. Todo ello con el objeto de que los miembros de OTAN, UE y UEO, sean los mismos. De esta manera, quedarían ligadas todas las Organizaciones, con los mismos objetivos en todos sus componentes.

Estas declaraciones se han visto refrendadas por el Acuerdo de Seguridad firmado el 6 de mayo de este año por el secretario general de la Alianza Atlántica, Javier Solana y el secretario general de la UEO, José Cutileiro. Dicho Acuerdo reviste gran importancia para las relaciones entre ambas Organizaciones al sentar las bases para continuar fortaleciendo su cooperación –incluso en cuestiones operativas– a partir de los principios establecidos de complementariedad y transparencia.

Aunque esos objetivos, la seguridad y defensa de Europa, sean los mismos en primera instancia, es indudable que los análisis y puntos de vista para alcanzarlos, vendrán determinados por razones geopolíticas, históricas, económicas o culturales. En este sentido, el Mediterráneo es una subregión fronteriza con personalidad propia, en todos los aspectos citados, de la que se tienen percepciones muy diferentes en cada uno de los países europeos. Cuatro, de los diez países que pertenecen a las Organizaciones tratadas, España, Francia, Grecia e Italia, pertenecen a dicha subregión, si bien Grecia, que se encuentra más ligada a los problemas de la antigua Yugoslavia, Turquía y Próximo Oriente, difiere en su enfoque de los otros tres, más ligados al Magreb y a la cuenca occidental de la región. Es por ello lógico que los tres países restantes, España, Francia e Italia hayan tenido iniciativas y alguna cooperación, si bien tímida hasta ahora, tendentes a dirigir la atención del resto de los países hacia el Mediterráneo, atención, por otra parte, bastante descuidada hasta tiempos muy recientes.

## La cooperación hispano-franco-italiana

Se puede considerar como punto de partida de la cooperación (tomando el concepto en su acepción más amplia) entre los tres países el año 1986, fecha de ingreso de España en la OTAN (aunque ya la Armada española realizaba con regularidad algunos ejercicios combinados con las Armadas aliadas, esto no dejaba de ser asunto de menor cuantía dentro del marco general). Pero esta cooperación, (la propia de países pertenecientes a la misma organización defensiva), no dejaba de ser muy peculiar, ya que los tres aliados, eran miembros de la OTAN con diferente estatus: Italia pertenecía de pleno derecho; Francia había salido en 1966 de la estructura militar integrada, además de por sus discrepancias por el liderazgo de Estados Unidos, por su diferente visión de la estrategia OTAN respecto al flanco sur de la Alianza; España, por razones políticas, si bien ingresó dentro de la estructura militar, quedó fuera del mando militar integrado. Esto le proporcionaba, respecto a Francia, la ventaja de poder asistir a los órganos de decisión y entre sus intereses, reflejados a través de los Acuerdos de Coordinación, sí figuraba el Mediterráneo como teatro de su competencia.

Por ello, a pesar de pertenecer los tres países a la Alianza Atlántica, su cooperación era mínima, limitándose a ejercicios combinados en los que participaba España por los Acuerdos de Coordinación; Francia lo hacía todos los años, con medios variables y fases determinadas, en *Damselfair*, *Distant Hammer*, *Display Determination* y *Locked Gate* (todos ellos en el flanco sur). Realmente, durante la guerra fría, la finalidad de la OTAN de defensa de Europa del ataque del Pacto de Varsovia y su limitada actuación al «interior de zona», dejaba la resolución de problemas y defensa de intereses de los países afectados por la situación en el Mediterráneo, como asunto propio de cada uno de ellos.

El cambio radical producido por el final de la guerra fría, condujo a que la importancia de la seguridad mediterránea y la de todos sus países ribereños emergiera de nuevo por sí misma.

