

**CAPÍTULO CUARTO**

**COMPROMISOS INTERNACIONALES  
DE ESPAÑA**



## COMPROMISOS INTERNACIONALES DE ESPAÑA

Por JOSÉ LUIS RIPOLL GUTIÉRREZ

### **La negociación diplomática y los compromisos militares**

Iniciamos este capítulo con algunas ideas sobre las obligaciones y responsabilidades que se adjudican a las Fuerzas Armadas de un Estado en el contexto de sus relaciones con otros Estados y que son formuladas por su política exterior.

Puesto que nos vamos a referir a relaciones establecidas con Estados «amigos», señalaremos que en este tipo de negociaciones, donde los intereses nacionales a preservar mutuamente son básicamente compatibles, se pone el mayor énfasis únicamente en clarificar posibles malentendidos o en minimizar algunos aspectos o actitudes que pudieran ser conflictivas y que, por cierto, surgen con facilidad cuando se trata de alcanzar compromisos militares. Por otra parte, en las negociaciones con países amigos, una nación poderosa debe disminuir sus demandas al tratar con una nación de mucho menor poder militar, para no parecer que trata de arrollarla. (Recuérdense las negociaciones de revisión de nuestros acuerdos con Estados Unidos).

El término «compromiso» sugiere una actitud apta para hacer concesiones, con objeto de resolver los problemas de una negociación. Cuando una nación entra en una negociación diplomática debe, en primer lugar, considerar si está tratando con nación o naciones que desean honestamente la obtención del acuerdo o buscan prioritariamente obtener las mayores concesiones a cambio de ceder poco o nada.

Aún suponiendo una actitud de buena voluntad por parte de ambas naciones negociantes, puede llegarse a la exigencia de concesiones que afecten o pueden afectar posteriormente a intereses de la parte más débil.

Es aquí, precisamente, cuando los intereses nacionales son comprometidos a cambio de concesiones mínimas, cuando el compromiso alcanzado es el resultado de una actitud de debilidad, o ignorancia, o desentendimiento de sus efectos posteriores sobre los intereses vitales nacionales.

En el caso de tratarse de compromisos que afecten a las Fuerzas Armadas, lo anteriormente expuesto adquiere mucha mayor relevancia. En este tipo de negociación, en la que se compromete un elemento tan vital de la soberanía nacional como son las Fuerzas Armadas, es necesario que la nación tenga un concepto claro de lo que es de vital interés nacional y lo que podríamos llamar intereses secundarios.

Estos son los que una nación puede sacrificar sin poner en peligro su Seguridad Nacional. Pueden comprometerse estos intereses secundarios por razones históricas, económicas o sólo de prestigio, pero nunca podrá hacerse con los considerados vitales. Sobre todo en el campo de la seguridad militar, los límites de una negociación diplomática, para llegar a un compromiso, deberán ser los límites de estos intereses secundarios.

El gran objetivo del juego diplomático es recibir compensaciones o concesiones de, al menos, valor análogo a las que se ofrecen. Por ejemplo, si una potencia menor compromete una parte de sus Fuerzas Armadas para futuras acciones conjuntas con otros países, deberá tener en cuenta que éstas disminuirán y desgastarán su potencial militar, que ya puede ser escaso, para garantizar su Seguridad Nacional en su totalidad. Así, es necesario que haya también una compensación o compromiso de las otras partes en el mismo campo de la seguridad y defensa y que justifique aquel compromiso común.

En el marco de las relaciones internacionales, siempre subyace la «fuerza» o poder de los Estados, principalmente representado por su poderío económico y por la entidad de sus Fuerzas Armadas. El grado cuantitativo y cualitativo de estas fuerzas, que es introducido en el texto de un acuerdo, es una cuestión de gran importancia para los Estados a quienes concierne. De hecho, la utilización de esta fuerza, el «cómo» puede realizarse, y, «para qué fines», constituyen los más importantes problemas a resolver en la formulación de una política exterior de acuerdos y alianzas militares.

Finalmente, recordaremos que entre los elementos demográfico, geográfico, histórico, económico, tecnológico, etc., que particularmente contribuyen a debilitar o engrandecer el poder y prestigio de una nación, está el elemento militar, es decir, sus Fuerzas Armadas. Cuál es su entidad, en relación con la demografía nacional y con el número de habitantes en edad militar, su grado de entrenamiento, su armamento, equipo, etc., será un factor importante para calificar el poder de un Estado.

Es obvio señalar que todos estos factores deberán condicionar los compromisos que potencias medias adquieran, en el ámbito militar, en sus relaciones internacionales.

Debemos insistir que para naciones de una entidad como la de España, es evidente la necesidad de atender a un cuidadoso equilibrio entre la capacidad militar que puede dedicarse plenamente a los compromisos contraídos con las alianzas militares a las que pertenecemos, y que obliga al envío de medios militares fuera de nuestras fronteras, y el mantenimiento de una adecuada capacidad de disuasión y reacción que permita, en situaciones súbitas de crisis, la defensa de nuestra soberanía, de nuestros intereses.

Si bien modernamente se afirma que la garantía de la propia seguridad está supeditada a la estabilidad del propio sistema internacional, no es menos cierto que la condición geoestratégica de los Estados difiere y determina para cada uno los riesgos que pueden afrontar sus intereses vitales, aquellos que exigen llegar a la lucha armada en su defensa.

Las dimensiones geográficas de nuestra soberanía plantean a España graves problemas de seguridad y defensa. Tenemos territorios nacionales lejos de la Península. El eje Canarias-norte de África-Baleares exige unos medios de defensa no fáciles de conseguir con nuestro potencial económico.

