

# A los 60 años de su creación: la OTAN y su posición con respecto al Mediterráneo sur (1949-2009)

## *NATO's position towards the South Mediterranean area after sixty years of its foundation (1949-2009)*

José Luis GARCÍA HERNANDO  
*Universidad de Valladolid*

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar la evolución operada, durante su más de medio siglo de historia, por la Alianza Atlántica. Esta organización ha pasado de ser un instrumento esencialmente militar y que actuaba dentro de los límites de los países miembros, a intervenir en misiones llamadas "fuera de área", así como otras no esencialmente militares. Durante esta evolución el Mediterráneo sur es el eje fundamental de estudio, valorando su importancia dentro de la estrategia defensiva de la Alianza Atlántica, desde su creación hasta nuestros días, sin olvidar el papel que España ha desempeñado en este proceso.

**Palabras clave:** Alianza Atlántica. Evolución. Estrategia. Mediterráneo sur. España.

### **Abstract**

The objective of this article is to analyze the evolution that was carried out by NATO for more than half a century. This organization went from an essentially military instrument with a capacity of action within the boundaries of its country members into another with the ability of intervening in the so called "outside the lines" missions as well as in non strictly military ones. In my study of this evolution the focus will be the South Mediterranean area, and I will evaluate, from its origins to the present day, the importance of this area in the defensive strategy of NATO, without neglecting the role of Spain in this process.

**Key words:** Atlantic Organization. Evolution. Strategic. South Mediterranean. Spain.

## **Introducción**

El papel que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha desempeñado y sigue desempeñando, transcurridos ya sesenta años desde su fundación, en abril de 1949, tanto en la defensa del mundo occidental como a nivel internacional, es innegable, pese a las voces que desde diferentes ámbitos piden su disolución.

De una manera muy sumaria, se puede decir que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue el organismo creado para dar forma tangible al Tratado de Washington y, por tanto, que su propósito era –y sigue siendo– diseñar, mantener adiestrada y usar, si fuera preciso, la herramienta que permitiría que se cumplieran los fines del referido Tratado, es decir, la salvaguarda y libertad de los

---

Fecha de recepción del original: 15/IX/2009

Versión definitiva: 11/mayo/2010

Dirección para correspondencia: C/ Don Pedro Martín, 79. Campaspero (Valladolid) 47310.

jl\_Kampasdoc@hotmail.com

países miembros por medios básicamente diplomáticos, políticos y militares, de acuerdo siempre con los principios de la Carta de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

Hasta el día de hoy, la OTAN ha vivido una evolución que la ha llevado primeramente a enfrentarse al bloque soviético, encarnado en el Pacto de Varsovia, para, tras la disolución de la URSS, pasar a encabezar operaciones fuera de los territorios OTAN. Su importancia e influencia están a la vista, cuando el número de sus miembros no para de crecer, al incorporarse los países de la antigua Europa del Este, e incluso, solicitar su ingreso antiguas repúblicas ex-soviéticas como Georgia o Ucrania. Recientemente, Francia se ha reincorporado plenamente a la estructura militar integrada, síntoma de la buena salud de la que goza la Alianza Atlántica. Si excluimos su papel eminentemente militar, los servicios prestados en la lucha contra el terrorismo internacional, sobre todo el islamista, la lucha contra el tráfico de drogas e incluso, si se diera el caso, ayudar a combatir la inmigración ilegal en el área del Mediterráneo sur en cooperación con la Unión Europea (UE), son razones más que suficientes para legitimar la existencia y continuidad de una organización como la OTAN<sup>2</sup>

## 1. Los orígenes de la OTAN

### 1.1. *El fin de la II Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría*

Tras el segundo conflicto a escala mundial que vivió el planeta durante casi seis años (1939-1945), las consecuencias fueron más nefastas que al finalizar la anterior conflagración en 1918. Europa había sido por segunda vez el continente más devastado, perdiéndose gran parte de las viviendas, infraestructuras y medios productivos, sufriendose una sangría humana sin precedentes<sup>3</sup>. Las diferentes conferencias y acuerdos durante la guerra, otorgaron a la Unión Soviética el derecho de

<sup>1</sup> Cfr. ORTEGA MARTÍN, Jorge, *La Organización del Tratado del Atlántico Norte (de Washington 1949 a Estambul 2004)*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2005, p. 50.

<sup>2</sup> La decisión a la hora de escoger esta determinada área de estudio ha venido motivada por el deseo de seguir la estela temática de mis líneas de investigación fundamentales, sobre todo de cara al desarrollo de una futura Tesis Doctoral. Éstas van dirigidas al estudio de todo lo relacionado con el Mediterráneo sur, englobando en este ámbito las relaciones entre España y Marruecos, la estrategia defensiva de la OTAN y la UE con respecto a su frontera sur, así como todo lo relacionado con el Magreb y el Sáhara occidental. En relación al estudio de esta temática, cabe señalar las palabras de Ángel Viñas en su libro *En las garras del águila. Los Pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Madrid, Ariel, p. 312. Estas palabras hacen referencia a la temática que es objeto de estudio en mis investigaciones: "...pensar que Marruecos en condiciones de protectorado o de independencia, pudiera bascular del lado de la Unión Soviética, lleva de nuevo a preguntarse sobre su análisis estratégico. Se trata de un tema que merecería un estudio algo más profundo".

<sup>3</sup> Como obra de referencia para tener una visión general sobre el desarrollo del conflicto, se puede consultar el libro de MURRAY, Williamson y MILLETT, Allan, *La guerra que había que ganar. Historia de la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Crítica, 2003.

ocupar los países de Europa del Este, mientras que los ejércitos anglo-norteamericanos liberaban Europa occidental.

La buena sintonía entre los aliados durante la Segunda Guerra Mundial, no tendría continuidad una vez acabada la misma. Los recelos y desconfianzas mutuas, se vieron reflejadas en la advertencia que expuso George Kennan en el conocido como “largo telegrama”, enviado desde Moscú en febrero de 1946 a Washington. El contenido del cable, se convirtió en la base de la estrategia estadounidense con respecto a la Unión Soviética para el resto de la Guerra Fría, a grandes rasgos se tendía a “la contención a largo plazo, paciente pero firme y vigilante, de las tendencias expansionistas rusas”<sup>4</sup>. Tales ideas las fortaleció el discurso de Churchill en Fulton, en marzo de ese mismo año, creando la expresión “Telón de Acero”, confirmando la separación de Europa y del mundo en dos bloques antagónicos.

En 1947 surgió la iniciativa norteamericana conocida como Programa para la Recuperación Económica Europea o “Plan Marshall”, que pretendía acabar con la pobreza y el hambre en Europa, así como reactivar su economía. Propuesta que no fue bien acogida por Moscú, prohibiéndose a los países que ocupaba militarmente aceptar tal ayuda. En respuesta a esta iniciativa, y a la formulación de la Doctrina Truman sobre la Contención del Comunismo, también de 1947, se creó en el campo soviético el *Kominform* u Oficina de Información Comunista. En su sesión inaugural, Andrei Jdanov expuso su famosa doctrina, cuyas principales líneas se pueden resumir con las siguientes frases, “cuanto más nos alejamos del final de la guerra, más claramente aparecen las dos principales direcciones de la política internacional de posguerra, correspondientes a la disposición en dos campos principales de las fuerzas políticas que operan en la arena mundial: el campo imperialista y antidemocrático y el campo anti-imperialista y democrático. Los Estados Unidos son la principal fuerza dirigente del campo imperialista. Las fuerzas anti-imperialistas y antifascistas forman el otro campo. La URSS y los países de nueva democracia son sus cimientos”.

