

Las operaciones en el exterior de las Fuerzas Armadas y el papel de España en el mundo

ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ*

RESUMEN

El objetivo del artículo es mostrar la relación existente entre el paulatino proceso de salida de España del aislamiento internacional en el que se encontraba en el momento de iniciarse la transición democrática de la década de los setenta y la progresiva incorporación de miembros, unidades y recursos de las Fuerzas Armadas españolas a las operaciones multinacionales de las organizaciones internacionales a las que España se ha ido incorporando, y cómo estas misiones han podido contribuir a la desaparición de dicho aislamiento.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando, a lo largo de 1989, oficiales de las Fuerzas Armadas españolas comienzan a incorporarse a operaciones multinacionales desplegadas por una organización internacional, se consolida la desaparición de uno de los parámetros en función de los cuales se llevaba elaborando la concepción de las Fuerzas Armadas españolas (organización, misiones, doctrina, etc.) desde hacía cincuenta años: su focalización hacia la seguridad interna con precedencia a los peligros que pudieran proceder del exterior. Concepción que implicaba

* Coronel de Infantería (r) y profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED (evega@igm.uned.es)

un alto grado de aislamiento de estas Fuerzas Armadas respecto a sus homónimas de los países que oficialmente España consideraba sus aliados en el escenario internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La causa —es bien conocido— estaba en el carácter aislado y aislacionista al mismo tiempo del régimen del general Franco, que detentó el poder en España la mayor parte de este periodo (hasta 1975). Aislado porque los principales países del bloque occidental anticomunista, en el que España se insertaba, eran democracias que consideraban al régimen franquista un residuo de las viejas potencias fascistas del Eje, por lo que se resistían a admitirlo como socio o aliado formal en sus organizaciones multinacionales, aunque lo aceptaran gustosos como útil compañero de viaje por su nuclear carácter anticomunista (Ortega, 2008: 85). Y aislacionista, al mismo tiempo, por este mismo carácter y pecado original del régimen, temeroso de que las influencias externas coadyuvasen a socavar su supuesta legitimidad y a plantear su continuidad con posibilidades de éxito.

Cuando España recupere la democracia en la segunda mitad de la década de los setenta del pasado siglo xx, uno de sus principales esfuerzos tendrá que ir, entonces, necesariamente, dirigido a superar en todos los órdenes, entre ellos el militar, este aislamiento. Y en esta línea de esfuerzo es en la que hay que insertar la inicial incorporación de recursos de las Fuerzas Armadas españolas a las operaciones multinacionales

de diferentes organizaciones internacionales. En una especie de bucle de retroalimentación en el que la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones en el exterior contribuye a la apertura internacional de España, al mismo tiempo que esta apertura la exige para ser completa.

El camino que hubo que recorrer fue largo (entre diez y quince años), pero debió de estar bien recorrido porque desde el primer momento en que se inició la progresiva —en cantidad y modalidades— participación (en 1989, como ya se ha mencionado), esta ha resultado plenamente satisfactoria, tanto para la apertura internacional de España como para, sin duda, las propias Fuerzas Armadas.

2. ADHESIONES EXTERNAS Y REFORMAS INTERNAS

Efectivamente, para poder llegar a estas iniciales incorporaciones de 1989, hubo que recorrer no ya un solo camino, sino dos, paralelos y complementarios. El de los ingresos de España en las organizaciones internacionales a través de las cuales el país ha ido progresivamente saliendo de su aislamiento y su sucesiva adhesión a los Tratados y Acuerdos con los que estas han ido actualizando sus compromisos de seguridad y defensa. Y el de las necesarias reformas y reestructuraciones de las propias Fuerzas Armadas españolas para adaptarse, tanto al nuevo tipo de régimen político imperante como a los compromisos que se iban adquiriendo y al nuevo escenario internacional que eclosionará en la década de los noventa del pasado siglo xx, con la finalización de la Guerra Fría por derrumbamiento del conocido como bloque del este o comunista.

La apertura al exterior, que en realidad se inicia en 1955 con el ingreso de España en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), empieza a ampliarse en los últimos momentos del régimen franquista, con la participación de España en la Conferencia de Seguridad y Confianza en Europa (CSCE), celebrada en Helsinki (Finlandia) entre los años 1973 y 1975, y con la firma de la adhesión española a los principios de su Acta Final de agosto de 1975 (Vega, 2010: 211).

En 1982, poco más de un año después del fracasado intento de golpe de Estado de febrero de 1981, todavía bajo el Gobierno de Calvo Sotelo, las Cortes aprueban, por escaso margen de votos, la solicitud de adhesión a la Alianza del Atlántico Norte (que se formalizaría el 30 de mayo de 1982) con la advertencia del principal partido de la oposición de que si no se aprobaba esta mediante referéndum, sino solamente por votación parlamentaria, habría que ratificarla en el futuro por este procedimiento plebiscitario. Razón por la cual, unida a las dificultades internas de la propia Organización (OTAN) para variar sus estructuras de mandos y fuerzas y a las reservas políticas todavía de ciertos países (Noruega y Dinamarca), el ingreso de España solamente se realiza a las altas instancias políticas de la Alianza, sin participación efectiva en su estructura militar (Ortega, 2008: 84-91).

