

CAPÍTULO QUINTO

LAS FUERZAS ALIADAS DESPUÉS DE LA CUMBRE DE WASHINGTON

LAS FUERZAS ALIADAS DESPUÉS DE LA CUMBRE DE WASHINGTON

Por SEBASTIÁN ZARAGOZA SOTO

Las decisiones que se tomaron en la Cumbre de Washington en Abril de 1999 afectaron profundamente a la Alianza en muchos aspectos fundamentales. El breve trabajo que sigue centra la atención en las consecuencias que de esas decisiones se derivan en el aspecto puramente militar. La OTAN necesita transformar su capacidad militar para prepararla para un nuevo escenario estratégico.

En Washington se aprobó el Nuevo Concepto Estratégico, donde aparecen, además de las tradicionales, nuevas misiones para las fuerzas aliadas, y se lanzó la Iniciativa de Capacidades de Defensa, donde se fijan las áreas que han de potenciarse para que las fuerzas aliadas estén en condiciones de cumplir con su amplia gama de responsabilidades.

ANTECEDENTES

No parece discutible, pasado más de medio siglo desde su creación, que la clave del éxito de la Alianza Atlántica y lo que la convierte en algo verdaderamente diferente a cualquier alianza o coalición de naciones a lo largo de la Historia, es el hecho de contar con una Estructura Militar integrada. Una estructura en cuya definición están presentes inevitables factores de tipo nacional, hasta el punto de que tiene que llegar a ser políticamente aceptable por todos y cada uno de los países miembros, por aplicación de esa mágica regla aliada que es el consenso, pero que una

vez aprobada, cualquier percepción nacional de las personas que en ella se integran debe quedar plenamente subordinada a la finalidad superior que constituye la eficacia militar de la estructura.

Hoy, con una década de perspectiva, podemos recordar que la caída del muro de Berlín en el año 1.989 parecía que iba a promover una verdadera crisis de identidad en la Alianza. La defensa del mundo occidental, frente a un bloque al que se suponía capacidad y voluntad para imponer un modelo de sociedad que Occidente no aceptaba, no parecía ya necesaria. La Guerra Fría tenía un claro ganador, la estrategia de confrontación entre bloques era ya cosa del pasado y la continuidad de la OTAN entraba en cuestión para los que exigían, de forma inmediata, los llamados “dividendos de la paz”.

No faltó quien dijera aquello de que la OTAN era un traje para una fiesta, que sólo durará lo que la fiesta.

Sin embargo, los responsables políticos de los países miembros de la Alianza de entonces opinaron que prescindir de un instrumento que había propiciado una era de paz en Europa, nunca conocida en el pasado, no parecía la mejor de las opciones, si cabía la posibilidad de adaptarlo a las nuevas circunstancias, transformarlo en la medida necesaria y seguir disfrutando de la seguridad que hasta ahora había ofrecido. En otras palabras, el traje era de una buena tela que merecía la pena arreglarlo para aprovecharlo en futuras fiestas sin que perdiera su elegancia.

El gran arreglo consistió en pasar de una estrategia de confrontación a una estrategia de cooperación, de sustituir los antiguos muros de separación por puentes de comunicación y diálogo, de abrir puertas a nuevos miembros, de trabajar juntos para mantener la estabilidad que hiciera posible el desarrollo y el progreso.

Pero todo ello sin privarse de una capacidad militar que represente la garantía final de nuestra propia seguridad. La estrategia aliada sigue siendo puramente defensiva, pero la defensa, ya sea de territorios, de valores, de la estabilidad internacional o de los derechos humanos de poblaciones inocentes, puede llegar a requerir como último recurso el empleo de la fuerza.

Por paradojas de la historia, la OTAN, una organización cuyos planes durante cincuenta años se orientaban a la defensa del territorio aliado frente a un enemigo concreto, llevó a cabo su primera misión de combate contra un enemigo que nunca figuró en sus planes (la antigua Yugoslavia

no formaba parte del Pacto de Varsovia), y fuera de los territorios de la Alianza (Bosnia-Herzegovina).

Desde entonces la Alianza ha intervenido en situaciones de crisis, de ayuda humanitaria e incluso de intervención militar en el reciente conflicto de Kosovo. Cualquier actuación en uno de esos escenarios es de lamentar, pero más lamentable habría sido que se hubiera presentado la necesidad de actuar y no haber podido hacerlo por no estar preparados. Si la OTAN ha podido emplear su capacidad militar cuando ha sido necesario es porque ha sabido mantenerla a punto y ha sabido evolucionar a tiempo, gracias a aquella visión de futuro de los que tuvieron que tomar decisiones cuando el panorama aparecía incierto.

Sentado, pues, el principio de que la Alianza Atlántica sigue siendo una alianza política, pero que tiene la peculiaridad de contar con una Estructura Militar, no resultan extraños el esfuerzo, la imaginación y los recursos que dedica a revisar sus capacidades militares para adecuarlas a los cometidos y situaciones a los que, en algún momento, puede tener que hacer frente.

Ello explica que el Concepto Estratégico dedique especial atención a definir lo que se espera de las fuerzas aliadas y qué áreas específicas de sus capacidades necesitan ser potenciadas.

