

UNA NUEVA OTAN*

Juan Narro Romero
GD adjunto al segundo JEME.

El cambio

Un poco de la historia reciente

Desde su creación en el año 1949, la Alianza Atlántica tuvo como primer y prácticamente único objetivo garantizar la defensa colectiva de sus miembros, de acuerdo con el artículo 5 del Tratado de Washington, y dentro del área señalada por el artículo 6, es decir, el territorio continental o insular de los aliados al norte del trópico de Cáncer. Esta misión básica dio origen a una estructura militar que incluía una estructura de mandos y una estructura de fuerzas, con las que España se encontró cuando entró en la Alianza en el año 1982.

El primer concepto estratégico para la defensa de la zona del Atlántico Norte, de diciembre de 1949, contenía ya algunos principios que han sobrevivido a lo largo de su evolución: la naturaleza puramente defensiva, el énfasis en la prevención de la guerra, el sentido colectivo de defensa, el papel de las armas nucleares y la idea de unidad estratégica respetando la diversidad geográfica.

En el año 1957 introdujo el concepto de «represalia masiva» que contemplaba el uso inmediato del arma nuclear como respuesta a un ataque generalizado. Sin embargo, el cambio más importante y duradero, es el que supuso la Directiva del Comité Militar (CM)-14/3, en el año 1967, donde se introdujeron los conceptos de defensa adelantada y respuesta flexible. Este concepto estratégico tuvo validez hasta el año 1991.

Al final de la década de los años ochenta, el derrumbamiento de los regímenes comunistas en el centro y este de Europa llevó al fin de la llamada guerra fría, produciendo el cambio en la situación estratégica más importante desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

La Alianza Atlántica reaccionó ante los cambios. La primera consecuencia de esta reacción fue la Declaración de Londres en julio del año 1990, donde se decidió el paso trascendental de una estrategia de confrontación basada en la defensa adelantada y la respuesta flexible, a una estrategia de cooperación y diálogo con los anteriores adversarios, y se decidió la elaboración de una estrategia militar que permitiese a la OTAN hacer frente a las situaciones de crisis.

* Conferencia pronunciada en el paraninfo de este Centro el pasado día 29 de enero de 1996.

El siguiente hito fundamental en el proceso de transformación de la Alianza lo constituyó la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Roma en noviembre del año 1991, en la que, siguiendo las directrices de la Declaración de Londres y teniendo en cuenta la evolución de la situación mundial, se adoptaron dos documentos fundamentales: «La Declaración de Paz y Cooperación» y «El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza».

La Declaración de Paz y Cooperación basa la arquitectura de seguridad europea en la interrelación de todas las organizaciones regionales que se ocupan de la seguridad —Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Conferencia sobre Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE), Comunidad Europea (CE) y Unión Europea Occidental (UEO). El diálogo, la cooperación y la defensa colectiva son los elementos básicos de la política de seguridad aliada.

El nuevo concepto estratégico de la Alianza, aunque mantiene como función primordial la defensa colectiva, ya identifica la gestión de crisis como un importante campo de acción futura. Esta crisis ya no tiene carácter tradicional de calibrar reacciones ante amenazas del Pacto de Varsovia, sino que se dirige a riesgos e incertidumbres de origen diversos, sin que se complete la posibilidad de llevar a cabo operaciones militares fuera de área prevista en el artículo 6 del Tratado de Washington. En cualquier caso se vislumbra el paso de una OTAN de pura reacción a una OTAN que descarta la acción preventiva. Se aparta de los conceptos de defensa adelantada y respuesta flexible. Se apoya en unas fuerzas más reducidas, con nuevos conceptos operativos acentuando la flexibilidad, la movilidad y la multinacionalidad. Asimismo, se contempla una menor presencia norteamericana en Europa.

Del Concepto Estratégico derivaron una directiva para su aplicación militar CM-400, una nueva estructura de fuerzas, y una estructura de mando.

