Hacia un nuevo sistema de seguridad global

Luis V. Pérez Gil
Becario de Investigación de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Introducción

En 1993, el Secretario General de Naciones Unidas BUTROS GHALI escribió: «The passing of an old order does not of itself create a new order»[1].

Ciertamente, desde la fragmentación del imperio soviético nos encontramos en una etapa acelerada de la Historia, en la que cambios profundos en el sistema internacional se suceden con una rapidez abrumadora. A pesar de que diversos teóricos afirman que se trata de una etapa de transición entre un sistema y otro, más bien nos hallamos ante una modificación en las partes del sistema, si nos atenemos a la teoría sistémica tal como fue formulada por KAPLAN y luego ROSECRANCE. Pero es más, la desaparición de la Unión Soviética y el repliegue de la única potencia hegemónica existente (los Estados Unidos de América) actualiza la discusión de si un mundo multipolar es menos estable que un sistema bipolar. Aunque no sea éste el lugar para tratar este planteamiento[2], no cabe duda de que es en el enfoque de la

[1] BUTROS GHALI, B.: «An agenda for Peace: Once Year Later», *ORBIS A Journal of World Affairs* vol. 37, 3, 1993, pp. 323-332, p. 323.

[2] En torno a esta cuestión, véase DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R.: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993,

seguridad donde las mutaciones del sistema causan mayores estragos, pues los cambios son más repentinos, y por tanto, más imprevisibles.

Una reflexión pausada de este proceso en los sistemas de seguridad mundial y europeo nos puede permitir sacar algunas claves —pocas, pero relevantes— para comprenderlo mejor. En esta línea se inserta el presente trabajo, que pretende realizar una reflexión en torno a las aportaciones de diversos teóricos y líderes políticos acerca del «nuevo sistema de seguridad global» y del escenario político-estratégico que nos habremos de encontrar a comienzos del siglo XXI.

Un nuevo concepto de seguridad global en el umbral del siglo XXI

Como ha dicho MACKINLAY, las teorías estratégicas y las fuerzas que las sustentan acostumbran a desarrollarse por etapas. El colapso de las estructuras de seguridad de la guerra fría y la creciente importancia de las Naciones Unidas como centro de mando de las fuerzas internacionales están conduciendo a un nuevo capítulo del desarrollo estratégico[3].

En el actual período de postguerra fría, se opera en otro ambiente de seguridad completamente distinto del que existió antes de la caída del Muro de Berlín[4]. Así, las posibilidades de un conflicto Este-Oeste se han tornado remotas[5], y los futuros riesgos de la seguridad serán de tipo multifacético, multidimensional y difíciles de predecir. En el nuevo orden estratégico, la amenaza ha sido sustituida por los riesgos[6].

Sin embargo, en el mundo académico, los teóricos de la seguridad han tardado en reorientarse hacia los asuntos de la nueva era. En este proceso de reorientación ha

---

pp. 171-174 (trad. de *Contending theories of international relations: A comprehensive Survey*. Nueva York: Harpers Collins, 1990).

[3] MACKINLAY, J.: «Una nueva doctrina para los noventa», *Revista Española de Defensa* 72, 1994, p. 66.

[4] Aunque el final de la guerra fría no puede datarse con claridad, véase la interesante reflexión de CROFT, S. en el prólogo de DORMAN, A. y TREACHER, A.: *European Security. An introduction to security issues in post-cold war Europe*. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1995, pp. IX-X.

[5] En este sentido se pronunció el Coronel General V. Samsonov, Jefe del Estado Mayor General de la Fuerzas Armadas Unificadas de la CEI: «Hoy en día podemos decir que la posibilidad de que se desencadene una guerra nuclear mundial o un conflicto a gran escala con el empleo de armamento convencional es mínima» (*Krasnaya Zvezda* (03.07.1992), diario del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa).

[6] CARR, F. y IFANTES, K.: *NATO in the New European Order*. Londres: MacMillan Press, 1996, pp. 154-155.

surgido el concepto de «doctrina de la integración», que aporta una nueva noción de seguridad para el inicio del siglo XXI, consistente en conseguir que todos los países del planeta respondan a unos mismos principios de conducta, aceptados universalmente, para disfrutar de la paz y la estabilidad necesarias para el desarrollo de toda la comunidad internacional. Al mismo tiempo, el concepto de «seguridad colectiva» frente al anterior de «defensa colectiva» introduce un cambio sustancial en la moderna percepción de la seguridad[7], sustituyendo la dinámica del enfrentamiento de bloques por el objetivo de la estabilidad del orden político-estratégico triunfante y, como principio regulador de las relaciones internacionales, el diálogo constructivo[8].

El establecimiento de esta doctrina correspondería a la ONU, una vez renovada[9], pues como han dicho Alvin y Heidi TOFFLER, resulta ingenuo suponer que la ONU, con su actual estructura, podría extinguir las llamas de la guerra sólo con que contara con el apoyo financiero adecuado[10]. Efectivamente, en un mundo donde las fuerzas no nacionales ejercen un poder cada vez mayor, no es posible lograr o mantener la paz sin el concurso de las organizaciones internacionales regionales, en particular las de naturaleza defensiva, las organizaciones no gubernamentales[11], las empresas mul-

[7] Acerca del concepto de «seguridad colectiva», véase CALDUCH CERVERA, R.: «La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva europea», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* 11, 1996, pp. 121-145, en concreto pp. 123-132.

[8] SEMINATORE, I.: «Les relations internationales de l´après-guerre froide: une mutation globale», *Études internationales* vol. XXVII, 3, 1996, pp. 603-638, en concreto pp. 603-610.

[9] Para nosotros renovación no equivale a reforma, pues como ya expresamos en un trabajo anterior, «... frente a las voces que propugnan la reforma de la Carta para adecuarse a los nuevos tiempos, emerge de una interpretación teleológica y flexible de la Carta, un nuevo rôle para los órganos de las Naciones Unidas, en particular para el Consejo de Seguridad en tanto garante de la paz y la seguridad internacionales.» (GARRIDO CÓRDOBA, A. y PÉREZ GIL, L.: «Consideraciones acerca del instrumento jurídico de establecimiento de Tribunales penales internacionales», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* 13, 1996, pp. 219-236, en concreto p. 236.

[10] TOFFLER, Alvin y Heidi: *Las guerras del futuro*. Barcelona: Círculo de Lectores, 1994, p. 317. A 31 de julio de 1996, las cuotas pendientes de pago a la Organización ascendían a 3.000 millones de dólares, de los cuales 800 millones correspondían al presupuesto ordinario y 2.200 millones a los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz; y sólo 83 Estados miembros habían cubierto sus cuotas íntegramente (BUTROS GHALI: *Memoria sobre la labor de la Organización en el año del cincuentenario*. Nueva York: Naciones Unidas, 1996, pp. 63-65).

[11] CHEMILLER-GENDREAU, M.: «Les Nations unies confisquées», *Le Monde diplomatique*. Colección Manière de voir 29, 1996, pp. 14-17, p. 17.

tinacionales[12] y otros actores de la comunidad internacional[13]. Todos los partícipes del sistema global del próximo siglo, y cuya influencia ya es notoria, habrán de intervenir en la formulación de las estrategias de la ONU para la paz.