LA CAPACIDAD MILITAR ALIADA EN UN NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO

El principio elemental de que para manejar las nuevas situaciones suelen hacer falta nuevos instrumentos fue el que impulsó la revisión de las capacidades militares de la Alianza Atlántica, desde el final de la Guerra Fría.

Evolución del concepto “crisis” y sus consecuencias

Como paradigma de la nueva situación aparece la evolución del concepto de crisis, ya que la reacción de defensa colectiva ante una agresión contra cualquier aliado, piedra angular de la Alianza sigue mereciendo hoy el mismo tratamiento que cuando en 1949 se firmó el Tratado de Washington, en cuanto a las seguridades que ofrece el Artículo 5.

Sin embargo, lo que entendíamos por situación de crisis es un concepto que ha ido evolucionando.

La crisis de la Guerra Fría tenía como referente el umbral del conflicto entre bloques. Una provocación, un error o una respuesta, voluntaria o involuntaria, de cualquiera de las dos partes podía actuar como desencadenante de un conflicto a gran escala, y la medida de la gravedad de cualquier crisis era la posibilidad de que provocara una situación irreversible. Era la época del miedo al holocausto nuclear, donde la última esperanza descansaba en un mecanismo de “teléfono rojo” entre los últimos responsables. Las fuerzas aliadas de entonces estaban pensadas para un escenario de conflicto en aplicación de una estrategia, primero, de represalia masiva, y más tarde, de respuesta flexible, mucho más que para ser empleadas como instrumento de manejo de crisis.

Desaparecida la amenaza formidable y monolítica, tiene lugar algo parecido al “efecto deshielo” en el que la amenaza compacta da lugar a una serie de riesgos más pequeños que, como icebergs, resultan difíciles de controlar y que pueden desembocar en cualquier amenaza para la seguridad. Ese es el concepto de crisis que recoge el Concepto Estratégico del 91, una crisis que se aborda todavía con visión defensiva.

En 1991, recién desaparecido el Pacto de Varsovia, la estrategia aliada mantiene como fin último la seguridad de los miembros mediante la defensa de las fronteras.

La crisis pasa a entenderse entonces como una situación de inestabilidad cercana a alguna frontera del territorio aliado, cuyas consecuencias puedan representar una amenaza para la seguridad de cualquier país miembro de la Alianza.

El sistema para controlar esa situación de crisis se basa en un despliegue preventivo de fuerzas OTAN a la zona del territorio aliado que pueda verse afectado.

Ello implica tener capacidad para generar las fuerzas que sean necesarias de acuerdo con la situación, y tener capacidad para trasladarlas como refuerzo allá donde sea necesario.

En términos prácticos eso significaba una nueva orientación del potencial militar que, más que a fortificación y a defensa de posiciones, se centraba en la movilidad para tener posibilidad de refuerzo entre diversas regiones dentro del territorio aliado.

Este nuevo concepto de crisis del año 91 ya demandaba unas fuerzas aliadas con características diferentes a aquellas que fueron necesarias

durante la guerra fría. Hubo que asumir, no sin esfuerzo, que el escenario de actuación más probable había cambiado y que los cometidos militares enfocados fundamentalmente a repeler una agresión, a restaurar la integridad territorial como respuesta a una invasión, a lograr el dominio del mar mediante el enfrentamiento abierto entre flotas para mantener vivo el refuerzo transatlántico, y a lograr la superioridad en el aire después de una campaña aérea masiva, no eran los que cabría esperar como más probables de las fuerzas aliadas en nuevo escenario estratégico que parecía querer instalarnos en el futuro.

En el Concepto Estratégico del año 91 quedaban sentadas las bases de cómo serían las fuerzas aliadas:

- Estructuradas en diferentes grados de disponibilidad, de modo que quede garantizada una reacción inicial y la posibilidad de ir aumentando gradualmente la capacidad militar de acuerdo con la evolución de la situación.
- Que tengan un alto nivel tecnológico y un adecuado grado de interoperabilidad entre aliados.
- Que resulten aptas para el refuerzo interregional dentro del área OTAN. Ello representa que la eficacia militar ya no se mide exclusivamente en términos de capacidad de combate sino que hay que tener en cuenta un nuevo e importante factor como es la movilidad. Para que el armamento sea eficaz debe ser transportable.

Sobre esta base, y con la aceleración de la Historia, que en esa década parece imparable, pronto se rompe la barrera establecida en el 91 que autolimitaba la actuación de las fuerzas aliadas al área OTAN, y ya en el año 92 la Alianza ofrece sus posibilidades, primero a la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y luego a la Organización de Naciones Unidas (ONU), para actuar bajo sus mandatos en operaciones “fuera de área”. En el año 94 surge el Concepto de Fuerzas Operativas Conjunto-Combinadas (CJTF) como instrumento idóneo para manejar despliegues, tanto de fuerzas como de Cuarteles Generales, y empieza a aparecer la denominación de Operaciones No Artículo 5 para referirse a aquellas que no son de defensa colectiva.

El Concepto Estratégico aliado del año 99, que es el cuarto documento de este tipo en toda la historia de la Alianza, consagra las Operaciones No Artículo 5 como operaciones de respuesta a las crisis, pero ya se refiere a otro tipo de crisis.