Por otra parte, no sólo se trata de la defensa de intereses vitales, como podrían ser amenazas a la inviolabilidad territorial o a la independencia política o a la seguridad de ciudadanos en otros países, etc.; también pueden aparecer actitudes agresivas por parte de otros Estados que, con mayor o menor justificación, pueden dar lugar a crisis de menor entidad, pero a las que hay que hacer frente no sólo por razones de prestigio nacional sino también porque incluyen importantes consecuencias socioeconómicas. (Recordemos los contenciosos pesqueros con Canadá y Marruecos).

En la búsqueda de su seguridad, España puede y debe, dentro del ámbito de sus posibilidades, suscribir, ser parte de tratados, acuerdos y protocolos en materia de seguridad y defensa no sólo con las naciones de nuestro entorno sino también con otros países pertenecientes o no a las grandes alianzas europeas, de forma que puedan ser mejor defendidos nuestros intereses, incluso en áreas alejadas de nuestra geografía.

Finalmente recordaremos que, como ya señalamos en anteriores estudios:

«Las alianzas existen porque las naciones creen que sus aliados les fortalecen para desarrollar su política exterior y de seguridad. Sin embargo, un aliado es útil sólo si la alianza le compromete seriamente a intervenir en la crisis con un apoyo rápido. Un aliado que se incorpora semanas después que la crisis ha llegado a un conflicto armado puede ser ya de poca ayuda.»

### **Foros y Organismos Internacionales de seguridad y defensa**

En la última década transcurrida, los acontecimientos que se han producido en el Mundo, y especialmente en nuestro continente, han transformado el marco de las relaciones internacionales en general y particularmente en el campo de la defensa. La desaparición del enfrentamiento político-militar entre los bloques de países del llamado occidente y oriente europeo llevó al intento de establecer una política de seguridad europea basada, en líneas generales, en la cooperación entre todos los países, incluidos los que pertenecieron a la órbita de la antigua Unión Soviética y que, mediante medidas de confianza mutua y limitación y control de los armamentos, permitieran cobrar «dividendos de paz» para un periodo que se presumía carente de crisis importantes.

No obstante, la aparición casi inmediata de problemas en el Próximo Oriente y posteriormente en Centroeuropa, y la constancia de focos de inestabilidad y riesgos potenciales que pueden de nuevo proceder de la Europa Oriental, obligó a mantener un necesario poder defensivo que garantice la paz y el orden en la sociedad que compartimos las naciones cuyos intereses son comunes o, al menos, compatibles y que quieren mantener un orden y seguridad más allá del propio territorio nacional.

Así surge el concepto de «seguridad colectiva», es decir, la que es compartida entre naciones que integran un mismo orden político internacional basado en principios e intereses comunes o, al menos, no enfrentados. Este sistema compartido de seguridad y defensa se configura en alianzas,

organizaciones y acuerdos internacionales, mundiales o regionales en las que se ha de participar con medios económicos técnicos y militares, con un adecuado sentido de reciprocidad en el que la participación lleve consigo garantías que aseguren la defensa de intereses individuales propios, si el caso lo requiriera.

## **Aspectos de la participación de España**

Antes de estudiar someramente las características de nuestras participaciones en Organismos Internacionales de defensa, conviene enmarcar los acuerdos y compromisos adquiridos ante estos organismos en el planeamiento de la Defensa Nacional.

Como es sabido, de la Directiva de Defensa Nacional que promulga el presidente del Gobierno se deriva el Plan General de la Defensa y, simultáneamente, el planeamiento de la Defensa Militar, para conseguir unas Fuerzas Armadas capaces de alcanzar los objetivos que les adjudica el texto constitucional.

El planeamiento de la Defensa Militar culmina, a través del estudio de diversos conceptos y objetivos, en un Plan Estratégico Conjunto (PEC) al que hacemos referencia porque en él se configura la Defensa Militar y se definen la estrategia, misiones, estructuras operativas y objetivos de fuerza que han de constituir nuestra política militar.

A los fines de este capítulo, de toda la estructura del PEC nos interesan únicamente los apartados correspondientes a las misiones, áreas de responsabilidad y la atribución de fuerzas y su despliegue. Tales contenidos van a condicionar y limitar nuestros compromisos y responsabilidades contraídos en alianzas militares multinacionales y otros acuerdos bilaterales.

No debemos olvidar que la capacidad militar de una nación no puede ser comprometida más allá de sus fronteras hasta límites que perjudiquen su capacidad de defensa, de disuasión y de reacción inmediata ante riesgos contra su propia soberanía que individualmente pueda tener que afrontar.

Los ciclos de política de defensa que determina el PEC en vigor se adaptan y condicionan a los acontecimientos que se suceden en nuestro entorno y que modifican las relaciones internacionales y, en consecuencia, establecen las normas de participación del esfuerzo militar con que España coopera en defensa de los principios democráticos de nuestra sociedad, llamada comúnmente «occidental».

De los distintos escenarios o zonas que pueden afectar a nuestra defensa y seguridad, nos interesa diferenciar el regional y el de ámbito mundial. En el ámbito regional, nuestros compromisos internacionales responden a nuestra situación geoestratégica y a la relación que mantenemos con los países de nuestro entorno. Así, como se ha señalado, nuestra política militar tiene como uno de sus objetivos la pertenencia a estas organizaciones regionales que actúan teniendo en cuenta la dimensión europea de una defensa colectiva.

En forma consecuente con lo anteriormente expuesto, durante los últimos años transcurridos, España ha consolidado su participación en Organizaciones Internacionales de seguridad y defensa con una especial actividad de sus Fuerzas Armadas y otros organismos dependientes también del Ministerio de Defensa.

Dentro del ámbito regional, y siempre refiriéndonos al campo de la seguridad y defensa, podemos afirmar que existen tres Organizaciones fundamentales sobre las que se está tratando de configurar un modelo de seguridad colectiva europea; éstas son:

- La Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).
- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- La Unión Europea Occidental (UEO).

Las estructuras de estas organizaciones y sus fines son distintos; no obstante, el hecho de haber una pertenencia común de países a las tres Organizaciones establece entre ellas, como posteriormente veremos, unas relaciones necesarias para la actuación conjunta en defensa de intereses comunes.