La nueva estructura de fuerzas, que está basada en el principio de generación de fuerzas cuenta con unas Fuerzas de Reacción, Inmediata y Rápida, las Fuerzas Principales de Defensa, que proporcionan el núcleo principal de las fuerzas necesarias para asegurar la integridad territorial de la Alianza, y por último las Fuerzas de Aumento.

En cuanto a la estructura de mando, su principal novedad fue la supresión del mando principal del Canal y la reducción de cuarteles generales, a pesar de la cual en la nueva estructura quedan 8 mandos subordinados de primer nivel, 23 de segundo y 32 de tercero, es decir un total de 63 Cuarteles Generales OTAN. La estructura de mando todavía no está plenamente en vigor, por las dificultades surgidas entre Grecia y Turquía en cuanto al establecimiento de los cuarteles generales en la zona oriental de la Región Sur.

En la misma Cumbre de Roma se dio el primer paso práctico para llevar a cabo la cooperación y el diálogo con los antiguos adversarios, es decir, las naciones del Pacto de Varsovia. La Cumbre invitó a estas naciones, incluidos los tres nuevos Estados Bálticos, a unirse a los aliados para formar un marco de consultas en forma de reuniones regulares en el Cuartel General de la OTAN. Así nacía el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), con el que se pretendía reforzar la estabilidad en toda la región europea.

La CSCE, a la que se había concedido teóricamente un importante papel en garantizar la estabilidad del continente, carecía realmente de instrumentos militares para intervenir en una operación de paz en cualquiera de los conflictos que surgían. Por eso el Consejo del Atlántico Norte (CAN), en su reunión de Oslo, en junio de 1992, aprobó apoyar las actividades de mantenimiento de la paz promovidas por esta Organización, caso por caso y de acuerdo con sus propios procedimientos, dando así el primer paso definitivo en la actuación fuera del área cubierta por el artículo 6 del Tratado de Washington. El CAN, en su reunión de diciembre del año 1992 en Bruselas, dio el paso definitivo al aprobar la realización por parte de la Alianza de toda la gama de operaciones de paz solicitadas por el secretario general de Naciones Unidas.

De hecho, ya en julio de 1992 se había comenzado a realizar en el Adriático, por parte de Fuerzas Navales de la OTAN, la vigilancia del embargo de armas a todas las repúblicas de la antigua Yugoslavia y el embargo total a Serbia y Montenegro que habían sido dictados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En otoño de ese mismo año la vigilancia dio paso a la aplicación efectiva del embargo, y en la primavera del año siguiente se empezó la operación *Deny Flight* de exclusión aérea del territorio de Bosnia-Herzegovina (siguiendo otra resolución de Naciones Unidas), que daría lugar curiosamente a la primera acción bélica realizada por la OTAN como tal en toda su historia. En el mes de noviembre del año 1994 el Consejo de Seguridad acordó autorizar los *air strikes* y el CAS para contribuir a la protección de las áreas seguras en el territorio de Bosnia-Herzegovina, que ha dado lugar a numerosas operaciones entre ellas la *Deliberate Force* que señaló el principio del proceso de paz al que ahora asistimos. La Fuerza de Implementación de la Paz (Plan 40.105), que ahora se está llevando a cabo es una operación de paz de OTAN fuera de área.

La disolución del Pacto de Varsovia, dejó a una serie de naciones que habían pertenecido a él «huérfanas» de cualquier garantía de seguridad, ante una Unión Soviética primero, y enseguida –tras la disolución de ésta– ante una Federación Rusa cuya inestabilidad interna suponía un cierto riesgo permanente. El CCAN que es un mero foro de consultas, y las actividades por él promovidas (cursos, intercambios de expertos, seminarios, etc.) no colmaban las aspiraciones de muchos de estos países, que por otra parte deseaban aproximarse a Occidente en busca de ayuda para su transformación estructural a una economía de mercado y para la consolidación de sus nacientes democracias. En este contexto, algunas de estas naciones, fundamentalmente las del llamado Grupo de Visegrado (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría), expresaron su deseo de convertirse en miembros de pleno derecho de la OTAN. La Alianza debía pues dar alguna respuesta a sus inquietudes, que se materializarían con la creación de la Asociación para la Paz (PfP) y el comienzo de los estudios para la ampliación.

