

## **CONTINGENCIAS: RESPUESTAS POLÍTICA Y MILITAR**

Por MANUEL M. DURÁN ROS

### **La delimitación del ámbito: la seguridad europea**

La vieja Europa está viviendo en el presente decenio cambios que por su trascendencia adquieren una importancia relevante para la redacción de las páginas de la Historia de este rancio continente que tocará leer a las generaciones futuras. El fin de la guerra fría ha hecho posible la construcción de una nueva estructura de seguridad. «Europa asiste al surgimiento de un nuevo marco de seguridad global dirigido a fomentar la estabilidad en todo el continente», dice el Documento sobre Seguridad Europea del Consejo Ministerial de la Unión Europea Occidental (UEO) de noviembre de 1995, así como afirma que la elaboración de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE), (...), contribuye a la estabilidad y a la seguridad en el continente.

Evidentemente, hablar de la seguridad y la estabilidad europea no es tarea sencilla dada la cantidad de factores que intervienen en semejante concepto. De una manera gráfica podríamos imaginar la seguridad europea representada por un gran círculo que contuviese otros de menor radio que representarían los distintos ámbitos de seguridad regional que afectan a aquella: Rusia, los nuevos Estados independientes y la Comunidad de Estado Independiente (CEI); el sudeste europeo; la cuenca mediterránea y Oriente Medio; África; y, de alguna manera, Asia y el Pacífico, y lo que se ha dado en llamar América Latina.

Un equipo de analistas de la Rand Corporation (1) considera que en la Europa de la posguerra fría tal vez sea la región mediterránea la que con mayor urgencia reclama un nuevo planteamiento de la estrategia occidental. Allí (en el Mediterráneo) pueden surgir en el futuro gran parte de las posibles crisis de seguridad que afecten a Europa... La seguridad de Europa, del norte de África y Oriente Medio se entre cruzan ahora de modo distinto y las viejas diferencias estratégicas que determinaron la política del pasado han desaparecido o están desapareciendo al tiempo que se producen nuevos retos para la política occidental (...), de modo que ...si dirigimos la mirada hacia el sur de Europa apreciaremos que los desafíos estratégicos a largo plazo están sólo en sus comienzos. Así, de aquellos ámbitos que componen la seguridad europea, el correspondiente a la cuenca mediterránea parece erigirse como clave para la ordenación de aquella, sugiriéndonos comenzar el capítulo por su examen.

Cuando se habla de la región mediterránea, deben considerarse incluidos en su cuenca también al mar Adriático y al mar Negro, donde la preocupación europea por la incertidumbre sobre el control y capacidad de la antigua Flota soviética en el mar Negro (2) y el papel jugado por el Adriático para la gestión de la crisis de los Balcanes asocian aspectos genuinamente estratégicos al meramente geográfico de ese conjunto de mares separados (3) que es el *Mare Nostrum*, donde tampoco puede olvidarse el mar Egeo, escenario de diferencias grecoturcas, de alguna manera ligadas con la disputa entre estas mismas naciones acerca de Chipre (4), todo lo cual compone una zona en la que se pueden encontrar más focos de conflicto que en ninguna otra, circunstancia que reviste la mayor importancia para los países europeos que se bañan en sus aguas.

La cuenca mediterránea, dentro de la trascendencia que tiene para la seguridad europea en general, constituye además un espacio geoestratégico de interés particular y primordial para España, Francia e Italia, para los que el mantenimiento de la estabilidad política, económica y militar en

---

(1) LARRABEE y LESSER, A. «La seguridad en el Mediterráneo: desafíos y perspectivas», *Revista de la OTAN*, p. 25, párrafo 1, mayo de 1996.

(2) Consejo de Ministros de la UEO: «La seguridad europea: un concepto común de los 27 países de la UEO», p. 33, párrafo 106, OID, Madrid, noviembre de 1995.

(3) ÁLVAREZ-MALDONADO, R. «Geoestrategia del Mediterráneo», *Revista Ejército*, p. 38, mayo 1996.

(4) LARRABEE y LESSER, A. «La seguridad en el Mediterráneo: desafíos y perspectivas», *Revista de la OTAN*, p. 30, párrafo 1, mayo de 1996.

la región y la libertad de tráfico marítimo —que en este mar afecta a la cuarta parte del mundial—, adquieren no sólo el significado de objetivo prioritario que tiene para la PESC (5) sino la magnitud de factor fundamental para sus objetivos estratégicos. La importancia de Francia para la elaboración en la región de cualquier tipo de estrategia política y económica coordinada o de cooperación militar; el acrecentamiento de la posición y el prestigio español en la Alianza Atlántica, que le permitirá aumentar su influencia sobre los temas mediterráneos y la significación estratégica italiana —incrementada como resultado de la crisis en la antigua Yugoslavia—, han cristalizado en una cooperación de ámbito modesto —se refieren a la EUROMARFOR y EUROFOR— (6), pero que demuestra que los países de la Europa Meridional han comenzado a desarrollar y articular con más fuerza sus intereses de seguridad.

Pero ese compromiso apaciguador entre las estabilidades política, económica y militar puede verse amenazado por ciertas contingencias derivadas del gran número de factores de inseguridad que existen en la región.

