

## LA OTAN. ESTRUCTURA Y PAPEL DE NUESTRAS FUERZAS EN EL HORIZONTE DEL SIGLO XXI

VICTOR SUANCES

Teniente General del Ejército  
Director General de Política de Defensa

**D**ESDE que España entró a formar parte de la OTAN en 1982, las Fuerzas Armadas españolas han recorrido un largo camino en la tarea de contribuir junto a los demás aliados a la paz y seguridad en Europa y en el mundo. Aquella ya lejana fecha supuso para nuestras Fuerzas Armadas el comienzo de un proceso, a veces incomprendido pero constante y gradual, de implicación progresiva en la seguridad colectiva de la que formamos parte como europeos y occidentales.

En la época actual, aunque ciertamente todos los países, y España no es una excepción, están sometidos a riesgos específicos contra su propia seguridad individual que no pueden ni deben ignorar, existe un campo de riesgo, más importante si cabe, que puede afectar en general a la seguridad colectiva de los países occidentales. Cualquier conflicto o crisis en la periferia de Europa o, incluso sin llegar a tener carácter bélico, la existencia de desastres naturales, puede requerir la participación de fuerzas armadas multinacionales, ya que la degradación de los conflictos afectaría en última instancia a la seguridad de Europa como conjunto. El conflicto de Yugoslavia es un ejemplo claro de intervención occidental, primero por los europeos bajo mando directo de Naciones Unidas y luego por la OTAN en nombre también de Naciones Unidas, para contener el conflicto tratando de reducir en lo posible los sufrimientos que ha acarreado la guerra.

Con motivo del proceso de adaptación que la OTAN está llevando a cabo, el Gobierno español está estudiando la manera de que nuestras Fuerzas Armadas participen en la Nueva Estructura Militar que resulte. Ello supondrá la normalización definitiva de nuestros ejércitos en el seno de la Alianza, tras un período iniciado en los años ochenta en el que nuestras Fuerzas Armadas han contribuido a la mayoría de las operaciones y ejercicios de la OTAN sin haber recibido la cuota de responsabilidad en Mandos y Estados Mayores que nuestro peso político y estratégico exigía.

La participación plena de nuestros ejércitos en la OTAN del siglo XXI no se entiende sin la contribución a otras organizaciones e iniciativas de importancia análoga y complementarias a la OTAN como son la Unión Europea Occidental y las Fuerzas Multinacionales europeas; EUROCUERPO; la EUROFOR y la EUROMARFOR. Todas estas organizaciones e iniciativas forman un sólido entramado que dará cobertura en el próximo siglo a la arquitectura europea de seguridad.

## EVOLUCION RECIENTE DE LA OTAN

Respondiendo a la nueva situación política y estratégica de Europa derivada de los acontecimientos que dieron lugar a la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, la Alianza Atlántica inició en 1990 un profundo proceso de transformación que continúa abierto actualmente.

En términos generales, las líneas de acción emprendidas comprenden la actualización de la estrategia aliada, la asunción de nuevas misiones ante la aparición de nuevos riesgos y, en consecuencia, la adaptación de las estructuras de la OTAN para poder cumplir dichas misiones permitiendo acoger también la naciente cooperación con el Este y el deseo europeo de asumir mayores responsabilidades en su defensa.

Así, la Declaración de Roma del Consejo del Atlántico Norte de 1991 dio luz al Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. Se pasaba de la antigua estrategia de la Respuesta

Flexible ante un posible ataque de aquel Pacto de Varsovia a una nueva estrategia basada en la defensa colectiva y en el diálogo y la cooperación con los antiguos miembros de aquel Pacto de Varsovia. A partir de ese momento se dio entrada a los países del Este de Europa a un diálogo con la Alianza en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN).

En junio de 1992, en Oslo, los Ministros del Consejo del Atlántico Norte aprobaron el apoyo de la Alianza para operaciones de paz bajo la responsabilidad de la entonces CSCE, hoy Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Esta fue la primera vez que la Alianza se salía del marco estricto de la Defensa Colectiva (artículo 5 del Tratado de Washington) admitiendo su participación, aunque sólo fuera en forma de apoyo, en Operaciones de Mantenimiento de la Paz fuera del área geográfica fijada por el artículo 6 del Tratado de Washington. Posteriormente la Alianza acordó prestar este tipo de apoyo también bajo responsabilidad de las Naciones Unidas.