La situación de crisis será para la OTAN a partir de entonces cualquier situación de inestabilidad que amenace la paz y la seguridad internacional en un área periférica del territorio aliado sin límites geográficos determinados, que se define como “área euroatlántica” y en la cual la Alianza asume responsabilidades de seguridad.

Ello implica un nuevo modelo de escenario más probable cuya consecuencia más inmediata es la necesidad de adecuar las capacidades militares, profundizando en los cambios de las fuerzas aliadas que se habían iniciado a raíz de las decisiones del año 91.

En adelante las fuerzas aliadas deberán contar con una Estructura de Mando que posibilite el despliegue de fuerzas conjuntas y combinadas a cualquier teatro de operaciones (CJTF), y una Estructura de Fuerzas adecuada a unas fuerzas modernas, interoperables, móviles, bien adiestradas y equipadas y con el nivel de alistamiento apropiado.

En un escenario probable las fuerzas aliadas pueden tener que desplegar para llegar a una zona de operaciones tal vez lejana, llegar en condiciones de operar por un tiempo determinado hasta ser relevados por otras, y sin contar con infraestructura aliada en la que apoyarse.

Indudablemente un escenario como el citado puede convertir una operación No Artículo 5 en algo tan exigente como una operación de defensa colectiva.

Conscientes de esa realidad, y bajo la presión de la operación militar que la OTAN estaba desarrollando en el territorio de Kosovo, en la misma Cumbre de Washington en que se aprueba el Concepto Estratégico 99 se lanza la Iniciativa de Capacidades de Defensa.

LA INICIATIVA DE CAPACIDADES DE DEFENSA (DCI).

El concepto

Esta iniciativa aliada parte de la conciencia colectiva de que resulta indispensable mejorar determinadas capacidades militares de la Alianza si, de verdad, se quiere dar adecuada respuesta a toda la amplia gama de situaciones que las fuerzas aliadas pueden tener que afrontar.

Si las tareas comunes hay que realizarlas entre todos, no cabe duda de que las fuerzas de los aliados tienen que ser interoperables, y todas ellas deben estar en condiciones de contribuir al esfuerzo colectivo.

La Iniciativa de Capacidades de Defensa pretende constituir la respuesta básica a las nuevas demandas de seguridad, asegurando que las fuerzas aliadas son capaces de desplegar rápidamente, contar con el debido apoyo para operar durante un dilatado período de tiempo en un teatro lejano y extraño, y actuar con la debida eficacia y en las adecuadas condiciones de autoprotección.

Con ella se quiere abrir la puerta a todos los aliados para poder participar en tareas comunes de manera que todos estén en condiciones de contribuir, tratando de evitar “complejos” en los aliados más débiles y “excesos de protagonismo” en los más fuertes. Lógicamente esto tiene un precio, y ese es el ritmo con que todos los aliados deben incorporar los avances tecnológicos a sus capacidades militares, lo que inevitablemente se traduce en dedicación de recursos.

El escenario

El escenario genérico que plantea la DCI es el de una operación de envergadura, de larga duración, donde el factor multinacional alcanza desde los foros de decisión y Cuarteles Generales aliados hasta el nivel táctico de las fuerzas operando juntas en el teatro de operaciones, en una zona fuera del territorio OTAN sin acceso o con un acceso muy limitado a la infraestructura aliada en Europa.

Este exigente escenario, que indudablemente recuerda al de los Balcanes, pues no en vano nace influenciado por la presión del conflicto del Kosovo, quiere abarcar con carácter genérico una amplísima gama de situaciones en que la Alianza puede verse envuelta en el futuro.

Las capacidades a potenciar

Como consecuencia natural del cambio de escenario aparece una serie de capacidades que necesitan ser potenciadas.

Unas fuerzas cuya preparación se orientaba a la defensa del territorio, y acostumbradas a apoyarse en su propia infraestructura, presentan lógicas carencias para operar desplegadas y de forma prácticamente autosuficiente.

Dichas carencias se agrupan en las siguientes áreas:

- Capacidad de despliegue.
- Capacidad para mantener un esfuerzo sostenido.

- Capacidad de actuación eficaz.
- Capacidad de autoprotección.
- Capacidad de mando y control.

Todas ellas son imprescindibles cuando lo que se juzga es el conjunto de una operación aliada en función de los resultados que se pretenden.

Indudablemente, planteada una operación fuera de área, lo primero es llegar a donde sea necesario. Pero una vez allí, hay que mantenerse, actuar y saber defenderse llegado el caso. Y todo ello sujeto a la posibilidad de mando y control, de forma que la actuación responda exactamente a la intención del nivel político, que es donde se gestiona y conduce la crisis.

Los bloques de decisiones

El desarrollo de la DCI se ha concretado en una serie de decisiones, entendidas como medidas concretas, para mejorar las capacidad de las fuerzas aliadas y cuyo progreso da idea del grado general de avance en el logro de lo acordado en Washington.