### **Factores de inseguridad**

Los factores de inseguridad regionales, como los planetarios, ocasionan riesgos debidos a la actual situación mundial caracterizada por el hecho de que la desaparición de la amenaza que el bloque comunista representaba y la consecuente extinción del esfuerzo que éste sostenía para lograr ampliar su área de influencia dio lugar a la aparición de una serie de bases regionales de poder, ahora independientes, en posesión de arsenales militares cuando menos preocupantes. El orden bipolar de anteaer fue sustituido por otro multipolar, en el que la amenaza, aquella gran amenaza soviética, era reemplazada por una serie de riesgos para la seguridad internacional, diversos en naturaleza y de origen multidireccional, como ya se consideraba en el nuevo concepto estratégico de noviembre de 1991 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que ha venido a

---

(5) Consejo de Ministros de la UEO: «La seguridad europea: un concepto común de los 27 países de la UEO», p. 33, párrafo 103, OID, Madrid, noviembre de 1995.

(6) Es decir: Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) y Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR). LARRABEE y LESSER, A. «La seguridad en el Mediterráneo: desafíos y perspectivas», *Revista de la OTAN*, p. 30, párrafo 1, mayo de 1996.

actualizar la directiva del Comité Militar para la implantación de la Estrategia Aliada (*The risks... are multifaceted and multidirectional*) (7), del pasado mes junio.

Conviene observar que la situación estratégica de las bases de poder regionales a que nos hemos referido se encuentran sobre líneas marítimas estratégicas o próximas a puntos obligados de paso en la mar, lo que afecta de manera fundamental al espacio geoestratégico mediterráneo, limitado por dos accesos, uno natural, Gibraltar, y otro artificial, Suez.

Esta multipolaridad, está especialmente inspirada por las corrientes nacionalistas que nacen en muchos casos de ideas religiosas fundamentalistas o integristas, fuertemente intolerantes, que encuentran su apoyatura práctica en los desequilibrios económicos y en las desigualdades sociales ocasionadas por modelos de sociedad diferentes a la europea, en los que los índices de natalidad y las deficiencias en la capacidad de gestión de los propios recursos, e incluso la falta de disponibilidad de éstos, están estableciendo obstáculos entre riberas que tienden a hacerse verdaderamente insalvables. Afortunadamente, en la declaración final de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, de noviembre de 1995, podemos encontrar el acuerdo alcanzado entre los participantes para lograr una colaboración global mediante el diálogo político regular y más intenso, el desarrollo de la cooperación económica y financiera y una mayor consideración en la dimensión social, cultural y humana (8), que parecen demostrar que Europa, por fin, ha entendido que su estabilidad no sólo depende de la del norte de África, como ya manejaban los clásicos, sino más aún, de la del propio Mediterráneo.

La desaparición de la bipolaridad característica de la guerra fría puso en el mercado internacional, y en ocasiones a precio de saldo, armas de destrucción masiva (armas nucleares, biológicas y químicas y vectores apropiados para su empleo) —lo que ha permitido a muchos países lograr aquellos arsenales militares inquietantes que antes se han mencionado— que representan riesgos casi siempre inaceptables para los países occidentales, en los que el desvanecimiento de la amenaza del Pacto de Varsovia

---

(7) Final Decision on MC 400/1 «MC Directive for Military Implementation of Alliance Strategy», NATO Military Committee, junio de 1991.

(8) «Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromediterránea», OID, noviembre de 1995, versión final.

generó una quizás algo irreflexiva búsqueda de lo que se ha conocido como dividendos de la paz, ante la presión de sociedades que ni alcanzan a ver enemigos reales que puedan afectarles expresamente, ni toman la precaución elemental de hacer previsiones sobre las circunstancias en que a largo plazo pueden llegar a tener que desenvolverse las relaciones internacionales a causa de los riesgos señalados.

Cierto es que si bien el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico —muchas veces interrelacionados— (9), la inmigración ilegal —difícilmente controlable— y el peligro de daños medioambientales a gran escala no representan riesgos capaces de constituir amenazas por sí mismos, si son factores de inseguridad que afectan a las relaciones entre países vecinos y pueden convertirse en causa generadora de crisis (10) o de conflictos de intensidades diversas.

## Contingencias

Los aspectos señalados determinarán las grandes contingencias que, si bien no exclusivamente, pueden afectar a España, Francia e Italia y que concretamente vienen definidas por lo que constituyen —como dice Uxó— (11) los tres factores de riesgo que ocupan, hoy día, una especial preferencia en todas las consideraciones de carácter geopolítico; es decir, el islamismo radical —que cabe entender en su sentido más amplio; o sea, constituido por problemas de naturaleza nacionalista o religiosa—, el problema demográfico y sociológico y la situación económica.

Ya se ha visto la terrible experiencia de la antigua Yugoslavia, en donde un conflicto de origen nacionalista —serbios, croatas y musulmanes— con inspiraciones religiosas —ortodoxos, católicos e islámicos— y fundamentos económicos —apoyos exteriores y ambiciones por la herencia patrimonial yugoslava— ha significado una larga guerra en las entrañas del continente

---

(9) La corrupción administrativa; la narcosubversión; el narcotráfico; la delincuencia organizada; y la delincuencia común, son agentes generadores de violencia, junto con el terrorismo que es el factor de violencia por antonomasia.

