

Política exterior y de seguridad de España en 1995

Antonio Remiro Brotóns
Director del Centro Español
de Relaciones Internacionales
(CERI), Madrid

La política exterior y de seguridad española en 1995 ha de ser contemplada no sólo en su dimensión bilateral sino, con mayor énfasis todavía, en la condición de España como miembro de las organizaciones europeas, Unión Europea (UE) y Unión Europea Occidental (UEO), cuya presidencia ha ocupado simultáneamente en el segundo semestre del año, una coincidencia que se produce por primera vez en la historia. El período de mudanza constitucional abierto en ambas organizaciones dentro de una evolución regional muy problemática, que cuestiona la dimensión y el papel de otros mecanismos -OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) u OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa)- de los que también España es parte, han dado mayor realce a dicha circunstancia. Las relaciones de vecindad (Francia, Portugal) se han fundido en gran medida en el crisol de la UE y de otras organizaciones de común participación. En lo restante, han interesado ámbitos de la cooperación transfronteriza en los que comunidades autónomas y entes municipales han ido adquiriendo un papel cada vez más amplio. No hay problemas con Francia. Su cooperación con España en la lucha antiterrorista ha sido satisfactoria; el Gobierno español -desde la presidencia de la UE, heredada de Francia con una coordinación digna de ser subrayada- ha amortiguado las iniciativas escandinavas -unidas a las de los países costeros del Pacífico- contra la temporada de ensayos nucleares franceses en el atolón de Mururoa. En cuanto a Portugal, sólo el plan hidrológico español es motivo de controversia, inquieto el país vecino por sus efectos en las cuencas cuyas aguas vierten al Atlántico a través de su territorio.

Profundización y ampliación de la Unión Europea

La convocatoria en 1996 de la Conferencia Intergubernamental que habrá de reformar el Tratado de la UE aconsejó la creación de un Grupo de Reflexión para desbrozar los caminos de aproximación a la conferencia, grupo presidido por un representante de España, el entonces secretario de Estado Carlos Westendorp. Ello dio a las posiciones españolas sobre los proyectos de reforma una particular influencia en el debate europeo acerca de la profundización de la Unión. La idea central del Gobierno español es que todo el que quiera avanzar por la vía de la integración pueda hacerlo tan lejos como el que más y nadie disponga de la facultad de impedirlo. El Gobierno español participa de la vocación federal de Europa como utopía y de la solidaridad como principio de acción europea. Considera que la Conferencia debería traducirse en instituciones más eficaces, transparentes y de acreci-

da legitimidad democrática. No es éste el lugar adecuado para apurar la proteica expresión de tan bellos y ambiciosos objetivos, que el trabajo del Grupo de Reflexión ha plasmado en documentos presentados el cinco de diciembre de 1995, de cara al Consejo Europeo de Madrid celebrado diez días más tarde. Sí conviene advertir que, con el paso del tiempo, las contradicciones de los miembros, marcados por opiniones públicas divididas o recelosas, han ido recortando las propuestas más imaginativas y que al concluir 1995 el debate sobre la profundización parece haber perdido momentum en beneficio de los otros debates europeos, particularmente los de la puesta en marcha de la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la ampliación al Este y las perspectivas financieras de la Unión ante el final del siglo. Dichos debates aconsejan todos cerrar previamente la reforma institucional y alguno -como el de la ampliación- está explícitamente encadenado a ella, al menos desde un punto de vista formal.

En relación con esta última cuestión ha de significarse que España considera la ampliación

al Este de la UE una premisa básica, por ser

Europa patrimonio de todos los países del continente (incluidos los bálticos, pero

no, al menos con la misma convicción y consecuencias, las demás repúblicas ex soviéticas). Las

objeciones españolas no

tienen que ver con el principio en sí, sino con el cómo y

el cuándo de su realización, pues

ha de evitarse que ello acabe paralizando el funcionamiento de la Unión,

sea como consecuencia de la inadaptación

de su actual fábrica institucional, sea como

resultado de insuficiencias presupuestarias al pretenderse la aplicación a los nuevos miembros de las

políticas agrícolas y de cohesión, que ya absorben el 80% de los recursos comunitarios. España supo

aprovechar la negociación de la ampliación de la Unión a los países EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), efectiva a partir del uno de enero

de 1995, para superar los aspectos más gravosos de su propia adhesión en 1986 (por ejemplo, el larguísimo período transitorio de incorporación a la

política común de pesca). No sería lógico esperar que entregue algunas de las compensaciones obtenidas por su menor desarrollo, aceptando que los

costes de la ampliación se sufragan sin una alteración sustancial al alza de los actuales recursos

comunitarios o una revisión del sistema fiscal de la Comunidad. Cabe añadir que España ha coadyuvado eficazmente a la resurrección de las candidaturas mediterráneas (Chipre y Malta) para que no perdieran el paso respecto de las del Este europeo. Últimamente se ha desembarazado incluso de la perplejidad que atenaza a otros miembros de la Unión frente a Turquía, hasta el punto de presionar al Parlamento Europeo, en el ejercicio de la presidencia del Consejo, en pro de la autorización del acuerdo de Unión Aduanera, firmado el seis de marzo, a la que aquél se muestra remiso por el lamentable currículo turco en materia de respeto de los Derechos Humanos. ¿Supone esta actitud, acaso, que el Gobierno español tiene en la yema de sus dedos el pétalo del sí cuando se plantea (supuesto el placet de Grecia tras la deseada reunificación chipiotra) la decisión de largo alcance estratégico de la incorporación de Turquía, aspirante desde 1987, como miembro de pleno derecho de la Unión?

Las áreas prioritarias: el Mediterráneo

Desarrollar las relaciones entre la Unión y las regiones del Mediterráneo y de Iberoamérica, acompañó al relanzamiento de la misma UE como objetivos de la actuación española anunciados al comenzar 1995, por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana. En ambas regiones España representa, dentro de la UE, un papel catalizador de primer orden.

La situación del Mediterráneo, en particular del Magreb, ha seguido siendo durante 1995 uno de los ejes primordiales de la política exterior española. Esa política se ha traducido tanto en las relaciones bilaterales de España como por las vías abiertas en su condición de miembro de la UE y de otras organizaciones internacionales: la OTAN y la UEO han iniciado tímidos diálogos políticos con los países magrebíes, salvo Libia; la OSCE permitió la presencia de delegaciones de estos países en algunas de sus reuniones. Lo más importante ha sido, en todo caso, la celebración de la Conferencia Euromediterránea y la adopción de los acuerdos de asociación y de pesca con Marruecos, exponentes de una política eurocomunitaria más comprometida con una región cuya estabilidad y desarrollo se consideran vitales para el futuro bienestar español.