Vistos los precedentes, podemos afirmar sin ningún género de dudas, que 1947 dio inicio al enfrentamiento conocido como la Guerra Fría, produciéndose los primeros choques entre los bloques en Grecia, Turquía e Irán ese mismo año. La expresión con la que conocemos esta etapa histórica, ya fue definida con bastante acierto por Giampaolo Carchi-Novati, afirmando: “Guerra Fría es el estado de tensión entre potencias o bloques, en el que cada una de las partes adoptaba una política que tiende al reforzamiento a expensas del adversario, sin llegar a las acciones de una guerra caliente”. La acuñación de la palabra se la debemos al periodista Herbert Swope, quien aludió con ella a un discurso pronunciado por el senador estadounidense Bernard M. Baruch<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. LEWIS GADDIS, John, *La Guerra Fría*, Barcelona, RBA, 2008, p. 44.

<sup>5</sup> Cfr. The Travel Guide, *U-S-History.com*.

## 1.2. *La política de bloques: la creación OTAN y el Pacto de Varsovia*

El surgimiento de la primera alianza político-militar de nuestra época debe encuadrarse en la reacción que Estados Unidos y las naciones de Europa occidental desarrollaron ante el temor de que se extendiera hasta estas últimas la dominación que la Unión Soviética, gracias al procedimiento del “Frente Popular”, había implantado en la Europa oriental. A partir de 1948, los acontecimientos de Praga, sumados al bloqueo de Berlín, convencieron a los beneficiados de la ayuda económica estadounidense de la necesidad de recibir asimismo protección militar, y esto los llevo a solicitar la creación de una Organización del Tratado del Atlántico Norte, en la que los Estados Unidos se comprometía por primera vez en la defensa de Europa occidental en tiempo de paz. La misma tenía su base sobre los compromisos militares ya existentes en Europa Occidental —Tratado de Dunkerque— en marzo de 1947 y la Unión Occidental en marzo de 1948—, efectuándose la firma del mismo el 4 de abril de 1949<sup>6</sup>. Inicialmente formaban parte del Tratado Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Islandia, Portugal e Italia. No se incorporaron ni Suecia ni Irlanda, a pesar de que se las quería como socios desde el principio.

El fundamento del Tratado del Atlántico Norte, su artículo V, estipulaba que un ataque contra cualquiera de los signatarios se consideraría un ataque contra todos ellos y requería que las partes respondieran a cualquier agresión de esta índole tomando las medidas apropiadas, tanto individuales como colectivas<sup>7</sup>. Lo anteriormente comentado es sin duda el punto más importante del tratado; pero también merece nuestra atención el artículo VI ya que hace referencia al ámbito geográfico de aplicación del Tratado<sup>8</sup>. Estos dos puntos, son los que revisten más trascendencia para el estudio al cual se refiere este artículo, que trataremos más adelante en relación al Mediterráneo sur y España. La estrategia global del bloque occidental se vería apuntalada en los años sucesivos con la creación en 1951 del ANZUS, de la SEATO en 1954 y del Pacto de Bagdad, más tarde conocido como CENTO, en 1955<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Inicialmente formaban parte del Tratado Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Islandia, Portugal e Italia. Ni Suecia ni Irlanda se incorporaron al tratado a pesar de que se las quería como socios desde el principio.

<sup>7</sup> Cfr. POWALSKI, Robert, *La Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 1998, p. 101.

<sup>8</sup> Las especificaciones territoriales a las que hace referencia el artículo VI del Tratado, protegían los departamentos franceses del norte de África ante un ataque enemigo, dejando sin protección, por el contrario, los territorios que Portugal o Bélgica también poseían en África. Cuando Argelia se independizó de Francia en 1962, los postulados del artículo, quedaron sin vigencia.

<sup>9</sup> ANZUS (Tratado de Seguridad del Pacífico Sur), firmado por Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos; SEATO (Organización del Tratado del Sureste Asiático), integrado por Australia, Francia, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Gran Bretaña y los Estados Unidos; Pacto de Bagdad o CENTO (Organización del Tratado Central), englobaba a Irak, Turquía, Paquistán e Irán, así como al Reino Unido.

El Pacto de Varsovia surgió como una respuesta a la integración de Alemania Federal en la OTAN el 5 de mayo de 1955. El 14 del mismo mes, se produjo la firma del pacto por la URSS y sus países satélites. La estructura colectiva y formación jurídica del Pacto, se decidió en razón de las nuevas condiciones mundiales que había llegado a tener la Guerra Fría en los primeros años cincuenta. El Pacto contaba con la participación de la URSS, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Rumania, Bulgaria y Albania. Lo que refleja el texto del Pacto era el objetivo de la respuesta al crecimiento atlántico mediante la formalización de una agrupación político-militar que fuera semejante a la OTAN, con lo cual podría haber una paridad en caso de negociación, y asimismo se cumplía una función propagandística y demostrativa de la capacidad de reacción de las naciones comunistas<sup>10</sup>.

## 2. La implicación geoestratégica de la Península Ibérica y del Mediterráneo sur durante la Guerra Fría

### 2.1. El Mediterráneo sur y España dentro de la estrategia atlántica hasta principios de los años ochenta

La importancia del Mediterráneo para la OTAN durante la Guerra Fría respondía a dos variables. Primera, su importancia por ser un área de tránsito estratégico en la que confluían –y confluyen– importantes líneas de comunicaciones básicas para el flujo de recursos naturales energéticos hacia Europa occidental, con dos puntos clave: Suez y Gibraltar. Segunda, porque constituía la única salida naval de la URSS hacia aguas cálidas, posibilidad cortada de raíz con la entrada de Turquía en la Alianza en 1952.

El Gobierno español, que ya había dado probadas muestras de su anticomunismo, no podía quedar fuera de la estrategia atlantista contra el bloque soviético. Hecho que reafirman las palabras del senador norteamericano Brewster, alegando que la península Ibérica “era la llave del Mediterráneo”, y que<sup>11</sup> “debía ser ayudada en la misma forma en que se ha hecho con los demás países opuestos a los soviets y a las naciones satélites de dicho régimen”. Otro documento de 1950 hacía hincapié en la posición estratégica de España: en el mismo se decía que “tan pronto como se hayan hecho planes para la utilización de España en la defensa común de la Europa occidental y de las áreas mediterránea y noratlántica deberíamos sugerir al gobierno español la posibilidad de adquirir facilidades tales como bases aéreas y navales”<sup>12</sup>.

El interés de la Alianza por la posición española dentro de su estrategia durante la Guerra Fría en Europa occidental y, más concretamente en el Mediterráneo sur, era sobradamente conocida por Franco. Su intención era formar parte del sistema

<sup>10</sup> *Op. cit.*, SALOM, Joseph, p. 72.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, VIÑAS, Ángel, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de F. Franco a Felipe González (1945-1995)*, p. 77.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 82.

defensivo de la OTAN, contando con la garantía de seguridad recíproca establecida en el artículo V del tratado de Washington, pieza esencial de la Alianza<sup>13</sup>. A tal fin, se firmaron los acuerdos de 1953 entre España y los Estados Unidos, acuerdos esencialmente económico-militares, que acercarían a nuestro país a la Alianza. Pese a ello, España continuaría fuera de la OTAN hasta que no hubiera un cambio de régimen. Estos pactos otorgaban el uso de bases en suelo español al ejército y la marina norteamericanos, que eran el grueso de las fuerzas de choque de la OTAN. La base de Rota, de vital importancia para operaciones navales y aéreas, se convirtió con el tiempo en uno de los dispositivos claves en el mecanismo disuasorio de Estados Unidos y, por ende de la Alianza Atlántica en el Mediterráneo durante la Guerra Fría. En el entramado de la OTAN, cuatro puntos eran de vital importancia estratégica para la defensa del Mediterráneo: los Dardanelos, el canal de Suez, el estrecho de Sicilia y, singularmente, el estrecho de Gibraltar. Para ello, la Alianza estableció como centros neurálgicos de su coordinación en el área mediterránea las ciudades de Nápoles y Malta.