Estas decisiones —58 en total— se han agrupado en los cinco bloques siguientes:

- Despliegue y Movilidad (DM)
- Apoyo logístico y Sostenimiento (SL)
- Eficacia Operativa (EE)
- Autoprotección
- Mando, Control e Información

Como síntesis de su contenido cabe resaltar lo que sigue:

— Despliegue y Movilidad (DM)

Este bloque centra su atención en el problema del transporte.

Establecido como principio que la capacidad militar significa capacidad de combate en un escenario lejano, no cabe duda de que una unidad militar sólo tendrá verdadero valor cuando sea posible transportarla. El transporte militar genera así un problema cuya solución rebasa las posibilidades puramente militares y puramente nacionales e imponen el recurso a medios civiles y a medidas de cooperación internacional.

En este terreno se establece la necesidad de asegurar la disponibilidad, en cualquier circunstancia, de medios civiles de acuerdos de com-

pra, adquisición o arrendamiento de medios de transporte en el plano multinacional.

— *Apoyo Logístico y Sostenimiento (SL)*

Las decisiones en este bloque afrontan el serio problema de capacitar a una fuerza aliada para mantenerse realizando operaciones sostenidas en un teatro alejado, teniendo previsto un sistema de relevo periódico por rotación de fuerzas.

El apoyo a fuerzas aliadas desplegadas exige un grado de cooperación y multinacionalidad en materia logística que va mucho más allá de lo que puede precisar el apoyo a fuerzas aliadas en un escenario de defensa de territorio, donde las cadenas logísticas nacionales pueden funcionar con razonable dependencia.

El despliegue afecta tanto a las fuerzas como a los Cuarteles Generales. Esa es la filosofía que inspira el concepto CJTF, como Cuartel General de tipo conjunto, y multinacional, de composición modular y con capacidad para dirigir operaciones sobre el terreno. Lógicamente, la dirección y el mando de operaciones sobre el terreno implican dotar a las fuerzas de los medios y elementos que precisen, y si las fuerzas son multinacionales, la logística tendrá que ser multinacional.

Con esa idea se pretende potenciar la creación de Centros Logísticos Multinacionales (MJLC) capaces de obtener y hacer llegar el apoyo necesario a las fuerzas desplegadas, mediante el diálogo constante y fluido con los módulos logísticos de los Cuarteles Generales de esas fuerzas.

El progreso hacia la normalización del material que utilizan las fuerzas aliadas marca el camino de la interoperabilidad. Nuestras fuerzas serán más interoperables cuanto más capaces sean de utilizar material de características similares, y, a su vez, el esfuerzo logístico será más rentable cuantas más unidades puedan beneficiarse de un mismo tipo de apoyo.

Por su parte, los acuerdos de uso de un mismo material por razones operativas conducen directamente a acuerdos multinacionales de producción de ese material con los lógicos beneficios propios de la economía de escala.

Indudablemente lo que hoy aparece como un problema puramente operativo, puede llegar a convertirse en una solución en el campo operativo y en el campo industrial.

De momento las soluciones que se apuntan en este bloque de decisiones de la DCI son de este tipo:

- * Coordinación de planeamientos logísticos nacionales para generalizar el uso de material común en logística operativa y racionalización en logística de producción.
- * Contratos industriales compartidos para garantizar el suministro de elementos críticos necesarios para apoyo y sostenimiento de las fuerzas aliadas.
- * Procedimientos normalizados de evaluación de unidades para comprobar la disponibilidad real.
- * Tener identificadas y disponibles unidades logísticas de apoyo y personal para incorporarse a tareas logísticas en el teatro de operaciones, así como apoyo sanitario.
- * Implementar en la Alianza una arquitectura de sistemas de información logística integrada e interoperable.

— *Eficacia Operativa (EE)*

Las fuerzas aliadas tienen que estar preparadas para actuar como un instrumento militar eficaz que sabe emplear los medios adecuados a la situación, haciendo un uso justo y proporcionado de sus potencialidades y tratando de evitar cualquier daño innecesario.

Ello exige un esfuerzo continuado de preparación basado en un programa racional de ejercicios aliados, donde se pongan a prueba los procedimientos, se potencie la interoperabilidad y se saque el máximo rendimiento a las lecciones aprendidas. En este sentido la ayuda que ofrece la simulación gracias a las nuevas tecnologías representa un valor inestimable.

Si las fuerzas aliadas tienen que actuar deberán ejercer su superioridad de forma proporcionada.

Para ello es necesario:

- * Potenciar la capacidad de inteligencia estratégica y de reconocimiento, combinando sistemas en tierra, aéreos y espaciales (incluidos vehículos no tripulados, UAV,s) que actúan por fuera del alcance del oponente, capaces de obtener, procesar y distribuir información, datos e imágenes en tiempo útil. Incluye el uso de sistemas de vigilancia aérea de propiedad OTAN, suplementados por sistemas nacionales interoperables.

- * Potenciar la capacidad para supresión de la defensa aérea oponente mediante armamento o su perturbación electrónica.
- * Desarrollar capacidades militares para operaciones de crisis aplicando una tecnología de precisión que minimice los daños colaterales (aeronaves no tripuladas, armas de munición dirigida, armas con sistemas que permitan su propia neutralización, munición guiada de precisión).

— *Autoprotección (SF)*

En este bloque de decisiones se contempla la necesidad de que las fuerzas aliadas sean capaces de protegerse a sí mismas y de dar protección a determinados objetivos en el escenario de acción.