Paralelamente a la evolución de la OTAN, se estaba desarrollando lo que en terminología OTAN se ha conocido como Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (ESDI), dentro de la que se pueden englobar, todas aquellas actividades e iniciativas que se han promovido desde finales de la década de los años ochenta para dotar a Europa Occidental de un instrumento propio y efectivo para llevar a cabo, o contribuir a llevar a cabo, la defensa de la integridad y de los intereses de los países miembros.

La primera de estas iniciativas ha sido la progresiva revitalización de la UEO, que se encontraba «congelada» en la práctica desde la creación de la OTAN, ya que ésta era garantía suficiente ante la amenaza del Pacto de Varsovia. Esta revitalización, que ha seguido un interesante ritmo paralelo con el hundimiento de la amenaza soviética y con la propia transformación de la estrategia de la Alianza, comenzó con la Declaración de La Haya en el año 1989 y culminó con la de Petersberg en el año 1992, según la cual la UEO potenciaba sus aspectos operativos trasladando su sede a Bruselas, creando una Célula de Planeamiento y, sobre todo, expresando su intención de hacer frente a una serie de misiones (incluyendo la defensa colectiva) siempre dentro de los principios de transparencia y complementariedad con la Alianza Atlántica.

Por su parte la CE, estableció en el Tratado de Maastricht, el 1 de enero de 1994 dando lugar a la Unión Europea (EU), el objetivo de lograr una política exterior y de seguridad común que debería dar lugar en un plazo indeterminado a una política de defensa común y, derivada de ella, a una defensa común, para la que se contaba con el concurso de la UEO.

Aunque la UEO ha expresado en todo momento su deseo de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica y sus miembros han reconocido el papel de esta última Organización como foro esencial de consultas, el crecimiento de las iniciativas europeas ha provocado una reacción en la OTAN ante el riesgo de que se duplicasen estructuras de mando y fuerzas en detrimento de la cohesión y fortaleza de la Alianza, en un momento de reducciones presupuestarias en todos los países, y ante un posible debilitamiento del vínculo transatlántico que había sido durante décadas la mejor garantía de seguridad y estabilidad para las naciones occidentales.

El desarrollo de la OTAN después de la Cumbre de Bruselas del mes de enero de 1994

En la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno en Bruselas, en el mes de enero de 1994, se dio un nuevo impulso a la evolución de la Alianza, principalmente en dos direcciones: por una parte la extensión de la estabilidad y la seguridad en el continente europeo a través de la PfP y de la posible ampliación de la propia Alianza, y por otra, la adaptación de las estructuras y procedimientos aliados a la nueva situación estratégica con el doble objeto de hacer frente a las nuevas misiones que la OTAN ha asumido y de permitir que medios de la Alianza pudieran ser usados —en su caso— también por la UEO, según el principio de fuerzas separables pero no separadas.

En particular se impulsaron las siguientes iniciativas:

- Continuar adaptando la estructura política-militar de la Alianza para que pueda asumir las nuevas misiones desarrollando el concepto de Agrupaciones de Fuerzas Combinadas Conjuntas (CJTF).
- Poner en marcha una ambiciosa iniciativa a través de la PfP con la que se invitaba a los asociados a trabajar junto a la Alianza en el ámbito político-militar. De esta forma se daba respuesta a las inquietudes de seguridad de las naciones del centro y este de Europa y se preparaba el camino para una posible integración.

La primera iniciativa ha producido, hasta este momento, propuestas para la reforma de las estructuras de asesoramiento político-militar al CAN y diversos estudios sobre el concepto de CJTF, que aún han sido completados, además de —indirectamente— el inicio de un estudio, el Estudio a Largo Plazo (LTS) *Long Term Study*.

El desarrollo de la segunda iniciativa se ha concretado en la puesta en marcha de la PfP con notable éxito, y en el inicio del estudio de las condiciones y requisitos para una posible ampliación.