Acontecimientos sucesivos como la guerra del Golfo y el conflicto de la ex Yugoslavia trajeron por la vía de los hechos una continuada y creciente implicación de la Alianza Atlántica en operaciones fuera de área. Tras sucesivas decisiones ministeriales se ha ido prestando apoyo a las Naciones Unidas para tratar de preservar la paz en Yugoslavia, inicialmente con una operación de seguimiento de embargo, seguida de una operación de imposición del embargo, y otra operación de mantenimiento de la prohibición de vuelos sobre Bosnia, ataques aéreos sobre posiciones en Bosnia para protección de UNPROFOR, para terminar con el despliegue de la Fuerza IFOR el pasado diciembre a fin de asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton.

Todas estas actividades y operaciones alejadas de la finalidad inicial de la Alianza, que era la Defensa Colectiva (artículo 5), han venido a denominarse bajo el término genérico de "Nuevas Misiones", e incluyen operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz y gestión de crisis.

Tras un debate de varios años, en enero de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados, reunidos en la Cumbre de Bruselas, acordaron una serie de iniciativas entre las que cabe destacar por su importancia la adaptación de las estructuras internas tanto políticas como militares de la OTAN para poder llevar a cabo las Nuevas Misiones, la creación de la Asociación para la Paz (Partnership for Peace - PFP) como una organización que incorpora a los países del Este de Europa y otros interesados a las actividades de la Alianza pero sin formar parte de ella, iniciar el estudio de la Ampliación de la Alianza a posibles nuevos miembros y, en otro orden de cosas, estudiar el problema de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y los medios para evitarla.

Tras las decisiones de la Cumbre de enero de 1994, se iniciaron en la OTAN los correspondientes estudios para el desarrollo de las iniciativas tanto a nivel político, por grupos creados al efecto dependientes del Consejo Atlántico, como a nivel militar, en el Comité Militar. De todos estos trabajos, en los que España participa plenamente, los de mayor interés para nosotros son los correspondientes a la Adaptación Interna, es decir, los que darán paso al establecimiento de una Nueva Estructura Militar de la OTAN.

Posteriormente, en las reuniones ministeriales de Berlín y Bruselas, en junio de 1996, los Ministros de Exteriores y Defensa de la OTAN dieron un impulso adicional a la Adaptación Interna. A este respecto acordaron que los esfuerzos deben dirigirse a asegurar una capacidad militar para cumplir todo tipo de misiones (artículo 5 y "Nuevas Misiones") mediante una Estructura de Mandos Multinacional única y renovada más flexible. Esto debe permitir la participación completa de todos los aliados, la creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la OTAN para operaciones de UEO y la participación en operaciones de la OTAN de los Socios de la Asociación para la Paz.

La incorporación de la Identidad de Seguridad y Defensa Europeas (ISDE) dentro de la OTAN permitirá en un futuro que los

Europeos, a través de la Nueva Estructura, puedan llevar a cabo operaciones bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO.

Este profundo proceso de adaptación de las estructuras de la Alianza, de la que resultará una OTAN renovada, supone para España una ocasión única para adecuar la contribución de nuestras Fuerzas Armadas a la Nueva Estructura Militar, participando en la toma de decisiones y asumiendo responsabilidades en la Alianza de forma proporcional a nuestra contribución militar y al peso político que España tiene.

## **LA UNION EUROPEA OCCIDENTAL Y SU CONTRIBUCION A LA DEFENSA EUROPEA**

La UEO es una organización internacional de ámbito europeo, creada para promover la cooperación intergubernamental europea en el campo de la seguridad. En sentido estricto, la organización se compone de diez Miembros de Pleno Derecho, que constituyen el núcleo de la organización. Alrededor de este círculo, y como prueba de la revitalización de los últimos años, se han incorporado otros países con diferentes estatus de relación: tres Miembros Asociados (pertenecientes a la OTAN), cinco Observadores (pertenecientes a la Unión Europea) y diez Socios Asociados (países de Europa Central y del Este).

La UEO está llamada a realizar tres funciones: defensa colectiva, consultas y debates sobre cuestiones comunes de seguridad y defensa y desarrollo de sus capacidades operativas.

La UEO nació tras la firma del Tratado de Bruselas, en 1948, por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y el Reino Unido, que fue modificado por los Protocolos de París, en 1954, que dieron lugar a la entrada de Alemania e Italia. (El conjunto del Tratado de Bruselas y los Protocolos de París es conocido como Tratado Modificado de Bruselas.) España y Portugal ingresaron en 1990 y Grecia lo hizo en 1992. La UEO es por tanto anterior a la OTAN, pero pronto pasó a ocupar

un papel secundario durante un tiempo (conocido como "hibernación de la UEO").