Así pues, esta doctrina de la integración sería llevada a efecto por un sistema de seguridad mundial basado en diferentes organizaciones regionales, repartidas por todo el mundo[14], algunas de ellas solapadas o superpuestas, de forma que la seguridad en cualquier punto del planeta pueda estar garantizada en todo momento.

Durante la guerra fría la capacidad institucional de la ONU para realizar operaciones de carácter defensivo nunca se puso realmente a prueba[15]. Consecuentemente, cuando las nuevas misiones de carácter operativo surgidas tras el final de la guerra fría comenzaron a exigir, de repente, una capacidad militar mucho mayor y más compleja, el sistema vigente entró en crisis. Las dificultades prácticas que conlleva la gestión de operaciones de gran alcance se han visto fuertemente incrementadas por una falta generalizada de visión conceptual. Por lo tanto, las fuerzas de la Organización han continuado movilizándose de la misma forma *ad hoc* que lo hacían las anteriores fuerzas de mantenimiento de la paz.

Resulta claro que la nueva capacidad operativa de la ONU implica algo más que el simple mantenimiento de la paz. Esta nueva capacidad se diferencia de las operaciones tradicionales de paz porque en la zona de conflicto, no estará claro que medie el consentimiento de las partes beligerantes a las actividades de la Organización[16]. En consecuencia ya no se trata de una presencia simbólica, sino de fuertes contingentes militares con poderosos medios de combate. En este escenario, las fuerzas que operen bajo mandato de la ONU deben actuar de manera imparcial entre las partes, conseguir y mantener el respeto de la población civil hacia el plan acordado y, sobre todo, dar apoyo a los objetivos políticos de la Organización a largo plazo como parte de un proyecto multifuncional[17].

---

[12] Véase *in extenso* MERLE, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial (2ª ed. ampliada y revisada), 1991, pp. 430-451 (trad. de *Sociologie des relations internationales* [4e ed.]. París: Dalloz, 1988).

[13] JORDAN, A., TAYLOR, W. y KORB, L.: *American National Security*. Baltimore: The John Hopkins University Press (3ª ed.), 1989, pp. 20-22.

[14] BUTROS GHALI: «An agenda for Peace: Once Year Later», op. cit., pp. 330-331.

[15] PEÑAS MORA, J.: «Problemática de las operaciones de paz», *Boletín de Información del CESEDEN* 247, 1996, pp. 33-70, especialmente pp. 48 y ss.; véase también BUTROS GHALI: «Empowering the United Nations», *Foreign Affairs* 1992-1993, pp. 89-102.

[16] PEÑAS MORA: «Problemática de las operaciones de paz», op. cit., pp. 50-52.

[17] Para este párrafo y el anterior véase in extenso: *Las misiones de paz de la ONU* (obra colectiva). Monografías del CESEDEN 18. Madrid: Ministerio de Defensa, 1995.

Aunque algunos expertos y el anterior Secretario general de la ONU, Butros Ghali, plantearon la posibilidad de que la Organización tuviera a su disposición una Fuerza de Reacción Rápida permanente[18], la mayoría de las voces se pronuncian en el sentido de que no es necesario que tenga sus propias fuerzas de combate bajo control del Secretario General. Lo más apropiado es que, como ha ocurrido hasta ahora, la ONU a través del Consejo de Seguridad establezca el mandato y el cumplimiento del mismo corresponda a una coalición regional que actuaría en nombre de la Organización. Sin embargo, como vía intermedia, se abre paso la idea de crear unas fuerzas de reserva, que estarían puestas a disposición del Secretario General de la ONU en las condiciones que se determinasen, lo que permitiría superar incertidumbres y problemas de carácter logístico y de despliegue[19]. La base jurídica para el establecimiento de estas fuerzas podría encontrarse, quizás, en el artículo 2.5 de la Carta de Naciones Unidas.

En este sistema de seguridad global, la premisa básica parte de la consideración de que cada región del planeta debe ser capaz de contribuir a la estabilidad y la paz de su área, estableciendo su propia estructura de seguridad. Por regla general, según CAFLISCH, una acción pacificadora proveniente del exterior, cualquiera que sea su naturaleza, es más tolerada por el Estado o los Estados destinatarios si emana de un organismo regional, apoyado por contingentes regionales, que si es obra de una organización universal que opera con fuerzas provenientes de países extraños o de grandes potencias, cuya participación no siempre es vista de buen grado. De esta manera, todas las organizaciones regionales de seguridad participan de forma solidaria, dentro de sus posibilidades, en la consecución de la paz y la seguridad internacionales. En el pasado la vía sugerida ha sido poco y mal utilizada, debido, sobre todo, a la debilidad de los instrumentos regionales existentes, que en general se han limitado a una diplomacia preventiva, pues los demás aspectos de la seguridad colectiva han sido sacrificados en aras de la soberanía de los Estados[20]. En Europa hasta 1995 se habían realizado algunas tentativas en este sentido, esencialmente bajo el impulso

[18] MORENO, R.: «La ONU se reagrupa», *Revista Española de Defensa* 84, 1995, pp. 54-56. Para Alvin y Heidi TOFFLER «los Gobiernos que no quisieran enviar a sus jóvenes a morir en combate contra fuerzas [de países en que poco se juega el interés nacional], tal vez mostrasen menos reservas a la hora de permitir que la ONU recurriera una fuerza apolítica y profesional, constituida por voluntarios de muchas naciones, una unidad de despliegue rápido. O contratada sólo por la ONU.» (*Las guerras del futuro*, op. cit., p. 319).

[19] CORTES GENERALES: *Los nuevos retos y la reforma institucional de las Naciones Unidas*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995, pp. 17-18.

[20] CAFLISCH, L.: «La seguridad colectiva», *Revista Española de Defensa* 82, 1994, pp. 66-67.

traumatizante de la crisis yugoslava[21]. Efectivamente, la situación en la antigua Yugoslavia y sus implicaciones para la seguridad europea llevaron a la OTAN a poner sus fuerzas al servicio de la ONU, acuerdo adoptado en la Cumbre de diciembre de 1992 en estos términos:

> Confirmamos la disposición de la Alianza para apoyar, caso por caso y de acuerdo con nuestros procedimientos, operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que tiene la responsabilidad primaria en la paz y la seguridad internacionales. Estamos dispuestos a responder positivamente a las iniciativas que el Secretario General de las Naciones Unidas pueda adoptar para pedir la asistencia de la Alianza en aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

De esta manera, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante la resolución 1.031 (1995) de 15 de diciembre de 1995, autorizó el despliegue de una fuerza militar multinacional de ejecución de los Acuerdos para la Paz en Bosnia-Herzegovina (IFOR)[22]. Dicha fuerza estaba integrada por tropas de la OTAN y de otras naciones europeas y no europeas.