A lo largo de este dilatado periodo histórico, la OTAN se sirvió del Informe Harmel, de diciembre de 1967, que podría compararse a los conceptos estratégicos que regían y rigen la estrategia de la Alianza para actuar en diferentes zonas y operaciones. Pasó a la historia por consagrar el consenso aliado sobre el principio de defensa flexible, y que, aunque diferentemente estructurado que los *Strategic Concepts* (Conceptos Estratégicos), tenía un objetivo similar que no se puede expresar de manera más clara y sucinta que citando la frase entrecomillada de su primer párrafo: “Estudiar las tareas con que se enfrenta la Alianza y los procedimientos para llevarlas a cabo, con objeto de reforzar la Alianza como factor de paz duradera”<sup>14</sup>.

Desde su creación, la Alianza Atlántica ha tenido una dimensión mediterránea, pero ha sido donde hace muy poco tiempo, como más adelante expondremos, cuando se ha empezado a dedicar atención y recursos para convertir este aspecto de su programa en un área prioritaria. La relación de la OTAN con el Mediterráneo se puede dividir en tres fases. La primera comenzó con la ratificación del Tratado de Washington, pues el artículo VI de la carta fundacional incluía específicamente “los departamentos argelinos de Francia” dentro del ámbito del Tratado del Atlántico Norte. La segunda nota a pie de página del Tratado de Washington, de enero de 1963, eliminó esta referencia tras la independencia de Argelia. Pero para entonces ya se habían convertido en Aliados dos nuevos países mediterráneos, Grecia y Turquía, que se integraron en la OTAN en su primera ampliación de 1952. La segunda fase se extendió desde el periodo de descolonización hasta el final de la Guerra Fría, durante la cual el Mediterráneo estaba considerado como el “Flanco Sur” de la OTAN. La caída del

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 100.

<sup>14</sup> Cfr. POZO, Fernando del, “Visión desde España de un nuevo concepto estratégico de la Alianza”, en *Panorama Estratégico 2007/2008*, IEEEE, Real Instituto Elcano, Ministerio de Defensa, 2008, pp. 165-166.

Muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética transformaron la geopolítica de la zona euro-atlántica y dieron paso a la tercera fase de la implicación mediterránea de la OTAN<sup>15</sup>.

Durante la etapa de la Guerra Fría, las patrullas cotidianas y las maniobras periódicas de las fuerzas navales de la OTAN contribuyeron a la disuasión general de las amenazas marítimas dentro de su zona de actuación. También permitieron mejorar su capacidad para el planeamiento y dirección de operaciones marítimas multinacionales complejas. Además, la OTAN desarrolló unos esquemas básicos de colaboración cívico-militar para la protección de los barcos mercantes en tiempo de guerra<sup>16</sup>.

## ***2.2. El final del régimen de Franco y la postura de los diferentes partidos políticos españoles ante el ingreso en la Alianza Atlántica***

Tras la muerte del general Franco y el inicio de la Transición, se empezó a vislumbrar el fin de las trabas que impedían a España ser miembro de la OTAN. A ese empeño por unirse a la Alianza Atlántica se encomendó el primer Gobierno de la democracia, presidido por Adolfo Suárez<sup>17</sup>. Sus prioridades en el Gobierno serían la normalización militar, la racionalización del proceso autonómico, el afrontamiento de la crisis económica y, por último, una política exterior pro-atlantista, que perseguía su incorporación a la OTAN<sup>18</sup>.

Tanto los gobiernos de Suárez (1976-1981), como el de Calvo Sotelo (1981-1982), encontraron una posición contraria al ingreso de España en la Alianza por parte de los partidos de izquierdas, sobre todo, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Comunista de España (PCE). Pese a estas opiniones divididas, un informe del Consejo Atlántico norteamericano de finales de los años 70, predecía que la entrada de España en la OTAN fortalecería la Alianza y estabilizaría el flanco sur de Europa, sobre todo en el área del Mediterráneo occidental<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. VAN CREVELD, Martin, "La OTAN y Oriente Medio", en *Revista de la OTAN (NATO Review)*, (Invierno 2005).

<sup>16</sup> Vid. RUIZ PALMER, Diego, "Nuevos Horizontes operativos: la OTAN y la seguridad marítima", en *Revista de la OTAN (NATO Review)*, (Invierno 2007).

<sup>17</sup> Las elecciones se celebraron el 15 de junio de 1977, resultando ganador la Unión de Centro Democrático (UCD). Entre los miembros del primer Gobierno de Suárez destacamos al general Gutiérrez Mellado como vicepresidente primero y Ministro de Defensa; Fuentes Quintana como vicepresidente económico; Fernández Ordoñez como Ministro de Hacienda; Marcelino Oreja en Exteriores; Iñigo Cavero en Educación o Calvo Sotelo como Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas. En su programa electoral ya dejaba ver cuál sería su posición con respecto a la entrada de España en la organización atlántica.

<sup>18</sup> Cfr. BARRERA, Carlos, "La España democrática (1978-1997)", en PAREDES, Javier (coordinador), *Hª Contemporánea de España S. XX*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 926.

<sup>19</sup> Vid. YUSTE, Juan, "El ingreso de España fortalecería la OTAN y estabilizaría el sur de Europa", *El País*, 03-01-1978.

Como sabemos, tanto la Unión de Centro Democrático (UCD), partido con responsabilidades de Gobierno, como Alianza Popular (AP), estaban de acuerdo en el ingreso de España en la Alianza. La UCD era claramente favorable a una adhesión de España a la OTAN, postura que argumentaba con las indudables ventajas que ello tendría para nuestro país. Para este partido era necesario un debate parlamentario en el cual se analizaran las ventajas e inconvenientes de la adhesión. Todo ello teniendo en cuenta los condicionamientos que se derivaban de las peculiaridades del Estado español, de las exigencias de seguridad, así como la necesidad de un amplio respaldo parlamentario. Para Alianza Popular, también favorable a la integración de España en la OTAN, no sólo eran los intereses de seguridad los que se ponían en juego con una entrada en la Alianza, sino también los de la política exterior en general, lo que daría a España un peso específico del que carecía en esos momentos. Así, se modificaría la diferencia que existía entre España y los aliados occidentales, cambiándose los supuestos que hasta ahora habían conformado las relaciones con determinados países. Además otros intereses españoles se verían beneficiados, tales como los económicos, científicos, industriales, sociales o tecnológicos.

Los dos partidos más importantes de la izquierda española, el PSOE y el PCE, eran contrarios a un ingreso de España en la Alianza. Con unos argumentos que apoyaba una gran parte de la opinión pública y amplios sectores sociales. El PSOE, partido con una gran representación parlamentaria y que llegaría al poder en 1982, se posicionó ya desde 1977 en contra de la adhesión a la Alianza. Lo que tenía que ver con su carácter anti-atlantista y sobre todo antiamericano, características que compartía también el PCE.

Para el PSOE cuatro argumentos fundamentales explicaban su negativa al ingreso de España en la Alianza Atlántica: 1) La OTAN no garantizaba la integridad territorial española. 2) La OTAN no cubría nuestras necesidades de seguridad y defensa. 3) La participación en la OTAN significaba un aumento del riesgo de destrucción nuclear del país. 4) La ampliación de la OTAN provocaría la reacción del otro bloque con el fortalecimiento o ampliación del Pacto de Varsovia y el aumento de la tensión y del riesgo de guerra en Europa. Los responsables de este partido exponían que la negativa del Gobierno a someter a referéndum popular el tema OTAN sólo se explicaba por el hecho de que la mayoría de los españoles estaban en contra de la incorporación a la Alianza Atlántica. En este sentido prometían someter el tema a consulta cuando llegaran al Gobierno, si antes no lo había hecho el Gobierno anterior, con la convocatoria de un referéndum sobre la pertenencia o no de España a la OTAN<sup>20</sup>. Uno de los lemas del PSOE para las elecciones de 1982: “OTAN de entrada NO”, dejaba clara la postura del principal partido de la oposición con respecto al tema atlantista.