La Conferencia, cuidadosamente preparada por la diplomacia española, reunió en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995 a los

“España ha coadyuvado eficazmente a la resurrección de las candidaturas mediterráneas”

miembros de la UE con los países ribereños de la cuenca mediterránea que cuentan con acuerdos vigentes de asociación y de cooperación con la UE. Gracias a esta fórmula se obvió la presencia, no deseada por algunos, de protagonistas principales en la dimensión armada de la seguridad, como Estados Unidos; de países sometidos a sanciones internacionales, como Libia o Serbia-Montenegro; y de áreas, como los Balcanes, ocupadas por la violencia. A cambio, hubo que hacer un considerable esfuerzo para evitar los amagos de boicot de algunos países, como Siria y, en su estela, Líbano, dispuestos a utilizar la Conferencia como palanca de presión sobre el proceso de paz de Oriente Próximo. A medio plazo, la exclusión de actores esenciales, por poder, localización o *diferencia*, es incompatible con el propósito de conversión del Mediterráneo en un “lago de paz y de colaboración”. En el plazo más inmediato, sin embargo, era explicable evitar distorsiones de enfoque y problemas añadidos en la búsqueda central de un marco para la acción en los ámbitos económicos y sociales, donde los desequilibrios entre la ribera noroccidental del Mediterráneo y las demás originan percepciones de inseguridad. Éstas, vinculadas hoy sobremanera a los flujos migratorios irregulares de gentes pobres y culturalmente diferentes, se adueñan de los ciudadanos corrientes del Norte, que son manipulados para someter los principios democráticos a la prueba de la xenofobia.

La Conferencia abre el camino para la instauración de una política europea en el Mediterráneo, omnicompreensiva y dotada de más medios financieros, una suerte de “bóveda unificadora” de las relaciones de la UE con las subregiones oriental y occidental en su dimensión política, económico-financiera y de cooperación, cuyo montante hasta 1999 se cifra en más de 4.685 millones de ECU (Unidad de Cuenta Europea), frente a los 6.700 millones destinados a los países de Europa Central y Oriental (PECOS). España ha recurrido a los datos migratorios, comerciales y energéticos para impedir que la política de la UE hacia los PECOS, candidatos a integrarse en la Unión, acabase socavando los cimientos de una política euromediterránea. Los países del sur del Mediterráneo son como conjunto el segundo socio comercial de la UE, aportan un 25% de sus recursos energéticos y cuentan con una población inmigrada en territorio comunitario que sextuplica la procedente de la antigua Europa

socialista. El Mediterráneo ha de ser un espacio común, no una frontera; o, con palabras del ministro Solana, tributarias de su formación académica como físico, un campo magnético, no una falla geopolítica. Físico, pero también educado en las letras, el ministro nos invita, con la palabra de Albert Camus, a resucitar las formas abigarradas de la pasión de vivir que el Mediterráneo hace nacer, bajo el sol, en cada uno de nosotros.

Por lo que hace a Marruecos, cuya primogenitura magrebí es indiscutible para el Gobierno español, los acuerdos urgidos desde la presidencia de la UE son un paso hacia el establecimiento de una zona de librecambio, expresión de una asociación euromediterránea que ha de extenderse a los demás Estados de la región. Su adopción no ha sido fácil, pues ha debido vencer las reservas, no sólo de otros miembros de la Unión, preocupados por algunas de las facilidades agrarias concedidas a Marruecos a cambio de su desarme arancelario industrial y de servicios (en 12 años), sino también las de orden doméstico. Competencia y cooperación empiezan ambas por la misma letra, pero conducen a menudo a actitudes contradictorias y, en tiempo de elecciones, es una tentación arruinar los objetivos estratégicos con concesiones tácticas, a grupos de electores particularmente motivados, en la agricultura y en la pesca, sea en Canarias, Andalucía o la Comunidad valenciana. El tomate o la patata temprana mandan a veces sobre la voluntad de cooperación y el más genuino interés colectivo. Sintomática fue al respecto la moción adoptada por unanimidad, el siete de noviembre de 1995, en el Pleno del Congreso de los Diputados recomendando el rechazo del acuerdo de asociación, considerado perjudicial para intereses hortofrutícolas españoles. Estos acuerdos encadenados de asociación y de pesca de Marruecos con la UE, propiciados por España y autenticados con algún sobresalto, no ocultan el difícil diálogo político hispano-marroquí. Éste se ve agravado ocasionalmente por incidentes como la determinación del alcance de las inmunidades y privilegios diplomáticos de los agentes consulares magrebíes -llamados a declarar como imputados por jueces españoles-, el tratamiento de la inmigración ilegal con origen en Marruecos, la recurrente expresión de irredentismo sobre Ceuta, Melilla y demás posesiones españolas en el norte de África; o la siempre incómoda situación del Sáhara donde, empantanado el proyecto adopta-

do en su día por el Consejo de Seguridad para hacer posible la formal autodeterminación de la población saharauí, el Gobierno español, insistiendo en los derechos de esta población, trata de evitar que el problema salpique las complicadas relaciones hispano-marroquíes.

En relación con Argelia, el Gobierno español, a diferencia del francés, ha propiciado discretamente el diálogo político del régimen de Liamin Zerual y de los partidos de oposición legales con los islamistas moderados, para aislar a los violentos y encontrar una salida negociada a la guerra civil soterrada que vive el país norteafricano. El objetivo: unas elecciones con participación de todas las fuerzas representativas, lo que desde luego no ha sido satisfecho por las elecciones presidenciales del 16 de noviembre, que ganó Zerual. Simultáneamente, España favoreció el desbloqueo total de las ayudas financieras del Fondo Monetario Internacional y de la UE. La violencia en Argel se cobró vidas españolas en 1994, pero no en 1995, reducida a su mínima expresión la colonia nacional. Se interrumpieron los servicios

aéreos regulares, pero los flujos comerciales se mantuvieron altos, con una potencialidad

inversora expectante irradiando alrededor del negocio del gas que se espera transportar a la península ibérica, ya dentro de 1996, no sólo por barco como hasta ahora, sino mediante un gasoducto euromagrebí que atravesará Argelia (530 km), Marruecos (540 km) y el estrecho de Gibraltar (45 km). Las obras de la sección argelina no corresponden

a empresas españolas; sí, en cambio, las de la sección marroquí, compartidas con Portugal, suponiendo la mayor inversión extranjera habida en Marruecos (amén de un ejemplo inmejorable de cooperación ibérica). El gasoducto, junto con la interconexión de las redes eléctricas y de comunicaciones con fibra óptica, y los proyectos del "enlace fijo" a través del estrecho, son decisiones estratégicas de la relación de España con el Magreb.

El cuadro magrebí se completa con Túnez, Libia y Mauritania. Con Túnez, visitado por el presidente del Gobierno a finales de octubre, y antes por el Rey, se va a poner en marcha un tratado de amistad y cooperación según el modelo hispano-marroquí, aunque de importancia real claramente secundaria. Túnez suscribió también

el primero de la nueva generación de Acuerdos de Asociación de países mediterráneos con la UE en julio de 1995. Por lo que se refiere a Libia, España ha de atenerse mortificada a la política sancionadora impuesta por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, y acomodada por las resoluciones del Consejo de Seguridad, con ocasión de los asuntos Lockerbie y UTA. Dado el nivel de relaciones comerciales, en particular el aprovisionamiento energético que hace de Libia el segundo proveedor de España, la mortificación se convertirá en suplicio si un aumento de presión sobre el régimen de Trípoli conduce a la adopción de sanciones mayores que el Gobierno español no parece desear, mientras desarrolla una diplomacia templada, buscando vías de comunicación que eviten, por lo menos, el agravamiento de la situación. En cuanto a Mauritania, el desierto avanza.