Agrupamientos de Fuerzas Combinadas Conjuntas (CJTF)

El concepto de CJTF, es un instrumento militar pensado básicamente para operaciones «no artículo 5» fuera de área, suficientemente flexible para adaptarse al tamaño y lugar de la operación concreta para la que se active.

Las claves del concepto CJTF son la movilidad y la flexibilidad para ejecutar una amplia escala de misiones, habitualmente multinacionales e interejércitos, hasta un volumen máximo de Cuerpo de Ejército o sus equivalentes aéreos y navales.

El Grupo Provisional de Coordinación Político-Militar, creado con la misión principal de elaborar las directrices políticas definitivas para la CJTF ha realizado hasta el momento un total de ocho borradores del documento-marco general político-militar de CJTF, sin que se haya conseguido aún un acuerdo definitivo debido principalmente a la diferencia de puntos de vista entre Francia y los miembros de la estructura militar integrada. Este documento trata de tres temas principales: la estructura del Cuartel General de CJTF, la estructura superior de mando y las condiciones de empleo de la CJTF, incluyendo para cada tema los aspectos relacionados con la UEO.

Respecto a la estructura del Cuartel General:

- La Alianza debe tener la capacidad de crear dos Cuarteles Generales de CJTF capaces de llevar a cabo operaciones a gran escala, uno basado en tierra y otro embarcado.
- Un núcleo del Cuartel General de CJTF es una estructura mínima permanente formada en general por personal de «doble sombrero» dentro de un Cuartel General de la Alianza. La posibilidad de formar núcleos en Cuarteles Generales multinacionales o nacionales es un extremo que está aún en discusión.
- Un módulo de aumento es un elemento adicional de Estado Mayor, proporcionado por un Cuartel General OTAN o multinacional, o por las naciones, para reforzar a las secciones permanentes de Estado Mayor.
- Un módulo de apoyo es una unidad orgánica, proporcionada también por un Cuartel General OTAN o multinacional, o por las naciones para formar un elemento de apoyo para el Cuartel General, según el tamaño y tipo de operación o ejercicio de que se trate.

La cadena de mando de la CJTF hará uso de la estructura militar integrada, pero con órganos de planeamiento y dirección complementarios, así como normas y mecanismos propios —«doble sombrero»—, que permitan la participación de España y Francia en igualdad de condiciones que el resto de los aliados, así como la inclusión de fuerzas de países no OTAN. Lógicamente si la estructura militar sufre, como después veremos, una profunda transformación que haga útil para el cumplimiento de todas las misiones, este sistema, sólo es necesario si existen naciones con modelo especial de integración, podría verse modificado.

El órgano de planeamiento de más alto nivel sería la Célula de Planeamiento de Capacidades (CCC). El planeamiento genérico y de contingencia será llevado a cabo por el Estado Mayor Conjunto Combinado (CJPS) y por los núcleos de Cuartel General, de acuerdo con las instrucciones del CAN para operaciones «no artículo 5».

La CCC se establecerá en el Estado Mayor Internacional, separada de sus actuales divisiones, con participación de los 16 aliados y capacidad de ser aumentada según las necesidades. Actuará bajo la autoridad del CM con las misiones de asesorar a este organismo sobre la mejor combinación de capacidades para una operación dada, analizar los documentos operativos sobre CJTF que remitan los comandantes principales de la OTAN y desarrollar guías de planeamiento para su aprobación por el CM.

El CJPS se establecería en Mons a nivel de comandante principal de la OTAN. Se formará sobre la base del Estado Mayor de Planeamiento de las Fuerzas de Reacción del Mando Aliado en Europa, incluyendo representantes de naciones no miembros de la estructura militar integrada y, según el caso, de la UEO y naciones no OTAN.

La elaboración del concepto CJTF ha sufrido diferentes retrasos causados principalmente por la dificultad de lograr un acuerdo político entre Francia, que desea la máxima autonomía de este nuevo instrumento respecto a la estructura militar existente, y los partidarios de hacer el máximo uso de mecanismos ya consolidados.