En el plano individual el problema es de equipamiento de las fuerzas con sistemas que las hagan inmunes a los efectos de las armas de destrucción masiva (WMD), especialmente en los campos de la guerra bacteriológica y la guerra química, donde la postura de la Alianza es exclusivamente defensiva ya que el uso de este tipo de armamento, prohibido por la comunidad internacional, está descartado.

En el otro plano, en el de dar protección a un área determinada o a todo un teatro de operaciones, el problema es muchísimo más complejo. Se trata de profundizar en el desarrollo de un sistema que sea capaz de detectar y destruir en vuelo cualquier tipo de misil portador de un arma de destrucción masiva. Lógicamente, cuanto mayor sea el área a proteger mayor es la dificultad del problema, ya que se dispone de muy poco tiempo para detección del lanzamiento a larga distancia, transmisión de datos y la consiguiente reacción anti-misil.

No obstante, a pesar de las dificultades y de la complejidad de las soluciones esta capacidad se mantiene como objetivo en la Alianza.

Otras facetas de autoprotección que se incluyen en este bloque de decisiones están referidas a la defensa contra minas navales y torpedos, a la garantía de seguridad en todo tipo de comunicaciones militares y a la seguridad física de las instalaciones aliadas, especialmente las de carácter desplegable, contra acciones de sabotaje por grupos terroristas.

— *Mando, Control e Información*

El contacto permanente entre los diferentes niveles de decisión y ejecución es el factor que realmente hace posible el control y la gestión de una situación de crisis.

Este bloque se centra en la potenciación de un sistema de comunicaciones aliado que, además de fiable y seguro, sea capaz de presentar la información en tiempo y forma oportuna para facilitar la toma de decisiones.

Un Sistema de Consultas, Mando y Control verdaderamente eficaz debe superar cualquier problema de interoperatividad y debe compatibilizar el deseable flujo de información entre los centros de decisión y las fuerzas desplegadas, con el adecuado grado de seguridad. La tecnología para que la información sea accesible y segura de manera que pueda ser compartida en los niveles adecuados ya existe, pero también existen comprensibles recelos nacionales entre aliados a la hora de compartir información sensible. Superar esa dificultad será cuestión de tiempo y requerirá notables esfuerzos.

La DCI y el conflicto de Kosovo

Con independencia de que la OTAN alcanzara en Kosovo los objetivos que se pretendían mediante acciones militares, hay que reconocer que este conflicto ha puesto de manifiesto una serie de carencias que pueden exigir soluciones a corto plazo.

La necesidad que tiene Europa de dotarse de unas capacidades de defensa de las que, en mayor o menor medida, hoy carecemos, como ha quedado demostrado tanto en la preparación como en el desarrollo de las operaciones aliadas para resolver la crisis, representa un hecho del que resulta obligado sacar consecuencias.

La opinión norteamericana, admitida y reconocida por los aliados europeos, es que la carga decisiva de trabajo y de responsabilidad en las acciones de combate fue soportada por los Estados Unidos hasta el punto de que, sin su concurso, la operación en su conjunto no habría sido realizable.

En el aspecto logístico, en Kosovo se demostraron las dificultades de trabajar sin la infraestructura OTAN a la que tan acostumbrada está la Alianza durante sus ejercicios de envergadura.

La importancia de acuerdos específicos con cualquier nación anfitriona, cuando la Alianza se apoya en su territorio, quedó clara por las dificultades que surgieron en este conflicto en cuanto a requisitos de aduanas para entrada y salida de material, autorizaciones de sobrevuelo, tráfico aéreo, uso de radiofrecuencias, permisos diplomáticos, estableci-

miento de redes de información y almacenamiento de munición entre otros.

Pero en el aspecto de operaciones de combate hay que reconocer que, en cuanto a mando y control de las operaciones, transporte estratégico, inteligencia y acciones de ataque sobre los blancos seleccionados, Estados Unidos fue el gran protagonista.

En este sentido Kosovo ha sido en gran medida la causa impulsora de la Iniciativa de Capacidades de Defensa, porque da respuesta a una percepción norteamericana de que en Europa sólo cuenta con aliados débiles, y a otra europea, que reclama un mayor protagonismo en sus asuntos de defensa.

Indudablemente el hecho de que Europa, que en su conjunto dedica a presupuestos de defensa 2/3 aproximadamente, de lo que dedica Estados Unidos, no tenga capacidad para organizar y llevar a cabo por sí sola una operación de imposición de paz en su propio suelo, como ha sido el caso de Kosovo, ha merecido una reflexión seria y unas decisiones de alcance en Colonia y Helsinki en cuanto a la dimensión europea de seguridad y defensa.

La DCI y la Iniciativa de Defensa Europea

El principio de que un reforzamiento de las capacidades europeas repercutirá en una potenciación de la capacidad militar del conjunto de la Alianza no parece cuestionable. A los Estados Unidos les interesa que Europa sea un socio fuerte, y a Europa no le interesa mantener la actual dependencia de los Estados Unidos en asuntos de defensa.