La política exterior española en el Mediterráneo oriental y en el Oriente Próximo tiene menor dimensión. Por razones obvias su capacidad de influir, bilateralmente o en el seno de la UE, es limitada, en particular por lo que se refiere a la cuestión de Palestina, donde la privilegiada relación de Estados Unidos con Israel enajena el mar a los ribereños para hacer de él un simple corredor estratégico, más allá del cual se olfatea el petróleo de la península Arábiga y del golfo Pérsico. Estados Unidos ha tenido la virtud de apoderarse de todo el protagonismo en la región, utilizando a la UE y a sus miembros como *paganos*, contribuyentes *invisibles*. Israel es uno de los más privilegiados beneficiarios de la política comunitaria mediterránea (el nuevo acuerdo de asociación se ha firmado en noviembre de 1995) y la Comunidad soporta el mayor peso financiero del asentamiento de la Autoridad Nacional Palestina dentro del denominado proceso de paz que, desde luego, apoya decididamente. La misma España, por la vía de donaciones, aportó más de 5.000 millones de pesetas a la Autoridad Palestina y ha tenido un papel relevante en la formación de su policía, una tarea en la que no faltan precedentes de éxito, como se demostró en El Salvador.

Las áreas prioritarias: Iberoamérica

Pasamos así a América Latina, donde la relación de familia instaurada en 1991 con las cumbres iberoamericanas, de periodicidad anual prevista hasta 1996, tuvo en San Carlos de Bariloche (Argentina) su quinta manifestación

“El Gobierno español ha propiciado discretamente el diálogo político en Argelia”

alrededor del tema de la educación. Ello subraya la atención debida, junto con la evocación y exaltación de los principios de democracia e integración regional, a los temas de cooperación educativa, técnica y cultural que mejor se conforman con las raíces comunes y las posibilidades de una acción eficaz sobre un espacio, habitado al finalizar el siglo, por 500 millones de personas.

Las circunstancias históricas y políticas han ofrecido también a estas cumbres la ocasión de brindar a Cuba -a la Cuba castrista- una plataforma de comunicación oficial, pública y directa, con los demás países iberoamericanos, muchos de los cuales no mantienen con ella relaciones diplomáticas, limando las políticas de aislamiento propiciadas por Estados Unidos, que tuvieron su representación escénica en la llamada Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994. Es bien conocido que el Gobierno español ha sido uno de los más insistentes en propiciar la presencia de Fidel Castro en las cumbres, como lo es también de favorecer una evolución política y económica hacia la democracia y la liberalización del mercado a partir de la colaboración con el régimen castrista, sin excluir los contactos, no siempre fáciles, con la disidencia, interior y exterior, dispuesta al compromiso. Aunque éste es un punto en el que no podría decirse que la política gubernamental sea una política de Estado, dadas las reticencias de la oposición conservadora (y la expresiva, e insólita, renuncia a su puesto del embajador San Gil), sí cabe afirmar que sólo un fleco de dicha oposición simpatiza con la abominable política de embargo impuesta por Estados Unidos, que ahora los dirigentes ultras de la actual mayoría republicana del Congreso pretenden endurecer. El Gobierno español, con amplísimo respaldo de la opinión pública, se ha opuesto a esta política en todos los foros internacionales. Asimismo, dentro de la UE, España ha tratado de forzar la adopción de una política de cooperación a cambio de gestos de apertura política y reforma económica en Cuba, que en noviembre de 1995, bajo presidencia española, ha permitido, tras el debido proceso de maceración, la primera visita a La Habana de una *troika* de altos funcionarios para sentar las bases de un acuerdo de cooperación similar a los vigentes con otros países latinoamericanos. Aun sin él, la UE es ya el primer socio comercial, inversor y donante de ayuda a Cuba.

Si de Cuba cruzamos el Caribe para alcanzar el istmo centroamericano, comprobaremos que, por primera vez, un presidente del Gobierno

español se desplazó a El Salvador, Honduras y Nicaragua, en febrero de 1995, en una visita de alto contenido institucional y humano. Ésta simbolizó el apoyo a los procesos de pacificación, reconciliación y democratización de la región que, desde una década antes, se habían venido dando, tanto en el plano político como en el económico y asistencial, bilateralmente y en el seno de la Comunidad Europea (CE), superando las reticencias de otros miembros de la Comunidad a inmiscuirse en lo que consideraban patio trasero de los Estados Unidos. Durante esa visita se suscribieron programas globales de cooperación por valor de más de 20.000 millones de pesetas, cuyos objetivos primarios son la modernización de las instituciones y la mejora de infraestructuras, así como la educación, formación y capacitación de los recursos humanos y del aparato productivo para satisfacer las necesidades sociales básicas y el refuerzo de la acción cultural.

En cuanto a la UE, fue también en febrero de 1995 cuando se celebró una nueva reunión -San José XI, en Panamá- del diálogo entre la Unión y los países de la región cuya integración tanto encarece y apoya el acuerdo de tercera generación concluido en 1993 gracias al papel relevante representado por España. Un año después, la ayuda europea a América Central alcanzó la cifra anual de 180 millones de ECU, lo que supone la cooperación per cápita más alta de la UE en cualquier parte del mundo. La prórroga del sistema de preferencias generalizadas por periodos más largos de un año y la dotación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) con mayores recursos destinados a esta región, han inspirado el ejercicio de la presidencia del Consejo por España.

Por lo que se refiere a América del Sur, el Gobierno español, bilateralmente y dentro de la UE, ha seguido inspirando la cooperación política con el Grupo de Río y auspiciando la integración de bloques económicos, como MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur Americano) con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, para buscar con ellos alianzas comerciales privilegiadas. MERCOSUR, ha llegado a decir Javier Solana en su comparecencia ante la Comisión correspondiente del Senado el 27 de abril, no hubiera sido una realidad el uno de enero de 1995 sin el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) y la cooperación técnica que la UE ofreció al proyecto. Ya en octubre, bajo presidencia española, ha sido posible firmar un acuerdo marco interregional de cooperación económica y comercial,

primer paso para la creación de una zona de libre comercio entre ambos grupos regionales. La idea de que Chile pudiera incorporarse a MERCOSUR es, desde luego, propiciada por la UE.

La incorporación de México al Tratado de Libre Comercio, con Estados Unidos y Canadá, fue percibida por algunos como una mágica conversión en Norte de un país del Sur, imán de inversiones tanto estratégicas como especulativas y motor tanto del cambio político, con la pérdida del monopolio del PRI (Partido Revolucionario Institucional), como del económico, con la privatización de sectores importantes en manos del Estado. En 1995, sin embargo, la debilidad de las instituciones y de sus titulares, la implicación delincuente de notables del sistema *priista*, la violencia exponencial en Chiapas y el desmoronamiento de la economía, han acabado con un sueño y han abierto un compás de espera para muchos proyectos, incluido el acuerdo de cooperación con la UE impulsado por España. No obstante, el Gobierno español ha tratado, en el plano bilateral, de ofrecer al presidente Zedillo un apoyo significativo, tanto de orden político,

“España ha apoyado la adopción de una política de cooperación a cambio de gestos de apertura en Cuba”

subrayando el derecho de las instituciones de un Estado democrático a impedir que una parte del territorio nacional escape a su control, como económico, manteniendo inversiones y favoreciendo los créditos y ayudas necesarias para evitar la bancarrota mexicana. Por añadidura, el ex presidente Salinas, al retirar su candidatura a la Secretaría General de la Organización Mundial de Comercio (OMC), evitó a nuestro país la situación engorrosa de escoger entre él y el candidato de la UE, finalmente elegido para el cargo.