Entre los aspectos que diferencian a estas Organizaciones, podemos señalar que la OSCE tiene un mayor carácter de foro adecuado para debatir disputas y conflictos o negociar acuerdos para prevenir crisis y, como también se pretende, organizar misiones de paz. La Alianza Atlántica se mantiene como la más poderosa organización militar del mundo y la UEO está todavía en fase de desarrollo como alianza militar armada.

## **España en la OSCE**

Las Fuerzas Armadas españolas no han dejado de estar representadas en las negociaciones de esta Organización, continuadora de la conferencia que nació en Helsinki en el año 1975, especialmente en los foros exis-

tentes en Viena dedicados al Fomento de Medidas de Confianza y Seguridad (FMCS) y al Desarme y Control de Armamentos. La colaboración de España en la OSCE se lleva a cabo con el cumplimiento de los compromisos adquiridos al suscribir los documentos y decisiones que afectan a la seguridad.

En el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad, la representación española participa en el desarrollo de un marco sobre Control de Armamentos en Europa, así como forma parte del Consejo Permanente de la OSCE, que es el órgano de consulta política y de toma de decisiones. Actualmente está desarrollando el nuevo modelo de seguridad europea para el siglo XXI.

El Consejo controla las diversas misiones de la OSCE y en las que España ha iniciado su participación desde julio del año 1995 con un representante que forma parte de la misión de la OSCE en Chechenia. Aunque la presencia y participación de los países miembros en los foros se hace a título individual y soberano, de hecho, las contribuciones y propuestas españolas en los distintos foros de Viena se hacen principalmente en forma coordinada y con previo acuerdo de los aliados a través de la Unión Europea (UE), de la UEO y de la OTAN. Por ejemplo, la coordinación de las propuestas relacionadas con la seguridad y el desarme se hacen en el Grupo de Alto Nivel (HLTF) de la OTAN. Es decir, que el grupo de representantes de los 16 países miembros de la alianza actual, en los foros de seguridad de la OSCE, con acuerdos y directivas que se deciden en aquel órgano de alto nivel de la OTAN. No debe extrañar esta simbiosis entre una organización que se titula europea y la Alianza Atlántica si recordamos que en ambas son miembros de pleno derecho Estados Unidos y Canadá y era muy importante el peso de aquellos países del otro lado del Atlántico en este foro, que era el único de posible diálogo entre el mundo libre y la Unión Soviética y sus satélites durante el enfrentamiento de la guerra fría.

Asimismo, la coordinación aliada de las actividades relativas a la ejecución de las FMCS, como las de desarme, se hacen en el Comité de Coordinación de Verificación, también en Bruselas.

La participación de alto nivel se hace en las reuniones del Consejo de Ministros de la OSCE, como órgano rector y de decisión central que se reúne anualmente a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, y en las reuniones del Consejo Superior a nivel de director general, que se reúne dos veces al año. Las reuniones Cumbre de la OSCE tienen lugar cada dos años con los jefes de Estado y de Gobierno. En diciembre del año 1994



tuvo lugar la Cumbre en Budapest, en la que España adquirió nuevos compromisos al suscribir una serie de documentos y decisiones vinculantes.

Los compromisos adquiridos y las actuaciones españolas han sido las siguientes:

En el Documento de Viena del año 1994 (DV 94) quedó incluido el DV 92 sobre MFCS, que amplió la primera negociación sobre MFCS que finalizó en Estocolmo en el año 1986. Asimismo, el DV 94 incluyó el Documento sobre Planeamiento de la Defensa, que compromete a realizar intercambios de información respecto al personal y equipo de las Fuerzas Armadas, de su política, doctrina y presupuesto de Defensa. Además, figura el Programa de Contactos y Cooperación Militares.

Como consecuencia de los compromisos adquiridos, se ha participado anualmente en las reuniones de evaluación y en los intercambios de información; se han remitido los informes sobre planeamiento de la defensa, visitas a unidades, observaciones de maniobras, visitas a bases aéreas, etcétera.

El Documento Intercambio Global de Información amplía el intercambio de información del DV 94, incluyendo medios navales y aéreos y aplicándose a las fuerzas de los países de la OSCE —a nivel mundial— tanto dentro como fuera de su territorio. El primer intercambio global de información se realizó en el año 1995.

Por el Documento sobre Principios Reguladores de las Transferencias de Armas Convencionales, los Estados miembros se comprometen a facilitar los datos requeridos en la resolución de las Naciones Unidas por la que se establece el Registro de Armas Convencionales y a ejercer un control en las transferencias de este tipo de armas. Esta información se envía anualmente a Naciones Unidas.

El código de conducta es una decisión políticamente vinculante por la que los Estados se comprometen a mejorar la cooperación en materia de seguridad mediante el fomento de normas de conducta responsables sobre los aspectos político-militares de la seguridad.

La decisión sobre los principios reguladores de la no proliferación compromete a los Estados a apoyar y cumplimentar los acuerdos e instrumentos internacionales siguientes que han sido elaborados fuera de la OSCE: Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, Tratado para la Prohibición Total de los Ensayos Nucleares, Convención de Armas Biológicas y Tóxi-

cas, Convención de Armas Químicas y el Control de la Tecnología de Misiles.

Finalmente, el Documento sobre Medidas Estabilizadoras en Situaciones de Crisis Localizadas contiene medidas vinculantes, pero de aplicación voluntaria, por lo que, hasta el momento, no se ha aplicado en ninguno de los conflictos que se han sucedido desde su aprobación en noviembre del año 1993.

En la estructura de la OSCE, España es parte en tres Tratados. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), el Tratado FACE 1A, y el Tratado de Cielos Abiertos.