Hoy en día, tanto España, como Francia e Italia, tratan de atraer la atención del resto de Europa hacia el Mediterráneo y las tres toman iniciativas conjuntas o independientes en los aspectos político, económico y militar, con objeto de lograr tal fin. España por la importancia que para su seguridad tiene el escenario mediterráneo, definido por cuatro supuestos: la reivindicación de Ceuta y Melilla por Marruecos, la importancia estratégica

del estrecho de Gibraltar, la vulnerabilidad de las islas Canarias, y la conflictividad derivada de la mecánica interna de los países del Magreb. Francia porque nunca ha perdido sus intereses en el Mediterráneo, por razones históricas y por las responsabilidades adquiridas en la época colonial —(al final de la Segunda Guerra Mundial se llegó a decir que: «El Mediterráneo, atraviesa Francia, como el Sena atraviesa París», pues Francia se extiende de Dunkerque a Tamanrasset)—, que le obligan, «en conciencia», a mantener a todo trance su influencia en el norte de África. Italia, por su parte, también tiene lazos históricos y, en menor medida, siente la amenaza del líder libio Muammar el-Gaddafi, incrementada tras el ataque con misiles a la isla de Lampedusa, como represalia a los bombardeos americanos a Trípoli y Bengasi; además, sufre el terrorismo árabe, con máxima repercusión en incidentes como el del trasatlántico *Achille Lauro*.

Si bien esta actuación dentro de la misma Alianza no puede considerarse como cooperación *sensu strictu*, sí ha servido, como veremos más adelante, para variar, en alguna medida, la percepción mediterránea de la OTAN, que queda expresada en su nuevo concepto estratégico surgido del fin de la guerra fría. De hecho, hasta ese momento, el Mediterráneo, considerado como el flanco sur en la estrategia aliada, se trataba como un teatro secundario en el que no se contemplaba el desarrollo de movimientos decisivos para el resultado de un hipotético conflicto generalizado. La política con los países ribereños se limitaba a mantener un balance de influencias, tratando de evitar la defección al bando contrario, pues se pensaba que todos los problemas, tanto del Magreb como de Oriente Medio, tenían una conexión inevitable con las potencias opuestas. La estrategia militar por parte de la OTAN se limitaba a una contención aeronaval proporcionada, principalmente por la VI Flota norteamericana. Lo mismo ocurría por parte del Pacto de Varsovia. Este teatro de operaciones no atraía la atención de ningún bloque y en sus planes militares, su papel era de menor importancia.

Se ve perfectamente en esta percepción, cómo la guerra fría (aquí como en todas partes), ocultaba y distorsionaba los verdaderos problemas mundiales y sus causas, que resurgieron a su fin con inusitada fuerza.

A partir del nuevo concepto estratégico aprobado en Roma en 1991 y de la resolución acordada en Bruselas en 1994, los dos claros sectores Europa Oriental y Mediterráneo, sufren, desde la perspectiva OTAN, un enfoque radicalmente diferente, especialmente referido a dos aspectos fundamentales:

- Respecto a los riesgos y amenazas, transforma en su análisis las posibilidades de ataques masivos en gran escala, de agresiones premeditadas y de ataques sorpresa de un enemigo claramente definido, por la indefinida amenaza de unos «riesgos multidireccionales y complejos... que pueden surgir de diversas maneras». Al valorar dichos riesgos referidos a la Europa Central y del Este los enmarca en «la inestabilidad derivada de las graves dificultades económicas, sociales y políticas, incluidas las rivalidades étnicas y disputas territoriales», mientras que al hacerlo con los países del Mediterráneo Meridional, lo hace ligándolos al «crecimiento de la potencia militar y la proliferación de la tecnología armamentística, incluidas las armas de destrucción masiva y los misiles balísticos...». A pesar de alertar sobre el todavía enorme potencial, incluida la vertiente nuclear, de Rusia, no deja de ser espectacular este cambio copernicano de «frente» (el Consejo de la OTAN aprobó el 8 de febrero unas orientaciones en las que se llega a decir que la seguridad de Europa se ve hoy grandemente afectada por su flanco sur), y la diferente apreciación de las causas y de los riesgos que afectan a los dos teatros.
- Respecto a la nueva concepción de la seguridad y los elementos necesarios para su consecución, reconoce explícitamente que, para alcanzar los objetivos de la Alianza, «las oportunidades de aplicar los medios políticos son ahora mayores que nunca». También reconoce que «es posible sacar todas las consecuencias de los elementos políticos, de seguridad y estabilidad y de sus dimensiones económicas, sociales y medioambientales, además de la indispensable dimensión defensiva». Y concluye que, «ante los nuevos retos, se impone una concepción amplia de la seguridad que se refleje en los tres elementos de la política de seguridad aliada: diálogo, cooperación y mantenimiento de la defensa colectiva».