La Asociación para la Paz (PfP)

Estados Unidos propuso la iniciativa conocida con el nombre de Asociación para la Paz, ésta tiene por objeto abrir la Alianza a los países asociados pero sin ofrecer las garantías del artículo 5. Los principios de la Asociación son dos: consultas y cooperación.

Las consultas significan que si algún país asociado percibe una amenaza directa contra la integridad de su territorio, su independencia política o su seguridad encontrará en la OTAN un foro donde se le va a escuchar, lo que en lenguaje diplomático significa que OTAN dejará de ejercer su influencia y su peso político para que el agresor reconsidere su postura, pero por supuesto sin que ello entrañe compromiso de defensa. El principio de colaboración se desarrolla en diversos campos, incluyendo la realización de operaciones de paz con los asociados.

El procedimiento de asociación es el siguiente: a raíz de la Cumbre de Bruselas del mes de enero del año 1994 el CAN extendió una invitación formal a los países del CCAN y CSCE donde se exponen los principios y los términos de la PfP que se concreta con la firma de un documento-marco. Después el documento de presentación es una declaración de intenciones donde el país compromete su cooperación en temas de política de seguridad y defensa. El paso siguiente es el estudio y desarrollo conjunto de un documento que se llama Programa Individual de Asociación que identifica las áreas de cooperación y hace un listado de actividades para desarrollar su programa, especificando peticiones de información, visitas, intercambios, participación en ejercicios, envío de observadores, asistencias a cursos, reuniones, etc.

La PfP está dirigida por el CAN. Su principal órgano asesor es el Comité de Dirección Político-Militar del que forma parte todos los miembros de la OTAN y los asociados. Para facilitar las actividades de cooperación los países asociados fueron además invitados a enviar oficiales de enlace permanentes a una Célula de Coordinación de la Asociación (PPC) en Mons.

Hasta el momento han suscrito el documento-marco 27 países. Rusia lo hizo el 22 de junio. Sólo queda firmar Tayikistán. De estos países, han hecho entrega del documento de presentación 23 y después de un proceso de consultas tienen aprobado el Programa Individual 17. han designado oficiales de enlaces a la PCC 8 países.

Ampliación de la OTAN

La Cumbre de Bruselas reiteró la posibilidad de ampliar la Alianza, como estipula el artículo 10 del Tratado de Washington, aunque como parte de un proceso evolutivo y tomando en consideración el desarrollo político y de seguridad de toda Europa. En este aspecto, la oposición de Rusia se mostró radical desde el primer momento y los aliados están actuando con una gran prudencia.

La primera consecuencia de la Declaración de la Cumbre en el tema de la ampliación fue el mandato del CAN el día 1 de diciembre del año 1994 para que el Comité Político de Expertos Reforzados (SPC[R]) *Senior Political Committee*, estudiará los principios, modalidades e implicaciones de la ampliación en términos generales. Por su parte, las autoridades militares de la Alianza, mostraron su interés por estudiar las implicaciones militares que la ampliación podía llevar consigo.

El SPC(R) presentó el estudio sobre la ampliación de la OTAN en la reunión del CAN del pasado 20 de septiembre. Una vez aprobado este estudio por el Consejo, se hizo una presentación de sus aspectos esenciales a los asociados para la cooperación, el día 28 de septiembre, y se propuso realizar visitas a los países interesados para tratar con mayor profundidad el tema, de acuerdo con cada caso particular.

La ampliación tendrá implicaciones para todos los países del continente, incluidos los que no se unan a la Alianza, por lo que habrá que seguir manteniendo relaciones de cooperación con estos últimos. La relación de la OTAN con Rusia tendrá en cuenta su especial papel en la seguridad europea. La ampliación de la OTAN se hará de forma autónoma respecto a las de UE y UEO, pero ambos procesos deben ser paralelos, complementarios y compatibles. La PFP jugará un papel crucial en la preparación de nuevos miembros, pero el programa de la Asociación no debe debilitarse como consecuencia de la ampliación, sino que seguirá funcionando para ayudar a la estabilidad de aquellas naciones que no ingresen en la OTAN. El estacionamiento de fuerzas y cuarteles generales no puede ser excluido. Los nuevos miembros deberán integrarse en la estructura de mando según uno de los tres modelos existentes actualmente. Tendrán todas las obligaciones y derechos del Tratado de Washington. La interoperabilidad será un objetivo, pero no un requisito.