Las reducciones de armamento acordadas en el Tratado FACE inicialmente no fueron significativas para España, que tenía que reducir 60 carros de combate y 63 piezas de artillería y los techos asignados eran superiores al material existente. No obstante, como consecuencia de las reducciones en otros países aliados se elaboraron los Acuerdos de Transferencia, por los que España podía recibir 400 carros, 100 TOA,s y 24 piezas de artillería, lo que nos obligó a destruir un mayor número de material antiguo. En noviembre del año 1995 finalizó el tercer y último año del periodo de reducción. Nuestro país ha completado el 100% de las reducciones exigidas, (371 carros de combate y 87 piezas de artillería).

El Tratado FACE 1A está sujeto a las mismas condiciones del Tratado FACE; el intercambio anual de información que preconiza se realiza conjuntamente. En noviembre del año 1995 entraron en vigor las limitaciones del personal militar basado en tierra, que para España se establece en 300.000 hombres.

España depositó el instrumento de ratificación del Tratado de Cielos Abiertos en noviembre del año 1993. La fase de negociación entre los aliados de la UEO sobre diversos aspectos de los sensores y plataformas ha terminado con un proyecto de adquisición de un sistema de observación, en el que participa España, compuesto por un sistema de sensores asociado a un determinado avión. Su adquisición y uso están regulados por un Memorando de Entendimiento (MOU), suscrito por España y el resto de los participantes con la casa constructora y que deberá concluirse en el año 1996.

La verificación de los Tratados de Control de Armamento y Desarme corresponde a la Unidad de Verificación Española (UVE), creada en el año 1991 y dependiente del EM de la Defensa en su parte operativa militar. La

UVE coordina sus misiones con una Célula de Verificación radicada en la Dirección General de Política de Defensa, que constituye el núcleo de unión entre los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores.

A cargo de la UVE están las inspecciones, visitas, informes, etc. anteriormente citadas y que se derivan de los tratados, documentos y decisiones acordados.

## **España en la OTAN**

### *Condiciones de nuestra participación*

El compromiso de España en la Alianza Atlántica tiene su génesis en nuestra modalidad de participación. A la invitación cursada al Gobierno en el año 1982 por el entonces secretario general de la Alianza siguió el depósito del instrumento de adhesión por nuestro embajador en Washington. Hubo una interrupción en el proceso para la celebración de un referéndum nacional que, finalmente, llevó a España a ser el decimosexto miembro de la Organización.

El referéndum del año 1986 constituyó el mayor respaldo nacional de un miembro de la Alianza, ya que ninguno de los otros 15 llevó a efecto nada análogo, pero nuestra pertenencia llevaba consigo las siguientes condiciones:

- España no participaría en la estructura militar integrada.
- La instalación y almacenamiento de armamento nuclear estaba prohibida.
- La presencia militar norteamericana en España sería reducida de una forma progresiva.

En noviembre del año 1988 se fijó la contribución española según unos principios generales (*guidelines*) aprobados por la Alianza, en los que se preveían seis áreas básicas de coordinación, siempre con la imposibilidad de colocar fuerzas nacionales bajo mandos operativos de la Alianza:

- Preservar la integridad del territorio español.
- Defensa aérea de España y sus áreas adyacentes.
- Defensa y control del estrecho de Gibraltar y sus accesos.
- Operaciones navales y aéreas en el Atlántico Oriental.
- Provisión de territorio e instalaciones españolas para recepción y tránsito de refuerzos, apoyo logístico, aéreo y marítimo.

Las negociaciones para fijar los términos de los acuerdos de coordinación, que definirían en detalle nuestro modelo de participación, culminaron en agosto del año 1992 con la aprobación de los últimos acuerdos sobre nuestra contribución a la defensa común, conocida como «modelo español».

España participa en todos los altos organismos de la Alianza:

- Consejo del Atlántico Norte, Comité de Planes de Defensa, Comité Militar e incluso tiene plena participación, como otros países aliados, en el Grupo de Planeamiento Nuclear. Se compromete a facilitar coordinación logística y cooperación en materia de armamentos y, prácticamente, es miembro de casi todos los Comités y Agencias civiles y militares de la Alianza. En el mes de julio de 1995, España depositó el instrumento de adhesión al Protocolo de París sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales (CG,s) militares internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte. Este tema fue objeto de un laborioso proceso de negociación que se inició en el año 1991, ya que presentaba dificultades por las condiciones peculiares de nuestra entrada en la Alianza. El Protocolo de París define el Estatuto de los CG,s internacionales y el del personal civil y militar en ellos destinado así como el estatuto de las personas que de ellos dependan.

#### *Participación de la OTAN en operaciones de paz*

El Consejo del Atlántico Norte adoptó en el año 1992 una serie de decisiones que definieron la participación de la OTAN en operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad o responsabilidad de Naciones Unidas o de la OSCE.

España, individualmente, y con el fin de contribuir junto con los demás aliados en estas nuevas misiones, presentó formalmente, en junio del año 1993, una carta al secretario general de Naciones Unidas por la que establecía el marco detallado de nuestra participación en este tipo de operaciones y de conformidad con las peculiaridades de los compromisos españoles en la Alianza. Como es bien conocido, España ya participo, en el ámbito de la OTAN, en cumplimiento de Mandatos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en operaciones militares en el conflicto de la antigua Yugoslavia.

España contribuye actualmente en Bosnia a unas Fuerzas de Implantación de los Acuerdos de Dayton (IFOR) con un contingente de sus Ejércitos. La misión de esta operación es vigilar el acuerdo de paz y ayudar a su cumplimiento, con el establecimiento de enlaces entre las autoridades locales

y las Organizaciones Internacionales, así como garantizar los desplazamientos de las organizaciones humanitarias y la seguridad de la población civil.

Es interesante constatar que se trata de la primera operación terrestre de la OTAN en la que toman parte, además, otros países que no pertenecen a la Alianza.

### *Adaptación a nuevas misiones*

La Alianza Atlántica, como el resto de las Organizaciones Internacionales de seguridad y defensa, está adaptando sus estructuras, tras la desaparición del Pacto de Varsovia, a los profundos cambios político-militares europeos.