Los gobiernos socialistas que se suceden a partir de octubre de 1982 tendrán que debatirse en unos primeros momentos entre mantener la ambigüedad o convocar el referéndum comprometido, y decidir qué postura defender en este. Pero las sucesivas advertencias procedentes de Europa de que el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) y la clarificación de la postura española en la OTAN eran procesos indisolubles, llevará a las autoridades españolas a establecer mediante el Decálogo de Política de Seguridad de 1984 la postura definitiva que año y medio más tarde defenderá en el referéndum de marzo de 1986, y que resultará aprobada: mantener a España en la Alianza, sin incorporarse de momento a su estructura militar (pero sin negar la posibilidad de hacerlo en el futuro) a cambio de ciertas concesiones: disminución de la presencia militar estadounidense en España y no nuclearización militar del territorio español. La propia dinámica de los acontecimientos, otánicos y españoles, irá empujando sucesivamente hasta la plena integración política y militar española actual en la OTAN (Ortega, 2008: 98-104).

Aclarada su postura respecto a la OTAN en 1984, que se formalizará en 1986, España puede ingresar como miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de este mismo año. Y, en noviembre de 1988, de la Unión Europea Occidental (UEO), la nunca activada

organización de defensa europea desde 1948, que para poder cumplir sus objetivos tendrá que integrarse en la ya Unión Europea en noviembre de 1999-noviembre de 2000¹. La Comunidad Económica Europea, ya con España plenamente incorporada, se dota a sí misma de la posibilidad de llevar a cabo operaciones militares de gestión de crisis externas en el mismo Tratado —de Maastrich, noviembre de 1993— en que se convierte en Unión Europea, al establecer como parte de sus políticas comunes, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Incorporando los cometidos de seguridad (exterior) y defensa que tenía adscritos la Unión Europea Occidental a través del Tratado de Ámsterdam (1999) y definiendo, como parte de la PESC, una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el Tratado de Niza (2001) y una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el de Lisboa (2009) (Vega, 2010: 149-181).

Por su parte, puede considerarse que las reformas internas para adaptar las estructuras militares españolas a la nueva realidad se inician con la creación del Ministerio de Defensa en julio de 1977 por el ya entonces presidente del Gobierno Adolfo Suárez y por su vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa, el general Gutiérrez Mellado; un Ministerio que consideraba a las Fuerzas Armadas como un todo y no como tres ejércitos semiautónomos, plenamente dependientes del Gobierno de la nación y controladas por el poder legislativo a través de este como una institución más de la Administración. Todo lo cual se plasmaría en una Ley Orgánica de *Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar* (LO 6/1980), posteriormente actualizada y modernizada por la LO 1/1984, ya bajo Gobierno socialista, y en última instancia por la LO 5/2005. En función de estas normas, se fueron separando progresivamente los aspectos orgánico, de adiestramiento y operativo de las Fuerzas Armadas, quedando estos últimos centralizados en la figura del jefe del Estado Mayor de la Defensa (Jemad), asesor y colaborador directo del ministro de Defensa, a través del cual es posible el mando conjunto de todos los efectivos militares actuando en el

¹ En noviembre de 1999, el Consejo Europeo determina la transferencia de los recursos de la Unión Europea Occidental (UEO) a la Unión Europea (UE) y en noviembre de 2000 el Consejo de la UEO los transfiere.

exterior (o el interior si falta hiciera) sin distinción de tipo de misión a cumplimentar o procedencia o especialización de los recursos, y con una línea de mando directa y corta hasta el presidente del Gobierno, a quien competen, en última instancia, todas las decisiones sobre las operaciones y actuaciones (Puell, 2009: 218-285; 2012: 25-50).

Unas reformas puramente militares que tienen su correlato no solamente en las incorporaciones y adhesiones a estructuras internacionales ya vistas en párrafos precedentes, sino, asimismo, en las modificaciones que se han ido introduciendo en las líneas de la política de defensa española. De estas, además de cuanto sobre ellas se plasma en las leyes orgánicas mencionadas, merece la pena citar los también mencionados referéndum de permanencia en la OTAN celebrado en marzo de 1986 y el Decálogo sobre Política de Seguridad de octubre de 1984, que constituyó la base argumental del Gobierno para convocarlo y proponer su postura, que resultaría, en última instancia, ganadora.

3. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ. MISIONES DE OBSERVACIÓN

Como ya se ha indicado, la andadura internacional de las Fuerzas Armadas españolas se inicia paso a paso, tanto en lo que respecta a aportación y tipo de operación en la que se participa, como en lo que respecta al tipo de organización internacional con la que se colabora. Por ello, las cinco primeras operaciones a las que se contribuye lo son de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la inventora, y hasta ese momento, 1989, única ejecutora, de estos tipos de operaciones militares comúnmente catalogadas como “no coactivas” o “de mantenimiento de la paz”.

Una operación de mantenimiento de la paz (OMP) es un despliegue de recursos militares externos con el que se pretende contribuir a que algún tipo de acuerdo de paz, cese de hostilidades o alto el fuego, previa y voluntariamente acordado por las partes en litigio, pueda mantenerse. Es, por tanto, un despliegue de recursos militares ajenos a los

de los contendientes que cuenta con la aceptación y aquiescencia de estos y, en consecuencia, al menos en teoría, con su colaboración para llevar a cabo las tareas que le hayan sido encomendadas. Razón por la cual su única autorización para el uso de la fuerza es la legítima defensa o defensa propia frente a ataques directos. Tradicionalmente, las Naciones Unidas han utilizado dos tipos de despliegues para cumplir estos cometidos. Las misiones de observación, formadas por oficiales militares desarmados, y las fuerzas de mantenimiento de la paz, conformadas por unidades militares solamente dotadas de armamento ligero (Vega, 2010: 49-55).