Parece claro que las iniciativas para reforzar la dimensión de seguridad y defensa europeas, donde el protagonismo apunta a la Unión Europea, y la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la Alianza deben reforzarse mutuamente.

Según palabras del Ministro Serra son “dos caras de la misma moneda” (1).

La Alianza Atlántica, y especialmente Europa, tiene enfrente una larga y delicada tarea que exige, además de dedicar recursos, superar sensibi-

(1) Palabras del Ministro de Defensa español en la Eurocena. 2 de Diciembre de 1999.

lidades políticas, armonizar los condicionantes que impone la libre competencia en el plano industrial y preservar la cohesión aliada sin que el vínculo trasatlántico llegue a debilitarse. Ese es el desafío que ha aceptado Europa al reconocer, como primer paso indispensable para buscar una solución, que el problema existe pero que también hay voluntad de resolverlo.

El desnivel tecnológico y de medios disponibles entre los aliados europeos y Estados Unidos sólo puede superarse con un esfuerzo notable por parte de aquellos. No cabe esperar una ralentización del desarrollo militar de los Estados Unidos que permita a Europa ponerse a su nivel, porque poner freno al progreso resulta una opción antinatural y por tanto equivocada.

Es Europa la que tiene que avanzar y, si no gastar más en defensa, por lo menos gastar mejor. Pero Europa, a pesar de la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común, no constituye hoy por hoy una unidad política consolidada sino que está compuesta por un conjunto de naciones en proceso de expansión que, aunque puedan tener una visión global común, cada una parte de sus percepciones, puntos de vista e intereses nacionales.

No cabe descartar situaciones de tensión derivadas de las percepciones a ambos lados del Atlántico. Por parte norteamericana cabe esperar cierta presión para que la Alianza se dote de todas las capacidades señaladas en la DCI en el menor tiempo posible, mientras que los europeos querrán mantener un deseable grado de autonomía en el ritmo y sistema de obtención de tales capacidades. Una armonización razonable de ambas posturas basada en el pragmatismo y la solidaridad parece la única solución.

Un problema elemental en el marco aliado europeo dentro del campo militar es que todos los países quieren tener unas fuerzas armadas equilibradas y adecuadas a lo que juzgan sus propias necesidades. Es decir, nadie se resigna a especializarse en una parcela concreta de armamento y material renunciando a otras capacidades, aunque esa pudiera ser la mejor opción en beneficio del conjunto. Por poner un ejemplo y llevando las cosas al extremo, ningún Ejército de Tierra europeo renunciaría a tener carros de combate para dedicarse a unidades ligeras, ninguna Marina europea renunciaría a las Fragatas para especializarse en dragaminas y ningún Ejército del Aire europeo renunciaría a los aviones de caza y ataque para dedicarse exclusivamente a la aviación de transporte.

Conscientes de esa realidad, no es eso lo que se pide a las naciones. Al contrario, se admite como regla del juego que ninguna capacidad militar debe estar en manos de una sola nación. Ello por la doble razón de que una capacidad básica para una determinada operación obligaría a la nación propietaria a participar en la misma y vería condicionada su libertad de acción soberana o, en caso contrario, estaría mermando la capacidad aliada del conjunto y resquebrajando la solidaridad de la Alianza.

En consecuencia lo que la Alianza pide a sus miembros europeos viene a ser que fijen su atención en ciertas capacidades a la hora de establecer prioridades en el planeamiento de fuerzas.

La DCI y el planeamiento de fuerzas

El planeamiento de fuerzas aliado es un ciclo bienal que arranca con una Guía Ministerial donde se fijan las necesidades defensivas, sigue con unas Propuestas de Fuerza a las naciones donde los Mandos Estratégicos determinan las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de sus misiones, y finaliza cuando las Propuestas de Fuerza una vez discutidas y aceptadas por las naciones se convierten en Objetivos de Fuerza a conseguir por la Alianza.

Como en tantos otros temas también aquí funciona la habitual regla del consenso y las naciones sólo adquieren compromisos voluntariamente y justifican debidamente lo que no pueden o no están dispuestos a asumir.

En este sistema de planeamiento, dentro de un club de naciones soberanas como es la OTAN, los compromisos no obligan formalmente a la nación que los acepte, pero es norma de la Alianza la seriedad en el comportamiento adquirido.

La gran mayoría de las capacidades mejorables que señala la DCI no constituyen una novedad, porque ya se contemplaban en los Objetivos de Fuerza del planeamiento aliado. En realidad, la influencia de la DCI sobre el planeamiento de fuerzas es algo todavía por experimentar, pero, en principio, representa un sistema superpuesto al más alto nivel para centrar la atención prioritaria de los aliados europeos en aquellos Objetivos de Fuerza que, de no alcanzarse, afectarían negativamente a la capacidad del conjunto de Europa para estar a la altura que la misma Alianza considera necesaria.

Como consecuencia inmediata de su influencia sobre el planeamiento de fuerzas, las decisiones que ha provocado la DCI tendrán una repercusión

sión directa sobre el planeamiento logístico europeo, que abarcará desde la producción de armamento hasta la normalización del material militar. La industria europea de armamento ha aceptado el desafío y no tiene más remedio que aglutinar esfuerzos para estar en condiciones de competir con la poderosa industria de defensa norteamericana.