(10) El 17 de diciembre de 1997, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) peruano, que el gobierno de Alberto Fujimori creía desarticulado, asaltó en Lima la Embajada de el Japón dando lugar a la conocida como crisis de los rehenes.

(11) Uxó, J. «Presentación del Documento sobre la Seguridad en el Mediterráneo», *Revista Ejército*, p. 37, mayo 1996.

europeo que se ha cobrado un alto coste en vidas humanas y en sufrimientos de la población, con 250.000 muertos y más de 2.000.000 de desplazados, además de cuantiosos daños materiales.

También, por otra parte, los periódicos no dejan de sorprendernos con noticias originadas por la irrupción del islamismo radical en el panorama geopolítico mundial y por supuesto en el regional, particularmente en Argelia, actual escenario de una auténtica guerra civil que está dejando un sangriento reguero de miles de muertos y heridos en poco más de cuatro años, y que ha llevado el miedo hasta el mismísimo corazón de Europa, al desencadenar en Francia una potente, continuada y cruenta acción terrorista desde el verano del año 1995. Y, como se ha apuntado, ciertos riesgos terrorismo, crimen organizado y narcotráfico, inmigración ilegal, peligro de daños medioambientales pueden llegar a generar crisis entre vecinos en las que podrían verse implicados España, Francia o Italia.

Los ejemplos anteriores, sin ser exclusivos, ilustran sobre los tipos de acciones que pueden ser requeridos para el restablecimiento de las condiciones previas a una contingencia determinada o para la imposición de medidas nuevas o previamente acordadas entre las voluntades enfrentadas en un conflicto concreto que las permitan germinar y dar fruto de paz.

Es decir, puede ser necesario llevar a cabo operaciones de paz, para la distribución de ayuda humanitaria, el mantenimiento o la imposición de la paz; operaciones de rescate de territorio extranjero a súbditos de un país, ante el peligro de las acciones de un gobierno o una facción contra éstos en aquél; o ejecutar operaciones para gestión de crisis o incluso operaciones de combate para imponer una voluntad sobre otra ante el peligro de más graves problemas ulteriores; visto esto de la imposición de voluntades como servidumbre para naciones democráticas ante situaciones influidas simultáneamente por la geopolítica, la geoestrategia, la sociopolítica en este complicado espacio al que nos referimos. Porque se hace necesario pensar el futuro por sí, a pesar de soluciones como las de la Conferencia Euromediterránea y otras iniciativas como el diálogo mediterráneo de la Alianza y algún otro intento, ese inmenso y superpoblado Sur-Este no llega a adquirir la estabilidad que la paz mundial requiere y los factores de violencia que le son inherentes cristalizaran en amenazas concretas contra el polo contrapuesto. En tal caso, aunque resulta clara la consolidación del sentimiento antibelicista en países democráticos como los nuestros, el sentido común evidencia que no es posible la supresión unilateral de los elementos de fuerza disuasorios de una soberanía.

La paz posible es aquella que se pueda defender, dice el pueblo israelí, al que su devenir histórico ha mantenido siempre en situación de máxima alerta como forma de supervivencia. Así ha sido y así parece que seguirá siendo mientras el mundo no cambie radicalmente sus concepciones sobre cuestiones básicas que afectan al orden, a la economía, a los recursos energéticos, a la demografía, a las religiones, y a un largo etcétera que indica, como mínimo, que la solución del problema ronda más los terrenos de la endiabladamente complicada idiosincrasia del ser humano que los de la lógica y las nobles aspiraciones a una convivencia pacífica. Ésta es la amarga realidad del mundo actual, por mucho empeño que se ponga desde criterios idealistas, algo desorientados, en patrocinar el inalcanzable sueño de un paraíso terrenal en contraposición a la promesa del celestial donde se manifestará plenamente la justicia divina.

### Cooperación estratégica

En realidad, esos tipos de intervenciones se corresponden con las incluidas en la declaración del Consejo Ministerial de la UEO celebrado en junio de 1992 en la ciudad alemana de Petersberg, cuando los ministros de Defensa y de Exteriores de los Estados miembros de la UEO, con el objeto de desarrollar esta Organización como componente de defensa de la UE y como medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica, decidieron instituir la Célula de Planeamiento —una especie de Estado Mayor Internacional reducido— y establecer la posibilidad de que las naciones pusieran fuerzas a disposición de la UEO (*a WEU planning cell and military units aswerable to WEU, in order to strengthen WEU's operational role* 12), lo que con la aprobación del Concepto de Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas (CJTF), en la cumbre aliada del año 1994 en Bruselas y las bases para los necesarios procedimientos operativos acordadas en la reunión de Madrid de 1995, abriría nuevos horizontes al desarrollo operativo de la UEO (13) en el que se incardina la cooperación estratégica de España, Francia e Italia como países europeos y mediterráneos y, desde la reunión de Berlín de junio de este año, como componentes del pilar

---

(12) El Tratado de la Unión Europea solicitaba de la UEO que adoptara y llevara a la práctica las decisiones y acciones de la UE que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa.