Por su parte, el PCE estaba a favor de una política de no alineamiento. Mostrándose, por tanto, contrarios a los bloques militares que acrecentaban los

<sup>20</sup> Vid. DEL ARENAL, Celestino, *España y la OTAN: Textos y Documentos*, Madrid, 1986, Tecnos.

peligros de guerra y los abrumadores gastos en armamentos. Los dirigentes comunistas se oponían al ingreso en la OTAN y proponían que se aplazara hasta 1986 su debate, ya que, a su juicio, al dividir a la opinión española, debilitaría la influencia internacional de España<sup>21</sup>.

Antonio Marquina expuso el programa de los partidos políticos españoles en cuestiones de defensa y seguridad dividiendo su exposición en tres apartados: el marco de la política internacional, el tema europeo y los modelos de defensa y seguridad y la opción OTAN y las bases en España. Del análisis de las diversas posiciones se deducía que no existían diferencias sustanciales entre las posiciones de UCD Y CD (AP) y las del PSOE y el PCE. Aquellos propugnaban la entrada de España en el contexto occidental con todas sus consecuencias y éstos defendían como posible una política de no alineamiento o de neutralidad activa, con la permanencia de las facilidades para Estados Unidos, en virtud de la defensa de un cierto *statu quo*, que limitaba notablemente el alcance del no alineamiento.

### **3. La Alianza Atlántica, España y el Mediterráneo sur durante los años ochenta del siglo XX**

#### **3.1. La entrada de España en la OTAN y su ratificación**

Con las posiciones de los diferentes partidos políticos enfrentadas a causa de la adhesión o no a la Alianza Atlántica, España entraba en la década de los ochenta del siglo pasado con la incertidumbre de si se iba a producir o no su entrada en la OTAN y, por ende, en las Comunidades Europeas. Sin embargo, tras la dimisión de Suárez se acentuó la proyección atlantista de España. El nuevo presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, se propuso desde el principio el ingreso en la Alianza Atlántica, punto incluido en su programa. Así, el 30 de agosto de 1981, el Gobierno presentaba ante el Congreso de los Diputados la solicitud de ingreso en la OTAN, admitida a trámite parlamentario el 3 de septiembre. Tras la aprobación de Congreso y Senado, todo ello a finales de 1981, por fin el 29 de mayo de 1982 se formalizaba desde la OTAN la invitación a España. El proceso culminaba, provisionalmente, cuando el día 30 Madrid depositaba el instrumento de adhesión en Washington: desde ese instante, España pasaba a ser formalmente miembro de la Alianza Atlántica<sup>22</sup>.

La entrada de España en la Alianza Atlántica no supuso una protección eficaz para los territorios que el Estado español poseía —y posee— en el norte de África. Territorios que engloban las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, las islas Chafarinas y las Alhucemas, así como el Peñón de Vélez de la Gomera, todos ellos

<sup>21</sup> Los sindicatos afines a los partidos de izquierdas, tales como la Unión General de Trabajadores (UGT) o Comisiones Obreras (CC.OO.) se posicionaban en contra de una entrada en la Alianza Atlántica.

<sup>22</sup> Cfr PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos, *La Política Exterior de España, 1976-1997*, en PAREDES, Javier (coord.), *Hª Contemporánea de España (S. XX)*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 984-985.

reclamados por Marruecos a España desde su independencia en 1956. Pese a la innegable importancia geoestratégica que atesoran Ceuta y Melilla, llave del Estrecho una y mirador hacia el Magreb la otra, su cobertura defensiva por parte de la OTAN quedaría en un punto muerto<sup>23</sup>. Situación que aún hoy día perdura, pese a la evidente importancia de la “frontera sur” de Europa tanto para la OTAN como para la Unión Europea.

Aunque una de las principales prioridades del ejecutivo español era la defensa de Ceuta y Melilla<sup>24</sup>, debido a la estratégica situación de nuestro país en el “flanco sur” de la Alianza Atlántica en Europa, esta nos encomendó la defensa de la vital ruta marítima del estrecho de Gibraltar. Se pretendía frenar cualquier amenaza o actuación soviética contra el área del estrecho, paso del vital petróleo que abastecía a los países y sobre todo las industrias de Europa occidental y Estados Unidos. Aunque la prioridad del mando de la OTAN era la defensa y seguridad del estrecho, en 1985, el comandante en jefe de las fuerzas aliadas en el sur de Europa, William Small, declaró que el status de las ciudades de Ceuta y Melilla debía ser clarificado como una cuestión política en Bruselas, sede del mando supremo de la OTAN en Europa<sup>25</sup>. Pese a estas palabras, la cuestión siguió en punto muerto durante los años 80 y 90, debido a la indiferencia de algunos miembros de la organización atlántica y la resistencia de otros, que veían las plazas como enclaves coloniales, sobre todo Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña.

El año 1986 registró dos hechos de trascendental importancia para el futuro devenir de la historia española, la entrada en las Comunidades Europeas y el referéndum sobre el grado de adhesión de España a la Alianza Atlántica<sup>26</sup>. La consulta sobre la permanencia en la OTAN, efectuada el 12-IV-1986, se realizó según los principales términos enunciados en el decálogo de 1984: no incorporación en la estructura militar integrada; la prohibición de almacenar, introducir o instalar armas nucleares en territorio español y la reducción de la presencia militar estadounidense en suelo español<sup>27</sup>. El referéndum fue favorable al Gobierno del PSOE, que llevaba en el poder desde noviembre de 1982. Las fuerzas políticas se dividieron de cara al

---

<sup>23</sup> Situación que aún hoy día perdura, pese a la evidente importancia que tanto la OTAN como la UE otorgan a la defensa de la “frontera sur” de Europa.

<sup>24</sup> En palabras del profesor Antonio Marquina referidas a los territorios españoles en el norte de África “...el Tratado de Washington no los excluye por completo, estando parcialmente cubiertos, como las islas y sus aguas adyacentes, así como los barcos y aviones que las sobrevolase. En un escenario de conflicto, el artículo cuatro del Tratado entraría casi irremediabilmente en juego”.

<sup>25</sup> Cfr. *Sur*, 15-V-1985.

<sup>26</sup> Dos obras, ambas del Profesor Antonio Marquina Barrio, nos acercan a las líneas generales de la política española de defensa dentro de la estrategia defensiva occidental, *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986 y *El flanco sur de la OTAN*, Madrid, Universidad Complutense, 1993.

<sup>27</sup> Cfr. GARCÍA PÉREZ, Rafael, “España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 539-540.

referéndum: los partidos de centro y derecha solicitaron la abstención, mientras que el PCE se posicionó en contra. El referéndum arrojó un voto mayoritario, de forma relativa a la permanencia en la OTAN. Un 52'49 % de los electores votaron a favor, el 39'84 % en contra, el 6'53 % en blanco y 1'11 % fueron nulos, la tasa de participación ascendió al 59'4 %<sup>28</sup>.

Aunque no abundan los testimonios personales de políticos españoles en torno a la OTAN. El más destacado en este campo es el de Javier Rupérez en su libro España en la *OTAN: relato parcial*, de 1986. En esta obra argumenta su postura favorable a la permanencia de España en la Alianza, ligándola a la defensa de los valores de la democracia y de Europa<sup>29</sup>.

### ***3.2. Los primeros compromisos con la Alianza en el marco del Mediterráneo sur***

Aunque España estaba fuera de la estructura militar integrada de la Alianza Atlántica, en 1987 se comprometió con ella en seis misiones de cooperación militar, teniendo como objetivo prioritario la defensa del territorio nacional y del estrecho de Gibraltar, todo ello destacando la posición clave que ocupaba nuestro país dentro del Mediterráneo occidental. Tales misiones fueron las siguientes: 1) Defensa del territorio nacional. 2) Defensa y control del espacio aéreo. 3) Control de estrecho de Gibraltar. 4) Operaciones aeronavales sobre el Mediterráneo Occidental. 5) Operaciones sobre el Atlántico Oriental, y 6) Utilización de la Península como zona de apoyo logístico, dándole profundidad al despliegue de la OTAN. Tales compromisos iban precedidos de una declaración de intenciones: “Las Fuerzas Armadas Españolas actuarán preferentemente dentro de la zona de interés estratégico del Estado español”<sup>30</sup>. De este modo el principal peligro o amenaza pasaba a ser el bloque soviético y no Marruecos, ya que, una vez integrada en la Alianza Atlántica, España tuvo que hacer frente a los compromisos, deberes militares y de seguridad que tal organización exigía pasando a ser más importante la confrontación Este-Oeste.