Así pues, en una primera aproximación este sistema de seguridad global estaría estructurado en organizaciones colectivas que garantizarían la estabilidad y la seguridad de cada región. Actuarían en áreas geoestratégicas determinadas, por ejemplo, en el Mediterráneo-Norte de África, África subsahariana, Oriente Medio, Subcontinente Indio, Pacífico, Sudamérica y Caribe, además de Eurasia y la región euroatlántica. Como hemos visto, la OTAN puede servir como modelo en cuanto a la estructuración y cometidos en los niveles político y estratégico-militar[23], mientras que otras organi-

---

[21] La Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) elaboró unos procedimientos de mediación y solución pacífica de conflictos, incluidos los previstos por el Convenio Europeo de Conciliación y Arbitraje, de 15 de diciembre de 1992. La CSCE, nacida para servir de puente entre el Este y el Oeste durante la guerra fría, pasó a convertirse en la OSCE en la Cumbre de Budapest de 5 y 6 de diciembre de 1994, y confirmar de este modo su vocación como foro permanente de debate paneuropeo. Véase al respecto GHEBALI, V.-Y.: «Le future de la Conference pour la Securité et la Coopération en Europe», *Défense Nationale* 3, 1994; también del mismo autor: «The CSCE Forum for Security Cooperation: The Opening Gambits», *NATO Review* vol. 41, 3, 1993.

[22] ORTEGA TEROL, J.: «El Acuerdo para la Paz en Bosnia-Herzegovina», *Meridiano* CERI 8, 1996, pp. 4-7.

[23] Discrepamos de la opinión de ARGUMOSA PILA, J., en cuanto a que la OSCE pueda servir como modelo a otras organizaciones regionales de carácter militar o defensivas («Una nueva OTAN para una nueva era», *Ejército* 664, 1995, pp. 13-23, p. 19).

zaciones regionales de carácter político, como la OEA, la OUA, el Foro Regional de la ASEAN o la Liga Árabe sufrirán transformaciones necesarias para configurar la nueva arquitectura de seguridad. Sin embargo, la falta de una estructura anterior retrasará la formación de una estrategia colectiva en la zona próxima al Pacífico, aunque algunos autores pronostican el comienzo de algo parecido a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)[24]. Es en este nuevo marco de seguridad donde la moderna doctrina de la integración conforma un todo sistematizado.

La existencia de diferentes organizaciones regionales de seguridad que cubran todas las regiones geoestratégicas del planeta proporcionará claras ventajas, especialmente por tres razones:

1. Dará continuidad al sistema global de seguridad haciéndolo más sólido, al no existir zonas oscuras;

2. Evitará la necesidad de marcar límites de fronteras, eliminando así una de las principales causas de conflictos entre los Estados;

3. Impedirá que cualquier perturbación produzca grandes inestabilidades en el sistema al estar sujetos a los compromisos establecidos entre aliados[25].

Tras el final de la guerra fría, en todo el mundo las organizaciones regionales han experimentado ciertas mejoras estructurales en el marco de este proceso de regionalización acelerado de los sistemas de seguridad colectivos. Sin embargo, en Europa la OSCE se encuentra en franca inferioridad frente a la OTAN o la Unión Europea Occidental (UEO) en cuanto a medios y voluntad política de sus miembros, y su actuación se enmarca en el nivel político de elaboración de mandatos y prevención de conflictos en el ámbito de la seguridad; mientras que la OTAN actuaría en el nivel político-estratégico de adopción de decisiones y como brazo armado de ejecución militar de las mismas[26]. Sin embargo, según GHEBALI, ha de hacerse una doble apuesta para reforzar el papel de la OSCE: por un lado, incrementar los recursos a disposición del Alto Comisariado para las Minorías Nacionales; y por otro, el estre-

[24] En este sentido, en mayo de 1992, el Gobierno del entonces Primer Ministro japonés Miyazawa puso en práctica un grupo de estudio denominado «Mesa Redonda sobre la Región de Asia y el Pacífico en el siglo XXI». La simple enunciación de su nombre revela el interés de Japón por el futuro de la región en conjunto, y en particular por la colaboración con China. De todas formas, es una antigua idea del imperialismo japonés. Sin embargo, habría que tener mucho cuidado con una organización regional bajo la hegemonía japonesa y, eventualmente, china, pues podría darse una bipolaridad muy peligrosa en un sistema regional. Véase al respecto PERRY, W.: «El Pacífico y la paz mundial», *Revista Española de Defensa* 93, 1995, pp. 62-65.

[25] ARGUMOSA PILA: «Una nueva OTAN para una nueva era», op. cit., p. 19.

[26] RUPÉREZ, J.: «Seguridad y cooperación en Europa: de la Conferencia a la Organización», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* 11, 1996, pp. 109-119, en concreto pp. 114-115.

chamiento de las relaciones con la ONU hasta convertirse en su auxiliar privilegiado en la región euroatlántica[27].

Sin embargo, en los movimientos que se están produciendo hacia la regionalización del planeta, la única gran potencia que parece quedar fuera del proceso es la Federación Rusa, que no sabe a qué bloque adscribirse, o si está en disposición de liderar el suyo propio[28]. En todo caso, el papel de la Federación Rusa debe estar encuadrado dentro del concepto de la doctrina de seguridad que se viene señalando, actuando como factor de estabilidad del continente euroasiático, junto con la OTAN, y con una especial influencia en los países denominados el «extranjero cercano», constituido por las repúblicas ex-soviéticas[29]. En este sentido, a comienzos de 1995 se hizo pública la nueva doctrina de seguridad de la Federación Rusa, en la que se hace referencia expresa al derecho que Rusia se arroga para intervenir de modo unilateral en los países de su entorno[30], incluso por la fuerza, siempre que sus intereses o su soberanía se vean amenazados. En efecto, esta doctrina estratégica, que constituye una versión revisada de la vieja doctrina de la «soberanía limitada», formulada en la época Brheznev[31], se proclamó oficialmente en

[27] BELL, W.: «La seguridad en un mundo en transformación: La Asociación para la Paz de Vancouver a Vladivostok», *Inter Nationes Press* SO 11, 1994, pp. 1-14, esp. pp. 6-7.

[28] El primer paso hacia la constitución de un bloque defensivo liderado por Rusia se produjo con el Tratado de Tashkent de Seguridad Colectiva firmado en mayo de 1992. Sin embargo, sólo seis de las once Repúblicas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se adhirieron a este Tratado. Ante el escaso éxito de su iniciativa la Federación Rusa ha optado claramente desde 1993 por la vía de los acuerdos bilaterales de seguridad con las Repúblicas ex-soviéticas. Véase al respecto DORMAN y TREACHER: *European Security. An introduction to security issues in post-cold war Europe*, op. cit., p. 119, y FRÉDÉRICK, B.: «Les frontières incertaines de la Rusie», *Le Monde diplomatique*. Colección Manière de voir 29, 1996, pp. 21-24, especialmente pp. 23-24.

[29] Esto se explica, en gran medida por las palabras de ATTINÀ, F.: «Nell´attuale situazione tecnologica delle capacitá militari, tuttavia, l´interesse a frontiere strategiche appare meno pressante mentre il controllo degli stati circonstanti è considerato, più che in passato, una violazione delle regole di indipendenza e di non ingerenza», *La politica internazionale contemporanea*. Milán: Franco Angeli, 1989, p. 16. Sin embargo, BRZEZINSKI, Z., ex-Consejero de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, ha dicho que la prueba del nueve de la democracia rusa, y de su consiguiente fiabilidad internacional radica en que Moscú renuncie a ejercer una influencia en las repúblicas ex-soviéticas de su entorno. De lo contrario, estaríamos ante un nuevo imperialismo ruso al que habría que contener como al expansionismo soviético de los años cincuenta («The Premature Partnership», *Foreign Affairs* vol. 73, 2, 1994, pp. 67-82).