**La relación trasatlántica:
agenda y plan de acción 1996-2000
Unión Europea-Estados Unidos**

El decidido afán de la Administración Clinton por renovar la declaración trasatlántica de 1990 (que el secretario de Estado, Warren Christopher, expuso muy significativamente en Madrid en una conferencia dictada el uno de junio de 1995), unido al olfato diplomático español al identificar en ello un buen punto para brindar a la presidencia española de la UE una dimensión trascendente a los escenarios naturales, por

dimensión, posición e historia, de nuestro país, permitió la firma en Madrid, el 3 de diciembre de 1995, de una Nueva Agenda Transatlántica y del Plan de Acción Conjunto UE-EEUU. Se trata de un documento político, relativamente breve (siete páginas la Agenda y 21 el Plan), que ofrece un marco para múltiples y variopintos proyectos de cooperación y operaciones conjuntas en 120 campos diferentes que cubren todos los órdenes posibles, de la política exterior al acercamiento cultural, pasando por las cuestiones económicas y comerciales y por la respuesta que ha de darse al crimen organizado, el terrorismo o el narcotráfico. Cabe pronosticar que estas iniciativas acabarán desarrollándose muy desigualmente y que las comerciales serán particularmente duras de pelar entre quienes protagonizan el mayor intercambio de capitales, mercancías y servicios en el mundo. El área de libre comercio trasatlántica no está cerca.

**Otra forma de relación trasatlántica:
el contencioso de España con Canadá**

En 1995, una de las situaciones más críticas en las relaciones bilaterales de España fue ocasionada por el apresamiento el nueve de marzo del pesquero *Estai* por patrulleras canadienses en alta mar, en aguas donde la explotación de la pesca se rige por las decisiones de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPAN), integrada tanto por Canadá como por la UE, que se ha subrogado en los derechos y obligaciones de sus Estados miembros concernientes a la pesca. Esta última circunstancia hizo que la reacción española encontrara el complemento de la comunitaria, frente a la unilateral acción canadiense, manifiestamente ilegal y atrincherada en una política de provocación animada por el propósito de extender la jurisdicción del país ribereño sobre las pesquerías, más allá de la zona económica exclusiva de las 200 millas. España desplazó a la región unidades de la Armada para la protección de su flota pesquera, hostigada por los canadienses, al tiempo que: 1) adoptaba medidas de retorsión (suspensión de visitas oficiales y de los acuerdos de cooperación judicial y de supresión de visados) de baja intensidad y dudoso acierto, pronto levantadas; y 2) planteaba una demanda contra Canadá ante la Corte Internacional de Justicia, cuya competencia ha sido impugnada por el demandado, cuestión sobre la que habrá de pronunciarse la Corte

antes de entrar en el fondo del asunto. Cabe subrayar que es ésta la primera vez en que España acude como demandante ante la Corte y asimismo la primera que Canadá lo hace como demandado.

En cuanto a la UE, si bien en el ámbito de sus competencias alcanzó el 15 de abril, con el voto favorable de España, un *modus vivendi* con Canadá que permitió detener la escalada del conflicto, su proceder en este caso se ha considerado una de las razones del debilitamiento de la convicción europeísta de la opinión pública española a partir de la primavera de 1995; todo ello a pesar de la insistencia del Gobierno, seducido por la actividad de la comisaria Bonino, en la bondad del acuerdo y en la consideración de que fuera de la UE hubieran pintado aún más bastos. Identificado el interés en la controversia como un interés *español*, quedó en evidencia la difícil integración real en la UE de intereses localizados en Estados medios y pequeños aislados y la escasa o nula disposición de los demás miembros a defenderlos como propios, más allá de la retórica condenatoria. Desenmascarar los intereses comerciales disfrazados de afanes conservacionistas no es fácil cuando los impostores manejan hábilmente los medios de comunicación y la opinión pública gusta de prejuicios y estereotipos históricos negativos para la imagen de España y de sus pescadores. En el caso de Gran Bretaña, en particular, que hace veinte años pleiteaba a gorrazos en la mar con los islandeses, hubo una quiebra flagrante del principio de solidaridad comunitaria; la mera lealtad institucional quedó en entredicho. Al fin y al cabo, Canadá es un antiguo dominio británico, la reina de Inglaterra sigue siendo su jefe de Estado y el espíritu de Drake es afrodisíaco.

Aunque España no llegó a invocar las disposiciones de la Alianza Atlántica, quienes sostienen que los conflictos entre aliados son imposibles tienen materia para reflexionar. Canadá no es el único país que pretende extender su jurisdicción marina más allá de las 200 millas, pero sí el primero en recurrir a la fuerza para imponerlo. El precedente es inquietante, no sólo por absorber la pesca en mares lejanos el 90% de las capturas de la flota española, sino también porque entre los patrocinadores de la expansión soberana de los ribereños sobre la alta mar figuran países con los que histórica y culturalmente nos sentimos especialmente unidos (como Argentina o Chile). La Unión -y España dentro de ella- considera que las

medidas de conservación de las pesquerías en alta mar, fuera de la zona económica exclusiva, han de ser convenidas por todos los interesados en el seno de organizaciones internacionales de cooperación, sin que haya razón para reconocer a los ribereños más próximos, por este solo hecho, un papel especial. El alineamiento británico con posiciones canadienses, fuera de la disciplina comunitaria, en la Conferencia de las Naciones Unidas que, el cuatro de agosto de 1995, adoptó un proyecto de acuerdo sobre conservación y gestión de pesquerías situadas a caballo de la zona económica exclusiva (acuerdo que en general se conforma con los puntos de vista de la UE) espante una mala simiente sobre la transferencia a la Comunidad de determinadas competencias antaño estatales.

...Y el viejo contencioso de Gibraltar

Hubo quien propuso *castigar* el comportamiento británico con acciones restrictivas en Gibraltar. No hacía falta. El proceso negociador sobre el Peñón, puesto en marcha en 1984 con la declaración de Bruselas (27 de noviembre), para solucionar *todas* las diferencias hispano-británicas, incluyendo expresamente las cuestiones de soberanía, se encuentra estancado, si no muerto. Avala esta apreciación el hecho de que Gran Bretaña, debido a la oposición de las autoridades locales de Gibraltar, no haya puesto en marcha los acuerdos para el uso común del aeropuerto situado en el istmo (1987). Por eso, entre otras iniciativas, España viene impidiendo la extensión a dicho aeropuerto de las directivas comunitarias que facilitan los servicios aéreos interregionales regulares entre Estados miembros y ha bloqueado -y seguirá bloqueando- la adopción y autenticación del Convenio sobre Fronteras Exteriores de la Comunidad.

La política española respecto de Gibraltar se caracteriza hoy por una renuncia absoluta e incondicional al ejercicio de la fuerza, armada o no, y una disposición abierta y muy flexible para satisfacer los intereses de los gibraltareños en lo personal (ciudadanía), institucional (dentro de las amplias posibilidades de la organización autonómica española) económico (régimen especial aduanero y fiscal) y cultural (lengua), así como para acompañar sus compromisos con garantías internacionales (mediante los correspondientes tratados con Gran Bretaña). A tal efecto se sugiere que el compromiso británico con la población del Peñón podría entenderse

satisfecho en los mismos términos en que está formulado en el preámbulo de su sedicente Constitución: no concertando acuerdos por los que la *población*, no el *territorio*, pase a depender contra su voluntad de la soberanía española.