En 1987, España propuso a la OTAN la creación de dos fuerzas aeronavales, entre Canarias y la Península, la primera, y entre el estrecho y Gibraltar, la segunda. Esta última fuerza aeronaval chocaba con la estructura militar de la OTAN en la zona. Ya que éste área era responsabilidad del Mando Mediterráneo de la Alianza Atlántica en Gibraltar (GIBMED), que era uno de los ocho subordinados al mando de las Fuerzas Navales Aliadas en Europa Meridional (NAVSOUTH), con sede en Nápoles<sup>31</sup>. Estos nuevos mandos aeronavales, controlados por España aunque en-

<sup>28</sup> Cfr. PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ LILLO, Pedro A., “Política Exterior, 1976-1996”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia Contemporánea de España (S. XX)*, Barcelona, Ariel, 2002, (cap. 39), pp. 991-992.

<sup>29</sup> Vid. CORCHADO RINCÓN, Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos, “La Alianza Atlántica: cincuenta años de visión desde España”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Universidad Complutense, n° 22, 2000.

<sup>30</sup> Cfr. *El País*, 26-IV-1987.

<sup>31</sup> Cfr. *El País*, 24-XI-1987.

cuadrando buques tanto españoles como de otros países de la Alianza, no se subordinarían al GIBMED, sino que estarían coordinados al NAVSOUTH, con el fin de no colocar fuerzas españolas al mando británico en Gibraltar<sup>32</sup>.

A fines de la década de los años ochenta del siglo XX, concretamente en 1989, la OTAN rechazó una propuesta del Gobierno español para establecer una Zona de Interés Estratégico Español en el Mediterráneo. En ese momento el Gobierno optó por esa diferenciación para dejar claro una vez más que España no pertenecía a la estructura militar integrada. La diferencia estaba simplemente en la terminología, ya que las unidades militares de los países aliados estaban clasificadas en esas categorías de acuerdo con su disponibilidad para ser utilizadas en misiones de la OTAN, es decir, con el mismo objetivo que serían clasificadas en España; así en este caso, el Ministerio de Defensa señaló que habría una clasificación diferente para cada misión. Esta negativa se produjo por parte de varios aliados entre los que estaban Portugal, Grecia y Estados Unidos, los cuales argumentaron que esta propuesta iba en contra del principio de responsabilidad de cada nación en toda la zona del Tratado de Washington. Alegaban el compromiso de todos los firmantes del Tratado a defender las zonas establecidas en los artículos V y VI, sin reservarse cada miembro una zona específica del Mediterráneo de acuerdo a sus intereses<sup>33</sup>.

#### **4. El fin de la Unión Soviética y la reestructuración atlántica: la nueva importancia de la frontera sur de la Alianza**

##### **4.1. Un nuevo orden y un “Nuevo Atlantismo”**

Acabada la Guerra Fría y desaparecida la Unión Soviética, a comienzos de los años noventa del S. XX, la OTAN se convirtió en la primera organización militar a nivel europeo y mundial. Lo que la llevó a enfrentarse a una nueva situación en Europa dentro de un orden mundial diferente, ya que se pasaba de una situación de confrontación a una de cooperación, sin descartar, por muy pequeña que fuera, la posibilidad del enfrentamiento. Una seguridad estable, principal propósito de la Alianza, no podía descansar sobre la dimensión militar sino que exigía ampliar el planteamiento a la dimensión política de la Alianza Atlántica, la cual había que potenciar<sup>34</sup>.

Ya a finales de 1989, James Baker, Secretario de Estado del entonces presidente George Bush, proponía unas nuevas funciones para la OTAN, lo que se ha venido en llamar “Nuevo Atlantismo”. Dentro de las nuevas funciones que en breve

<sup>32</sup> Cfr. CARABAZA, Enrique y SANTOS, Máximo de, *Ceuta y Melilla, las últimas colonias*, Madrid, Talasa Ediciones, 1993, p. 185.

<sup>33</sup> Cfr. YARNOZ, Carlos, “La OTAN, rechazó una propuesta del Gobierno para establecer una zona de interés estratégico español”, *El País*, 21-III- 1989, p. 13, c. 1-2.

<sup>34</sup> Cfr. Monográfico del *Instituto Universitario del General Gutiérrez Mellado, de estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa*, nº 1, (2000), p. 24.

asumiría la Alianza Atlántica, la que más nos interesa era la de adoptar un papel activo en la resolución de los conflictos fuera de zona, aspecto que pronto se vio reflejado en la cumbre que se celebró en 1991 en Roma<sup>35</sup>.

La visión de la Alianza y de sus miembros con respecto al Mediterráneo sur iba a cambiar al adoptarse un nuevo concepto estratégico, que dotaría al área de una importancia no conferida antes. Todo ello debido al fin del enfrentamiento este-oeste y a la necesidad de hacer frente a los retos y desafíos de la nueva realidad norte-sur.

El Nuevo Concepto Estratégico adoptado en la cumbre de Roma debía abordar peligros de una naturaleza más amplia que al hasta ahora único enemigo, el bloque soviético: entre estos peligros encontramos, las armas de destrucción masiva, la ruptura de aprovisionamientos en recursos vitales, y los actos de terrorismo y sabotaje que pudieran afectar a la seguridad de la Alianza. Este nuevo concepto era más explícito, se refería a la inestabilidad de los países del antiguo bloque soviético, así como también al área de nuestro interés, los países de la ribera sur del Mediterráneo, que englobaría el Magreb y el Mashrek, esto es el “Flanco Sur” de la OTAN. Las amenazas que emanarían de estos países ya las había descrito a comienzos de 1991 el Secretario General de la Alianza, Manfred Wornier, en un área que abarcaba desde el Magreb hasta Oriente Medio<sup>36</sup>. Otras amenazas a las que también aludió fueron el crecimiento de la población y las migraciones en las fronteras de la OTAN, que provendrían de los países de la ribera sur del Mediterráneo. Frente a tales amenazas, la Alianza acordaba recurrir al artículo IV del Tratado de Washington, demasiado pobre e insuficiente como instrumento de intervención.

Queda claro, por tanto, cómo la importancia del Mediterráneo sur adquiriría nuevas dimensiones dentro de los planteamientos defensivos de la Alianza Atlántica. A ello contribuyeron también las palabras del jefe militar de la OTAN en Europa, John R. Galvin, que calificaba en mayo de 1991 al Mediterráneo como una zona de “alto riesgo bélico”, aludiendo a ella como una de las zonas que más posibilidades tendría en el futuro de padecer crisis y conflictos<sup>37</sup>. Galvin habló de crear una flota permanente en el Mediterráneo en cooperación con la Armada española, para controlar la zona sur del Mediterráneo. También situó el origen de posibles crisis en el fundamentalismo religioso, los problemas étnicos, el ultra nacionalismo o el terrorismo internacional.

Atendiendo a la nueva doctrina de la OTAN, el Ministerio de Defensa Español preparó una amplia reforma de las Fuerzas Armadas para adaptarlas a las nuevas

<sup>35</sup> Vid. BAKER, James, “Una nueva Europa. Un nuevo atlantismo: arquitectura para una nueva era”, en *Tiempo de Paz*, nº 15-16 (Invierno-primavera de 1990).

<sup>36</sup> Vid. WORNIER, Manfred, “La OTAN se transforma tras la cumbre de Roma”, *Revista de la OTAN/NATO Review*, nº 6 (diciembre de 1991).