Respondiendo a la solicitud de las Naciones Unidas, que con el final de la Guerra Fría está intentando apagar todos los rescoldos que aún quedan de los fuegos con los que las superpotencias materializaban su enfrentamiento en el Tercer Mundo durante la misma, el Gobierno español decide contribuir con observadores militares a las tres nuevas operaciones que el Consejo de Seguridad autoriza en el año 1989. En primer lugar, la Misión de Verificación en Angola (Unavem²), cuyo objetivo era comprobar la retirada de las fuerzas cubanas y sudafricanas del territorio angoleño, que en 1991 sería continuada por la Unavem II, esta vez con la misión de verificar que se cumple, y cooperar a que así sea, el Acuerdo de Paz de Lusaka con el que se pretendía que finalizase la guerra civil angoleña posterior a su independencia. En segundo lugar, el Grupo de Asistencia a la Transición en Namibia (Untag³), cuyo objetivo era asistir a la independencia de este país, comprobando la retirada de las fuerzas sudafricanas que mantenían el Protectorado en el territorio hasta ese momento, al que España colabora con un destacamento del Ejército del Aire de apoyo logístico. Y, por último, la Operación en Centroamérica Onuca⁴, de la que por su entidad y significado se tratará con algo más de extensión a continuación (Rodríguez Jiménez, 2010: 23-72).

² Unavem, United Nations Angola Verification Mission.

³ Untag, United Nations Transition Assistance Group.

⁴ Onuca, Operación de las Naciones Unidas en Centroamérica.

Aunque la decisión de participar en estas operaciones de las Naciones Unidas no pudo ser más oportuna, creó inicialmente bastante incertidumbre en unas Fuerzas Armadas, un Ministerio de Defensa y un Ministerio de Asuntos Exteriores sin experiencia y sin organismos específicamente dedicados a este tipo de actividades. Hubo que improvisar urgentes visitas de delegaciones diplomático-militares a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York (donde de algo sirvió que España fuese miembro permanente del Comité Especial para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde la misma creación del Comité en 1965, a pesar de no haber participado nunca en ninguna operación), y a países con una larga tradición de participación en este tipo de operaciones, como Suecia. La escasa experiencia y organización de las Fuerzas Armadas a este efecto, sin embargo, acabó resultando beneficiosa ya que permitió la creación de una estructura de planeamiento y apoyo *ex novo* totalmente adaptada a las circunstancias del momento y muy práctica y eficaz al tener que crearse bajo la presión de la inmediatez (Digenpol, 1995: 75-76).

De estas tres primeras participaciones, merece la pena destacar la ya citada Operación en Centroamérica Onuca, por el peso específico que España tuvo en ella. En primer lugar, porque el mando de la operación recayó en un general español, y, en segundo lugar, por el elevado porcentaje de observadores militares españoles en ella, ocupando, en algunos casos, cargos de alta responsabilidad en la misma y llevando en gran medida el peso de la operación por la facilidad de comunicación que supone hablar el mismo idioma y tener un bagaje cultural en cierta medida común con el de la población, las autoridades de los países en que la operación desplegaba y los guerrilleros de los movimientos insurgentes.

Onuca era la consecuencia de los llamados Acuerdos de Esquipulas por los que los cinco países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se comprometían a no permitir que sus respectivos territorios sirvieran de base para las guerrillas⁵ que luchaban contra el Gobierno

⁵ La Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNRG) en Guatemala, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y la Resistencia Nicaragüense (la Contra) en Nicaragua.

de cualquiera de los otros países signatarios. Onuca desplegó en los cinco países, centrada fundamentalmente en las fronteras, pero sin olvidar su misión secundaria de intentar facilitar los acuerdos de paz entre los Gobiernos y sus respectivos movimientos insurgentes, lo que se logró iniciar antes de la finalización del propio mandato de la operación, cuando el Gobierno sandinista de Nicaragua acepta celebrar elecciones y entregar el poder al perderlas. Momento en el que la Resistencia Nicaragüense pierde su razón de ser y, no sin necesidad de gran presión internacional, acepta desarmarse. Onuca recibe entonces la misión de pilotar este desarme y la correspondiente reducción de las Fuerzas Armadas gubernamentales, que se llevaría a cabo de forma bastante ordenada y satisfactoria en incluso menos tiempo del inicialmente previsto (Rodríguez Jiménez, 2010: 26-72).

Aunque, indudablemente, el éxito de este proceso es principalmente achacable a los propios nicaragüenses, especialmente a los sandinistas que aceptaron, a pesar de la difícil situación que atravesaba el país en esos momentos, la democratización (las elecciones libres y limpias) y sus consecuencias (pérdida del poder), desde el punto de vista internacional, que el brazo de las Naciones Unidas, principal actor internacional en el proceso, organizara una operación tan “española”, contribuyó, sin duda, a asentar la confianza en las Fuerzas Armadas españolas como “gestor de crisis internacionales”. Como demostrarían los hechos de que, al iniciarse el año siguiente un proceso similar al nicaragüense en El Salvador, la misión preparatoria de las Naciones Unidas para el establecimiento de una nueva operación en dicho país reclamase a España la contribución de dos asesores militares para acordar los procedimientos con las Fuerzas Armadas salvadoreñas y con el FMLN; se volviese a dar el mando de dicha nueva Operación en El Salvador (Onusal⁶) a un general español; se estableciese, hecho inédito hasta entonces, como idioma oficial de la operación el español en lugar del habitual inglés, y se aceptase, también en contra de las costumbres onusianas, que el cincuenta por ciento aproximadamente de los observadores militares fueran españoles. Cuando seis años más tarde, en 1997, se

⁶ Onusal, Operación de las Naciones Unidas en El Salvador.

complete el ciclo con la paz en Guatemala, volverá a ser un general español el que dirija el componente militar de la operación que establezcan las Naciones Unidas, Minugua⁷.