Esta política tiene su complemento natural, como puede suponerse, en una actitud vigilante para impedir que, manipulando su condición atlántica y, sobre todo, de territorio comunitario bajo régimen especial, las autoridades locales logren una alteración del statu quo político que convierta lo que es un anacronismo -la única colonia de un país europeo en territorio de otro país europeo, aliado y copartícipe en el proceso de construcción europea- en una anomalía estatal, dispuesta en 5,5 km a alimentar su prosperidad con la explotación abusiva de la prerrogativa soberana y las ventajas comunitarias, en detrimento de la seguridad y los intereses esenciales de España y de una articulación política de la región mediterránea sobre fundamentos estables. Gibraltar no puede engordar gracias al contrabando ni facilitando el blanqueo de dinero y la evasión fiscal, o siendo la base de operaciones

financieras o profesionales ilegales que se proyectan sobre la península. El Sr.

“España ha tratado de favorecer en lo posible una cierta apertura democratizadora en Guinea Ecuatorial”

Bossano, erigido en líder de una nacionalidad recién inventada, habla de la determinación del pueblo gibraltareño como un ejercicio de libertad frente a dos potencias en contubernio y sufraga artículos escolares al servicio de su causa. No obstante, a estas alturas de la mal contada historia de la relación perversa entre descolonización y libre determinación, debería estar bien claro que el respeto de los derechos y libertades de un grupo humano organizado políticamente no pasa necesariamente por el establecimiento de nuevos Estados cuya viabilidad está determinada por la explotación abusiva de los corolarios de la soberanía. La permanencia del contencioso es un problema añadido para la construcción de la UE.

Ayuda al desarrollo

La política española de cooperación al desarrollo recibió un fuerte y provechoso alabonazo con el éxito de la llamada Plataforma del 0,7% que, movida por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) reclamó en la calle,

ordenada y persistentemente, la dedicación de ese porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) del Estado a la ayuda oficial al desarrollo. Tras la sorpresa que supuso el hecho de ser España el país con más alta contribución privada (3.000 millones de pesetas) a las necesidades básicas y urgentes de Rwanda, fue reconfortante el respaldo social a esta reivindicación en un medio desarrollado con problemas de empleo, que excusan las actitudes insolidarias. El 0,7%, objetivo marcado por Naciones Unidas hace años, ha sido satisfecho sólo por un puñado estrecho de países, entre los que no se contaba el nuestro; pero ha de reconocerse el aumento considerable de las consignaciones presupuestarias a partir de 1989 y la buena disposición del Gobierno, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, para proponer consignaciones más altas en presupuestos globalmente restrictivos. Para 1995 las cifras habían de suponer, en partidas presupuestarias y créditos, un 0,5% del PNB, un porcentaje superior a la media (0,3%) de los miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y muy por encima de la de EEUU (0,15%). Ello adquiere mayor ejemplaridad si se tiene en cuenta que el nivel de paro en España es el más alto en la OCDE y su renta per capita inferior a la media de los países industrializados.

Sin embargo, a la hora de concretar esa buena disposición política, Administración y ONG han chocado en numerosos puntos: sea sobre el monto total y porcentual y el crecimiento anual de la ayuda, sea sobre las partidas que pueden ser computadas como tal, sea sobre los beneficiarios, sea sobre los procedimientos de gestión y de control. La Administración se inclina naturalmente a crecimientos moderados, atendiendo a las dificultades del erario público y a la capacidad real de gasto en proyectos viables para la infraestructura con la que se cuenta. Pretende considerar ayuda al desarrollo los costes de operaciones de mantenimiento y de construcción de la paz, concede prioridad a países que responden a nuestros intereses geopolíticos y se esfuerza por satisfacer, de paso, objetivos comerciales, con una visión reductora de los controles ajenos a la propia Administración. Las ONG tienden a lo contrario. Eso ha producido un desencuentro en la elaboración del anteproyecto de ley de cooperación que, por fin, pudo como proyecto de ley presentarse en las Cortes para su tramitación.

Por otro lado, el Plan Anual de Cooperación Internacional se fijó para 1995, según han denunciado las ONG, una horquilla del 0,28%-0,35% del PNB para Ayuda Oficial al Desarrollo, sin la menor garantía de que por vía crediticia pudiera alcanzarse el 0,5%. Además, la distribución geográfica y sectorial no favorece la ayuda a los países más pobres ni se concentra en las necesidades básicas del desarrollo humano, dedicando por ejemplo más recursos a servicios de policía que a depuración y suministro de aguas. Comparada con la ayuda de otros miembros de la OCDE, la española es la más comercializada (63% de la ayuda bilateral prevista para 1995 se destina a créditos a la exportación) y piensa seguir siéndolo, en la medida en que el anteproyecto del Fondo de Ayuda Económica al Exterior (FAEX) aspira a que cerca del 50% de dicha ayuda sirva para el fomento de exportaciones españolas. Por último, las ONG no han visto satisfechas sus demandas de participación en la gestión y el control de las ayudas. Expuestas algunas de las denuncias, cabe sugerir que la opinión pública no contempla con ojos tan críticos la actitud y los planteamientos de la Administración. Si bien conviene atajar abusos de calificación y mejorar la coordinación y transparencia de los proyectos, no parece que sea imposible armonizar los objetivos asistenciales y sociales de la ayuda con los intereses geopolíticos de España, el fomento de sus exportaciones y la defensa de puestos de trabajo en nuestro país.

El embrollo de Guinea Ecuatorial

La mejor forma de enfocar la presencia de España en Guinea Ecuatorial es la de la cooperación, aunque las relaciones con el dictador Teodoro Obiang Nguema se representen gráficamente con los dientes de sierra de un tiburón. España ha tratado de favorecer en lo posible, a través de la convocatoria de elecciones municipales, una cierta apertura democratizadora, facilitando en un plano técnico, la conclusión y revisión del censo electoral y ayudando al Gobierno guineano y a todas las fuerzas políticas sobre bases no discriminatorias. Finalmente celebradas en septiembre de 1995, sin demasiados escrúpulos, la Plataforma de Oposición Conjunta (POC) decidió aceptar las nueve alcaldías -entre ellas, la de Malabo- en que se reconoció su victoria. Antes, una buena parte de la energía desplegada por la diplomacia española hubo de concentrarse en lograr la excarcelación e indulto

de los dirigentes del Partido del Progreso, Severo Moto y Tomás Elo, víctimas de un montaje policial y judicial que respetó formalmente todas las garantías procesales como salvoconducto a la condena. Moto, como Obiang, han sugerido frecuentemente la existencia de planes gubernamentales españoles para intervenir en los asuntos de Guinea en direcciones opuestas, siempre que se han considerado perjudicados (Obiang) o escasamente apoyados (Moto). En medio del vóvil, no han faltado en España las propuestas de suspender totalmente la ayuda a Guinea; pero el Gobierno ha considerado que, por su índole asistencial y su gestión directa, hacer tal cosa sólo significaría aumentar los padecimientos de la población guineana. Paciencia.