El seguimiento del progreso de la DCI se ha encargado a un grupo de alto nivel (HLSG), que tiene relación directa con los órganos civiles y militares responsables del planeamiento OTAN, con los países miembros de la Alianza, con la Unión Europea Occidental, y con los países socios de la Alianza. Todo ello con el propósito de que las decisiones que se tomen alcancen un compromiso desde el acuerdo y el convencimiento, ya que implicarán asignación de recursos, posiblemente en detrimento de otras áreas de capacidades.

Posibles sistemas de financiación

No hay duda de que en el fondo subyace un problema de financiación, precisamente en una época en que los presupuestos nacionales de defensa son cada día más ajustados. Esto exige un esfuerzo de imaginación y racionalización del gasto que permita gastar mejor, es decir, que el dinero se aplique precisamente donde más falta hace.

El éxito de la DCI dependerá de que se le dediquen recursos en cantidad suficiente. Por eso se están explorando opciones de financiación de capacidades para los casos en que los compromisos resulten inasumibles para una nación por sí sola.

Indudablemente, tratando de mantener el sistema tradicional, y dado que las capacidades aliadas son realmente capacidades individuales de sus miembros ofrecidas al servicio colectivo, la primera forma de financiación seguirá siendo la financiación nacional propia de cada país miembro.

Sin embargo, cuando la obtención de una determinada capacidad sea excesivamente compleja o cara para una sola nación o cuando se adviertan ventajas notables en el binomio eficacia-coste, caben otras fórmulas de financiación.

La financiación multinacional abarca todos los arreglos entre dos o más naciones aliadas que, al margen de la estructura formal de la OTAN, deciden compartir recursos y gastos para obtener una determinada capacidad.

Si la financiación multinacional entre los países interesados tiene lugar dentro de cualquier agencia OTAN formalmente establecida y que tiene sus propias reglas (caso NAMSA, CEPMA, etc.) recibe el nombre de financiación en cooperación.

Por último la financiación se llama común cuando sale del Presupuesto Militar o de Infraestructura para pasar al que todos los aliados contribuyen de forma proporcional. En este caso la capacidad en cuestión debe cumplir los criterios de elegibilidad y necesita aprobación al más alto nivel político.

Dentro de estos sistemas de financiación se están explorando opciones que abarcan desde proyectos con una nación "leader", hasta la coordinación multinacional de planes de obtención para abaratar costes, pasando por contribuciones "en especie" y toda clase de fórmulas mixtas. No hay duda de que la importancia del tema y lo que está en juego, sobre todo para los aliados europeos, exige recursos, esfuerzo conjunto y grandes dosis de imaginación. De otra forma las capacidades serían inalcanzables y la dependencia de los Estados Unidos imposible de evitar.

La postura española

Plenamente integrada en la Estructura Militar aliada, y desaparecidas todas las peculiaridades que definían un modelo particular para nuestro país, España aporta y recibe de la Alianza Atlántica todo aquello que de forma natural está en consonancia con su peso político como nación.

En el aspecto puramente militar España participa en la Estructura de Mando, alberga en su suelo un Mando Subregional con responsabilidades en el Sudoeste de Europa y pone a disposición de la Alianza la práctica totalidad de su capacidad militar como contribución a la Estructura de Fuerza en distintos grados de alistamiento.

España ha tenido parte activa en la elaboración del Concepto Estratégico del 99 y ha aprobado con el resto de los aliados la Iniciativa de Capacidades de Defensa. Ello significa que España asume los compromisos aliados en cuanto a postura militar y a ellos dedicará lo mejor de sus esfuerzos dentro de sus posibilidades económicas.

España admite sus carencias y limitaciones en áreas contempladas en la Iniciativa de Capacidades de Defensa, tales como despliegue fuera del territorio nacional, sostenimiento de operaciones de larga duración, sistemas de mando, control e inteligencia, y autoprotección de las fuerzas des-

plegadas si tienen que operar en ambientes de guerra química o bacteriológica.

Desde luego, no somos los únicos en Europa que tenemos este tipo de limitaciones: muy al contrario y como se ha dicho repetidamente, las áreas citadas constituyen un factor de debilidad común a este lado del Atlántico. Pero lo que sí es cierto es que dentro del espíritu solidario y conjunto con que los países europeos inician esta carrera, cada uno tiene un punto de partida propio y diferente de los demás.

Una vez reconocido y asumido el problema por los aliados europeos, y tomada la decisión de mejorar nuestras respectivas capacidades, no cabe duda de que el pragmatismo, el realismo y la prudencia constituirán el mejor sendero de progreso. De otra forma se correría el riesgo de entrar en una dinámica de dedicación de recursos a áreas que, siendo importantes, no responden a las prioridades nacionales. En tiempos de limitación presupuestaria el establecimiento de un rígido sistema de prioridades resulta tan vital como las propias posibilidades de financiación.

Toda la filosofía OTAN en cuanto a esfuerzo militar respira integración de capacidades. Por eso el sistema de defensa colectiva siempre ha constituido la resultante de unas capacidades puramente nacionales, integradas y estructuradas de manera que estén disponibles cuando sea necesario y en condiciones de operar con eficacia. Esta misma filosofía se mantiene hoy, una vez que la Alianza ha asumido misiones que trascienden la defensa colectiva.