En los siguientes años los observadores militares españoles saltarán de Centroamérica a los más diversos rincones del mundo: a Haití en 1990, a los Balcanes en 1991 o a Mozambique en 1993. Darán en los Balcanes el siguiente paso en su diversificación internacional, ya que esta participación se lleva a cabo en el contexto de las guerras que supusieron la desmembración de lo que hasta entonces era la República Federal Socialista Yugoslava, ante cuyos primeros episodios armados, en julio de 1991, la entonces todavía Comunidad Europea se ve impelida a mediar ante la previsión de una posible guerra en el corazón de Europa. Su primer resultado será el Acuerdo de Brioni de 15 de julio de 1991, en el cual todas las partes enfrentadas se comprometen a resolver sus diferencias y controversias por medios pacíficos. Para verificar el cumplimiento del acuerdo, la Comunidad Europea establecerá una especie de misión diplomático-militar de supervisión, la ECMM⁸, siguiendo el modelo de las misiones de observación de las Naciones Unidas que se han visto en los párrafos precedentes, a la que desde el primer momento se incorporan oficiales de las Fuerzas Armadas españolas. España, que había ingresado en la Comunidad Europea tan solo cinco años y medio antes (1 de enero de 1986), consolidaba así, en un ámbito más, su plena pertenencia a ella, participando en la primera experiencia europea del ámbito de la seguridad.

4. FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ. MISIONES DE PROTECCIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Entretanto, se ha producido en la escena internacional, un año antes, otra ruptura de la paz de tanta significación mundial como las guerras de los Balcanes: la invasión de Kuwait por Irak en agosto de 1990 y la consiguiente

⁷ Minugua, Misión de las Naciones Unidas en Guatemala.

⁸ ECMM, European Commission Monitor Mission.

liberación del emirato por una coalición de países encabezada por Estados Unidos en los primeros meses de 1991 (Guerra del Golfo). Al acabar esta, considerando que el régimen imperante en Irak ha quedado tocado de muerte por la derrota, se reproducen en el país las viejas rebeliones de carácter confesional chií en el sur y de carácter étnico kurdo en el norte, que son violenta y duramente reprimidas por el régimen de Sadam Husein. La represión en el norte produce importantes movimientos de desplazados que quedan desamparados en medio de las montañas del Kurdistán iraquí⁹, por lo que el Consejo de Seguridad, a instancias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y otros organismos de la ONU, solicita a los Estados miembros que se acuda en su auxilio.

De nuevo encabezada por Estados Unidos, se forma una fuerza expedicionaria multinacional (la Operación *Provide Comfort*) para la protección y asistencia humanitaria de los iraquíes de origen kurdo que han tenido que abandonar sus lugares habituales de vida y trabajo como consecuencia de los combates y la represión, a la que España decide aportar una agrupación táctica de 585 personas basada en las unidades de la Brigada Paracaidista del Ejército de Tierra. Se daba, así, el siguiente paso al comenzar a participar en operaciones multinacionales con unidades armadas y no solamente con oficiales desarmados (Feliu, 2010: 55-56, Rodríguez Jiménez, 2010: 82-106).

Mientras tanto, como es bien conocido, en los Balcanes, ni los Acuerdos de Brioni ni la EMM lograron parar la espiral de violencia que se está desatando por estos años. Por lo que un año más tarde, en 1992, el Consejo de Seguridad decide que una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, Unprofor¹⁰, intervenga en Bosnia-Herzegovina para proteger los convoyes de ayuda humanitaria y las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el intercambio de prisioneros y en el reasentamiento de refugiados y desplazados,

⁹ Estas circunstancias se dieron también en las zonas rebeldes chiíes del sur, pero por razones de carácter geopolítico, ajenas al objeto de este trabajo, las grandes potencias y, en consecuencia, el Consejo de Seguridad, se inhibirá de su situación.

¹⁰ Unprofor, United Nations Protection Force.

y como elemento disuasivo sobre el terreno para complementar los esfuerzos diplomáticos para detener los enfrentamientos. España, junto a todos los demás principales países europeos, incorpora, en noviembre de 1992, un importante contingente¹¹ a la fuerza, consolidando la diversificación de sus intervenciones, al enviar a varios miles de kilómetros del territorio nacional a unidades armadas completas de relativa entidad. Un contingente que, esta vez, va estar basado en unidades legionarias.

Con estas dos nuevas operaciones, España y sus Fuerzas Armadas se obligaron a resolver el gran problema de este tipo de operaciones: el logístico. Los problemas logísticos de enviar observadores militares desarmados son mucho menores, ya que estos cobran unos determinados complementos por su comisión de servicio que les permiten vivir sobre el terreno en el país en el que están destacados, pero una fuerza de cierta entidad dotada de armamento, vehículos, medios de transmisiones y el más diverso material de vida y servicios tiene que ser abastecida y mantenida en su mayor parte desde el propio territorio. Para un país sin experiencia de destacar fuerzas militares en el exterior, esto supuso un considerable reto, que obligó a cambiar estructuras y mentalidades para poner en práctica las consideraciones teóricas que se tenían de las experiencias de otros países cercanos.