[30] DORMAN y TREACHER: *European Security. An introduction to security issues in post-cold war Europe*, op. cit., pp. 110 y 116-120.

[31] Véase al respecto CHAUMONT, C.: «Cours Général de droit international public», *Rec. des Cours* 1970 (I), pp. 333-528, en concreto pp. 387-390, y WENDT, A. y FRIEDHEIM, D.:

medio de las negociaciones para la vinculación de la Federación Rusa a la OTAN, dejando traslucir nítidamente las aspiraciones hegemónicas que Rusia pretende ejercer sobre las nuevas repúblicas independientes de la desaparecida URSS[32]. Que la Federación Rusa haga eso, con respeto pleno a la soberanía de estos Estados menores que la circundan, depende también de las recíprocas garantías que se negocien en tal sistema colectivo[33]. En este sentido, el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, ha expresado que una arquitectura de seguridad europea que sea digna de tal nombre debe conceder al país más grande de Europa (no sólo territorialmente) el lugar que le corresponde en el nuevo sistema de seguridad[34].

En este escenario de las nuevas concepciones de la seguridad internacional y de su articulación a través de un armazón de regiones geoestratégicas, así como de las tendencias hacia la regionalización del planeta en los campos de la política y de la economía, es donde debe encuadrarse el futuro sistema de seguridad global.

«Hierarchy under anarchy: informal empire and the East German state», *State Sovereignty as Social Construct* (Biersteker y Weber ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 240-277, en concreto pp. 262-264.

[32] Es de sumo interés en este punto el artículo de BRUSSTAR, J.: «Russian Vital Interests and Western Security», *ORBIS A Journal of World Affairs* vol. 38, 4, 1994, pp. 607-619 (esp. pp. 609-611). Este autor expresa que, de hecho, la Federación Rusa continúa la búsqueda de las mejores vías para poder mantener su influencia en los países del entorno cercano. De esta manera, destaca las cinco vías principales discutidas en Moscú: 1) incorporación (total o en parte) a Rusia (modelo de la URSS); 2) dominación política y económica total por Rusia, pero con independencia nominal (viejo modelo de la Europa central y oriental); 3) control directo de Rusia (sea formal o informal) sobre todas las cuestiones de seguridad (especialmente, Fuerzas Armadas), pero con autonomía política; 4) asesoramiento y apoyo logístico de Rusia a las fuerzas indígenas, pero con independencia política (doctrina «Nixonov»); 5) extensión de la influencia de Rusia sobre las cuestiones de seguridad, pero con independencia política y económica (hasta hace poco, modelo de Finlandia). Véase también CALDUCH CERVERA: «Rusia y la seguridad europea», *Revista Española de Defensa* 83, 1995, pp. 60-63.

[33] PALAU, J.: «La Federación Rusa y la Alianza Atlántica», *Revista Española de Defensa* 71, 1994, p. 68.

[34] SOLANA, J.: «OTAN: hacia la cumbre de Madrid», *Revista Española de Defensa* 109, 1997, pp. 36-37. En este sentido se pronuncian la mayoría de los autores; véase al respecto SEMINATORE: «Les relations internationales de l´après-guerre froide: une mutation globale», op. cit., p. 604.

El futuro de la seguridad europea: La OTAN y La UEO

1. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La OTAN se creó en la guerra fría bajo la tesis de la «doctrina de la contención». El enfrentamiento de las dos grandes potencias a escala mundial debilitó e hizo impracticable llevar a efecto el fin primordial de la recién creada ONU: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En este clima de enfrentamiento, y como una de las más destacadas características de la guerra fría, se produjo el nacimiento de un complejo sistema de alianzas político-militares y económicas. Sus fines eran facilitar la cooperación entre los países de un mismo bloque y marcar su territorio frente a cualquier intento expansionista del adversario. Para justificar su creación, las grandes potencias se acogieron al artículo 51 de la Carta de la ONU, que reconoce el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, y al artículo 52, que permite el establecimiento de acuerdos regionales[35].

Sin duda, la más importante de estas alianzas ha sido la OTAN, creada por el Tratado de Washington de 4 de abril de 1949. En el artículo 5 los Estados miembros se obligaron a ejercer el derecho de legítima defensa individual y colectiva en caso de un ataque a cualquiera de las partes (en Europa o en América del Norte). En este sentido, el éxito de la OTAN ha sido absoluto por cuanto cumplió su cometido como alianza militar defensiva durante los cuarenta años que duró la guerra fría[36].

No obstante, tras el colapso del sistema soviético, la comunidad euroatlántica se encontró con dos opciones: la primera era mantener la estructura de seguridad existente, con los cambios que se hiciesen necesarios para acomodarse a la nueva situación, y la segunda, llevar a cabo una modificación radical del sistema defensivo, creando una nueva arquitectura de seguridad[37]. Tras las decisiones tomadas por los

---

[35] Como ha expresado OSGOOD, R., la base jurídica de estas alianzas es un convenio formal que obliga a los Estados a cooperar en el uso de los recursos militares contra uno o varios Estados concretos y que suele obligar a uno o más de los signatarios a emplear la fuerza o a estudiar el empleo de la fuerza en circunstancias estipuladas (citado en TOFFLER: *Las guerras del futuro*, op. cit., p. 11).

[36] Véase BRAVO GUERREIRA, C.: «La defensa europea: capacidades y potencialidades», *La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa. European Common Security (CSP) and Defence Policy*. Monografías del CESEDEN 16. Madrid: Ministerio de Defensa, 1995, pp. 275-298, p. 278.

[37] Una tercera alternativa planteada fue la desaparición de la OTAN. Sin embargo, como ha expresado RUPÉREZ, en las circunstancias actuales la desaparición de la Alianza volatilizaría la seguridad y la estabilidad sin que ninguna otra agrupación de Estados estuviera en situación de garantizar su continuación o su herencia («Seguridad y cooperación en Europa: de la Conferencia a la Organización », op. cit., p. 116); en el mismo sentido se pronuncia CALDUCH: «La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva europea», op. cit., p. 139.

Estados miembros de la Alianza en las Cumbres de Londres (julio de 1990), Roma (noviembre de 1991)[38] y Bruselas (enero de 1994), la comunidad euroatlántica eligió la primera alternativa. Efectivamente, la OTAN ha centrado su atención en el reforzamiento de su papel político y en la contribución que con otras organizaciones regionales puede realizar para el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales, indispensables en el actual proceso de cambio en que se encuentran inmersas las estructuras de seguridad europeas[39].

De esta manera, en la actualidad la OTAN se enfrenta a cuatro grandes retos de futuro: 1) la transformación de la propia Organización; 2) el mantenimiento de la unidad euroatlántica; 3) la ampliación a los Estados del Este de Europa[40], y; 4) la prevención de conflictos y control de crisis. Sin embargo, lo realmente importante de este proceso de cambio es establecer claramente cuál es el grado o magnitud de la transformación que debe acometer la Organización para que sea capaz de hacer frente, con éxito, a las nuevas condiciones planteadas por el final de la guerra fría.