<sup>37</sup> Cfr. MANRESA, Andreu, “El jefe militar de la OTAN, considera el Mediterráneo como zona de alto riesgo bélico”, *El País*, 3-V-1991, p. 3, c. 1-3.

necesidades estratégicas. Este modelo figuraba dentro del Plan Estratégico Conjunto (PEC), que hacía referencia a posibles contingencias como la protección de la Península, los enclaves del norte de África o repeler un ataque procedente del exterior. Este plan, debía estar operativo para julio de 1992, y plantearía los retos para una mejor defensa del territorio español, sobre todo en su zona sur, la única no cubierta por la OTAN y la UEO<sup>38</sup>.

#### 4.2. *El surgimiento del Diálogo Mediterráneo de la Alianza Atlántica*

Antes de finalizar el primer lustro de los años noventa, España se dotó de un nuevo discurso defensivo, reflejado en el Nuevo Concepto Estratégico, aprobado en enero de 1994. Este documento era de crucial importancia pues preparaba el desarrollo del nuevo Plan Estratégico Conjunto, que sustituiría al anterior ya desfasado. El Nuevo Concepto, se definía como prioritariamente defensivo en caso de amenaza al territorio español o al de la UEO y, cómo no, a cualquier territorio de la OTAN. De este modo, se revalorizaba la posición estratégica española como miembro de la Alianza Atlántica en el marco geográfico del Magreb y del Mediterráneo. Territorio éste calificado por el Ministerio de Defensa español, como “un escenario inquietante para la paz y seguridad en Europa por su virtual conflictividad”<sup>39</sup>.

Ya en 1995, surgió de la mano de la Alianza Atlántica otra de las iniciativas que dotarían al Mediterráneo sur de una importancia más amplia si cabe, el llamado “Diálogo del Mediterráneo”<sup>40</sup>. Este diálogo preveía la formación de una política de cooperación de la OTAN en materia de seguridad y se basaba en la premisa de que la seguridad en la región euro-mediterránea estaba estrictamente vinculada a la seguridad en el área euro-atlántica y su periferia. Esta iniciativa pretendía, pues, crear un buen clima de entendimiento y una mejor comprensión mutua en la zona a través del fortalecimiento de la estabilidad y seguridad regionales<sup>41</sup>.

El año 1996 supuso para España un cambio de Gobierno: en el momento de la llegada al poder al Partido Popular. Con este nuevo Gobierno y en el mismo año de su victoria electoral se produjo la incorporación de España a la estructura militar integrada de la nueva OTAN, rediseñada tras la Guerra Fría. En las negociaciones, se logró el objetivo de albergar para España un mando subregional (Mediterráneo Occidental), entre cuyos cometidos se incluía la defensa del eje Baleares-Gibraltar-

<sup>38</sup> Cfr. *El País*, 10-VI-1991.

<sup>39</sup> Cfr. *Revista Española de Defensa*, (marzo 1994), p. 12.

<sup>40</sup> Englobaba a los países miembros de la OTAN más Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Mauritania y Jordania.

<sup>41</sup> Cfr. RODRIGUEZ TRAPIELLO, José Manuel, “El futuro de la política europea de seguridad y defensa y su proyección mediterránea”, en *Monografías del CESEDEN*, nº 69, Madrid, 2004, p. 240.

Canarias, con lo que el anterior mando ubicado en Gibraltar desapareció<sup>42</sup>. Como ocurrió en 1982 y 1986, ni Ceuta ni Melilla se mencionaron por parte de la OTAN en las negociaciones sobre este mando subregional.

Como nota general podemos observar cómo desde que comenzó la posguerra fría, el discurso atlantista no ha dejado de definir la ribera sur mediterránea como una frontera particularmente peligrosa, uno de los dos arcos de crisis que rodearían Europa amenazando su estabilidad y la de Occidente en general, como se demostró en la ya mencionada cumbre de Roma de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN de 1991.

A fines de 1996, se elaboró un plan de intervención por parte del Grupo Especial Mediterráneo de la Asamblea del Atlántico Norte para intervenir en futuras situaciones de crisis<sup>43</sup>. Este plan preveía un operativo armado en apoyo a una acción política a raíz de un conflicto como un golpe de Estado o revolución que afectaran al *status quo* de determinadas regiones que la OTAN consideraba vitales para su propia seguridad como son el Mediterráneo sur y Oriente Próximo y Medio.

La creciente importancia del Mediterráneo sur para los intereses presentes y futuros de la Alianza iba a verse incrementada con la aprobación en 1997, de un documento por parte de los Jefes de Estado Mayor de la OTAN. En el mismo calificaban el área de Marruecos, Argelia y Túnez, no protegida por la OTAN, como “zona de inestabilidad potencial”. Se pedía al nuevo mando suroccidental español que adquiriera la capacidad necesaria para desplegar 50.000 soldados en el Magreb en operaciones de mantenimiento de la paz<sup>44</sup>.

### ***4.3. El fin de un siglo y el planteamiento de un Nuevo Concepto Estratégico***

El Nuevo Concepto Estratégico acuñado en la cumbre de Washington de 1999 ponía a la OTAN ante las puertas del S. XXI, y ante los nuevos retos y amenazas que éste implicaría. Se establecía que, para realizar su objetivo esencial, la Alianza desempeñaría tres tareas fundamentales: la seguridad como tal, en el sentido de sentar las bases indispensables para un entorno estable; la consulta; y la disuasión y defensa. Como función complementaria, con el fin de reforzar la seguridad y estabilidad euro-atlánticas, se añadía la gestión de crisis. El Nuevo Concepto Estratégico debería elevar la función expedicionaria para convertirla en tarea de seguridad fundamental de la Alianza<sup>45</sup>. En lo que respecta al área mediterránea, la cumbre de

<sup>42</sup> Cfr. GARCÍA PÉREZ, Rafael: “España en un mundo en cambio...”, en *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, 2003, p. 547.

<sup>43</sup> Cfr. MOYA, Pedro: “Le role de l’OTAN”, *Mediterranéé, Projet de rapport, Groupe Special de Mediterranée*, Asamblea del Atlántico Norte, 25-VIII-1997. Recoge las conclusiones del Grupo Especial Mediterráneo, reunido el 14-XII-1996 en Lisboa.

<sup>44</sup> Cfr. *El Mundo*, 14-XII-1997.

<sup>45</sup> Cfr. ORTIZ, Antonio, “La OTAN tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl”, *Política Exterior*, nº 129 (mayo-junio 2009), Madrid, p. 65.

Washington estudió la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN de mejorar la cooperación práctica y política del Diálogo Mediterráneo, ya iniciado en 1994 y que afirmaba que la seguridad europea estaba estrechamente vinculada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo.

Tras esta cumbre el área de actuación para la seguridad se aumentó considerablemente, lo que se consideró un paso hacia la igualdad de los miembros. La OTAN ampliaba sus límites de actuación especificados claramente en los artículos V y VI del Tratado fundacional. Entre los aspectos más significativos a tener presentes en las implicaciones que introducía el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza de abril de 1999, que sería la guía de referencia de la Política de Seguridad y Defensa de la futura OTAN, destacamos: 1) la ampliación del ámbito de actuación de la OTAN (lo que se ha venido en llamar, “actuación en conflictos fuera de zona”); 2) la introducción de un nuevo compromiso de contribuir a la paz y la estabilidad Euro-Atlántica, y por último 3) la gran importancia prestada a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), así como a la cooperación en el Mediterráneo<sup>46</sup>.

Ya con el Concepto Estratégico de la Alianza de 1999, los países árabes que participaban en el Diálogo Mediterráneo percibieron un cambio en las posibles misiones de la OTAN que implicaba afrontar riesgos diferentes y variados, muchos de los cuales provendrían del sur. Resultaba inevitable que esta interpretación más amplia del mandato de la Alianza provocase numerosos interrogantes entre los países meridionales sobre los límites geográficos de las actividades de la OTAN<sup>47</sup>.