Pero también se vieron obligadas las Fuerzas Armadas españolas a acelerar la resolución del otro gran problema que presentaba la salida de unidades completas al exterior: el del personal de tropa. La elección de, precisamente, unidades de la Brigada Paracaidista y de la Legión para estas primeras misiones en el exterior no es casual. Durante el régimen franquista, la tropa de las Fuerzas Armadas era fundamentalmente de reemplazo (conscriptos), excepto, precisamente, en las unidades de la Legión, que se alimentaban de voluntarios en lo que podían, situación que se había convertido en bastante minoritaria cuando se alcanza la democracia en la segunda mitad de la década de los setenta del siglo XX. Por diversas razones de índole social y de la propia reforma de las Fuerzas Armadas, uno de

¹¹ Una agrupación táctica de tamaño regimiento, de inicialmente unas setecientas cincuenta personas, que llegaría a incrementarse con el tiempo hasta los 1.400 efectivos con, ya, estructura de brigada.

cuyos principales objetivos era incrementar su operatividad, pero también para posibilitar y facilitar su proyectabilidad al exterior para ir reduciendo paulatinamente su aislamiento internacional y, con él, el de la nación, desde la llegada de la democracia se empezó a pensar en alguna forma de “profesionalización” de, al menos, parte de esta tropa.

Como parte de este proceso, en 1984 se crea la figura del voluntario especial retribuido, que podía firmar sucesivos contratos con las Fuerzas Armadas de entre año y medio y tres años, pudiendo ser destinado solamente a cierto tipo de unidades: la Legión y la Brigada Paracaidista en el Ejército de Tierra. De forma que cuando llega el momento, en 1991 y 1992, de enviar tropas al exterior en misiones de un cierto riesgo, solamente esas unidades disponían de un número suficiente de “contratados” que pudiesen cubrir las necesidades, complementándolos con el personal de remplazo que, voluntariamente, se prestase a participar en la operación mediante la firma de un compromiso individual restringido al tiempo de duración de la rotación en la que participase. Ya que todavía no había tenido tiempo de cambiar la estructura de personal de las Fuerzas Armadas la normativa que, en el sentido de acelerar la progresiva “profesionalización”, se promulga en estos años: la Ley del Servicio Militar de diciembre de 1991, que establece unas Fuerzas Armadas compuestas de un 50 por ciento de tropa voluntaria especial y un 50 por ciento de tropa de conscriptos, y el Reglamento de Tropa y Marinería de julio de 1992, que crea la figura del Militar de Empleo de Tropa y Marinería Profesional, ampliando el rango de derechos sociales y profesionales y los tiempos de permanencia de los nuevos voluntarios. Una normativa que empezaría a permitir la participación del resto de unidades a partir de abril de 1994 (Ortega, 2008: 299-305).

Ahora bien, en los Balcanes, la operación terrestre de las Naciones Unidas Unprofor estuvo complementada, por un lado, por una serie de operaciones navales en el mar Adriático, llevadas a cabo por la UEO¹² y la OTAN, cuyo objetivo era

¹² La Armada española ya había participado en la operación naval de bloqueo a Irak de la UEO entre agosto de 1990 y junio de 1991 con ocasión de la Guerra del Golfo, por lo que esta intervención en el Adriático es, en realidad, la segunda misión en una operación naval multinacional de la Armada.

la vigilancia del embargo de armas y material militar decretado por el Consejo de Seguridad para todos los nuevos países y facciones que combatían en el territorio de la que había sido la República Federal Socialista Yugoslava; y por otro lado, por la operación aérea de Denegación de Vuelos (*Deny Flight*), llevada a cabo por la OTAN, con la finalidad de impedir que las partes yugoslavas enfrentadas en los diversos contenciosos pudieran usar medios aéreos como medios de combate. A todas estas operaciones también se incorporan medios militares españoles, navales y aéreos respectivamente, ampliándose el rango de las organizaciones internacionales con las que se colabora en operaciones en el exterior, de forma que, a estas alturas, puede considerarse que la inclusión operativa de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones multinacionales es ya completa, al estar participando en operaciones de las cuatro principales organizaciones internacionales a las que pertenece: la ONU, la Comunidad Europea, la UEO y la OTAN, y en los tres ámbitos posibles: el terrestre, el naval y el aéreo, pero también en las dos grandes modalidades posibles: la de gestión de crisis no coactiva y la de operaciones coactivas o de imposición, como se analiza en el epígrafe siguiente. En todas, demostrando, pero también comprobando, su capacidad para ello y un nivel de operatividad similar al de sus aliados en la UEO y en la OTAN y al de sus socios en la Comunidad Europea (que por entonces, el 1 de enero de 1993, por el Tratado de Maastricht se convierte en la Unión Europea). Demostrando y comprobando, en definitiva, el ocaso de su “aislamiento” y, en consecuencia, su contribución al ocaso del “aislamiento” español.

5. FUERZAS DE IMPOSICIÓN DE LA PAZ. OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN

El salto desde participar en una operación de mantenimiento de la paz a participar en una de imposición lo da España con la contribución del Ejército del Aire a la ya citada operación aérea de la OTAN Denegación de Vuelos (*Deny Flight*) sobre Bosnia-Herzegovina, inicialmente desplegada para impedir que las partes enfrentadas pudieran utilizar medios aéreos como medios de combate y posteriormente ampliada a prestar apoyo aéreo cercano a las fuerzas de tierra de Unprofor, especialmente

en las llamadas “áreas seguras” creadas por el Consejo de Seguridad para intentar evitar los bombardeos devastadores del más potente Ejército serbobosnio en determinados enclaves bosnio-musulmanes.