España en la Organización de las Naciones Unidas

España es firme partidaria de un sistema universal de organización como el que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) representa desde hace 50 años. Conviene añadir que en este caso las obras han acompañado a los amores, sobre todo en lo referente al compromiso con las operaciones de paz, a pesar de que con el paso del tiempo los parámetros políticos adoptados en 1988 para decidir la participación española se hayan visto profundamente alterados por las circunstancias, hasta el punto de que en la misma Bosnia-Herzegovina la agrupación española desplegada se dispone a cambiar de bandera y de mandato para pasar de fuerza de mantenimiento de la paz bajo Naciones Unidas a fuerza de imposición dentro de una misión OTAN autorizada formalmente por el Consejo de Seguridad. Recordemos la aportación española en la antigua Yugoslavia: 1.200 hombres en Bosnia-Herzegovina, 50 guardias civiles en el Danubio, ocho cazabombarderos, dos aviones de reabastecimiento en vuelo y un transporte en la base italiana de Aviano, dos fragatas en el Adriático, además de observadores y personal adscrito al Cuartel General de las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR). Al finalizar 1995, miembros de las Fuerzas Armadas españolas integraban otras misiones internacionales en Guatemala, Irak y Chechenia (ésta última correspondiente a la OSCE). El Gobierno español se dispone, además, a contribuir a la materialización del concepto de fuerzas en espera, últimamente propuesto por la Secretaría General de la ONU.

Por otro lado, España abandonó el uno de enero de 1995 el Consejo de Seguridad, al concluir el periodo de dos años por el que son elegidos los miembros no permanentes del Consejo. Esta experiencia, altamente aprovechada por la cualificación profesional y dedicación de nuestros representantes, no nos hizo víctimas, sin embargo, de ningún síndrome de Estocolmo. Por el contrario, permitió distanciamientos ocasionales de actitudes no particularmente equilibradas del Consejo, políticamente impuestas por algunos de sus más conspicuos miembros permanentes. En este sentido hay que entender las manifestaciones del ministro español de Asuntos Exteriores, a primeros de año, relativas a la insensibilidad del Consejo respecto al cumplimiento por Irak de sus resoluciones, la conveniencia de fijar plazo a la sospecha y el deseo de que, cumplido el nexo entre las obligaciones impuestas a Irak (en particular, la eliminación de las armas de destrucción masiva) y las sanciones (en particular, el bloqueo de las exportaciones de petróleo), éstas fueran levantadas. Solana se había entrevistado en varias

ocasiones con Tareq Aziz, vicepresidente de Irak, y España no había llegado a romper relaciones diplomáticas con este país, limitándose a retirar al embajador y al personal diplomático. España figura, por lo demás, entre los miembros de la ONU que desearían una reforma de la Carta que les permitiera una presencia más frecuente en el Consejo de Seguridad, atendiendo a su cuota presupuestaria y su disponibilidad para participar en las misiones de la organización.

“El Gobierno español apoya la idea de crear unidades integradas multinacionales europeas”

La seguridad europea

La seguridad europea es, se dice, indivisible. Como reclamo no es mala afirmación. También es buena para advertir que las actitudes insolidarias y particularistas no garantizan la salvación *con costa de otros*, sino que pueden arrastrar *con los otros* a la perdición. Y sí, por otra parte, es cierto que vivimos, según propone la última -y esperamos que no fugaz- estrella del firmamento diplomático estadounidense, Richard Holbrooke, el cuarto momento histórico en la arquitectura de la seguridad europea, después de los de 1815, 1919 y 1945, deberíamos tratar de poner en pie una obra de cierto aliento. La plaza bulle, sin embar-

go, en actores asimétricos. Por un lado, la OSCE; por el otro, la OTAN; la misma UE con su aún no renunciado proyecto de una política de defensa común; la UEO, dubitativa ante el orden de sus lealtades y su compromiso histórico.

Ciertamente, la UE es el auténtico centro alrededor del cual giran las respuestas a las dimensiones económicas y sociales de la seguridad europea, unas veces aplicando sus propios programas de cooperación y de asistencia, y otras ejerciendo un papel director en programas compartidos. Naturalmente esto otorga una influencia considerable a la Unión. El panorama se complica sobremanera, sin embargo, cuando los problemas de seguridad se contemplan en situaciones de quebrantamiento de la paz o en hipótesis similares. La gestión de la crisis de la antigua Yugoslavia ha ocupado una buena parte de los esfuerzos diplomáticos españoles en pos de una salida negociada sobre la base del plan de paz de la UE. Pero sus esfuerzos por incorporarse al grupo de contacto de los cinco grandes (Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y Alemania) como presidente en ejercicio de la Unión resultaron vanos. La *política real* ha hecho resbalar en este caso las formas representativas de la cooperación que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) pretende traducir. Pero lamentaciones -y menos planideras- no han lugar cuando se percibe que, en último término, también cuatro de los cinco miembros del grupo han acabado siendo circunstancias del restante, yo supremo. Ahí está el acuerdo de iniciación para la paz firmado en Dayton (EEUU) el 21 de noviembre de 1995 por los presidentes de Bosnia, Croacia y Serbia, bajo la fuerte mediación de la Administración Clinton, ennoblecido el 14 de diciembre con la firma del tratado en París. Esta constatación no desmerece, pero sí disminuye, los efectos del esfuerzo realizado por el Gobierno español para aprovechar más y mejor los mecanismos de concertación de los miembros de la UE en el seno de organismos y conferencias internacionales, aplicando el artículo J.2 del Tratado de Maastricht, y para convenir nuevas acciones comunes, conforme al artículo J.3, a añadir a las ya habidas en relación con la prórroga por tiempo indefinido del Tratado de No Proliferación Nuclear (objetivo logrado en mayo de 1995) y con el Pacto de Estabilidad en la Europa Central y del Este (París, 20 de marzo), apadrinado por Francia como forma de diplomacia preventiva de conflictos de minorías

y fronteras, recibido en Hungría y sus vecinos a la medida de su afán por convertirse en miembros de la UE, y cuyo seguimiento ha sido encomendado a la OSCE.

Por su composición e inspiración sólo esta organización responde a un modelo de seguridad colectiva comprensiva. Allí están todos, miembros de la OTAN, antiguos miembros del Tratado de Varsovia y neutrales. Pero a la OSCE sólo se la ha dejado nacer una vez que otras organizaciones habían asegurado no sólo su supervivencia sino su primacía. Durante largo tiempo vivió -y seguramente sigue viviendo, pues carece de tratado constitutivo- sin personalidad legal, fragmentada en sedes varias, y pareciendo, hoy como ayer, el *patito feo* del concierto europeo. Desconocida por la opinión pública y poco apreciada por Estados Unidos y algunos de sus más estrechos aliados en la OTAN, carece del impulso que quisieran darle probablemente otros miembros, y no sólo Rusia o Ucrania, para convertirse justamente en lo que el espacio europeo necesita: un sistema de seguridad colectiva inclusivo. Prevalciendo al parecer los partidarios de su especialización funcional y geográfica, a la OSCE corresponden, en particular, las minorías y el fomento de medidas de confianza y de verificación de acuerdos de desarme, mientras en lo modestamente operativo no hay forma de traerla más acá del Cáucaso.