## 5. El Siglo XXI: una nueva visión del Mediterráneo sur

### 5.1. *Un cambio de rumbo en las relaciones internacionales: el 11-S*

Los inicios del nuevo siglo vinieron marcados por el suceso que tan profundamente impactó al mundo en su conjunto y a la OTAN en particular, el ataque terrorista de carácter islamista del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York. Tras el mismo, y por primera vez en la historia de la Alianza Atlántica, se invocó el artículo V del Tratado fundacional de la Alianza, que reza “cualquier ataque contra uno de los miembros de la organización atlántica, será considerado como un ataque contra todos los socios de la misma en su conjunto”.

Las consecuencias de estos ataques provocaron una intensificación de las medidas de seguridad no sólo por parte de la Organización Atlántica, sino también por parte de la Unión Europea, que tiene frontera común con el Magreb, una zona de potencial inestabilidad y puerta de entrada del nuevo terrorismo islamista hacia la Europa. Todo ello encuadrado dentro de su Política de Seguridad y Defensa

<sup>46</sup> Cfr. ARGUMOSA PILA, Jesús Rafael, “Aproximación al modelo de seguridad europeo del inicio del S. XXI”, en *Hacia un nuevo orden de seguridad europea*, Cuadernos de Estrategia, (2000), p. 179.

<sup>47</sup> Cfr. KADRY SAID, Mohamed, “Evaluación del Diálogo Mediterráneo de la OTAN”, en *NATO Review/Revista de la OTAN*, 2004.

(PESD), que vendría a modernizar y actualizar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) adoptada en el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992<sup>48</sup>.

Adoptar las medidas de seguridad necesarias por parte de la OTAN en su flanco sur mediterráneo hubiera sido más complejo de no haber estado en funcionamiento el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, cuya articulación, como ya explicamos, en torno a dos pilares uno político y otro de cooperación práctica, facilitaría el entendimiento y la ayuda mutua entre la Alianza Atlántica y sus socios mediterráneos. A fin de articular una defensa efectiva contra el desarrollo y la entrada del terrorismo islámico, tanto en el Magreb como en Europa. Confirmando estas afirmaciones, hay que decir que a partir de octubre de 2001 se avanzó aún más en la institucionalización del diálogo, elevando las reuniones de los aliados con los socios mediterráneos a nivel de embajador, tanto en formato bilateral (19 + 1) como del grupo en su totalidad (19 +7)<sup>49</sup>.

Como consecuencia directa de la invocación del artículo V, el 11 de octubre de 2001 la OTAN puso en marcha la acción *Active Endeavour* en el Mediterráneo. Inicialmente se activaron las fuerzas navales desplegadas en este mar, denominadas STANAVFORMED (*Standing Naval Force Mediterranean*); eso tuvo lugar el 11 de octubre, unos días más tarde el 26 de octubre, la OTAN aprobaba los Planes de Operaciones (OPLAN) de la operación *Active Endeavour* con la siguiente misión: demostrar la resolución de la Alianza para llevar a cabo acciones de ayuda, disuasión, defensa y protección contra el terrorismo. Para llevar a cabo estas actividades, la OTAN organizó un grupo de combate denominado *Task Group 440.01*, con las misiones de apoyar a la OTAN en la guerra global contra el terrorismo, inteligencia, seguimiento y vigilancia de toda actividad ilícita marítima, así como llevar a cabo registros y control de todo el tráfico marítimo en el Mediterráneo. También han contado con la colaboración de Marruecos y Argelia, que han proporcionado vigilancia marítima<sup>50</sup>.

## 5.2. La crisis de Perejil

Durante el mes de julio del año 2002, y más concretamente el día 11, se produjo un hecho que enturbió todavía más las ya de por sí complicadas relaciones entre Es-

<sup>48</sup> En el artículo de la revista de investigaciones históricas de la UVA correspondiente a su número 28, titulado “La Redefinición Geoestratégica Euroatlántica a comienzos del S. XXI en el Mediterráneo sur: España y Marruecos”, ya se trata con detalle la evolución de la política europea de seguridad y defensa desde finales del siglo pasado hasta los inicios del presente.

<sup>49</sup> Cfr. PRAT Y COLL, Juan, “La OTAN y el Mediterráneo: el futuro del diálogo”, en *Política Exterior*, (dic. 2004), pp. 6-12.

<sup>50</sup> Cfr. BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel.: “La OTAN y el terrorismo global”, El futuro de la OTAN después de RIGA, Documentos de Seguridad y Defensa, n° 4 (CESEDEN), Madrid, 2006, pp. 15-16.

paña y Marruecos<sup>51</sup>. Este incidente afectó a la conocida como isla del Perejil situada cerca de Ceuta, en la frontera sur española y de las organizaciones a las que nuestro país pertenece, la OTAN y la UE. La ocupación del islote por gendarmes y posteriormente soldados marroquíes creó una crisis, pues Marruecos argumentó que el islote era suyo y no aceptaba la situación de status quo previa a su ocupación. El embajador español ante la OTAN, Juan Prat, se dirigió al Secretario General de la Alianza, George Robertson, y le explicó que España no preveía pedir iniciativas concretas a la OTAN, pero que si la situación se deterioraba Madrid podría recurrir al artículo IV del Tratado del Atlántico Norte, según el cual “las partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las partes se viese amenazada”<sup>52</sup>. Además y dado que Ceuta y Melilla no se encuentran dentro del área de defensa de la OTAN, fue necesario desplegar unidades de la marina y trasladar tropas a los territorios del norte de África para reforzar la confianza de la población de Ceuta y Melilla.

Ante los hechos consumados, la OTAN se pronunció a favor de los intereses españoles, considerando inamistosa la ocupación de la isla del Perejil y exigió a Marruecos una retirada inmediata de la misma. Aunque, el portavoz de la Alianza calificó la crisis de “estrictamente bilateral”. Términos que, según calificaron las fuentes españolas, “pueden usarse para contenciosos entre dos países aliados como ocurre entre España y el Reino Unido por Gibraltar o Grecia y Turquía por el Egeo, pero no para problemas que afectan a un país aliado, en este caso España y uno que no lo es, Marruecos”<sup>53</sup>.

Ni la UE ni la OTAN se comprometieron seriamente con España, fueron los Estados Unidos los que al mediar con Marruecos, uno de sus más fieles aliados en el Magreb, lograron que la situación se saldara con una solución que satisfizo a los dos países.

### ***5.3. Del inicio de la segunda guerra de Irak en 2003 hasta la cumbre de Strasbourg-Kehl en 2009***

Tras la controvertida cumbre de las Azores, los presidentes de Estados Unidos, Gran Bretaña y España acordaron la invasión de Irak, país al cual creían un santuario de terroristas. Se daba así por finalizada la fase de entendimiento mundial que había transcurrido entre septiembre de 2001 y marzo de 2003, produciéndose una fractura en las relaciones de Estados Unidos con la UE, así como dentro de esta última.

---

<sup>51</sup> La “crisis diplomática” entre Madrid y Rabat se prolongó en el tiempo de octubre de 2001 hasta enero de 2003, debido a la llamada a consultas del embajador marroquí Abdesalam Baraka. Según la portavoz del Ministerio marroquí de Exteriores, tal decisión se atribuía a “un número de actitudes y posiciones españolas a propósito de Marruecos”.

<sup>52</sup> Cfr. *El País*, 14-VII-2002, p. 17.

<sup>53</sup> Cfr. YARNOZ, Carlos y EGURBIDE, Pedro: “La OTAN considera inamistosa la ocupación de la isla Perejil y exige una retirada inmediata”, *El País*, 16-VII-2002, p. 23.

El apoyo prestado por nuestro país a los gobiernos de Washington y Londres en el conflicto iraquí, provocó según sus autores el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid, atribuyéndose Al Qaeda su autoría. Los hechos ocurridos provocaron que se reactivaran los organismos defensivos tanto de la OTAN como de la UE en el Mediterráneo sur, que había visto reducida su importancia ante el inicio de la guerra de Afganistán y la invasión de Irak.