(13) BARBUDO, I. «La Unión Europea Occidental. De Maastricht a Madrid», *Revista General de Marina*, abril de 1996.

européico aliado (14), con evidentes analogías en los riesgos que deben prevenir.

Efectivamente, lo más significativo del cambio habido en Europa, dentro del cambio global, parece consistir en la aparición de una gran incertidumbre en relación con los factores de situación de las posibles crisis y en una sustancial modificación de las características de los órdenes de batalla de los potenciales adversarios. Estas dos circunstancias sugirieron inmediatamente la necesidad de considerar nuevos patrones con los que diseñar las fuerzas militares para las nuevas contingencias, tanto en relación con sus pasadas estructuras y capacidades, como respecto a las de las voluntades contrapuestas que habrán de enfrentar. Disponibilidad inmediata, movilidad estratégica, versatilidad y flexibilidad, se muestran como rasgos fundamentales de esas fuerzas para, además de disponer de la aptitud necesaria para su probable intervención en operaciones de paz o de evacuación de no combatientes, tener capacidad para disuadir, amenazar o combatir esas voluntades contrapuestas mencionadas que quizás puedan disponer de numerosas fuerzas terrestres; tal vez, considerable aviación; y probablemente, ligeras fuerzas navales si bien dotadas de armamento sofisticado y letal; aunque seguramente con un entrenamiento dudoso, poco eficaces sistemas de mando y control y limitada capacidad de adquisición y evaluación de inteligencia.

Ante la incertidumbre que la complicada situación en este espacio geopolítico arroja sobre la seguridad europea en general y, en particular, sobre la de los miembros mediterráneos, España, Francia e Italia, éstos tenían que tomar alguna iniciativa sobre cooperación militar, como respuesta práctica a los titubeos de los países septentrionales en cuanto a los riesgos mediterráneos, el desinterés de algunos otros y la falta real de fuerzas de la UEO. En septiembre del año 1992, estos tres países iban a examinar la posibilidad de promover la cooperación aeronaval entre países de la UEO, con el objeto de contribuir a poner de manifiesto el desa-

---

(14) En el comunicado final de esta ministerial, además de la propia efectividad de la Alianza y de la preservación del vínculo trasatlántico, los ministros acordaron un tercer objetivo: «el desarrollo de la identidad europea de defensa y seguridad, la cual aprovechará el ya aprobado CJTF y deberá fundamentarse en principios militares de confianza y ser apoyada por planes militares apropiados así como permitir la creación de fuerzas efectivas y militarmente coherentes capaces de operar bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO», lo que dará lugar a una línea estratégica aliada que permita llevar a cabo este objetivo.

rollo de la identidad europea de seguridad y defensa al tiempo que mejorar sus propia seguridad. La reflexión les enfocaría a hacia la creación de una fuerza aeronaval preplanificada europea, dispuesta a responder a las peticiones de misiones solicitadas por la UEO, que finalmente se concretaría en la creación de una fuerza aeromarítima preplanificada. Al año siguiente, los ministros de Defensa de estos mismos países, dando cabida a una propuesta italiana Estados Unidos y la UE —son muy sensibles a las necesidades y percepciones de seguridad italianas— originada en la carencia francesa de una fuerza de desembarco de naturaleza naval, se plantearían también la creación de una fuerza terrestre multinacional. Por fin, en el año 1995, de acuerdo con las iniciativas hispano-franco-italianas a las que en el ultimo momento se uniría Portugal, se pondrían en marcha estas fuerzas, designadas como EUROFOR y EUROMARFOR.

La EUROFOR está constituida por un cuartel general permanente en Florencia (Italia) y unidades terrestres *on call*. La EUROMARFOR es una fuerza marítima con capacidad aeronaval y anfibia, preestructurada y no permanente; su mando se organiza en dos niveles: un comandante, nombrado por turno anual entre los almirantes de Flota de los países participantes y un comandante táctico que se designará para cada activación. El cuartel general de EUROFOR podrán alistar fuerzas a partir de una componente de pequeña entidad hasta una división ligera articulada en tres unidades tipo brigada, mientras que la composición de la EUROMARFOR podrá variar desde un grupo de unidades menores hasta una fuerza aeronaval con capacidad anfibia de hasta una brigada de Infantería de Marina, según una composición *ad hoc* a la misión encomendada. Los tipos de misiones que se pueden asignar a dichas fuerzas son los definidos en la mencionada declaración ministerial de Petersberg.

Otro ámbito de cooperación estratégica ha surgido en torno a la determinación de misiones de una Fuerza Aérea Europea (EURAIRFOR) para el cumplimiento de cometidos en apoyo a las fuerzas multinacionales de los cuarteles generales señalados y si fuera necesario llevar a cabo operaciones aéreas específicas. Esta iniciativa, que surgió primero en la EURAC (foro internacional que cuenta con la presencia de los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas de las naciones europeas), ha sido luego impulsada por la Escuela Superior del Ejército del Aire español que, durante el VI Seminario Internacional organizado por la Cátedra «Alfredo Kindelán» en noviembre del año 1996, estudió el tema monográficamente con asistencia de representantes de Alemania, Bélgica, Grecia, los Países

Bajos y el Reino Unido además de los de Francia, Italia, Portugal y España.