La UEO ha ido perdiendo en los últimos ocho años la vida contemplativa con que transcurrió hasta entonces su existencia periférica de la OTAN para, después de un viaje de fantasía, volver a la periferia, ahora con una misión existencial. Algunos miembros de la entonces CE advirtieron en su momento que la UEO era el único instrumento multilateral con el que contaban los países europeos y creyeron que podía ser el brazo de la política de defensa de la Unión en ciernes. Así lo dijo el Tratado de Maastricht. Pero el Tratado -atendiendo a otros miembros, recelosos de que, así concebida, la UEO fuera un primer paso hacia la autonomía o independencia de la OTAN- reconoció también que la UEO era el pilar europeo de la Alianza. Además, Dinamarca, miembro de la OTAN, rechazó cualquier compromiso incoado con la política de defensa común. Así que el plan de la doble pertenencia (UE y UEO) entró en vía muerta, sobre todo cuando a Dinamarca (y a la neutral Irlanda) se unieron en 1995 los tres nuevos miembros (Austria, Finlandia y Suecia), igualmente al mar-

gen de la UEO, la cual -a la fuerza ahorcan- ha tenido que conformarse con tenerlos a todos ellos como observadores. Así que todos los miembros de la UEO -diez- son miembros de la UE, pero no todos los miembros de la UE son miembros de la UEO. La vocación integracionista de ésta se diluyó más todavía cuando sus elementos más atlantistas presionaron para que se reconociera un estatuto asociado a los miembros europeos de la OTAN que no eran partes de la UEO por no serlo de la UE (Islandia, Noruega y Turquía). Un estatuto parecido se les ha dado en 1994 a los países de la Europa central y del este candidatos a la UE, nueve en la actualidad (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria y los tres países bálticos).

Difícilmente ya la UEO será la Unión Europea de Defensa, pero también ha dejado de ser la Unión Europea Occidental. Ya pueden reflexionar todos -miembros, observadores, asociados de una clase y de otra (los *partenaires*)-, como les pedía Mitterrand, y traducir el fruto de su pensamiento en un Libro Blanco sobre la seguridad europea. España es responsable, en el ejercicio de la presidencia de esta organización, de impulsar la conclusión del albo libro que ha de plantear todas las opciones posibles de relación entre la UEO y la UE. La idea de que la UEO sirva a dos señores parece definitivamente adquirida por parte española, como también lo parece la larga duración del proceso que habrá de permitir la identidad entre todos los miembros de la UE y los de la UEO. Es natural, pues, que el ministro Solana se manifieste en este punto partidario de la doctrina de los círculos concéntricos, recibida por él mismo con evidentes reservas cuando ha sido predicada en otros campos. Sin embargo, parece ser que hay miembros de la UEO que no están dispuestos a admitir la expresión, ni siquiera subliminal, de simpatía por una identidad UE-UEO que pudiera interpretarse como distanciamiento de la OTAN. Al parecer, algunos borradores de la presidencia española incurrían en este pecado, evitado por el Consejo reunido en Madrid el 14 de noviembre.

Naturalmente, bloqueado el riesgo de que la UEO sea a largo plazo una alternativa europea a la OTAN, Estados Unidos ha contemplado con los mejores ojos una relación entre ambas organizaciones basada en la transparencia, la compatibilidad y la complementariedad. Se ha manifestado asimismo dispuesto a que unidades y equipos de la OTAN (a través de la creación de

unas Fuerzas Operativas Conjuntas Combinadas, FOCC) puedan ser utilizados en operaciones UEO de asistencia humanitaria, mantenimiento e imposición de la paz. La operatividad, modesta, de éstas se ha manifestado ya en el golfo Pérsico, en el Adriático, en el Danubio, siempre vigilando embargos, y en Mostar, donde la UEO facilita la policía a la Administración de una ciudad de la que se ocupa la UE y en la que están desplegados los cascos azules españoles. La presidencia española ha tratado de hacer sistemática y visible esta tarea con un documento sobre las características y criterios de actuación de la que sería Fuerza de Intervención Humanitaria de la UEO, en la que al parecer el Ministerio de Defensa piensa centrar el esfuerzo principal de nuestro país en esta clase de operaciones. La idea de crear unidades integradas multinacionales europeas, que puedan operar alternativamente en un marco OTAN y en un marco UEO, tiene en el Gobierno español uno de sus más decididos partidarios. Así, en la reunión del Consejo de la UEO del 14 de noviembre de 1995, se aprobaron

las formas de cooperación con la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) y con la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), unidades convenidas en mayo por España, Francia, Italia y Portugal, destinadas a cubrir el área mediterránea. La doble adscripción (OTAN-UEO) en caso de conflicto también se ha reconocido al Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo), creado por Alemania y Francia, al que se incorporó España en julio de 1994 (incorporación operativa a partir de octubre de 1995), junto con Bélgica y Luxemburgo.

La OTAN ha sido la más ilustre superviviente de la Guerra Fría, gracias a su obstinada determinación a permanecer, adaptándose a las circunstancias y demostrando, llegado el caso, que era la única organización capaz de hacerse cargo eficazmente de misiones de imposición de la paz y de cumplimiento de sanciones, para las que no había sido concebida. La OTAN, que garantiza institucionalmente la relación trasatlántica y ha sido confirmada como clave de bóveda de la seguridad europea en la Nueva Agenda firmada en Madrid el tres de diciembre, tiene una personalidad demasiado fuerte en un medio demasiado vulnerable. El manejo de los

conflictos generados en la antigua Yugoslavia lo pone de manifiesto. Al final, en medio del bati-burrillo de organizaciones presentes y operaciones en marcha, ha emergido la OTAN, primero subordinada, luego coordinada y, finalmente, siguiendo sus propios dictados según los impulsos políticos de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos. ¿Podría ser finalmente la OTAN el embrión vivo y viable de un sistema de seguridad colectiva europea? Hay quienes lo desean y lo ven posible como resultado de un proceso ciertamente largo y complicado. La OTAN ya funciona como sistema de seguridad para las relaciones entre sus miembros, desactivando sus conflictos cuando -como en el caso Grecia/Turquía- no puede solucionarlos. Pero la OTAN ha sido y sigue siendo esencialmente una alianza defensiva, que por su propia naturaleza parte de un principio de exclusión (el enemigo predicado), y para hacer una transformación cualitativa de tanto alcance habrá de perder su actual identidad.

Otra ampliación al Este: la de la OTAN mutante

Desde esta perspectiva ha de examinarse la cuestión de la ampliación al Este que la Cumbre de Bruselas (enero de 1994) afirmó como principio, proponiendo al mismo tiempo una Asociación para la Paz que permitiera a los miembros de la OSCE aproximarse a la OTAN para desarrollar una cooperación militar más estrecha, una mayor confianza recíproca gracias a la transparencia del planeamiento de defensa y presupuestario, un control político reforzado de las Fuerzas Armadas, operaciones conjuntas de asistencia humanitaria, mantenimiento de la paz y evacuación de consultas en caso de amenaza a la integridad territorial o a la independencia de los participantes. La importancia fundamental de la cuestión de la ampliación al Este ha sido pacíficamente reconocida. Desde la OTAN se ha dicho que esta decisión es la más importante de los últimos 15 años y se ha reconocido que supone un viaje de descubrimiento; desde Rusia se la ha señalado como un test para las relaciones con Occidente. Con la ampliación, la geopolítica europea sufrirá cambios calificados de tectónicos.

La ampliación al Este plantea para comenzar una duda sistemática, en la medida en que para unos es parte de la solución del problema de la seguridad europea, mientras que para otros es

“Muchos responsables españoles no parecen tener prisa respecto al proceso de ampliación de la OTAN al Este”

justamente un riesgo o amenaza añadida a dicha seguridad. Naturalmente los primeros simpatizan con la ampliación, mientras que los segundos manifiestan serias reservas. Los partidarios de la ampliación, tanto en los países miembros de la OTAN como en los que fervientemente desean incorporarse a ella, tratan de deslegitimar la explicable oposición rusa apoyándose en una argumentación jurídica basada en el principio de soberanía y la condena de las esferas de influencia. Rusia, se dice, no tiene derecho de veto sobre decisiones soberanas de otros Estados ni puede chantajear a los demás, utilizando la ampliación para obtener ventajas que no merece. La ampliación, se añade, reforzará la adscripción a los principios democráticos de los nuevos miembros, neutralizará sus conflictos (no hay guerra entre aliados) y aumentará la seguridad colectiva. La ampliación no se hace contra nadie.