Durante la cumbre de la Alianza Atlántica de Estambul en 2004, se volvió a dar prioridad a una estrategia defensiva y de cooperación que hiciera más seguro el Mediterráneo ante la inminente amenaza terrorista. Para ello, la OTAN utilizó su gran capacidad de adaptación ante un paisaje estratégico cambiante, cualidad que la ha permitido estar operativa durante tanto tiempo. Así se potenció el ya exitoso Diálogo Mediterráneo de la OTAN y se puso en marcha una nueva iniciativa que contaría con la participación de países árabes tanto del Mediterráneo como de Oriente Medio<sup>54</sup>. Y puso en marcha la ICE (Iniciativa de Cooperación de Estambul), que se basa en la cooperación bilateral en una serie de áreas prioritarias: asesoramiento para la reforma de la defensa, presupuestos y planeamiento y relaciones civil-militar; lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; cooperación en materia de planeamiento civil de emergencia y en control de fronteras, en relación con el terrorismo y el tráfico ilegal<sup>55</sup>.

En las elecciones del 14 de marzo de 2004, breves días después de los atentados del 11-M en Madrid, se produjo el cambio de gobierno en España. El Partido Socialista Obrero Español, volvía al poder sustituyendo al Partido Popular que gobernaba desde 1996. El ascenso al poder del PSOE, con su presidente José Luís Rodríguez Zapatero a la cabeza, provocó un giro en la política promovida hasta ese momento por el PP, y a consecuencia de ello, se enfrió la relación con los Estados Unidos y se retiraron las tropas de Irak.

La nueva situación creada tras la invasión de Irak y sobre todo el atentado del 11-M, obligó al nuevo Gobierno español, a redefinir la orientación que la política defensiva debía seguir. A tal fin, la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2004, fue sancionada por el presidente del Gobierno, el 30 de diciembre de 2004. En este documento, el Gobierno define los objetivos de la defensa nacional y expone las líneas generales de actuación para alcanzarlos. Con un horizonte temporal de la legislatura, constituye la base del planeamiento de la defensa, describe el escenario estratégico en el que nos encontramos. Y establece el marco de la seguridad y la defensa de España, así como la respuesta española a los riesgos que planean sobre el territorio español, tanto europeo como africano.

---

<sup>54</sup> Cfr. BIN, Alberto, *El papel de la OTAN en el Mediterráneo y el Gran Oriente Medio*, en VI Seminario sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, 2007, Fundación CIDOB, p. 44.

<sup>55</sup> Cfr. PRAT Y COLL, Juan, "La OTAN y el Mediterráneo", en *Política Exterior*, (nov/dic 2004), p. 12.

El interés que para nuestro país tiene su flanco sur, se vio acrecentado con la insistencia, durante la cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest en abril de 2008, por parte de la Ministra de Defensa española en potenciar la cooperación en el marco del Mediterráneo sur. La responsable del Ministerio de Defensa, Carme Chacón, puso de manifiesto la necesidad de fomentar el diálogo político y la cooperación con estos países, ante el interés estratégico que el norte de África supone para la Alianza. La ministra española propuso a sus homólogos de la Alianza una serie de iniciativas concretas, como fomentar las consultas políticas y la regularidad de las reuniones de alto nivel en el marco del Diálogo Mediterráneo; aumentar los fondos económicos que se dedican a este programa e incrementar las invitaciones a estos países para que participen en ejercicios y actividades académicas de la Alianza, así como mejorar la colaboración para la vigilancia de fronteras. En esta línea, Chacón les anunció que, en este marco, España está dispuesta a asumir una serie de compromisos nacionales, como ofrecer un centro de certificación para las unidades navales que participan en la operación “Active Endeavour” como medida de apoyo para mejorar la interoperabilidad entre los buques que participan en esta misión.

Refrendando lo ya comentado, durante el VII Seminario sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo organizado por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa en el Palacio de Pedralbes de Barcelona a finales de 2008, la ministra Carme Chacón, aseguró que el Mediterráneo “ocupa un lugar esencial en nuestra agenda como Gobierno y dentro de los Ministerios de Defensa de los distintos Estados de la Unión Europea”. Subrayó también que la Unión por el Mediterráneo es “el marco de referencia para la consolidación de la paz, la seguridad y el progreso socioeconómico bajo los principios del diálogo y la confianza mutua”. Además, añadió que el objetivo clave del proceso “debe ser fomentar todas las iniciativas multilaterales existentes: en la Unión Europea, en el Foro 5+5 y en la OTAN”<sup>56</sup>.

A finales del año 2008 y con la citada ministra Carme Chacón al frente del Ministerio de Defensa, se formuló una nueva directiva de defensa nacional, sancionada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2008. Esta Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2008, es la primera que se aprueba bajo la vigencia de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional. Según la misma, La política de defensa tendrá como referente las líneas generales de actuación, cuyo primer hito lo constituye la visión integradora de la acción única del Estado en materia de seguridad y defensa. También, se renueva el compromiso de España con la defensa de la paz y la seguridad internacional con respeto a la legalidad internacional y al ejercicio del multilateralismo como medio para la actuación concertada en las relaciones internacionales y para la resolución de conflictos. La asunción solidaria con nuestros socios y aliados de nuestros compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva, permitirá mantener el prestigio de España, como país

---

<sup>56</sup> Cfr. CHACON, Carmen, “el Mediterráneo ocupa un lugar esencial en nuestra agenda”, *Programa Mediterráneo y Oriente Medio*, Fundación CIDOB, 5/12/2008.

responsable y solidario en el contexto internacional. Por último, la transformación dinámica y permanente de las Fuerzas Armadas como elemento esencial de la política de defensa, y su continua adaptación al escenario estratégico<sup>57</sup>.

## 6. Conclusiones

La celebración de la cumbre del 60 aniversario de la OTAN no ha despejado las dudas acerca de que elementos centrarán las prioridades del nuevo Concepto Estratégico (SC) de la Alianza. Pese a que ya en la cumbre de Bucarest 2008 se propuso revisar el Concepto Estratégico de 1999, no se llegó a ningún acuerdo. El entorno político no era el más adecuado, con una agonizante administración Bush y unos aliados aún lamiéndose las heridas que dejó la crisis de Irak. El contexto de seguridad en que se mueve la OTAN está actualmente en un proceso de cambio acelerado. Toda el área de inestabilidad, que se extiende desde el norte de África hasta el Hindu Kush, afectará de algún modo a las futuras misiones y operaciones de la OTAN, a su red de socios o al Diálogo Mediterráneo. La crisis económica y financiera global trastoca todos los equilibrios geoestratégicos, y constituye la principal preocupación de muchos aliados<sup>58</sup>.

Desde finales de la Guerra Fría y durante los años 90 el contexto del Mediterráneo sur ha dado un vuelco importante, sobre todo tras el surgimiento de movimientos islamistas radicales en el Magreb, en el Sahel y la cadena de atentados que se han producido en varios países del norte de África y en países miembros de la Alianza. Lo que debe llevar a una preocupación más activa de la OTAN a cerca de lo que sucede en su frontera sur, puesto que la mayoría de sus esfuerzos están orientados en estos momentos a la pacificación de Afganistán. Por tanto, habrá que esperar a la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico para finales de 2010 y ver que decisiones se toman sobre el futuro de un Mediterráneo sur, ya de por sí muy convulso. En todo caso, las posibilidades de cooperación que han abierto y siguen abriendo tanto el Diálogo Mediterráneo como la ICE auguran un futuro esperanzador para todo el arco mediterráneo.

---

<sup>57</sup> [www.mde.es](http://www.mde.es)

<sup>58</sup> Cfr. ORTIZ, Antonio, "La OTAN tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl", en *Política Exterior* (mayo/junio 2009), n° 129, pp. 60-62.