En la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno, en Bruselas, en enero del año 1994, se confirmó el papel insustituible de la Alianza y se reconoció la necesidad de adaptar sus estructuras y procedimientos a las nuevas misiones que habrá que afrontar. En su declaración, los jefes de Estado y Gobierno establecieron las directrices prácticas para desarrollar la Asociación para la Paz (APP) con países no miembros de la OTAN, y se acuñó el concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC) para disponer de una fuerza militar de capacidad flexible al servicio de las nuevas misiones. Esta estructura de fuerza es un medio que facilita a la OTAN la realización de operaciones de control de crisis, con posible participación de naciones no pertenecientes a la Alianza.

La APP tiene como objetivo fortalecer las relaciones entre la OTAN y los países de Europa Central y Oriental y el resto de los países miembros de la OSCE. Se desarrollan programas de cooperación adaptados a cada uno de los países de la APP y a la medida de la relación entre ellos y la OTAN.

España está involucrada en esta iniciativa y ha aportado su experiencia para la renovación de las estructuras de defensa de aquellos países.

### *La Alianza y el Mediterráneo*

De conformidad con los acuerdos de la Cumbre de Bruselas del año 1994, la Alianza ha adoptado las primeras medidas relacionadas con su posible ampliación, estudiando las repercusiones internas que están actualmente en periodo de consultas entre los 16 miembros.

España comparte una actitud favorable a la ampliación y espera un mayor esfuerzo de los aliados favorable al desarrollo de relaciones de cooperación con los países de la ribera sur del Mediterráneo en todos los campos, incluyendo el de la seguridad y defensa.

Por una iniciativa española, el Consejo del Atlántico Norte inició en el año 1994 un diálogo con países del norte de África y de Oriente Medio, con la finalidad de contribuir a la seguridad y estabilidad de la región mediterránea y para un mejor entendimiento entre la OTAN y los países de su entorno Sur.

## **España en la UEO**

Como es conocido, la UEO fue configurada por el Tratado de Bruselas modificado, del que España es parte desde su ratificación por nuestras Cámaras en el año 1990. En noviembre del año 1988 se había firmado el Protocolo de Adhesión —junto con Portugal— en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros.

España ha participado activamente en el importante desarrollo en el ámbito institucional y operativo que ha tenido la UEO en los últimos años.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en noviembre del año 1993, fue un acontecimiento de gran trascendencia para la UEO, ya que en él se reforzaban y definían los lazos de su colaboración con la UE. Por su importancia, recordaremos el artículo J.4.2 del Tratado de la UE:

«La Unión pide a la UEO, que forma parte integrante del desarrollo de la UE, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.»

El Consejo de Ministros de la UEO, en su reunión de Luxemburgo en noviembre del año 1993, acordó reducir el periodo de la Presidencia a seis meses, para que fuera el mismo que el de la UE, con objeto de armonizar el funcionamiento entre ambas Organizaciones.

Otros documentos importantes suscritos por España han sido la Declaración de Noordwijk, en noviembre del año 1994, que aprobó las conclusiones preliminares para la formulación de la política común de defensa europea, y la Declaración de Lisboa, que aprobó una serie de medidas que reforzaban la capacidad operativa de la UEO.

España ha participado con interés en la idea de creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Esta idea fue respaldada en Bruselas, en enero del año 1994, por los jefes de Estado y Gobierno de la Alianza Atlántica, que además estudiaron posibles mecanismos para poner a disposición de la UEO medios y capacidades de la Alianza.

Podemos afirmar que la UEO ha reforzado su papel como organización europea de defensa. Grecia se constituyó, en mayo del año 1995, como décimo miembro de pleno derecho de la Unión.

Por otra parte, se han consolidado los Estatutos de los Miembros Asociados y se han adherido también como «observadores», Austria, Finlandia y Suecia, con lo que se eleva a 28 el número de países pertenecientes con diversos *status* a la Unión.

Durante la Presidencia española, el segundo semestre del año 1995, que se simultaneó con la Presidencia de la UE, se aprobaron ese año en Madrid por el Consejo de Ministros de la organización una serie de documentos que iniciaron la creación de un Cuerpo de Doctrina en el campo operativo.

El acuerdo de creación de este Cuerpo de Doctrina podrá permitir, en un próximo futuro, el control y seguimiento de crisis y la posible puesta en marcha de operaciones para cumplimentar las misiones que fueron definidas en la reunión de Petersberg, es decir, humanitarias, de evacuación, de mantenimiento o imposición de paz y, en general, de control de crisis en defensa de la estabilidad europea.

A finales del año 1995, se sometió a prueba la estructura político-militar de un centro de situación provisional, cuya constitución había sido aprobada en Lisboa. En este primer ejercicio de crisis se realizó la fase de consultas políticas y se experimentó el conjunto de procedimientos operativos de que dispone la Unión.

Por otra parte, España inició y ha conseguido un nuevo documento de gran valor para el modelo de seguridad en nuestro continente:

«La seguridad europea: un concepto común de las 27 naciones de la UEO.»

Los compromisos que este documento establece serán de gran utilidad para el desarrollo y consolidación de la IESD que ya hemos citado y que tiene su fundamento en el Tratado de Maastricht.

## **Las Fuerzas Armadas españolas y las Eurofuerzas**

Como es sabido, el EUROCUERPO o Cuerpo europeo se origina por una iniciativa franco-alemana, con el objetivo de permitir a Europa disponer de medios para conducir su propia política de defensa.

En la Cumbre de La Rochelle, en mayo del año 1992, el presidente francés Mitterrand y el canciller alemán Kohl crearon oficialmente el EUROCUERPO, al aceptar el llamado Informe Común de los ministros francés y alemán de Defensa.