## Las fuerzas y los teatros

Como queda dicho, los posibles problemas o riesgos mediterráneos tratados, no eran todos. A éstos habría que añadir otros fundamentales como Chipre, el conflicto árabe-israelí o la insolente temeridad del iraquí Saddam Hussein (15). Pero aún hay más, ya que la cooperación estratégica hispano-franco-italiana (más Portugal) no contempla limitación geográfica alguna en cuanto a las posibles zonas de actuación de las fuerzas multinacionales que han establecido. Quiere esto decir que, además de los vistos hasta ahora, también podrían ser empleadas en otros teatros de interés para alguno de los países que las han organizado, o para alguna de las organizaciones regionales, dada la multiplicidad de marcos en que pueden ser utilizadas; zonas que, por razón de tales intereses, podrían identificarse con el África Subsahariana, aunque perceptiblemente no parezca que pueda haber allí nada en juego, ni para estos países individualmente, ni para la UE o la UEO.

Sin embargo, existen una serie de razones que pueden agruparse en conjuntos que el director del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionais de Lisboa denomina valores; asuntos de seguridad; y (una mezcla de intereses europeístas y nacionales relacionados con) la búsqueda por la UE de un papel como potencia mundial (16). Un análisis de estas razones encontrará la necesidad de llevar a cabo misiones de las mismas características de las que ya hemos visto antes en el Mediterráneo.

Desde los procesos de independencia africanos hasta nuestros días, tal región traduce las consecuencias del colonialismo en la sociedad africana, caracterizándose por una carencia casi total de industrialización, inestabilidad política interna y fuga de los intelectuales o de aquellos africanos que

---

(15) El día 3 de septiembre de 1996, Estados Unidos lanzaron tres misiles contra Irak como consecuencia de la ofensiva lanzada por Bagdad en el Kurdistán iraquí, dentro de la zona de exclusión establecida en el año 1991 por el Consejo de Seguridad de la ONU precisamente para proteger al pueblo kurdo de las veleidades de Saddam Hussein.

(16) VASCONCELOS, A. «Should Europe have a policy on Africa»; *Chaillot Papers*; diciembre de 1995; documento «WEU's role in crisis management and conflict resolution in sub-Saharan Africa», Institute for Security Studies. Western European Unión; París.

(...) adquirieron sus conocimientos en las escuelas y centros europeos. La mayoría de estos países se encuentran en una incertidumbre política respecto a un futuro nada esperanzador. El mundo occidental –decía Latorre ya en 1991– (17), y especialmente Europa, que ha vuelto la espalda al mundo africano negro, preocupada mucho más por los (entonces) recientes acontecimientos de la guerra del Golfo, o los vertiginosos cambios políticos en los países del este europeo (ahora podría ser la pacificación de Bosnia), deberá orientar de nuevo su política de ayudas económicas y planes de desarrollo, para que estos países que un día fueron sus colonias –no debe olvidarse–, no se deshagan en luchas intestinas, mientras el hambre y la pobreza acucian a sus pueblos. Los dramáticos acontecimientos vividos no hace mucho en Ruanda-Burundi, Somalia o Liberia... –o los que en el momento de cerrar este trabajo tenían lugar en la zona de los Grandes Lagos– (18), parecen dar la razón al autor de la cita.

Con la finalidad de contrarrestar tan trágicas calamidades, la participación europea en esta parte de África, incluso a la luz de aquellas razones antes citadas, parece concretarse en que los países europeos están examinando, de forma bilateral (y tri o tetralateral, evidentemente) y en el seno de ONU, UE y UEO, las posibilidades de apoyar las iniciativas de los propios países africanos, utilizando también las instituciones y estructuras regionales y subregionales, para promover el mantenimiento de la paz, la reconciliación y la consecución de un desarrollo sostenible y socialmente equilibrado a través de una buena gestión (19), por lo que las posibles contingencias en esa zona lo serán muy probablemente en el campo de las operaciones humanitarias o de evacuación, si bien, según algún

---

(17) LATORRE, J. A. «África Subsahariana, un futuro incierto», *Armas y Cuerpos*, diciembre de 1991.

(18) Tales sucesos –esta vez originados por rebeldes de mayoría tutsi de origen ruandés, llamados *banyamulengues*, asentados desde hace dos generaciones en la provincia del Kivu, junto al lago de su nombre al este del Zaire–, costaron la vida a multitud de personas, entre ellas cuatro misioneros españoles, y produjeron en varias zonas enormes bolsas de desplazados y refugiados zaireños, ruandeses y burundeses, que quedaron sometidos al dolor, al hambre, a la miseria, a la incertidumbre y al miedo, ante la inoperancia de la comunidad internacional que, no sólo tardó en reaccionar frente a la tragedia, sino que se mostró incapaz de poner en marcha una iniciativa –aunque los gobiernos de los países africanos involucrados se resistieran a recibir fuerzas que apoyaran la distribución de ayuda humanitaria– para remediar la situación de aquellas gentes si no era bajo mando norteamericano o aliado, como ocurrió en el Golfo o después en Bosnia, por la sencilla razón de que las capacidades de financiación de ambos son prácticamente inmediatas.

(19) «La seguridad europea: un concepto común...»; p. 35, párrafo 114.

nuevo análisis del papel europeo en el África Subsahariana (20), no únicamente.