La diferencia entre una operación de mantenimiento de la paz y una de imposición radica en la capacidad para utilizar la fuerza que concede el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, única instancia internacional con capacidad legal para autorizar operaciones militares amparadas por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que es el que prescribe la posibilidad de imponer (por la fuerza y utilizando medios militares) determinadas soluciones a contenciosos que hayan implicado, o puedan implicar, rupturas de la paz o seguridad internacionales. Esto no quiere decir que las fuerzas militares participando en una operación multinacional no amparada por el Capítulo VII de la Carta (no coactiva) no puedan utilizar la fuerza, sino que solamente pueden hacerlo en “legítima defensa” frente a ataques armados directos contra ella o contra el personal civil, internacional o local, puesto expresamente bajo su protección. Es decir, solamente en aquellas situaciones “tácticas” (autorización táctica) para las que han sido expresamente autorizadas, a diferencia de la “autorización estratégica” que poseen las operaciones amparadas por el Capítulo VII de la Carta (de imposición o coactivas) para utilizar la fuerza, si fuera necesario, para poder cumplir el mandato que han recibido.

Este tipo de autorización era la que disponía la Operación Denegación de Vuelos (abril 1993-diciembre de 1995) de la OTAN (Operación Ícaro para las fuerzas aéreas españolas participantes), en la que España participa, a partir de diciembre de 1994, con el Destacamento del Ejército del Aire Ícaro (ocho cazabombarderos F-18 y dos aviones de Transporte C-130 Hércules). Operación que se continuará en la Operación Fuerza Deliberada (30 de agosto-20 de septiembre de 1995) de bombardeos aéreos sobre la República Serbobosnia de Bosnia-Herzegovina (República Srpska), dando lugar a los Acuerdos de Dayton (Estados Unidos) por los que la OTAN impone una República de Bosnia-Herzegovina independiente y unificada (Rodríguez Jiménez, 2010: 207-211).

No solamente era la primera vez que fuerzas militares españolas actuaban con la

autorización estratégica para el uso de la fuerza que concede el Capítulo VII de la Carta, sino que, además, es con ocasión de esta segunda operación (Fuerza Deliberada) cuando la fuerza aérea española realiza, en el ámbito de una operación multinacional de una organización internacional (la OTAN), la primera misión de combate con fuego real. De nuevo y en condiciones cada vez más difíciles, las Fuerzas Armadas españolas demostraban (y comprobaban) su plena equiparación con las de los países que conforman las organizaciones internacionales a través de las cuales España estaba encauzando la salida de su histórico aislamiento internacional, hondamente reforzado por el régimen autárquico del Movimiento Nacional (1939-1975). Y, en consecuencia, contribuyendo a ella.

Los Acuerdos de Dayton inaugurarán un nuevo tipo de operaciones multinacionales: las operaciones de estabilización. Basada su concepción y su finalidad en las primigenias de mantenimiento de la paz, su gran diferencia con ellas procede de que su origen no es el previo y voluntario acuerdo de paz, de cese de hostilidades o de alto el fuego entre las partes contendientes, cuyo mantenimiento la operación multinacional intenta sostener, que caracteriza a las primeras, sino la imposición previa por la fuerza de la situación “a mantener en paz”, que debe conseguirse bien por mera presencia disuasiva o bien por nuevas acciones de imposición. En cualquier caso, debiendo disponer de una autorización (Capítulo VII) y de unas capacidades para utilizar la fuerza significativamente superiores a las de las primitivas operaciones de mantenimiento de la paz (Vega, 2010: 56-61 y 111-113).

Este tipo de operación (mantenimiento de la paz por presencia disuasiva, en definitiva coactiva) es el que establece la OTAN, con plena participación española, en Bosnia-Herzegovina a partir de diciembre de 1995 bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta: la *Implementation Force* (IFOR) o Fuerza de Aplicación de los Acuerdos de Dayton (diciembre de 1995-diciembre de 1996), que será continuada al año siguiente, con pequeñas variantes en su mandato y cometidos, por la *Stabilization Force* (SFOR) o Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina (diciembre de 1996-diciembre de 2004), y relevada en diciembre de 2004 por una fuerza similar —aunque progresivamente reducida y más con cometidos de sostén y formación de las nuevas Fuerzas Armadas bosnioherzegovinas que de

auténtica disuasión— esta vez a cargo de la Unión Europea: EUFOR B-H (Operación Althea) o Fuerza de la UE en Bosnia-Herzegovina (desde diciembre de 2004).

Y el que establecerá la OTAN cuatro años más tarde en Kosovo, siguiendo la misma secuencia de acontecimientos que en Bosnia-Herzegovina: establecimiento inicial de una Misión de Verificación Aérea (octubre-marzo de 1999), que en determinado momento se transforma en la Operación Fuerza Aliada¹³ de bombardeos sobre la República Federal Yugoslava (marzo-junio de 1999), y que tras conseguir sus objetivos¹⁴ se convierte en la operación de estabilización *Kosovo Force* (KFOR) o Fuerza de la OTAN en Kosovo (Vega, 2010: 139-140).

En todas ellas, y en algunas más de menor entidad que se despliegan en la República de Macedonia y como una continuación de su contribución a Unprofor, participan las Fuerzas Armadas españolas, consolidando, así, no solamente su capacidad operativa para todos estos tipos de colaboración internacional, sino, asimismo y quizás principalmente, la transformación de sus estructuras internas, de su doctrina, de su adiestramiento, de su equipamiento y de sus procedimientos de apoyo logístico, que le permiten hoy día responder con prontitud y eficacia a cualquier demanda que el Gobierno o la sociedad del país le presenten por razones de seguridad o de plena integración en la sociedad internacional.