Esto último, sin embargo, no basta con decirlo. La estrecha alianza estratégica con Occidente, soñada sobre todo por los rusos occidentalistas, se desvanece tras la pantalla creciente del aislamiento impuesto a la vieja gran potencia eslavo-ortodoxa. Se advierte que la ampliación de la organización, en su carácter de alianza defensiva, tenderá necesariamente, a menos que banalice los compromisos con sus nuevos miembros, a reproducir las viejas líneas de fractura, 1.000 km al Este, hasta las fronteras mismas de Rusia, atreviéndose a hacerlo ahora Estados Unidos y sus aliados por la postración que vive el heredero casi universal de la Unión Soviética. Y todo esto, ¿es acaso compatible con el fundamental principio de la indivisibilidad de la seguridad que la OTAN y sus miembros predicán en otros foros europeos? ¿Lo es con el reforzamiento de la confianza? ¿Lo es con un genuino sistema de seguridad colectiva que sólo puede anclarse en la inclusión de todos? La tentación de que la OTAN es la plaza fuerte de los halcones militaristas de Occidente acaba siendo, dentro del análisis ruso, irresistible. No faltan en el mundo occidental quienes, coincidiendo con este planteamiento, se resisten a llevar adelante la ampliación, objetando uno a uno los pasos que conducen a ella. La ampliación aumenta, ciertamente, la percepción de seguridad de los nuevos miembros, que cuentan con garantías adicionales muy significativas; pero ¿no lo hace en la misma medida en que disminuye la seguridad de Europa en su conjunto? De ser así, puede considerarse por sí misma desestabilizadora, un riesgo que no debería asumirse cuando para la supervivencia de la OTAN no es

imprescindible, ni tampoco para su eventual conversión futura en un sistema de seguridad global, que puede aprovecharse de esa Asociación para la Paz, llamada en cambio a marchitarse si parte de sus participantes se convierten en miembros de la OTAN y Rusia y otros Estados de su entorno la boicotean. No hay que exponerse a renovar las líneas de la división del continente en una viñeta geográfica más a la derecha.

Cabe barruntar que entre los partidarios de este planteamiento se alistan muchos responsables españoles de la política de seguridad, que no parecen tener la menor prisa por llevar el proceso adelante e insisten una y otra vez en la necesidad de atender la posición de Rusia. El informe sobre el cómo de la ampliación, los principios que han de guiarla y sus consecuencias para la seguridad de Europa, de los aliados y de los candidatos -elaborado a petición del Consejo Atlántico por los embajadores-representantes permanentes en la OTAN, presentado en septiembre de 1995 y aprobado por el Consejo el cinco de diciembre- insiste en la satisfacción de un número de condiciones políticas y militares que, de ser escrupulosamente exigidas, han de dilatar todo el proceso. La designación, el 5 de diciembre, del ministro español de Asuntos Exteriores, Javier Solana, como secretario general de la OTAN, habría de favorecer también un calendario largo, a menos que el nuevo secretario se imponga a sí mismo la disciplina del converso, arropado por la burocracia civil y militar de la organización. Hay más razones para objetar la ampliación, unas que afectan a la posición occidental frente a Rusia, y otras ligadas a intereses de miembros de la OTAN y a su nivel de compromiso con la organización. Respecto de las primeras, hay que subrayar una fuerte corriente contraria a promover, aún involuntariamente, el aislamiento de Rusia. En cuanto a las segundas, algunos miembros de la Alianza consideran que no hay que importar inestabilidad abusando de la interiorización de conflictos domésticos y bilaterales. O no están particularmente preparados para asumir costes adicionales -por modestos que se presenten- ni, menos todavía, para extender sus garantías de defensa colectiva a amenazas que la ampliación no haría más que estimular. Además, para los miembros ribereños del Mediterráneo, la ampliación al Este oscurecería de nuevo y dejaría en segundo plano la dimensión mediterránea de la seguridad europea, a la que ha de ser particularmente sensible el nuevo secretario general de la Alianza, Javier Solana.

Desde la perspectiva de la construcción de una Unión Europea de Defensa, está claro que los miembros trasatlánticos de la OTAN y algunos europeos, tienen un particular interés en asegurarse de antemano una convergencia de membresía, hoy debilitada por el hecho de que un tercio de los miembros de la UE no pertenece a la OTAN. La convicción del ministro español de Asuntos Exteriores de que hay que estimular la pertenencia a la UEO de los miembros de la Unión y que esto conduce de forma políticamente inexorable a la OTAN en un tiempo indefinido, o no es compartida, o no basta para calmar la comezón de los impacientes, o no satisface a quienes detestan toda clase de juegos. Probablemente los intereses de Estados Unidos, de los antiguos miembros forzados del Tratado de Varsovia y de los países bálticos, vayan en dirección distinta a la que muchos miembros de la UE perciben como interés común de Europa, incluida Rusia. Las perspectivas importan. No es lo mismo hablar de la ampliación de la OTAN a los antiguos miembros del Tratado de Varsovia (y más aún a repúblicas que integraron la Unión Soviética) que hacerlo de la adhesión de los miembros de la UE(O) a la misma organización. Por lo visto hay quien teme que aquí, el orden de los factores sí pueda alterar el producto. La Nueva Agenda Transatlántica declara que ambos procesos son *autónomos*, aunque *complementarios*. Nada hay que oponer a que la OTAN se convierta en el centro del sistema de seguridad europea, como resultado de un proceso medido de expansión y de transformación. De hecho, la OTAN está viviendo cambios notables en sus misiones y estructura de mandos. En España, la designación de Javier

Solana como secretario general de la organización ha servido para suscitar un debate sobre la reconsideración de la no participación española en el aparato militar integrado, una de las condiciones del sí en el referéndum de adhesión a la OTAN en 1986, pero que de hecho había ido desustanciándose con el paso del tiempo, hasta convertirse en un espectro al que ahora se quiere enterrar, sin prisas, alegando la doctrina *rebus sic stantibus*, es decir, el cambio fundamental de circunstancias. En todo caso, se requerirá un notable esfuerzo de imaginación y de convicción para salvar la aparente contradicción de ampliar la OTAN por el Este, sin Rusia, y reforzar al mismo tiempo la cooperación con Rusia mediante compromisos estratégicos solemnes y formales.

Por último, CESID

Si el Centro Superior de Información para la Defensa (CESID) es un eslabón de la política de seguridad, 1995 no ha sido su mejor año. Los escándalos sobre la implicación de algunos de sus agentes en presuntas actividades delictivas y la filtración de documentos clasificados como secretos han originado procesamientos y dimisiones, entre éstas, las del vicepresidente del Gobierno, Narcís Serra, del ministro de Defensa, Julián García Vargas, y del director del Centro, general Alonso Manglano. La invocación de la Ley de Secretos Oficiales para impedir declaraciones y testimonios parlamentarios y judiciales, marcan la pobreza existencial del sistema democrático frente a la *realpolitik* marcada por una razón de Estado que, al parecer, necesita ocasionalmente del delito para sobrevivir.