La iniciativa franco-alemana interesó rápidamente a otros países; en primer lugar a Bélgica. De hecho, una vez establecida la relación que habría de mantener el Cuerpo europeo y la OTAN, la participación presentaba para Bélgica consecuencias favorables; se trataba de tomar parte en la construcción de una identidad europea de defensa, de jugar un mayor papel en el seno de la OTAN y constituía una conveniente integración de su I División Mecanizada en el Cuerpo citado. Por otra parte, la participación belga, aprobada por su Gobierno en junio del año 1993, permitía salir del marco exclusivo franco-alemán y darle al Cuerpo una verdadera dimensión europea.

Alemania y Francia cursaron pronto una invitación a España para que se sumara a su iniciativa.

El Gobierno español se mostró receptivo desde el primer momento. De hecho, en febrero del año 1993 ya habíamos enviado a tres oficiales de enlace al Estado Mayor del EUROCUERPO, en su CG en Estrasburgo.

En diciembre del mismo año se iniciaron las negociaciones oficiales para nuestra adhesión a esta gran unidad multinacional. La decisión definitiva fue tomada en julio del año 1994. El Gobierno español, en gran parte por razones presupuestarias internas, anunció una incorporación en forma progresiva al Cuerpo de Ejército europeo. Los otros países aceptaron que este proceso se completaría con la participación española de una división mecanizada a finales de 1998. Como primer paso, ya se ha asignado de modo efectivo una brigada y se han incorporado los primeros cuadros de mando al citado CG. Esta incorporación ha significado que España suscribió en el año 1994 la declaración conjunta del empleo del EUROCUERPO en el marco de la UEO y los Acuerdos Técnicos con el Comandante Supremo Aliado de la OTAN en Europa (SACEUR), que regula el empleo del Cuerpo en el marco de la Alianza Atlántica.



Para mejor conocer el alcance del compromiso que España adquiere con su adhesión a esta fuerza multinacional, conviene detallar las condiciones de su utilización, determinadas por los gobiernos participantes.

En primer lugar, y como señala el informe de su creación, el Cuerpo, por su propia naturaleza, tiene prevista prioritariamente su utilización en el marco de la UEO.

El Estado Mayor del Cuerpo europeo es un instrumento común de los gobiernos de los Estados participantes y recibe sus directivas de un Comité común encargado de llevar a efecto las decisiones de aquellos gobiernos. Está constituido por dos miembros por cada nación: del Ministerio de Asuntos Exteriores y del mando de sus Ejércitos.

El Comité asegura la coordinación político-militar entre los participantes y también tiene a su cargo las relaciones con las diversas alianzas: UEO, OTAN y otras Organizaciones Internacionales como la ONU.

Las unidades asignadas al Cuerpo tienen prevista una utilización conjunta. En ausencia de misiones operativas, y a reserva de responsabilidades y decisiones que conciernen al general comandante del Cuerpo europeo, las unidades adscritas permanecen bajo sus mandos nacionales.

La decisión común de utilización del Cuerpo, en función de orientaciones definidas por la UE, depende de la resolución de cada gobierno conocida, por intermedio de sus representantes en el seno del Comité común. Éste definirá las modalidades y procedimientos de acción y determinará las transferencias de autoridad del Cuerpo para cada misión, respetando los límites constitucionales nacionales y las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.

De hecho, el Cuerpo puede ser empleado de conformidad con el conjunto de misiones que detallaron la declaración del Consejo de Ministros de la UEO en Petersberg en el año 1992. Los Estados participantes podrán poner a disposición de la UEO el Cuerpo europeo en todo su conjunto o en parte.

En relación con los acuerdos técnicos relativos a la OTAN, anteriormente citados, podemos resumir que, en el marco de la Alianza Atlántica, el Cuerpo puede ser empleado para la defensa común de los aliados y en operaciones de control de crisis, según los términos del artículo 5 del Tratado de Washington y de acuerdo con los nuevos conceptos estratégicos de la Alianza.

Por ejemplo, el Cuerpo se pondría a disposición de SACEUR para una operación, preferentemente en la región centroeuropea, en defensa de amenazas a las fronteras aliadas.

También se prevé su utilización en el marco de las Fuerzas de Reacción Rápida (FRR) para acciones de prevención y defensa bajo el mando de SACEUR.

Finalmente, y al margen del Tratado de Washington, el Cuerpo podrá realizar, dentro de la Alianza, operaciones de mantenimiento y restablecimiento de la paz y acciones humanitarias en apoyo de otras instituciones colectivas de seguridad. Estas operaciones se ejecutarán según procedimientos aprobados por las naciones participantes, caso por caso.

La utilización del Cuerpo europeo en el marco de la UEO quedó fijada en la declaración conjunta de los países participantes y del Consejo de Ministros de la UEO, que fija los principios que gobernarán las relaciones entre el Cuerpo y la UEO.

Teniendo en cuenta las misiones que pueden ser confiadas al Cuerpo, establece las disposiciones relativas al proceso de planificación y las modalidades de mando y control, definiendo las relaciones entre la UEO como organización conjunta, por una parte, y el Cuerpo con sus Estados participantes, por otra. Recordemos las misiones del Comité común del Cuerpo europeo, que anteriormente citamos, como órgano principal de coordinación entre los Estados y cuyas decisiones y recomendaciones relativas al Cuerpo se toman por consenso. Asimismo, las directivas al general comandante del Cuerpo son firmadas por los jefes de Estados Mayores, por orden de sus gobiernos.

Los principios en que se basan las disposiciones jurídicas y administrativas son los siguientes: Aplicación del principio de reciprocidad. Reparto equilibrado de cargas. Recurso a normas conocidas y aprobadas.

Las disposiciones jurídicas acordadas entre los Estados participantes resultan de un proceso conducido a dos niveles:

- El acuerdo intergubernamental relativo a la creación y funcionamiento del EM del Cuerpo europeo:
- El acuerdo intergubernamental relativo a la organización y funcionamiento del Cuerpo.