Lenzi, en las conclusiones provisionales de su trabajo, dice que los compromisos europeos básicos para prestar asistencia al África Subsahariana podrían estar principalmente en los campos logístico y financiero. Se podría proveer asistencia especializada para reforzar la capacidad de la Organización de la Unidad Africana (OUA) para crear un ámbito más seguro. Es decir, se trataría de contribuir en la identificación de las necesidades operativas –material y equipo–; tipos de acciones y definición de las funciones esenciales que corresponderían a la Célula Militar de la OUA (21) en la determinación de los posibles contingentes nacionales, preparación de las estructuras de fuerzas y preparativos operativos para una eventual actuación. Cita también la aprobación en el Consejo Ministerial de la UEO de Madrid, de un documento para poner en marcha una Fuerza Humanitaria (*Humanitarian Task Force*), que es la primera de las misiones de *Petersberg*, según una propuesta italiana, que entiende podría constituir el núcleo estructural experimental para posteriores operaciones, de mayor envergadura con el mandato correspondiente.

Sin duda, la competencia europea para la prevención y gestión de crisis en el África Subsahariana ilustrarán sobre la capacidad y efectividad política y operativa de la Europa unida. Por esta razón, conviene llamar aquí la atención sobre las dificultades habidas para organizar y poner en marcha una fuerza multinacional de procedencia europea que, al amparo de las resoluciones al respecto adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, facilitara la distribución de ayuda humanitaria y la repatriación de refugiados y personas desplazadas en la región de los Grandes Lagos.

Si bien pronto se produjo una declaración ministerial de la UEO relativa a una «*eventuelle participation de l'UEO*» e incluso el Consejo de la Organización reunido en Ostende a nivel ministerial el día 19 de noviembre de 1996 pidió al Consejo Permanente que encomendara a sus órganos competentes –Célula de Planeamiento, Centro de Situación y Grupo Político-Militar– el estudio de la contribución que la UEO podría prestar a una operación bajo la égida de la ONU (22) –aunque luego no encontrara los

---

(21) En junio del año 1995 fue establecido en Addis Abeba un Centro de Gestión de Crisis.

(22) Posibles tareas a cumplir de modo coordinado o independiente de otra fuerza para el encaminamiento y distribución de ayuda humanitaria de la UE y la repatriación de refugiados y personas desplazadas.

medios para traducir en actos su disponibilidad para intervenir en la crisis de los Grandes Lagos— (23), pronto quedó claro que, en todo caso, la eventual participación se habría limitado a dar apoyo por el transporte aéreo a la Fuerza Multinacional (MNF) *Multinational Force*, que hubiera actuado bajo mando canadiense (24), muy probablemente por interés estadounidense en que así fuera... con independencia de su participación en aquélla, aunque al final Canadá —sin duda, consciente de su falta de intereses reales en la región por más razones de índole técnica que haya querido aducir—, anunciara en Nueva York en la reunión del Grupo de Dirección Política y Coordinación —el *Steering Group*— del día 13 de diciembre, que el 31 retiraría su contribución a la MNF y que propondría al Consejo de Seguridad la disolución de la fuerza (25).

Pero, volviendo al tema que nos ocupa, vemos que lo que la UE tiene para estas cosas es la UEO, Organización que además de la Célula de Planeamiento y lo que se haya avanzado en cuanto a los órganos de obtención y elaboración de inteligencia; el EUROCUERPO; la División Multinacional Centro; y la Fuerza Anfibia británico-holandesa, de lo que dispone realmente, es de las fuerzas multinacionales fruto de la cooperación estratégica hispano-franco-italiana (más Portugal).

Como puede apreciarse, la simple consideración de los países ribereños comprendidos en las zonas que hemos sólo indicado, es de por sí lo suficientemente amplia como para sugerir ya que los factores sociopolíticos y económicos y las características geográficas de los países en donde podrían llevarse a cabo las operaciones señaladas son muy variados, lo que explica la necesidad de un replanteamiento en las concepciones estratégicas. Ese origen multidireccional indica escenarios geográficos tan dife-

---

(23) Jean-Pol Poncelet, ministro de Defensa belga, en la sesión plenaria de la UEO en París, diciembre de 1996.

(24) La Fuerza Multinacional, creada por la resolución 1.080 (96), de 15 de noviembre, del Consejo de Seguridad de la ONU, se puso bajo mando canadiense —que recayó en el general Baril, que fue asesor militar del anterior secretario general Boutros-Ghali—, decidiéndose el 28 de noviembre por el Grupo de Conducción y Seguimiento, reunido en Ottawa, poner en marcha una opción de apoyo basado en la creación de un cuartel general en Entebbe (Uganda), una base avanzada en Kigali (Ruanda) y una presencia reducida en zonas del Zaire a determinar, previéndose la posibilidad de efectuar lanzamientos de ayuda humanitaria en paracaídas.

(25) Con lo que, ya a mediados de diciembre, no sólo ha sido imposible la actuación de una fuerza europea, sino también de una de la UEO o una multinacional intercontinental.

rentes como los balcánicos o los africanos, donde simplemente la duración de las estaciones del año es radicalmente diferente, lo que afecta a las características de las fuerzas, su equipamiento y su adiestramiento.