Aunque en este segundo aspecto, todo el planteamiento está plenamente de acuerdo con las nociones que se exponen en la introducción, la discordancia aparece en su tratamiento. Así, cuando desarrolla los dos primeros elementos, diálogo y cooperación, dirige su enfoque al este de Europa, sin que trate para nada su proyección hacia los países del sur del Mediterráneo, que solamente pueden verse aludidos en el tercer elemento: la defensa colectiva. La contención militar se reserva de esta forma especialmente, para una zona en la que es altamente improbable que la agresión directa en gran escala se produzca. Resulta además paradójico, que los únicos territorios de un aliado que pudieran verse sometidos a una

acción de este tipo sean las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, que ni siquiera son considerados «territorios en zona» de la Alianza.

También es completamente novedoso el capítulo de relaciones con otras organizaciones dedicadas a la seguridad: en cuanto a la UE y a la OSCE, se reconoce la complementariedad de funciones; de las relaciones con la UEO, ya se ha tratado en la escueta referencia a las declaraciones anejas al TUE y la Declaración de Petersberg; respecto a la ONU, es muy importante remarcar la disponibilidad de la OTAN para participar en misiones de paz y la anulación de las restricciones impuestas por el artículo 5 del Tratado de Washington. Con los países de Este se crean la Asociación para la Paz (APP) y el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), en el marco de las medidas de diálogo y cooperación.

Parece pues, deducirse de todo lo anterior, que existían confusos intentos para aplicar los principios emanados de ese imprevisto «orden nuevo» surgido de esa «conciencia emergente» de que hablábamos en la introducción, pero sin haber abandonado del todo los viejos clichés del orden anterior. Todo lo expresado, podía producir una sensación, por una parte, de cierto desconcierto, complejidad y falta de claridad en los planteamientos y, por otra, de voluntad de justificación de la continuidad de la Alianza, variando para ello su finalidad, misiones y estrategia, mientras se mantenían sus medios, estructuras y procedimientos.

Esta situación se ha clarificado enormemente y abre claras perspectivas de esperanza con la reciente Declaración de la Reunión Ministerial del CCAN firmada en Berlín el 3 de junio del presente año.

En ella, según sus propias palabras «...hemos dado un paso adelante fundamental para modelar la nueva OTAN...»

Las decisiones concretas que se adoptan para llegar a esa nueva OTAN se resumen sintéticamente en:

- Adaptar las estructuras de la Alianza. Basándose esencialmente en la construcción de una identidad europea de seguridad y defensa en el seno de la OTAN y en el refuerzo del vínculo trasatlántico.
- Desarrollar más aún la capacidad para asumir nuevas responsabilidades y misiones relacionadas con la prevención de conflictos y gestión de crisis así como aumentar los esfuerzos para hacer frente a la proliferación de armas de destrucción masiva.

- Intensificar nuestra contribución a la seguridad y estabilidad de toda el área euro-atlántica, ampliando y haciendo más profundo el diálogo y la cooperación establecidos con todos nuestros socios.

Respecto a la nueva visión del Mediterráneo, en el punto 22 de la Declaración dice:

«...reiteramos nuestra convicción de que la seguridad de Europa se ve enormemente afectada por la seguridad y estabilidad del Mediterráneo. Particular importancia concedemos al avance de nuestro diálogo mediterráneo con países ajenos a la OTAN. Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez participan hoy en el diálogo político en marcha. Nos satisface el interés mostrado por los países que participan en el diálogo y las conversaciones que ya se han celebrado. Estamos convencidos de que este diálogo contribuirá a mejorar la comprensión mutua con vistas a contribuir a la estabilidad de la región...».

Es de esperar que con las modificaciones previstas y la mayor importancia dada al diálogo en el Mediterráneo, la OTAN pueda seguir mejorando las condiciones de seguridad que ha mantenido hasta el presente.