Las disposiciones financieras y las modalidades relativas a la elaboración, aprobación, ejecución y control de un presupuesto común necesario para

el Cuerpo europeo son objeto de una negociación entre las diferentes partes.

Para finalizar este resumen de la pertenencia de España al Cuerpo europeo, no podemos ignorar el problema que suscita nuestra modalidad como miembros de la OTAN.

Mientras el Cuerpo opere en el marco de la UEO, nada se opone a que nuestras fuerzas queden bajo un mando operativo alemán, francés o belga, pues nada se condicionó al suscribir el Tratado de Bruselas. Pero si el Cuerpo europeo actuara en el seno de la Alianza, según los acuerdos específicos con SACEUR, surgiría la condición de no poder tener nuestras fuerzas bajo un mando operativo OTAN.

Ciertamente, no ha sido, que conozcamos, explícitamente considerada esta situación que, por otra parte, se está dando con nuestra pertenencia a la IFOR en la antigua Yugoslavia, donde formamos parte de la división multinacional del sureste, si bien bajo un inmediato mando operativo francés; pero si nos remontamos por la cadena de mandos llegaríamos, a través del mando de tierra de las IFOR, al mando supremo de la OTAN, con una aparente contradicción con nuestro *status* en la Alianza, que sólo podemos explicar por la índole de la misión a desempeñar en aquella zona o, mejor, por un conocido cambio de criterio que ya cristalizó en la decisión de nuestro Gobierno de llegar a una completa integración militar en la Alianza.

### *Creación de las Eurofuerzas*

El documento de constitución de la Fuerza Marítima Europea (EURO-MARFOR) fue el resultado de una compleja negociación, que duró diez meses a nivel trilateral entre Francia, España e Italia y cuyos trabajos comenzaron realmente en septiembre del año 1994.

Tras una iniciativa política inicial, tomada en la reunión de ministros de Defensa de los tres países en septiembre del año 1992, que culminó en el «Plan para empleo de la fuerza marítima de la UEO», se pensó en dotar a esta fuerza aeromarítima de «una capacidad mayor de proyección aérea y terrestre». Con base en esta declaración, Italia presentó una propuesta que finalmente dio lugar a la creación de una versión terrestre de la EURO-MARFOR, la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR).

Ambas fuerzas son dos unidades multinacionales creadas para contribuir al desarrollo de la IESD, al dotar a Europa de una fuerzas especialmente dise-

ñadas para que actúen en los tipos de misiones de paz definidos en la ya citada declaración ministerial de la UEO de Petersberg, de junio del año 1992.

Los documentos constitutivos fueron firmados por los representantes de las tres naciones en mayo del año 1995, en Lisboa. En ese mismo acto se firmó la adhesión de Portugal a ambas fuerzas, desde el inicio de su desarrollo.

### *Características y cometidos de las Eurofuerzas*

La EUROFOR quedó definida como una fuerza terrestre de entidad máxima división ligera y fácilmente desplegable, que contará con un CG con sede en Florencia y unas unidades «a disposición».

La EUROMARFOR es una fuerza con capacidad aeronaval y anfibia, «preestructurada» y no permanente.

En documentos iniciales, por iniciativa francesa, se definía a la EUROMARFOR como «preplaneada, no permanente». El concepto «preplaneada» obliga a la armonización de los mantenimientos de los buques principales (portaaviones y buques anfibios) con la finalidad de asegurar la disponibilidad de alguno de cada tipo. La Armada española consideró que la disponibilidad es un asunto nacional, con importantes consecuencias, como posteriormente veremos, en cuanto a las posibles prioridades de contribución a la OTAN y a la UEO, y se opuso a que la fuerza tuviera tal carácter de «preplaneada». Así, la solución que se adoptó fue cambiar el término por «preestructurada», que define que:

«Para cada cometido las naciones participantes establecerán, de común acuerdo, la organización, la entidad de la fuerza y las necesidades logísticas correspondientes.»

También, se mantendrá una lista de unidades que cada nación miembro identificará periódicamente en número y tipo, para ejecutar los cometidos que se le puedan asignar.

Las dos fuerzas no son consideradas «complementarias». No constituyen una estructura conjunta y, por ejemplo, la capacidad anfibia permanece como orgánica de la EUROMARFOR. Otro aspecto importante es que el cumplimiento de las misiones:

«No debe comprometer la participación de las unidades (de ambas fuerzas) en la misión de defensa común en aplicación del artículo V del Tratado de Bruselas modificado y del artículo 5 del Tratado de Washington.»

Ambas fuerzas se declaran «Fuerzas a disposición de la UEO», pero también podrán ser empleadas en el marco de la OTAN con la finalidad de «reforzar el pilar europeo de la Alianza» y en aplicación de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, decisiones de la OSCE o de otras Organizaciones Internacionales.

### **Compromisos bilaterales**

En el plano de las relaciones bilaterales, España ha suscrito, en el ámbito de la defensa, multitud de acuerdos y convenios con más de 35 países de todo el mundo y que abarca las diferentes áreas geográficas de interés para nuestra política de defensa, en el ámbito internacional, y conformes con la acción conjunta de toda la política española en el exterior. Podemos destacar las intensas relaciones bilaterales, en este campo de la defensa, con países de la Europa Occidental que, a través de comisiones mixtas o grupos de trabajo de defensa, se mantienen con Alemania, Francia, Austria y Portugal. Sólo con Francia se alcanza la cifra, en este tema, de 34 acuerdos, protocolos y memorando.

Para las Fuerzas Armadas de los países de Europa Central y Oriental, España tiene gran atractivo y tratan de conocer y utilizar nuestra experiencia. El proceso de nuestra transición política a una democracia, el actual modelo español de pertenencia a la OTAN, la entidad de nuestros Ejércitos, que en el conjunto de los occidentales es el más comparable al de los países de aquella área, y el proceso de reducción y reestructuración que precisan sus propias Fuerzas Armadas constituyen factores que les han hecho aproximarse y mostrar gran interés en establecer acuerdos de cooperación en el campo de la defensa.