Esta necesidad de actuar en cualquier momento y en zonas de operaciones distintas, implica que las fuerzas con las que se cuente para afrontar las posibles contingencias —estamos hablando de llevar a cabo operaciones para gestión de crisis o incluso operaciones de combate para imponer una voluntad por la fuerza, al amparo del mandato o derecho correspondiente, de rescate o evacuación, para las que es necesario contar con una eficaz capacidad de combate; o de operaciones de paz, para las que será necesaria una capacidad de disuasión creíble—, deberán estar dotadas de movilidad estratégica, rápido alistamiento y gran versatilidad.

Para tales casos serán necesarias fuerzas no muy grandes, ligeras y capaces de desencadenar una gran potencia de fuego; de acción fundamentalmente terrestre pero con disponibilidad de apoyos de combate y logístico de combate y movilidad estratégica. Deberán ser fuerzas capaces de maniobrar al posible enemigo para desequilibrar su despliegue y contrarrestar la sorpresa inicial de una situación de combate, de haberse producido, y suficientemente reducidas para establecer dispositivos amplios que disminuyan la vulnerabilidad frente a ataques aéreos pero con la potencia de fuego necesaria para neutralizar los huecos, asegurar la protección mutua y crear zonas de destrucción insuperables para las unidades enemigas. Naturalmente, estas necesidades implicarán una extrema dependencia del apoyo logístico y, como se ha repetido, la movilidad estratégica habrá de ser su más importante cualidad para posibilitar su utilización allí donde la situación lo requiera.

La necesidad de conciliar un vasto y continuo apoyo logístico con la suficiente movilidad estratégica, parece apuntar hacia la efectividad de las fuerzas navales con la apropiada capacidad de proyección de su poder sobre la costa en tales aspectos (26), especialmente beneficiadas de la

---

(26) Hablando del Mediterráneo, Gonzalo Parente dice más: «El interés militar radica en la capacidad de que su dominio asegura la posibilidad de abordar las costas europeas desde África y al contrario. Al mismo tiempo la influencia de la tierra sobre el mar, hace del Mediterráneo un espacio estratégico primordial, por lo cual los medios navales más valorados son el arma submarina y las fuerzas de desembarco anfibia», «La seguridad cooperativa en la región mediterránea», *Boletín de Información* número 240, p. 23, CESEDEN, Madrid.

reducida potencia naval de las previsibles fuerzas antagónicas, que permitirá un control local del mar y disponer de medios aéreos suficientes para neutralizar a la aviación adversaria —si la hay— en la zona de operaciones, finalidad que tratan de satisfacer el Mando Aliado de las Fuerzas Mediterráneas (CAFMED), la Brigada Anfibia británico-holandesa, la VI Flota estadounidense, y la EUROMARFOR, en la que la iniciativa italiana sobre el establecimiento de una Brigada Anfibia italo-española trata de contrapesar la preponderancia sajona en este campo.

Por otro lado, la creciente influencia de la opinión pública sobre la política presupuestaria de los gobiernos en materia de defensa, como consecuencia de la evolución de la situación mundial, según queda dicho, sugiere que la entidad de las grandes unidades disponibles en permanencia, para su empleo inmediato, se oriente al tipo brigada. Estas fuerzas —en las que el adiestramiento en todo tipo de misiones habrá de servir como multiplicador de su eficacia—, por su menor tamaño, ofrecerán en caso de combate menor vulnerabilidad para ser batidas en detalle pero necesitarán reservas potentes y rápidas, con medios blindados y acorazados y helicópteros, para actuar contra las posibles penetraciones enemigas mediante contraataques preplaneados sobre zonas de destrucción frente a posiciones de bloqueo sólidamente apoyadas en el terreno, y deberán contar con medios capaces de garantizar el flujo del apoyo logístico hacia las unidades de vanguardia para sostener su capacidad de combate; que, para maniobrar por los flancos, requerirán movilidad y posibilidad de llevar a cabo rápidas penetraciones mediante el empleo de vehículos de diverso tipo y helicópteros; y deberán tener gran capacidad de reconocimiento aéreo, terrestre y anfibio así como de vigilancia y de mando y control, comunicaciones e inteligencia para evitar el grueso del enemigo y sus reservas; serán fuerzas con la versatilidad necesaria para variar su organización operativa de modo que sea posible y fácil flexibilizar la aplicación de su potencia combativa, para adaptarlas a las diferentes necesidades surgidas como consecuencia de variaciones en la situación; necesitarán una gran capacidad para articular fuegos de potencia variable, no sólo contracarro y antiaéreo sino para poder aplicar los necesarios de artillería, fuego naval y aéreo, para imponer decisiones de la comunidad internacional tomadas en los foros adecuados —como se aplicaron contra los serbobosnios en la antigua Yugoslavia en el año 1995— o incluso, de ser necesario, para aislar, retrasar y desarticular a las fuerzas enemigas, solapar las zonas de acción de los batallones, batir espacios y zonas de destrucción, y proporcionar apoyo inmediato a las unidades de primer escalón.