Parece fuera de toda duda que un país miembro podrá aportar más y mejor al esfuerzo común cuanto mayor sea su potencial; y también puede asegurarse que todo país necesita un mínimo de capacidad nacional para ser capaz de aportar algo a la Alianza al mismo tiempo que garantiza sus propios intereses de seguridad nacionales. Ello nos lleva a la existencia de un umbral de capacidades básicas para cada nación, como paso fundamental o indispensable que le permita cubrir su propia seguridad y lo convierta al mismo tiempo en país aportador. Si eso no fuera así estaríamos ante la figura del país "consumidor" de la seguridad que otros generan con su esfuerzo, figura que no tiene cabida en una organización como es la OTAN.

Admitida la existencia de un umbral de capacidades básicas, hay que reconocer que cada nación puede establecer el suyo porque representa un objetivo puramente nacional y, en consecuencia, así centrará la aten-

ción de sus prioridades en dedicación de recursos. Precisamente en la armonización de estas prioridades particulares, para que de la conjunción de planes nacionales se deriven unos Objetivos de Fuerza comunes y aceptados por todos, ha consistido siempre con mayor o menor éxito el planeamiento aliado, que hoy quiere acentuar la Iniciativa de Capacidades de Defensa.

La primera reflexión en el caso particular de España es que esas iniciativas que aprobamos como los demás aliados nos encuentran hoy en pleno proceso hacia nuestro umbral de capacidades básicas.

Efectivamente, hoy nuestro país está acometiendo la mayor transformación que las Fuerzas Armadas han sufrido a lo largo de la historia mediante un proceso de profesionalización total que dará como productos unos Ejércitos y una Armada profesionales y adecuadamente dimensionados.

Al mismo tiempo a esos Ejércitos y a esa Armada hay que dotarlos de un material moderno y tecnológicamente apropiado como garantía de eficacia y para que sean acordes con los tiempos. Por último también se está acometiendo una profunda revisión de estructuras que nos hagan cada día más compatibles con nuestros aliados, dentro de la comunidad de defensa y seguridad occidental donde España se encuentra ya firmemente instalada.

Con esos tres procesos simultáneos lo que realmente está haciendo España es establecer su umbral de capacidades básicas. Es decir, estamos en un momento en el que nuestro esfuerzo está centrado, nuestras prioridades perfectamente definidas, y nuestro modesto presupuesto de defensa totalmente comprometido.

Ese es el proyecto de España hacia lo que considera sus capacidades básicas, y hacia esa meta va a seguir caminando con paso firme desde el convencimiento de que representan un refuerzo en la propia aportación, y por tanto una contribución valiosa tanto al potencial de la Alianza como a la materialización de la Iniciativa de Capacidades de Defensa en su seno.

En modo alguno quiere ello decir que España pudiera desentenderse de la Iniciativa de Capacidades de Defensa o pudiera adoptar una actitud que alguien interpretara como insolidaria. España ha sido y continúa siendo generosa en aportación de fuerzas a la Alianza en la medida de sus posibilidades, y esa generosidad no se va a resentir por estar inmersa en su proceso hacia la obtención de sus capacidades básicas. Es más,

cuanto más cerca estemos del umbral que nos hemos fijados, en mejores condiciones de contribuir nos encontraremos ya que no queremos andar nuestro camino en solitario sino codo a codo y en plena sintonía con nuestros aliados.

Por otra parte, las posibilidades de un aumento en recursos de defensa no sólo no están agotadas sino que deben surgir como consecuencia natural de las decisiones tomadas en los foros europeos, guiadas por la conciencia de nuestras propias limitaciones.

Pero además, para hacer frente a gastos que surgen de una mentalidad colectiva parece que lo más apropiado pueden ser los sistemas de financiación colectiva. En ese terreno hay que ser abiertos e imaginativos, y tenemos que ser capaces entre todos los europeos de convertir en asequibles unas capacidades que individualmente nunca podremos alcanzar.

Resumiendo, la postura española es de apoyo total y sin reservas a la Iniciativa de Capacidades de Defensa, desde el pleno convencimiento de que con ella se mejora la defensa europea y la capacidad conjunta de la Alianza para hacer frente a todas sus misiones. Sin embargo, un enfoque realista obliga a reconocer que España no ha alcanzado todavía el punto de partida o umbral de capacidades básicas que le permita la plena aplicación de los bloques de decisiones derivados de la Iniciativa. Tratando de compaginar la obtención de sus propias capacidades con las prioridades que colectivamente se fijan en la Iniciativa, España mantendrá sus planes de profesionalización, modernización y reestructuración, armonizándolos en todo lo posible con los objetivos y prioridades del planeamiento aliado y dentro del límite de sus disponibilidades económicas. Y explorará junto con sus aliados cualquier fórmula de financiación multinacional enfocada a subsanar las deficiencias detectadas.

Por ese camino España tiene razonables aspiraciones a un potencial militar acorde con su propia capacidad, que refuerce nuestro papel como nación y como aliado y que contribuya a la estabilidad internacional en los albores de un nuevo milenio.