Como consecuencia, se han firmado diversos Protocolos de Cooperación y se han creado Comisiones Mixtas con Rumania, Polonia, Hungría, Bulgaria y las Repúblicas Checa y Eslovaca.

Por su importancia, debemos recordar, entre los acuerdos suscritos con Estados Unidos, el conocido Convenio de Cooperación para la Defensa Hispano-Norteamericana del año 1988. En su contexto, nuestras bases aéreas se comprometen a dar apoyo a las fuerzas de Estados Unidos, en tránsito, como se ha realizado en diferentes operaciones de paz y bajo auspicios de Naciones Unidas.

Asimismo, en cumplimiento al Acuerdo específico de Cooperación Espacial, España dio apoyo a numerosas misiones de la lanzadera espacial y está prevista la utilización de las bases aéreas de Zaragoza y Morón para un eventual aterrizaje de emergencia.

Para no salir del área europea, tema de este *Cuaderno de Estrategia*, nos limitaremos a señalar que las relaciones bilaterales con el norte de África y Oriente Medio han tenido un importante aumento con las numerosas iniciativas españolas en distintos foros, algunas ya citadas, y dedicadas a conseguir, en la cuenca mediterránea una zona estable de seguridad y convivencia. Se ha suscrito con Túnez un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Colaboración en diversos campos que incluyen la defensa.

En el resto del Mundo, área iberoamericana, países de África y Asia, etc. se han dado los primeros pasos para una futura colaboración en el sector de la defensa con algunos de ellos, como la República Popular China, Pakistán, Suráfrica y por una antigua y especial relación con Tailandia.

Finalmente, España ha depositado el instrumento de ratificación de la «Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar» y también se mantienen programas de colaboración bilateral con otros países en materia de «enseñanza militar», que responsabiliza y prestigia a nuestra nación en este importante campo de la defensa.

### **Conclusiones sobre nuestros compromisos con Fuerzas Armadas europeas**

La iniciativa política que creó las Eurofuerzas dio una dimensión mediterránea al marco de su utilización, que se justifica porque las naciones ribereñas que las constituyeron son conscientes de ser una región que presenta más riesgos potenciales que otras zonas europeas, como así ha sido reconocido por la Alianza Atlántica.

Las diversas actitudes de algunos miembros de la Alianza frente a las crisis de la antigua Yugoslavia demuestra que, en términos generales, los problemas mediterráneos requieren mayor atención de sus países ribereños, ya que sus intereses estarán siempre afectados.

El impulso inicial que Francia dio al proyecto de creación de estas Fuerzas tiene una explicación simple. En primer lugar, Francia es un país ribereño con importantes intereses en el norte de África y es la principal potencia militar, económica y política de la región mediterránea. Pero su situación

fuera de la estructura militar de la OTAN le impide, hasta hoy, intervenir en acciones en el marco de esta Organización. Sin embargo, la posibilidad de asignar las Eurofuerzas a una autoridad determinada, en el marco de las relaciones acordadas con la Alianza, le pueden permitir la conducción de operaciones con el «respaldo» de la OTAN, lo que Francia no podía conseguir, entonces, de otra forma.

Recordemos que una situación análoga permitió la participación francesa en la operación *Sharp Guard*, en el Adriático, junto con Italia y España, en el marco de la Fuerzas Navales de la UEO, lo que, teóricamente, era difícil de estructurar con Francia, al no pertenecer ésta a las *Standing Naval Forces* de la OTAN.

Es de interés considerar la actitud del resto de los aliados de la Alianza Atlántica frente a estas fuerzas, cuya finalidad no ven claramente definida ya que, una vez más, el protagonismo de Francia apuntaba a una marginación de la OTAN en esa política difícil que el país galo ha desarrollado siempre con la Alianza y que parece estar en vías de cambio al normalizar próximamente su integración militar.

Se aprecia una contradicción entre el carácter tripartito de las Eurofuerzas y su empleo en el marco de la UEO y debemos suponer que, aunque siempre será prioritaria la defensa de los intereses de las tres partes, parece que se procurará que su utilización sea bajo el consenso político de toda la UEO.

Asimismo, las previstas relaciones con la OTAN encierran ciertas complicaciones. Basta recordar que Francia, Italia y España tienen, hasta hoy, cada una diferente modalidad de participación en la OTAN. En todo caso, según determinan sus misiones y cometidos, se tratará siempre, para estas fuerzas en su conjunto, de operaciones fuera del contexto del artículo 5 del Tratado, aunque recordemos que sus mismas unidades —fuera de la unión tripartita— siempre estarán listas para participar en la «defensa común». Así, entendemos que no están en absoluto clarificados los objetivos políticos de esta Organización militar.

Para España, la integración en estas fuerzas aparece indudablemente como beneficiosa para nuestros intereses nacionales y la inclusión de Portugal parece que apunta a la constitución de un «eje» del sur europeo, que puede tener gran importancia frente a situaciones de crisis en la zona.

Recordemos que el EUROCUERPO constituye, a su vez, un importante «eje» Norte-Sur formado por Alemania, Francia, Bélgica y España, que se

hace presente en la Alianza Atlántica y podrá tener un peso importante en las acciones de la Alianza y la UEO.

Finalmente, podríamos plantear el problema de nuestra limitación de medios para participar en operaciones de ambas alianzas. En este dilema para nuestras responsabilidades, creemos que se impone la realidad de cooperar prioritariamente con la OTAN, como una poderosa alianza garante de la seguridad europea, donde nuestra participación no debe ser disminuida frente a la UEO, hoy de interés secundario, ya que su consolidación aparece de difícil desarrollo ante la falta de una definida unión política de Europa, que todavía lucha por conseguir una previa unión económica.