La OTAN deberá asumir e incluir los siguientes factores inexistentes en la etapa anterior:

a) nueva doctrina de seguridad, acorde con el concepto de doctrina de la integración;

b) nuevos escenarios;

c) nuevas misiones (ayuda humanitaria, mantenimiento de la paz bajo mandato de la ONU y de la OSCE);

d) nuevas tareas y cometidos derivados del proceso de Asociación para la Paz;

e) nuevo funcionamiento militar de la Alianza, que tendrá en las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC) su elemento clave[41];

---

[38] En la Cumbre de Roma la Alianza hizo público su «Nuevo Concepto Estratégico»; en este documento, inspirado en la visión global de los problemas de la seguridad, se exponían los principios y las potencialidades sobre el papel que habría de desempeñar la OTAN en el futuro sistema de seguridad europeo. Véase OTAN: *Manual de la OTAN*. Bruselas: Oficina de Información y Prensa de la OTAN, 1995, pp. 37-49. El texto íntegro del «Nuevo Concepto Estratégico» se encuentra en pp. 235-250.

[39] OTAN: ibídem, pp. 21-28.

[40] Y la no menor preocupación sobre el coste de esta ampliación; al respecto véase ASMUS, D., LARRABEE, S. y KUGLER, L. de la RAND Corporation: «¿Qué costará la ampliación de la OTAN?», *Survival* vol. 38, 3, 1996, traducido en *Boletín de Información del CESEDEN* 248, 1996, pp. 79-101.

[41] TAFALLA, A.: «El futuro militar de la OTAN», *Revista Española de Defensa* 82, 1994, pp. 48-49. Las FOCC son núcleos dentro de los principales cuarteles generales de la Alianza preparados para trabajar fuera de la Estructura Militar Integrada. De esta manera, la UEO podría llevar a cabo operaciones con la creación de cuarteles generales *ad hoc* que dirigirían las tropas aportadas por los Estados miembros y se apoyarían en la infraestructura y la logística de la OTAN.

f) mayor compromiso de los Aliados europeos a la seguridad colectiva, a través de la UEO o de la futura identidad de defensa europea[42].

Si además de la inclusión de estos factores, se considera, como hemos dicho anteriormente, la ampliación de la OTAN, habrá que tener en cuenta: 1) la presencia de nuevos miembros; 2) nuevos procesos de adopción de decisiones (la clave de la futura OTAN) y; 3) la inclusión dentro de la Alianza de problemas étnicos, nacionalistas, religiosos y territoriales, hasta ahora prácticamente inexistentes[43], en una transición muy prolongada por lo peligrosa que resulta.

En este marco se inscribe la iniciativa de la «Asociación para la Paz» (APP), proyecto elaborado por la diplomacia americana para relanzar las relaciones con el Este de Europa y las antiguas repúblicas ex-soviéticas, presentado en la reunión informal de la OTAN de Traveemunde en diciembre de 1993. A su vez, tanto la APP, concepto que suponía un salto cualitativo en el carácter de las relaciones mantenidas hasta entonces, como la idea de la expansión de la OTAN fueron formalmente aceptadas en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994[44]. El documento, denominado «Asociación para la Paz: Invitación», firmado por los países miembros de la Alianza, decía:

> Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Alianza del Atlántico Norte, basándonos en la estrecha y duradera asociación existente entre los Aliados de América del Norte y Europa, nos comprometemos a intensificar la estabilidad y la seguridad en toda Europa. Es nuestro deseo, por tanto estrechar los lazos que nos unen a los Estados democráticos del Este. Reiteramos que la Alianza, como estipula el artículo 10 del Tratado de Washington, sigue dispuesta a admitir como miembros a otros Estados europeos que estén en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios de dicho Tratado y de contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte. Esperamos y nos congratularíamos con la incorporación a la OTAN de los Estados democráticos del Este, si bien como parte de un proceso evolutivo y tomando en consideración el desarrollo político y de seguridad de toda Europa. Hemos lanzado hoy un programa inmediato y práctico que transformará las relaciones entre la OTAN y los Estados que participen en él. Este nuevo programa va más allá del diálogo y la cooperación para forjar una verdadera asociación: una Asociación para la Paz. (...) La participación activa en dicha Asociación tendrá una especial importancia dentro del proceso evolutivo de la expansión de la OTAN.

---

[42] ARGUMOSA PILA: «Una nueva OTAN para una nueva era», op. cit., p. 21.

[43] BUHIGAS, J.L.: «OTAN: el debate de la ampliación», *Revista Española de Defensa* 72, 1994, pp. 46-49.

[44] DEZCALLAR, J.: «Un nuevo concepto de seguridad en Europa», *Política Exterior* 43, 1995, pp. 29-49, esp. pp. 40-41.

En suma, actualmente el proceso de APP constituye un período de transición hacia la próxima etapa, la ampliación de la Alianza, con la que se pretende llenar el vacío de seguridad creado en Europa central y oriental tras la desintegración de la Unión Soviética. De hecho, la APP proporciona un medio por el cual los socios pueden participar en el ritmo y nivel de integración que ellos determinen, dentro del abanico definido de actividades de cooperación[45]. Sin embargo, como ya han expresado varios autores, la APP debe comenzar con la premisa de que existe una diferenciación estratégica en cuanto a los Estados partes: no todos los Estados son iguales en los cálculos estratégicos de Occidente[46]. Y esto es así, por cuanto los miembros de la Asociación se ven cubiertos, de hecho, por el artículo 4 del Tratado de Washington, que estipula la celebración de consultas respecto a las amenazas fuera del área de la OTAN[47].

De cara a la ampliación, es evidente que la mayoría de los posibles candidatos tendrían que pasar por un período de transición. Para HUNTER, la APP revierte este proceso y se convierte en una transición por adelantado. Es decir, para algunos países será un preludio a la incorporación plena. Por el contrario, para otros, que no van a integrarse a corto plazo o que no contemplan esta posibilidad en absoluto, el objetivo es la constitución de un foro europeo de seguridad que les conceda la oportunidad de comprometerse directamente con los trabajos de la Alianza[48].

A pesar del éxito de la fórmula de la APP[49], el proceso de ampliación de la OTAN ha pasado por serias dificultades, puestas de manifiesto principalmente en la Cumbre del Consejo Atlántico de Bruselas de diciembre de 1994 y la Cumbre de la CSCE de 4 y 5 de diciembre del mismo año. El Comunicado final de la Cumbre de la Alianza llegó a un acuerdo de compromiso: «El año 1995 se dedicará a realizar un estudio detallado para determinar cuáles son los objetivos de la ampliación, cómo será la forma, los principios que deben regirla y las implicaciones del estatuto de miembro»[50]. Sin embargo, con ocasión de la reunión celebrada en Moscú el 9 de mayo de 1995, para conmemorar el final de la guerra en Europa, el Presidente Boris Yeltsin

[45] BELL: «La seguridad en un mundo en transformación: La Asociación para la Paz de Vancouver a Vladivostok», op. cit., pp. 2-3.

[46] BRZEZINSKI: «La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN», *Política Exterior* 43, 1995, pp. 14- 28, p. 16.

[47] BRZEZINSKI: ibídem, pp. 26-27.

[48] HUNTER, R.: «La Asociación para la Paz y la OTAN», *Revista Española de Defensa* 81, 1994, p. 82.