También se puede considerar el año 1986, con el ingreso de España y Portugal en la Comunidad Europea, como el pivote en el que empieza a girar la visión comunitaria hacia el Sur. Los esfuerzos realizados hasta entonces por Francia e Italia para despertar la sensibilidad europea hacia los problemas del Mediterráneo y del Magreb, se ven reforzados con las, indudablemente constantes por propio interés, nuevas iniciativas de estos dos países meridionales, principalmente de España. Una progresiva toma de conciencia respecto a los países norteafricanos pareció verse reforzada con la percepción de que las importantes mutaciones ocurridas en el Este, en el cambio de la década, eran paulatinas y controladas, permitiendo una mayor atención hacia otros horizontes. Además, todos los países mencionados son decididos y entusiastas partidarios de la construcción política de Europa, aportando su mayor interés en la consecución de ese empeño.

Sin embargo, el efecto positivo que la nueva situación creó en la atención de la Europa comunitaria hacia el Sur, se vio rotundamente contrarrestada por dos acontecimientos que desplazaron otra vez el interés a posiciones anteriores: por una parte, la descomposición vertiginosa del Imperio soviético, la reunificación de Alemania, el éxodo de los «países satélites» y su llamada al Oeste en petición de ayuda y de ingreso en sus instituciones, desvió la atención de nuevo hacia el Este; por otra, la admisión en el año



1994, tras cortas negociaciones, de tres nuevos países, (Austria, Finlandia y Suecia) en la Comunidad Europea, desplazó de nuevo el centro de gravedad y, posiblemente, la atención hacia el norte de Europa. Fue preciso, por tanto, redoblar los esfuerzos para devolver la importancia perdida a la incipiente dimensión mediterránea de la Comunidad y su interés por la seguridad en dicha área.

Por ello, la actitud española sobre seguridad europea desde el año 1990 no ha dejado de vincular sus dos dimensiones básicas: la unión política de los Doce ahora Quince (con consecuencias en el terreno de la seguridad europea) y la frontera sur de Europa (con consecuencias en el terreno de la seguridad mediterránea). El presidente González dijo en una entrevista al diario *Le Monde* durante la crisis del Golfo:

«Pienso, al igual que François Mitterrand, que Europa no puede ultimar su construcción sin considerar los problemas explosivos que se acumulan en el norte de África y que tienen que ver con la demografía, el desarrollo, la religión y el nivel de vida.»

Actitud que, junto con las iniciativas de Francia e Italia y el apoyo de Portugal, va dando sus frutos, lenta pero continuamente, desde la presentación, en el año 1990 en Palma de Mallorca, del proyecto de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), similar a la Conferencia para Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), hasta la celebración de la Conferencia Euromediterránea, en Barcelona, en noviembre de 1995.

Resultado de estos esfuerzos son un variado flujo de relaciones que tanto la Comunidad Europea como sus miembros, han mantenido en el ámbito comercial y de cooperación económica, financiera y de defensa con los países de la ribera sur, que constituyen referencias para una política de seguridad de concepción más amplia y completa que la expresada por la OTAN respecto a esta región. Ahora bien, si la acción política descrita hasta ahora es viga maestra en el concepto de seguridad, no es prudente olvidar que se precisa ineludiblemente, también de un instrumento militar que, combinando las imprescindibles capacidades de disuasión y efectiva defensa, respalde y haga creíble esta acción política. Y este instrumento militar, en el marco del TUE, debería ser la UEO, naturalmente.

Es Francia, de los países mediterráneos de la Unión, quien tiene mayor peso específico, ha tomado la iniciativa en el concreto campo militar y quien, dentro de la UEO, trata de reforzar al máximo una propia identidad europea de defensa y toma, aparentemente, la posición menos proatlán-

tista de todos sus miembros. Podría argüirse que lo hace por un excesivo afán de protagonismo y de mantenimiento de su secular sentido de la «grandeza»; pero es justo reconocer, también, que no hace sino ser fiel a la postura que tomó en el año 1966 frente a la Alianza, por su conciencia, históricamente mediterránea, y por su claridad y coherencia política en medio de la confusión y divergencias reinantes entre el resto de los componentes de la UE.