Los hitos que marcaron la reactivación reciente de la UEO fueron la Declaración de Roma de 1984 y la Plataforma de La Haya de 1989, debido a la necesidad sentida por algunos países europeos de definir una identidad de seguridad europea y un mayor protagonismo de los europeos en la defensa de Europa, mediante lo que se conoció como "refuerzo del pilar europeo de la Alianza". Como fruto de esta reactivación, se pueden citar las primeras operaciones organizadas por la UEO tras la guerra entre Irak e Irán (1988-90) y su participación en la guerra del Golfo (1990).

El Tratado de Maastricht (1991), que dio lugar a lo que hoy es la Unión Europea, constituyó otro impulso para el desarrollo de la UEO, reconociéndola como parte integral del desarrollo de la Unión y pidiéndole que elabore y ponga en práctica decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en materia de defensa, sin descuidar las relaciones con la OTAN sobre la base de los principios de complementariedad y transparencia. Fruto de esta multiplicidad de relaciones, se dio entrada a otros Estados europeos, con diversos estatutos de relación según su pertenencia o no a las citadas organizaciones.

La declaración de Petersberg de 1992 estableció las misiones para las cuales la UEO ha de estar preparada: operaciones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y misiones de combate en la gestión de crisis, incluido la imposición de la paz. Estas misiones han dado lugar a un proceso de desarrollo de las capacidades operativas de la organización, para permitir su cumplimiento. Todos los países miembros han contribuido a ello, incluyendo a España, que durante su reciente presidencia de la organización, durante el segundo semestre de 1995, impulsó de modo especial los trabajos en curso.

Las Cumbres del Consejo Atlántico de la OTAN de 1994 y las reuniones ministeriales también de OTAN de junio de 1996 han supuesto un cambio cualitativo importante en las relaciones entre la UEO y la OTAN, pues ya no se habla de "reforzar el pilar europeo de

la Alianza", sino de desarrollar la Identidad de Seguridad y Defensa Europeas en el seno de la misma. Con ello se abre otra puerta para el desarrollo de la UEO, con el objetivo de lograr el establecimiento de mecanismos y procedimientos que permitan a la UEO organizar y dirigir operaciones con el apoyo de la OTAN.

En la base de esta relación renovada entre OTAN y UEO está la voluntad política de los gobiernos europeos de evitar duplicidades entre ambas organizaciones. No se trata de hacer de la UEO una nueva "OTAN europea", sino que las estructuras y medios colectivos de la OTAN, que también pertenecen a los aliados europeos, se pongan a disposición de la UEO cuando ésta decida realizar una operación y la OTAN no considere su propia participación.

## **LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS**

Durante los últimos años se han producido numerosas iniciativas para constituir Fuerzas Multinacionales en Europa entre grupos de países. La causa principal de esta tendencia es contribuir a la creación, en este caso desde abajo con iniciativas específicas, de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, como un compromiso más de los países europeos en el proceso de construcción europea. Otras causas serían la necesidad de organizarse, en este contexto europeo, para responder a los nuevos riesgos y desafíos, junto con una necesidad de aumentar la cooperación en materia de seguridad y defensa como una medida para lograr economía de medios en tiempos en que se observa una reducción de los gastos de defensa. A diferencia de la participación en OTAN o UEO, la creación de las Fuerzas Multinacionales es un caso de asociación práctica para conseguir una mejor efectividad a nivel de Grandes Unidades.

España se ha sumado desde un principio a estas iniciativas, incorporándose a formaciones previamente constituidas o sumándose desde su inicio a la creación de una nueva. Por la primera vía, se produjo en 1994 la incorporación al EUROCUERPO, formación multinacional constituida en 1992 por Francia

y Alemania, y a la que posteriormente se han sumado, además de España, Bélgica y Luxemburgo. Esta Fuerza Multinacional tiene la entidad de un Cuerpo de Ejército, con unos efectivos aproximados de 60.000 hombres. Uno de los objetivos de la creación del Eurocuerpo es el fortalecimiento de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, por lo que se ha puesto a disposición tanto de la OTAN como de la UEO, para ser empleada en el marco de dichas organizaciones en las posibles operaciones que pudieran organizar.

Por lo que respecta a la segunda posibilidad, España ha sido nación fundadora de las Eurofuerzas EUROFOR y EUROMARFOR, constituidas con ocasión del Consejo Ministerial de la UEO, celebrado en Lisboa en mayo de 1995, en que España, Francia e Italia lanzaron tales iniciativas con el propósito de contribuir a dotar a Europa de una capacidad militar propia, ofreciendo a los países de la UEO que desearan participar en sus operaciones una estructura básica multinacional a disposición de la citada organización y contemplando la posibilidad de participar en las iniciativas de los Organismos Internacionales para el mantenimiento de la paz. Ambas Fuerzas están abiertas a los demás países miembros de la UEO, y así Portugal se sumó a esta iniciativa desde el momento mismo de su desarrollo, siendo por tanto la cuarta nación participante en las mismas.

La Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) es una fuerza terrestre de entidad variable pero que puede llegar hasta División, ligera y fácilmente desplegable. Esta contará, tras su activación, con un Cuartel General permanente que tendrá su sede en Florencia y unas Unidades que se incorporarían para cada ejercicio u operación real. Desde el 2 de octubre de 1995 se iniciaron los trabajos de activación del Estado Mayor de EUROFOR, con la constitución en Florencia del Estado Mayor de Activación.

La Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) es una fuerza marítima con capacidad aeronaval y anfibia, preestructurada y no permanente. Su Mando se articula en dos niveles: un Comandante, que se nombrará por turno anual entre los Almirantes de Flota de

los países participantes, que es responsable de la reunión y preparación de la Fuerza y de la elaboración de sus planes de empleo, y un Comandante Táctico, que se designará para cada activación.

Recientemente se ha lanzado otra iniciativa concreta que es la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana que tiene por objeto agrupar bajo una misma unidad orgánica elementos de Infantería de Marina y buques anfibios pertenecientes a las dos naciones mediterráneas. Con ello se complementarán las capacidades anfibias de ambas naciones para lo que se ejercitarán en esta táctica, tan necesaria para las operaciones previstas de OTAN y UEO.

## **LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN EL FUTURO MARCO INTERNACIONAL**

Se puede concluir que, en la década de los ochenta, las Fuerzas Armadas españolas salieron al exterior y aprendieron a "conocer" a la OTAN y a una incipiente UEO. En un entorno nacional de incompreensión hacia la OTAN, nuestros Jefes y Oficiales acudieron a Bruselas y a los Cuarteles Generales de la Alianza tratando de establecer nuestra contribución al esfuerzo aliado en el marco del referéndum, lo cual obligaba a hacerlo fuera de la entonces Estructura Militar Integrada.

La década de los noventa en la que nos encontramos es un período de fructífera cooperación con la OTAN en las Operaciones y Ejercicios que han tenido lugar con el fin de apuntalar la seguridad europea. Nuestros soldados, aviadores y marinos han contribuido a las Operaciones de OTAN pero sin formar parte de la Estructura Militar. Es una situación cuanto menos curiosa en la que la participación española ha sido intensa pero las decisiones de planeamiento eran tomadas por oficiales de otras nacionalidades; los mismos oficiales de las demás naciones no alcanzaban a comprender las razones de esta extraña situación.

Afortunadamente, la evolución de la estructura de la OTAN va a permitir a nuestras Fuerzas Armadas regularizar su situación en una OTAN renovada. Si todo sale como está

previsto, el siglo que viene verá a una Alianza Atlántica reforzada con nuevos miembros del Este de Europa y con una Estructura Militar más reducida y flexible y preparada para las nuevas misiones de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis. La Estructura dará cabida en su seno a una materialización de la Identidad de Seguridad y Defensa Europea a fin de permitir la ejecución de Operaciones de la UEO con apoyo de la OTAN; podríamos enunciar el lema de "una sola estructura militar para dos organismos de seguridad". Además por la vía de los hechos, la participación concreta se haría a través de las Fuerzas Multinacionales europeas de carácter permanente o semipermanente. En esta nueva Estructura Militar estarán las Fuerzas Armadas españolas en igualdad de condiciones que el resto de los aliados.

No quiero finalizar este artículo sin hacer mención, aunque sea en el plano teórico, al

papel que la Guardia Civil puede ser llamada a cumplir en la seguridad europea del próximo siglo. No es la primera vez que el Instituto Armado ha participado en Operaciones fuera de España, como es el caso de Yugoslavia (Danubio y Mostar) o en países de América y Africa. El carácter de las nuevas misiones de OTAN y UEO (humanitarias, mantenimiento de la paz o gestión de crisis) ciertamente dan cabida a una participación de la Benemérita. Es este un tema sobre cuya oportunidad no me corresponde a mí opinar o decidir. Sí puedo afirmar con conocimiento de causa que fuera de España, allá donde los servicios de la Guardia Civil han sido requeridos, la entrega, disponibilidad permanente y eficacia han sido los elementos que han marcado su actuación; ello por otra parte no nos sorprende a los que dentro de España conocemos el quehacer diario de la Benemérita.