[49] Después de bastantes reticencias, el 22 de junio de 1994. Rusia firmó el Documento Marco de la APP.

[50] Este estudio se plasmó en el documento *Study on Nato Enlargement* de septiembre de 1995. Bruselas: Oficina de Información y Prensa de la OTAN, 1995.

reiteró su oposición a la ampliación de la OTAN, y en la Cumbre de la CSCE, celebrada en Budapest en diciembre, amenazó con una etapa de «paz fría» en el continente si no se respetaban los derechos de la Federación Rusa como gran potencia[51]. En este sentido, observaba PALAU que una ampliación agresiva de la OTAN equivaldría a dejar a su suerte todo lo que quedase fuera de la misma[52]. Por consiguiente, la asociación con la Federación Rusa debía ser una prioridad[53]. Consecuentemente, el Comunicado final de la Cumbre de Berlín de junio de 1996 fue explícito en este punto:

> ... el proceso de apertura de la OTAN a nuevos miembros no puede crear líneas de división en Europa ni aislar a ningún país (...) El proceso de ampliación de la Alianza es consistente con un más amplio proceso de cooperación e integración que ya está puesto en marcha en la Europa de hoy y que involucra a la Unión Europea y a la UEO, así como a la OSCE (...) Nuestra estrategia es construir una arquitectura de seguridad europea basada en la verdadera cooperación en toda Europa.

En diciembre de 1996 los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN pusieron de manifiesto su intención de llegar a un acuerdo con la Federación Rusa para profundizar y ensanchar la esfera de relación entre la OTAN y Rusia. Así, en enero de 1997 ambas Partes comenzaron a negociar un marco de asociación que abarcaría cuatro grandes áreas: 1) los principios compartidos que constituirían la base de la asociación; 2) la definición de áreas para la cooperación política; 3) los mecanismos de consulta, cooperación y acción conjunta, y; 4) los mecanismos para la cooperación militar[54]. Implícita en la propuesta de asociación se encontraba una incipiente estructura atlántica-euroasiática de cooperación en materia de seguridad. De modo semejante, la iniciativa de reforzamiento de la OSCE, sugerencia formulada a finales de 1993 por el Presidente Boris Yeltsin, satisfaría algunas de las aspiraciones de Rusia[55], y evitaría que Europa volviera de nuevo a estar dividida en dos bloques hostiles[56].

---

[51] Quizás como respuesta a las palabras del Presidente Boris Yeltsin y de los altos mandos de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Estados Unidos declaró que «cualquier amenaza a los países de Europa Oriental sería considerada una amenaza a los Estados Unidos» (citado por BRZEZINSKI: «La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN», op. cit., p. 15). Esta afirmación es, sin lugar a dudas, una demostración del hegemonismo o de la aún existente bipolaridad atenuada.

[52] PALAU: «La Federación Rusa y la Alianza Atlántica», op. cit., p. 68; véase también DORMAN y TREACHER: *European Security. An introduction to security issues in post-cold war Europe*, op. cit., p. 114.

[53] LARRABEE, S.: «La ampliación de la OTAN», *Meridiano CERI* 5, 1996, pp. 4-8.

[54] SOLANA: «OTAN: hacia la cumbre de Madrid», op. cit., p. 37.

[55] BRZEZINSKI: «La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN», op. cit., pp. 22-23.

[56] BRUSSTAR: «Russian Vital Interests and Western Security», op. cit., pp. 618-619.

En efecto, el 14 de mayo de 1997, el Secretario General de la OTAN y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa llegaron a un acuerdo que permitirá una ampliación pacífica y, por tanto, no agresiva de la Alianza a los países de Europa central y oriental. En la denominada «Acta Fundacional de Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación de Rusia» firmada en París el 27 de mayo de 1997, las Partes se comprometen a defender los mismos valores democráticos y cooperar por la paz y la seguridad en Europa.

> La OTAN y Rusia no se consideran ya adversarios. Ellas tienen como objetivo común eliminar los vestigios de la época de la confrontación y de la rivalidad, y acrecentar la confianza mutua y la cooperación. La presente Acta reafirma la determinación de la OTAN y de Rusia de dar forma al compromiso común de construir una Europa estable, pacífica y sin divisiones, una Europa entera y libre, en beneficio de todos sus pueblos. Haciendo este compromiso al más alto nivel político, marca el inicio de una relación fundamentalmente nueva entre la OTAN y Rusia. Ellas tienen la intención de desarrollar, sobre la base del interés común, de la reciprocidad y de la transparencia, una asociación fuerte, estable y durable.
>
> La presente Acta define los objetivos y el mecanismo de consulta, de cooperación, de decisión conjunta y de acción conjunta que serán el núcleo de las relaciones mutuas entre la OTAN y Rusia.

Con esta finalidad se creará en la Alianza Atlántica un Consejo Conjunto Permanente que reunirá a rusos y Aliados a todos los niveles. Sin embargo, esta asociación se ha logrado en un momento de extrema debilidad de la Federación Rusa; en otras circunstancias posiblemente no se hubiese obtenido un compromiso de este tipo sin un más alto coste para los Aliados occidentales[57].

A la luz de lo expuesto, la OTAN, después de efectuar profundos cambios para disponer de la suficiente credibilidad y representar un papel activo para la seguridad euroatlántica, debe encuadrarse dentro de los siguientes supuestos:

a) actuación en el marco de la doctrina de la integración;

b) el fundamento de la Alianza seguirá siendo la unidad transatlántica[58];

---

[57] Como contrapartida Rusia obtiene un aumento de la ayuda económica occidental para su transformación militar y un incremento de los fondos procedentes de la UE. Además accederá al Grupo de los Siete y obtendrá apoyos para entrar a formar parte de otros organismos económicos internacionales. No obstante, el compromiso sobre la ampliación no alcanza a las Repúblicas ex-soviéticas, incluidos los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania).

[58] Ratificada con la firma de la «Nueva Agenda Transatlántica» el 3 de diciembre de 1995 en Madrid, por el Presidente de los Estados Unidos y los Presidente González y Santer por la Unión Europea.

c) los Aliados europeos deberán adquirir un mayor protagonismo;

d) los derechos y deberes de todos los países miembros deberán ser iguales;

e) la nueva estrategia debe responder a cuatro grandes preocupaciones: 1) los objetivos formulados en el seno de la doctrina de la integración; 2) los principios o capacidades estratégicas a aplicar; 3) el marco de actuación o aplicación de esos principios, y; 4) los instrumentos necesarios para conseguir los objetivos señalados;

f) en el campo de las fuerzas multinacionales debe asumir la posibilidad de que fuerzas aliadas puedan actuar en territorio extraeuropeo[59];

g) su proceso de ampliación hacia los países de Europa central y oriental debe estar estrechamente enlazado con los correspondientes de la UEO y la Unión Europea (UE)[60];

h) las fronteras orientales de su territorio estarán pivotando sobre una zona de contacto con el sistema de seguridad liderado por la Federación Rusa;

i) finalmente, la nueva OTAN no debe dejar que la admisión de nuevos miembros suponga la destrucción de su unidad, solidez y cohesión.