Los 27 países de la UEO (diez miembros plenos, pertenecientes a la UE; cinco, observadores, también miembros de la UE; nueve asociados con acuerdos con la UE; y tres miembros asociados sin relación con la UE), aprobaron en su Asamblea de Madrid de 14 de noviembre de 1992 la publicación de «La seguridad en Europa: un concepto común de los 27», documento en el que se reflejan los principales aspectos de su reflexión común sobre este trascendental tema. Tras reconocer que la seguridad europea es indivisible y que el concepto de seguridad debe hacerse en un enfoque global, se comprometen a trabajar en beneficio de la construcción de esa nueva arquitectura de la seguridad.

A lo largo del documento se repiten recurrentemente los principios y los valores en los que se ha de basar esa seguridad y la estabilidad que la propicia: la democracia, los derechos humanos, el imperio de la ley, las relaciones pacíficas, la prosperidad, respeto a las minorías nacionales, étnicas y religiosas, máxima cooperación internacional y prevención y arreglo pacífico de los conflictos. En definitiva, los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, los documentos de la OSCE y el Pacto de Estabilidad. Como se puede ver, toda una declaración en favor del nuevo orden y nueva conciencia de que hemos hablado repetidamente, con la intención de aplicar ambos, no solamente para beneficio de sus miembros, (lo cual, además de egoísta sería imposible por la creciente interdependencia mundial), sino encomiando a «prevenir y corregir las violaciones de dichos principios por otros países». Todo ello con la dificultad, ya apuntada, de la aplicación del principio de soberanía en términos absolutos.

También tiene la UEO una perspectiva clara y definida hacia el Mediterráneo. En su análisis de esta región dice en varios párrafos:

«La cuenca mediterránea constituye una de la máximas prioridades de la seguridad europea. Merece especial atención por parte de la UEO que ha iniciado un diálogo sobre aspectos de seguridad con algunos países del norte de África (Argelia, Egipto, Mauritania, Marruecos y Túnez).»... «La UE está preparando una nueva política

más amplia hacia la región en su conjunto. En ella, se establecen directrices para la cooperación entre los países de la región durante el próximo siglo, una cooperación más intensa económica y financiera entre la UE y estos países, así como un diálogo permanente sobre las cuestiones de interés común»... «El mantenimiento de la estabilidad política, económica y militar en la región y el libre tráfico por el Mediterráneo siguen constituyendo objetivos prioritarios»... «La UEO ha entablado un diálogo con los países mediterráneos en materia de defensa y seguridad. Aún se debe ampliar más este diálogo e identificar la manera de otorgar al mismo un contenido que sea cada vez más significativo. El objetivo es contribuir de forma efectiva a la estabilidad de la región que es fundamental para la seguridad europea.»

En el análisis de riesgos que la UEO hace a continuación en el citado documento, deja poco margen a enfrentamientos armados a gran escala, pero amplio a múltiples enfrentamiento localizados entre grupos de mayor o menor entidad y representación nacional. Junto a los anteriores, se consideran como riesgos mayores: la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, el terrorismo internacional, el crimen organizado, el narcotráfico, la inmigración incontrolada e ilegal y el impacto medioambiental. Pocos de ellos quedan para ser considerados en términos puros de defensa, si bien su aparición podría causar inestabilidad en determinados países, en los que se pudiera escalar, por su causa, a conflictos armados tradicionales.

Para resolver las cuestiones de defensa derivadas de la aparición de crisis o conflictos provocados por estos riesgos, la UEO contempla varias posibilidades de acción:

- Actuación de una nación individual o algún «tipo de coalición de países dispuestos». En este último caso las fuerzas con las que responder podrían ponerse bajo el mando de la UEO.
- Respuesta conjunta por varias naciones actuando bajo la dirección de una «nación líder», en cuyo caso la UEO podría aportar apoyo político a las mismas, pero no asunción de responsabilidad.
- La actuación de fuerzas nacionales o multinacionales puestas a disposición de la UEO (FAWEU).

Además de para acciones de tipo convencional, también:

«Podrían utilizarse unidades militares de los Estados miembros de la UEO bajo la dirección de esta Organización en: misiones humanita-

rias y de rescate, operaciones de mantenimiento de paz y misiones de fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluida la pacificación.»