Contraproliferación de las armas de destrucción masivas

Finalmente hay que señalar otra importante iniciativa de la Cumbre, intensificar los esfuerzos contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento. Esta iniciativa ha tenido un desarrollo más lento, hasta ahora se han completado las fases primera y segunda del proceso, riesgos y vulnerabilidades, que se aprobaron en el pasado otoño, y ahora se va a iniciar la tercera fase, definición de los posibles medios para hacerles frente.

Hacia una nueva estructura militar

Por iniciativa del CM se está desarrollando un LTS, que está concluyendo a una revisión en profundidad de la actual estructura militar en su conjunto para convertirla en algo sustancialmente diferente, que permita incorporar nuevos miembros, integrar para determinadas operaciones a algunos asociados, y hacer frente a todo el nuevo espectro de misiones de la Alianza, no contempladas en el CM-400 (aplicación militar del concepto estratégico 1991), y para racionalizar la citada estructura ante las previsibles restricciones económicas.

El LTS está siendo elaborado por el Grupo de Trabajo para Asuntos Militares Emergentes (MTIWG) *Military Transitional Issues Working Group*, como consecuencia de los términos de referencia aprobados por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (CHOD,s) Aliados en su reunión del día 20 de septiembre del año 1994.

El procedimiento para su elaboración se dividió en las siguientes fases:

- Elaboración de un *study report* que sirviera de documento guía para la elaboración del estudio. Septiembre a diciembre de 1994.
- Revisión de la primera parte del CM-400 (parte conceptual). Diciembre de 1994 a abril de 1995.
- Revisión de la segunda parte del CM-400 (parte detallada). Abril a diciembre de 1995.

En su reunión a nivel de CHOD,s de los pasados 27 y 28 de noviembre, el CM adoptó las siguientes decisiones en relación con los documentos elaborados por MTIWG:

- Aprobar el CM-400/1 *Directive for Military Implementation of Alliance Strategy*.
- Tomar nota del documento *Nato-Geostrategic Areas*.
- Tomar nota del documento *Principles for Future Alliance Military Command Structures*.

El CM-400/1 recoge todas las misiones de la Alianza, incluidas aquellas que se efectuarán fuera del área como las operaciones de apoyo a la paz. Trata de las nuevas iniciativas procedentes de la Cumbre de Bruselas del mes de enero del año 1994, como PIP, y dar las directrices para las estructuras militares de la Alianza.

El documento de áreas geoestratégicas determina las áreas que tienen una entidad estratégica en el cumplimiento de todas las misiones de la Alianza. los aspectos más importantes son los que incluyen tanto territorio de los países miembros de la Alianza como áreas de interés, y que se señalan entre sí. De particular interés para España es el área denominada *Central and Western Mediterranean/North Africa*.

El documento de principios sienta las bases en las que se fundamentará la nueva estructura de mandos aliada, como consecuencia de los nuevos conceptos que establece el CM-400/1. Estos principios son de carácter muy general y pueden dar lugar en su desarrollo a distintas estructuras de mando. Sin embargo, de ellos se puede deducir en términos generales que la nueva estructura será única para todas las misiones de la Alianza flexible y funcional, orientada al cumplimiento de la misión y basada en mandos regionales con una cierta autonomía, encargados de llevar a cabo todas las misiones que se realicen en su zona de interés, y sin límites geográficos demasiado concretos.