2. La Unión Europea Occidental (UEO)

El Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, germen de la UEO, es un Tratado que hasta cierto punto trasciende las estrictas finalidades de un pacto defensivo, según se deduce de su propio título: Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva[61]. A diferencia de la OTAN, la UEO carecía de una estructura militar integrada, lo cual hizo que la Alianza tomase a su cargo, prácticamente desde su fundación en 1949, los aspectos militares de la defensa de Europa occidental. Sin embargo, el tímido proceso de distensión que se produjo en Europa a principios de los ochenta aportó nuevos aires a la integración europea en materia de seguridad y defensa. Los primeros pasos en la revitalización de la UEO se dieron en la Cumbre de Roma (octubre de 1984) cuando los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa definieron a la Organización como un foro de discusión para los problemas de seguridad específicamente europeos.

El siguiente paso se produjo en la Cumbre de La Haya (octubre de 1987), cuando el Consejo de Ministros adoptó la denominada «Plataforma de La Haya». El texto

---

[59] El concepto de «riesgos multidireccionales» ya fue apuntado en 1991 por WEISSLEDER, D., en un artículo sobre la reforma de las estructuras de la OTAN, publicado en *Nato´s Sixteen Nations* (diciembre 1991).

[60] GEREZ, A.: «El protagonismo de la UEO», *Revista Española de Defensa* 35, 1991, p. 55.

[61] DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales* (8ª ed.). Madrid: Tecnos, 1994, p. 342.

recogía un doble objetivo para el futuro: el fortalecimiento de la dimensión de defensa del proceso de unidad comunitaria y la consolidación del vínculo de seguridad transatlántico[62]. Hasta ese momento, la política de defensa había tenido un tratamiento extracomunitario, basado en las alianzas que fueron convenientes en la práctica de la posguerra mundial y de la guerra fría. Pero este esquema, útil para resolver la inexistencia de una Europa política, se mostraba a todas luces insuficiente de cara al proceso de integración que se puso en marcha a mediados de los ochenta[63].

El Tratado de la Unión Europea de febrero de 1992, última etapa hasta ahora del proceso de construcción europea en cuestiones de seguridad y defensa, dedica en su Título V doce artículos a las denominadas «Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común», además de cuatro Declaraciones. Así, el sistema que el Tratado de la UE establece en lo que se ha denominado la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) merece varias precisiones[64]:

a) es el primer intento global que la construcción europea ofrece desde el Tratado de Roma para introducir en la responsabilidad comunitaria las cuestiones relativas a la política exterior, política de seguridad y política de defensa (artículo J.4)[65];

b) sin embargo, lo anterior posee todavía carácter preliminar;

c) política exterior y de seguridad son términos que aparecen íntimamente unidos. Por el contrario, queda establecida una clara diferenciación entre política exterior y de seguridad común y política de defensa. Así, lo relativo a las Fuerzas Armadas y su eventual utilización queda fuera, por el momento, de las políticas comunes;

d) los Estados de la UE declaran su voluntad de definir una política exterior y de seguridad común en la consecución de amplios objetivos: defensa de valores, intereses comunes e independencia, fortalecimiento de la seguridad de la UE y de los Estados miembros, y contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

e) el Tratado de la UE implícitamente reconoce el carácter intergubernamental y, por tanto, poco integrado en el sistema de adopción de decisiones de la PESC;

---

[62] SANZ, J.M.: «Las piezas del rompecabezas de seguridad europeo», *Revista Española de Defensa* 74, 1991, pp. 52-54.

[63] Para el proceso de integración europea de seguridad y defensa desde sus orígenes, véase in extenso MAURY, J-P.: *La construction européenne. La sécurité et la défense*. París: Presses Universitaires de France, 1996.

[64] RUPÉREZ: «La seguridad europea: entre la UE y la OTAN», *Revista Española de Defensa* 74, 1994, pp. 68-72. Véase in extenso ROBLES CARRILLO, M.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw Hill, 1997, pp. 105-125.

[65] Atrás quedó el fallido intento de poner en marcha la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954.

f) la incursión en el terreno de la política de defensa incluye la petición a la UEO de formar parte de la Unión Europea para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (artículo J.4.2 y Declaración nº 30).

La referencia expresa a la UEO se realiza en artículo J.4.2: «La Unión pide a la Unión Europea Occidental (...), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias». Este artículo fue desarrollado con cierta extensión en la Declaración nº 30 «relativa a la Unión Europea Occidental», en la que se contemplan, con carácter prioritario, las relaciones con la OTAN. En ella se encuentran los principios básicos de coordinación y compatibilidad, que son:

a) el desarrollo de una genuina identidad europea en materia de defensa;

b) la UEO incrementará su contribución a la solidaridad dentro de la Alianza Atlántica;

c) transparencia y complementariedad serán las normas de relación entre la UEO y la OTAN;

d) los esfuerzos para dotar a la UEO de medios operativos más importantes, que hacen referencia explícita a la colaboración con la OTAN, serán plenamente compatibles con las disposiciones necesarias para garantizar la defensa colectiva de todos los Aliados;

e) en esta perspectiva es lógico que los nueve Estados firmantes de la Declaración acordaran una segunda, aneja a la Declaración nº 30, pidiendo la ampliación de su círculo a todos los países miembros de la UE;

f) es necesario recordar los dos planos en los que el Tratado de la UE recoge la política común de defensa: uno, general y suscrito por todos los Estados miembros, intergubernamental y respetuoso con los compromisos transatlánticos; otro, el de la Declaración nº 30, mucho más empeñado en llevar a efecto la construcción de una política de defensa europea como identidad europea de la OTAN[66].

En este punto, conviene destacar tres aspectos significativos de la UEO:

[66] Para ELORRIAGA, G. «el tópico pilar europeo de la Alianza con que se retrata a la UEO le da a la política de defensa europea un sentido puramente instrumental y como descerebrado, de base física, sin un contenido propio. La Unión Europea no puede marchar hacia su gran futuro sobre una política de pilar de algo, sino como una célula operativa inteligente, completa e integrada, capaz de reflejos propios y leal a los lazos vitales de su Alianza Atlántica» («Unión Europea y Euroejército», *Revista Española de Defensa* 71, 1994, pp. 36-37, p. 36).

1. en embrión, y después de Maastricht, política y jurídicamente, encierra la teoría y la práctica de la defensa europea;

2. no tiene limitaciones territoriales para su actuación, y no tendría que plantearse las cuestiones que se suscitan en el seno de la OTAN sobre las acciones fuera de área;

3. aunque no cuenta con las capacidades operativas mínimas para dotar de credibilidad a su existencia, tampoco no es necesario que cuente con ellas: el sistema de seguridad de la UE debe articularse en torno a la utilización «separable pero no separada» de recursos, comunicaciones, mando y control con que ya cuenta la OTAN. El Comunicado final de la Cumbre Atlántica de enero de 1994 expresaba el sentir de la Alianza:

> Respaldamos plenamente el desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa que, como queda plasmado en el Tratado de Maastricht y desde la perspectiva a largo plazo de una política de defensa común dentro de la Unión Europea, podría dar lugar en su momento a una defensa común compatible con la de la Alianza Atlántica. La aparición de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa fortalecerá tanto el pilar europeo de la Alianza como el vínculo transatlántico y permitirá a los Aliados europeos hacerse cargo de una parcela de responsabilidad mayor en el ámbito de la seguridad y defensa comunes. (...) Respaldamos el fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza a través de la Unión Europea Occidental, que se está desarrollando como el componente defensivo de la Unión Europea. Así y con el fin de facilitar este proceso, adaptaremos tanto la organización como los recursos de la Alianza. (...) Acogemos con satisfacción la cercanía y la cooperación entre la OTAN y la UEO que han sido conseguidos sobre la base de los principios acordados de complementariedad y transparencia. (...) En consecuencia estamos listos para hacer disponibles los recursos colectivos de la Alianza sobre la base de las consultas en el Consejo del Atlántico Norte, para las operaciones de la UEO emprendidas por los Aliados europeos como consecuencia de su Política Exterior y de Seguridad Común. Apoyamos el desarrollo de una capacidad separable pero no separada que pueda responder a las necesidades europeas y contribuir a la seguridad de la Alianza[67].