En este contexto, España, Francia e Italia, vienen realizando una serie de actuaciones de tipo bilateral con el espíritu de cooperación necesario para alcanzar un conocimiento y experiencia común en aspectos tales como: interoperatividad, adecuación de procedimientos, métodos de enseñanza y, convivencia y relaciones humanas, entre otros. Por lo que respecta al Ejército de Tierra, entre Francia y España se han celebrado hasta la fecha 27 reuniones de Estados Mayores y, entre Italia y España 10, con una estructura similar. Ahora se ha comenzado también una colaboración trilateral.

En el nivel conjunto existía hasta 1995 «un acuerdo técnico sobre la cooperación aeromarítima en el Mediterráneo fuera del marco de la OTAN en situaciones de paz, amenaza o crisis» establecido, en principio, por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa español (JEMAD) y el Jefe de Estado Mayor de los Ejércitos francés (CEMA). En dicho año, se decidió transformar este acuerdo bilateral en uno trilateral, con la participación de Italia, para lo cual, se celebró el Seminario *Crismedex 95* en París. Tras los estudios correspondientes, se estableció:

«El primer Acuerdo trilateral hispano-franco-italiano para la cooperación terrestre aérea y marítima en la zona del Mediterráneo, fuera del marco de la OTAN para situaciones de paz, amenaza o crisis.»

Siguiendo la misma idea de cooperación trilateral, en mayo de 1995, se dio forma a una antigua idea, que habían tenido en septiembre de 1992 los ministros de Defensa de los tres países, de formación de dos fuerzas conjuntas, una aeronaval, y otra terrestre, idea concretada en Grosseto en 1993 por los mismos ministros. El resultado fue la creación el 15 de mayo de 1995 de la Fuerza Operativa Rápida (EUROFOR), y de la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), integradas ambas por fuerzas de los tres países citados más Portugal, que se adhirió a ella el mismo día de su constitución. Constituyen estas fuerzas la primera realización concreta de una cooperación hispano-franco-italiana que, con Portugal y aquellos otros países de la UEO que quieran integrarse en ella, tiene una clara dimensión mediterránea. Han sido designadas como fuerzas a disposición de la UEO (FAWEU).

La OTAN se dio por enterada de la creación de estas fuerzas en su Reunión Ministerial del 5 de diciembre de 1995, felicitándose de la posibilidad

de disposición de las mismas por parte de la UEO y manifestando su esperanza de una pronta definición de relaciones entre ellas y la Alianza. Se puede esperar que esta clarificación de definición y relaciones se produzca en breve plazo con la nueva adaptación de la OTAN de la que hemos hablado anteriormente y cuyos primeros informes sobre propuestas, directrices y recomendaciones está previsto sean remitidos al CCAN durante el mes de diciembre del presente año.

## **Conclusiones**

En esta época de transición existe indefinición, desconcierto e incertidumbre entre dos conceptos de seguridad y dos niveles de orden o conciencia manifestándose una clara oposición entre uno y otro.

En ésta, de un esquema simple OTAN, se pasa a una estructura compleja y poco definida todavía: OTAN-UEO-CCAN-OSCE... y una variedad de riesgos y amenazas.

La mayoría de los nuevos conflictos no pueden ser resueltos por las Fuerzas Armadas y la guerra sino por la cooperación y el diálogo. Disminuyen los Ejércitos y varían sus misiones; sin embargo es necesario todavía el componente defensa.

El Mediterráneo cambia de ser un flanco de poca importancia en la estrategia de seguridad aliada a ser una región primordial para la indivisible seguridad y estabilidad en Europa.

Dentro de la región mediterránea, tres países, España, Francia e Italia pasan a ser conciencia de Europa en la OTAN, UE, UEO, OSCE y trabajan individual, bilateral y últimamente trilateralmente a favor de la misma.

Estos países, tratan de crear unas fuerzas, que deben trabajar dentro del marco de la UEO, siguiendo la PESC de la UE. Poco operativas por sí mismas. Pueden servir como elemento de instrucción, convivencia, intercambio de información, elementos de vigilancia, etc.

Se necesita mucha instrucción, paciencia e imaginación para que lleguen a ser efectivas.

## **Bibliografía**

BUZÁN, B. *People, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf, 1991.

DEVOULUY, P. y MIREILLE, D. *El polvorín argelino*. Flor del Viento Ediciones. Barcelona, 1995.