Una muestra extraordinariamente significativa de esta inserción española en la sociedad internacional en el ámbito de la seguridad y la defensa, a la que sin duda contribuyeron todas estas participaciones de las Fuerzas Armadas españolas en misiones multinacionales de organizaciones internacionales de forma responsable, eficaz y adecuada a sus posibilidades, fue el nombramiento en diciembre de 1995 (recién finalizada la Operación Fuerza Deliberada en Bosnia-Herzegovina y constituyéndose la IFOR) del español D. Javier

¹³ Esta vez sin la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad para utilizar la fuerza en función del Capítulo VII de la Carta.

¹⁴ Aceptación por el Gobierno de Belgrado de la salida de sus fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía) de su provincia de Kosovo y despliegue en ella de la citada fuerza KFOR de la OTAN.

Solana Madariaga como secretario general de la OTAN (diciembre de 1995-octubre de 1999), bajo cuyo mandato la OTAN se transformó y adaptó al nuevo escenario internacional posterior a la Guerra Fría y llevó a cabo su arriesgada (por carencia de autorización del Consejo de Seguridad) Operación Fuerza Aliada de bombardeos aéreos sobre la República Federal Yugoslava (marzo-junio de 1999).

Una actuación que se vería internacionalmente premiada cuando solo, doce días después de finalizar su gestión en la OTAN, fue nombrado (18 de octubre de 1999, a solo cinco meses de finalizar la Guerra de Kosovo) secretario general del Consejo Europeo y alto representante del mismo para la Política Exterior y de Seguridad Común, cargo en el que fue mantenido hasta el 30 de noviembre de 2009. En este periodo, la Unión Europea, a través de sus Tratados de Ámsterdam y Lisboa, crearía la Política Europea de Seguridad y Defensa, finalmente transformada en Política Común de Seguridad y Defensa.

6. LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN EL SIGLO XXI: UN EJÉRCITO DE PROYECCIÓN

Con la llegada del siglo XXI, puede considerarse que el sempiterno aislamiento internacional español ha quedado superado en todos los órdenes, incluido el del ámbito de la seguridad y la defensa, uno de cuyos principales protagonistas son las Fuerzas Armadas. Unas Fuerzas Armadas españolas que, a estas alturas, ya han dejado para la historia su tradicional dedicación de vigilancia política interior, tanto en su vieja versión colonial como en su más extendida versión predemocrática, para convertirse en un instrumento más de la política exterior del Estado.

En este sentido, su participación en operaciones multinacionales a través de organizaciones internacionales ha continuado diversificándose, al mismo tiempo que se han ido perfeccionando los órganos, medios y procedimientos nacionales para hacerlas cada vez más operativas y más versátiles y, al mismo tiempo, financieramente más asumibles y más seguras para los propios participantes.

Así, en enero de 2002, unidades de los Ejércitos de Tierra y del Aire se incorporan a la Fuerza Multinacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF)¹⁵ en Afganistán, que la llamada Coalición encabezada por Estados Unidos desplegó en Afganistán tras la ocupación de este país en respuesta a los atentados en Washington y Nueva York del 11 de septiembre de 2001, de la que se haría cargo la OTAN a partir de mayo de 2003. Una operación que, inicialmente concebida para ser una operación de estabilización por disuasión, ha ido derivando en una auténtica operación de combate de carácter contrainsurgente como consecuencia de la cada vez mayor implantación de la insurgencia afgana en todo el país, llegando a constituir la operación de mayor riesgo en la que hayan participado las Fuerzas Armadas españolas hasta la fecha.

Con contingentes que han llegado a alcanzar los mil quinientos efectivos, las fuerzas españolas de la ISAF están desarrollando, además de otros muchos cometidos, nuevos procedimientos de actuación, como la telemedicina en conexión con el territorio nacional o como los Equipos de Reconstrucción en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid) o los Equipos Operativos de Adiestramiento y Enlace para formar e instruir al nuevo Ejército afgano. Este deberá hacerse totalmente cargo de la seguridad en el país a partir de diciembre de 2014, fecha en la que está previsto que todas las fuerzas de la ISAF abandonen Afganistán (Feliu, 2010: 87-94, Rodríguez Jiménez, 2010: 255-276). El ritmo previsto de retirada española es del 10 por ciento de sus efectivos a lo largo del presente 2012, del 40 por ciento en 2013 y finalmente del restante 50 por ciento en 2014.

En junio de 2003, España se incorpora a un nuevo tipo de misiones, esta vez bajo la bandera de la Unión Europea. Son las misiones de apoyo circunstancial a operaciones de las Naciones Unidas o de la Unión Africana en este continente, como fuerza de primera entrada hasta que las más lentas en su despliegue fuerzas onusianas o africanas puedan hacerse cargo de la misión, o como fuerza complementaria o de reserva para cometidos concretos de apoyo. Son las operaciones de la Fuerza

¹⁵ ISAF, International Security Assistance Force.

Multinacional Provisional de Emergencia en Bunia (Operación Artemis) en esta región de la República Democrática del Congo (junio-septiembre de 2003) y la Eufor-RdCongo¹⁶ en este mismo país africano (junio-noviembre de 2006) con ocasión de celebrarse elecciones legislativas. Ambas se despliegan en apoyo de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Congo (Monuc). A ellas se suman la Eufor-Rca/Chad¹⁷ (enero de 2008 a mayo de 2009), operación de primera entrada para permitir el despliegue completo de la operación de la ONU Minurcat¹⁸ en el Chad y de la ONU y la Unión Africana Unamid¹⁹ en el territorio sudanés de Darfur (Vega, 2010: 162-164 y 167-170).