Por su parte, el Comunicado final de la Cumbre de Berlín de junio de 1996 no hizo más que insistir en la necesidad de profundizar en la cooperación entre la OTAN y la UEO sobre la base de los principios de complementariedad y transparencia[68].

---

[67] Véase SALMON, T.: *The Common Foreign and Security Policy and Defence*. Discussion Papers of the Jean Monnet Group of Experts 6. Hull: University of Hull, 1995, pp. 10-12.

[68] ROBLES CARRILLO: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, op. cit., pp. 172-174.

Efectivamente, el desarrollo de la que podemos denominar identidad europea de seguridad y defensa y de la UEO, como medio de reforzar el asentamiento europeo de la OTAN, incrementando sus capacidades operacionales, deberá cumplir un triple objetivo: 1) establecer un instrumento ágil para acometer las nuevas misiones de la OTAN; 2) suministrar a los Estados europeos de la UEO un mecanismo operativo para sus propias misiones y; 3) dar entrada a otros países no pertenecientes a la OTAN en este esfuerzo. En esta línea, la OTAN y la UEO tratan de establecer unas relaciones más estrechas bajo el término de «fuerzas separables pero no separadas», es decir, capaces de trabajar dentro de la estructura de la Alianza, como organización superior a la UEO, y de realizar operaciones fuera de ella[69]. Esto es así puesto que la complementariedad que debe regir las relaciones entre ambas organizaciones, indicada en la «Declaración de Petersberg» de junio de 1992, no significa crear nuevas estructuras militares; muy al contrario, la cuestión fundamental es disponer de una estructura de mando y control eficaz para ambas organizaciones.

En resumen, el Tratado de la UE ha sentado las bases para lo que se ha dado en llamar la identidad europea de seguridad y defensa, por supuesto partiendo de los cimientos de la UEO (artículo J.4 y Declaración nº 30) y, sobre todo, de la OTAN, pues como ha dicho SÁNCHEZ RODRÍGUEZ «... a buen entendedor —incluso jurista— pocas palabras bastan, y las palabras utilizadas [por los redactores del Tratado de la UE] resultan abrumadoras: la UEO es el apéndice instrumental regional europeo de la OTAN»[70].

En este proceso de construcción de una identidad europea de seguridad y defensa, la Conferencia Intergubernamental de Estados miembros de la UE para la reforma de los Tratados fundacionales[71], cuyos trabajos se iniciaron en Turín en marzo de 1996 y continuarán hasta junio de 1997, ha puesto sobre la mesa algunas propuestas

---

[69] ORTIZ, R.: «Cita en Bruselas», *Revista Española de Defensa* 71, 1994, pp. 62-65, p. 62.

[70] SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J.I.: «Los Tratados Europeos y los sistemas defensivos (el sistema convencional europeo en materia de defensa y la posición de España)», *La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa. European Common Security (CSP) and Defence Policy*, op. cit., pp. 171-220, p. 178. En contra de esta posición se pronuncia la profesora ROBLES CARRILLO que destaca la autonomía de la UEO, tanto de la OTAN como de la UE (*La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, op. cit., pp. 117-119).

[71] Previsión contenida en el artículo N. 2 del Tratado de la UE: «En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación». La inclusión de los temas de seguridad y defensa en la Conferencia Intergubernamental se encuentra prevista específicamente en el artículo J.4.6 del Tratado.

sobre las modificaciones que podrían hacer avanzar la integración europea en materia de seguridad y defensa. Cuatro opciones se barajan en este momento, dos de carácter extremo[72]:

1) la opción «integracionista»: incluir plenamente la defensa como parte integrante de la UE; esta opción implica la «comunitarización» de la política de seguridad y de defensa[73];

2) la opción opuesta: mantenimiento del statu quo con la UE y la UEO como organizaciones independientes, limitándose la revisión a dar un nuevo impulso a las relaciones entre ambas[74].

La primera tesis no parece realista en estos momentos pues no existe el compromiso mínimo necesario para proceder en esa dirección. Quedan dos opciones intermedias que probablemente suscitarán más consenso:

a) la opción que prevé el mantenimiento por el momento de la existencia autónoma de la UEO, marcando como objetivo final su plena integración en la UE;

b) la cuarta opción barajada supondría la fusión de la UEO con la PESC, que mantendría su carácter intergubernamental, pero con la posibilidad de decisiones por mayoría cualificada. Es una versión aligerada de la opción máxima pero plantea una complejidad jurídica y, sobre todo política, de difícil resolución en la actualidad.

De la adopción de una u otra opción dependerá, evidentemente, la respuesta que se dé a una larga serie de cuestiones planteadas en torno a la identidad europea de seguridad y defensa[75], como por ejemplo:

a) la financiación de la estructura de defensa europea;

b) el control democrático de la actividad europea en materia de defensa;

c) el número e identidad de los Estados miembros que, obviamente, variará en función de la opción elegida para el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa[76];

---

[72] BUHIGAS: «La UEO como instrumento de la PESC», *La UEO y España*, separata del núm. 89/90, 1995 de la *Revista Española de Defensa*, pp. 24-25.

[73] RÜHE, V.: «Una nueva UEO», *La UEO y España*, op. cit., p. 9.

[74] RIFKIND, M.: «El futuro de la UEO», *La UEO y España*, op. cit., p. 6.

[75] REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN ESPAÑA: *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una Reflexión*. Madrid, 1995, pp. 48-49.

[76] Planteamos en este punto la problemática de la asimetría de miembros entre la UE y la UEO; véase SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «Los Tratados Europeos y los sistemas defensivos (el sistema convencional europeo en materia de defensa y la posición de España)», op. cit., pp. 180-181; también DORMAN y TREACHER: *European Security. An introduction to security issues in post-cold war Europe*, op. cit., pp. 63-64.

d) en el plano operativo serían también evidentes las consecuencias que una u otra opción tendría para cuestiones tales como la relación de las unidades militares multinacionales europeas con la UE y con la propia UEO. Asimismo, la posibilidad de crear un verdadero mercado común de armamentos, a través de la revisión del artículo 223 del Tratado de la UE, se vería propiciada por un modelo más integrado de defensa europea[77].

[77] ROBLES CARRILLO: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, op. cit., p. 161. Para una visión completa sobre esta cuestión, véase COMISIÓN EUROPEA: *Problemas de la industria europea relacionada con la defensa: propuestas de actuación a nivel europeo* (COM[96] 10 final). Bruselas, 1996.