El documento de principios es la base para el desarrollo de un «documento puente» que debe ser presentado a los CHOD,s en abril del año 1996. En este documento se determinarán las características concretas de la nueva estructura, las responsabilidades de los diferentes escalones de mando y se presentarán opciones para el reparto de áreas entre ellos. Con él terminaría en principio el trabajo del LTS, ya que tendría que dar lugar a una decisión sobre la nueva estructura de la Alianza al más alto nivel (CAN/Comité de Planes de Defensa).

Aunque el acuerdo no va a ser fácil ante los intereses nacionales en juego, el resultado de esta fase es de extraordinaria importancia, ya que en ella se definirá una nueva estructura que, cuando reciba el respaldo político, probablemente implicará una transformación radical de la actual estructura militar integrada, con inevitables repercusiones en el modelo español de participación en la Alianza.

Participación de España en la presente estructura

El proceso de negociación que siguió al ingreso de España en la Alianza (1982) para determinar su forma de integración en las estructuras OTAN puso de manifiesto la dificultad que existía para que España tuviese, dentro de la estructura militar integrada, un mando adecuado a la importancia y peso de nuestra nación, en una estructura de mando muy consolidada y en la que existían importantes intereses de naciones vecinas, así como los problemas que la integración en esta estructura podría producir para ser compatible con intereses políticos esenciales españoles como era la no coordinación con el mando de GIBMED en Gibraltar.

El referéndum de 12 de marzo de 1986 estableció tres condiciones para la permanencia de España en la OTAN:

- Territorio español no nuclearizado.
- Progresiva reducción de tropa de Estados Unidos en España.
- No pertenencia a la estructura militar integrada.

En OTAN no existe ninguna definición oficial de lo que es la estructura militar integrada. En realidad se trata de un concepto en el que se puede englobar los órganos superiores de decisión militar, la infraestructura de uso común financiada de forma conjunta, el planeamiento colectivo de fuerzas, y sobre todo, una estructura de mando multinacional con cuarteles generales combinados y unas fuerzas multinacionales o nacionales puestas por las naciones a disposición de esta estructura.

La no pertenencia de España a la estructura militar integrada que existía en el año 1986 inspiró el documento guía CM-313 del que derivaron los seis Acuerdos de Coordinación en los que se concreta la contribución militar española a la defensa común. Dichos Acuerdos, la peculiar participación española en el planeamiento colectivo y en infraestructura, y la decisión de estar representados en los órganos de alto nivel de la Alianza conforman nuestro actual modelo:

- Está representada en todos los foros OTAN incluyendo los de más alto nivel (NAC, DPC, Grupo de Planes Nucleares y CM).
- Participa en el planeamiento colectivo de fuerzas.
- Participa en el Programa de Infraestructura.
- Contribuye a la estructura de fuerza (Fuerza de Reacción, Principales y de Refuerzo).
- En el aspecto legal ha firmado el SOFA (*Status of Forces Agreement*) y ratificado su adhesión al Protocolo de París.
- Es participante habitual en ejercicios y operaciones de la Alianza a las que suele aportar contribuciones significativas.
- No participa en la estructura de mando ante la que está representada por misiones u oficiales de enlace.

La no pertenencia a la llamada estructura militar integrada, se traduce en participar en todo excepto en la cadena de mando, lo que representa, en la práctica, aportar fuerzas y tener pocas opciones para controlar su empleo, así como la incapacidad de ejercer responsabilidades. La ausencia de mandos y oficiales españoles en los Estados Mayores Aliados nos priva de la natural influencia y participación en la toma de decisiones en todos los niveles de que goza el resto de los países, y a las que normalmente no pueden tener acceso nuestras misiones militares y oficiales de enlace, y además el valor añadido que supone la preparación y el trabajo habitual dentro de un Estado Mayor.

Dichos inconvenientes se hubiesen presentado también al participar España en operaciones distintas a las del artículo 5. Por ello nuestro representante permanente ante el CAN, embajador Miranda, en una carta al secretario general, el 26 de mayo del año 1993, aclaró las modalidades de la contribución española a las operaciones de paz en el marco de la OTAN, similares a las efectuadas bajo mandato de la ONU o de la UEO, al tratarse de operaciones diferentes a las relativas a la defensa colectiva, donde sí son de aplicación los Acuerdos de Coordinación. Tal como se está haciendo actualmente en Bosnia y análogamente a la postura de Francia en este teatro.