## Acción política

En el ámbito político, existe dentro de la cooperación estratégica un nexo entre los ámbitos militar y político. El intercambio de actividades militares y la realización de ejercicios combinados con alternancia nacional en cuanto al compromiso en la organización de las actividades, puede aportar tanto efectos disuasorio como de fomento de la confianza entre los países, que podría aumentarse por el procedimiento de ampliar estas actividades al nivel de la cooperación multinacional. Es decir, organizar ejercicios y actividades de las fuerzas multinacionales con potenciales países generadores de riesgo.

En este aspecto, será de la mayor importancia la cooperación militar hispano-franco-italo-portuguesa en el ámbito de la creación de medidas para el fomento de la confianza y la seguridad CSBM (*Confidence and Security-Building Measures*), con sus vecinos mediterráneos, que puede llegar hasta la cooperación militar, como apunta Gonzalo Parente (27): ...se favorece la paz directamente con la organización de la cooperación militar.

Pero cuando una contingencia se presenta, la respuesta política en el caso de la cooperación estratégica hispano-franco-italo-portuguesa se articulará a través de acciones políticas y diplomáticas en los foros internacionales y las legaciones correspondientes, como resultado del proceso de deliberaciones y consultas al más alto nivel entre capitales, desencadenado por la crisis, para la toma de las decisiones políticas. La dirección política corresponderá al Comité Interministerial de alto nivel de composición diferente según el país, pero que viene a recaer en los jefes de la Defensa y los directores de Política de Defensa, en los Ministerios de Defensa, y los directores de Seguridad y Desarme de los Ministerios de Exteriores.

Una vez adoptada la decisión del empleo de las fuerzas por los Estados involucrados, las autoridades competentes transferirán el control operativo de las unidades de la fuerza al comandante de la operación designado, a quien se tendrá que dar una directiva inicial (con unos medios y una misión perfectamente claros). La dirección ejecutiva y el control lo llevarán el Grupo Político-Militar *ad hoc* —también de composición interministerial

---

(27) PARENTE, G. «Una aportación española a la seguridad cooperativa en el Mediterráneo Occidental: la cooperación anfibia», *Boletín de Información* número 243, p. 61. CESEDEN, Madrid.

Exteriores Defensa— que, apoyado en células de crisis asentadas en las respectivas capitales tomará las decisiones de manera consensuada.

## Conclusiones

Evidentemente, la cooperación estratégica hispano-franco-italiana se basa en la existencia de unos riesgos análogos; la falta de garantías de actuación de la UEO; los titubeos de los aliados alejados de los aires mediterráneos, a quienes poco o nada preocupan los riesgos de los ribereños; pero, sobre todo, el recelo a la postura estadounidense ante una contingencia que allí —para bien o para mal— se vea de exclusiva competencia europea, cual ocurrió durante varios años con Bosnia hasta que motivos electorales señalaron a sus dirigentes la conveniencia actuar como así han hecho desde entonces.

Parece claro, que las principales causas generadoras de contingencias serán las diferencias existentes entre países más y menos desarrollados, debido a las grandes desigualdades existentes en el área. Ciertamente es que la ayuda a las zonas menos favorecidas tiene que consistir en un esfuerzo global político, económico y tecnológico, que ofrezca soluciones adecuadas a cada caso concreto como se ha acordado en la Conferencia Euro-mediterránea de Barcelona, pero ya hemos podido comprobar que la paz sin intervención no siempre es posible. Cuando la crisis del Golfo, los países libres se cercioraron que la única alternativa que el dictador iraquí había dejado era hacer lo que se hizo. Pero el corolario era entender que la solidaridad manifestada contra la agresión a la soberanía kuwaití, debería servir como ejemplo para sustentar las futuras coaliciones que se formasen para neutralizar los riesgos que pudieran afectar al orden y la estabilidad internacionales. Sin embargo, en la antigua Yugoslavia la decisión —una acción enérgica contra Milosevic y su marioneta Karadzic— tardó tres años en tomarse y sólo fue posible cuando se hicieron coincidir una serie de factores simultáneamente, una vez alcanzado el convencimiento de que sólo una intervención decidida podría poner fin a la mortandad en que las facciones parecían recrearse; y ante la tragedia de los Grandes Lagos, la decisión también ha sido imposible de tomar... sin la implicación norteamericana.

La conclusión se muestra evidente: la cooperación estratégica hispano-franco-italiana (más la aportación portuguesa) ante posibles contingencias deberá aceptar la eventualidad de que la paz se trunque, y ser capaz de

conjugar la acción política a través de los foros internacionales y la generación de medidas para el aumento de la confianza, con el respaldo de la disuasión o la capacidad de acción de fuerzas militares que deberán poder ser aplicadas donde sea necesario, cuando sea necesario y como sea necesario, como única garantía para conjurar el factor de incertidumbre que la cambiante y confusa situación mundial introduce en los problemas geoestratégicos de los países aquí tratados, separadamente o como parte de la PESC.

En resumen: colaborar para poder actuar en el Mediterráneo, en África, o en donde convenga a la defensa de sus intereses; continuar la aproximación política hacia los países que pueden generar contingencias, a fin de prevenirlas; y contribuir a buscar las capacidades propias –pero, sobre todo autónomas– que permitan afianzar el papel mundial de ese ejercicio teórico que todavía es la PESC europea.