Conclusiones

Se vislumbra una OTAN radicalmente distinta, que tiene que asumir las misiones clásicas de defensa colectiva, y las nuevas misiones de paz derivadas de Petersberg (CAN de Oslo y de Bruselas), que debe permitir la previsible incorporación de nuevos miembros, y posibilitar la ESDI, que por lo tanto debe modificar su estructura de mando profundamente.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, la OTAN se enfrenta con un doble reto que tendrá que superar en el futuro inmediato: por una parte, el refuerzo de su papel en la estabilidad y seguridad de Europa, a través de la PFP, y de su posible ampliación a nuevos miembros, con las implicaciones políticas y militares que ello conlleva, y por otra parte la asunción de nuevas misiones fuera de área con un acusado carácter político-militar que exigen un mecanismo de decisión y una estructura de mando «a 15», distintos de los existentes hasta ahora, y una opción funcional, la CJTF, que tendrá que dar cabida posiblemente a los asociados y servir también para operaciones UEO.

Las circunstancias en las que se produjo el ingreso de España en la Alianza, y en las que se desarrolló su modelo de participación, han cambiado sustancialmente, en especial en lo que afecta a la citada estructura. España tendrá que replantearse esta participación desde las nuevas perspectivas que la situación actual presenta, de modo que puede ejercer las responsabilidades que le corresponden acordes con su contribución y su peso relativo en el marco aliado.

Nuestro modelo está basado en una de las condiciones del referéndum, por ello no debe implicar una interpretación rígida que asocie el modelo, que sólo fue una solución en aquel momento, al conjunto de un referéndum de más amplio carácter y contenido. Si la base que tomó era coyuntural, ya que estaba referida a la estructura militar integrada que existía en el año 1986, el modelo puede ser susceptible de revisión, si esa base sufre una modificación sustancial en el marco de unas circunstancias muy diferentes de aquéllas en las que se decidió, y si la revisión favorece los intereses nacionales.

Este nuevo planteamiento, y la propia evolución de la situación, nos invitan a una reflexión en profundidad basada en la evidencia de que cualquier posición que nos deje fuera de la futura estructura militar que se vislumbra, va a resultar perjudicial para nuestros intereses, teniendo en cuenta, sobre todo, la plena participación que se va a ofrecer a los nuevos miembros y los intereses de algunos mandos OTAN, que ven peligrar su existencia (caso CINCIBERLANT), de ejercer responsabilidades en la nueva área de interés OTAN que coincide con un espacio geoestratégico tan natural para nosotros como es el norte de África y el Mediterráneo Occidental.

En cualquier caso, la Alianza Atlántica nunca volverá a ser como era en la época de la guerra fría. Los nuevos retos a los que se enfrenta y los nuevos objetivos que ha ido asumiendo en las actuales circunstancias exigen una flexibilidad y una capacidad de cambio, de cuyos resultados dependerá la aptitud de esta Organización para seguir siendo, como hasta ahora, el factor clave de la estabilidad del continente europeo. Esto plantea la necesidad de revisar nuestro modelo para no convertirnos en rehenes de una decisión nacional soberana, que nadie nos impide cambiar o adoptar cuando nos interese. En el discurso de su despedida el ministro García Vargas citó:

«El refuerzo sin complejo de los lazos entre España y la OTAN, a través del Programa de Infraestructura, la adhesión española al Protocolo de París y la probable asunción próximamente de un mando regional.»

Añadiendo seguidamente:

«Estamos en una Europa muy distinta a la de hace diez años. La OTAN ya no es la misma y España también se ha transformado radicalmente. Hay que ver las cosas como son y no apegarse a esquemas fijos.»

El cambio es una característica de nuestro tiempo, y además se trata de un cambio acelerado, estemos atentos al cambio y sepamos actuar en beneficio de nuestros intereses.

COLABORACIONES