Mientras tanto, fuerzas españolas, primero con un buque hospital y de apoyo logístico (abril-julio de 2003) y posteriormente con un contingente de entidad brigada (Brigada Plus Ultra, julio de 2003 a mayo de 2004), en la que se incluyen contingentes de algunos países centroamericanos, se incorporan a la Fuerza Internacional para la Seguridad y la Estabilidad de Irak (Operación Libertad para Irak) de la Coalición encabezada por Estados Unidos que este país organiza tras su invasión y ocupación de Irak en marzo de 2003 (Feliu, 2010: 58-62, Rodríguez Jiménez, 2010: 291-367).

Y en septiembre de 2006, participan de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (Finul), que todavía permanece desplegada para vigilar el alto el fuego en la llamada Línea Azul que separa (sin carácter oficial fronterizo todavía) Israel y Líbano, aunque solamente desplegada en este segundo país, tras la retirada total del primero del territorio libanés al fin de la guerra de julio-agosto de 2006 entre Israel y, principalmente, la milicia chií libanesa Hezbollah. Una operación que entre enero de 2010 y enero de 2012 ha estado dirigida y mandada por un general de división español como jefe de la misión y comandante de la fuerza, en

¹⁶ Eufor-RdCongo, European Force in the République démocratique du Congo.

¹⁷ Eufor-Rca/Chad, European Force in the République centrafricaine and the Tchad.

¹⁸ Minurcat, Mission des Nations Unies en la République centrafricaine and le Tchad.

¹⁹ Unamid, United Nations/African Union Mission in Darfur.

la que España participa con una unidad de entidad brigada (Brigada Libre Hidalgo) de unos 1100 efectivos, que, asimismo, incluye contingentes de países centroamericanos y asiáticos (Feliu, 2010: 95-97, Rodríguez Jiménez, 2010: 380-388).

Esta serie de operaciones en el exterior se completa con la operación de vigilancia marítima Atalanta de la Unión Europea en las aguas del Océano Índico y el Mar Rojo para la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos que abastecen Somalia y, secundariamente, para la protección del tráfico marítimo y las actividades pesqueras en dicha zona, que hoy día está incluso autorizada a actuar sobre las costas somalíes para la destrucción de material o instalaciones que se estén usando en las actividades de piratería, siempre que con dichas acciones no se causen bajas humanas (Feliu, 2010: 98-100, Vega, 2010: 173-178). Y con una serie de operaciones, además de otras menores, de lo que se conoce como el ámbito de la reforma del sector de la seguridad, consistente en la formación, adiestramiento y equipamiento cuando proceda de las fuerzas de seguridad de países en desarrollo tras periodos de crisis o conflictos.

Pero que pueda afirmarse que las Fuerzas Armadas españolas hayan dejado para la historia su tradicional dedicación a la vigilancia política interior, como se ha visto a lo largo de esta comprimida secuencia de sus transformaciones durante esta última etapa de recuperación democrática, no implica que no hayan asumido, como un elemento más de su modernización, otros tipos de responsabilidades relacionadas con la seguridad interior del país, entre las que necesariamente hay que destacar su reciente aportación a la protección civil del país con la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME). Esta es una unidad, creada en 2005, con organización, equipamiento y adiestramiento específicamente concebidos para la lucha contra todo tipo de catástrofes naturales u ocasionadas por la mano del hombre. Su actuación en territorio nacional es siempre a instancias y bajo la autoridad operativa del Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias), sin perder por ello en ningún momento su carácter de unidad militar y su dependencia orgánica del Ministerio de Defensa.

Creada inicialmente para actuar solamente dentro del territorio nacional, se ha ido viendo progresivamente la conveniencia de que la UME pueda también actuar, dentro de sus especiales capacidades y de su ya acumulada experiencia, en el exterior, como un instrumento más, como cualquier otra unidad o recurso de las Fuerzas Armadas, de la acción exterior del Estado, continuando así la ya dilatada trayectoria de las Fuerzas Armadas españolas en misiones en el exterior en auxilio de poblaciones afectadas por catástrofes. Solo que, ahora, contribuirían con una unidad específicamente especializada y entrenada, de forma unilateral o integrándose en estructuras multinacionales bajo el paraguas de distintos tipos de organizaciones internacionales (Gómez Escarda y Vega Fernández, 2008).

Toda esta panoplia de tipos de operaciones, como se ha tenido ocasión de exponer, permite concluir que las Fuerzas Armadas españolas, como un instrumento más de la acción exterior del Estado, hace tiempo que han finalizado su inserción en el escenario internacional, contribuyendo a la inserción general de España en el mundo del siglo XXI. Y al hacerlo con profesionalidad, prudencia, entusiasmo y dedicación, e indudablemente también con sacrificios, han dejado una huella que, asimismo, parece estar contribuyendo eficazmente a la buena imagen de España.

BIBLIOGRAFÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA (Digenpol) (1995), *Manual de operaciones de paz*, Madrid, Ministerio de Defensa.

FELIU ORTEGA, L. (2010), *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Madrid, Foro de la Sociedad Civil.

GÓMEZ ESCARDA, M. y VEGA FERNÁNDEZ, E. (2008), *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Madrid, Documento del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas.

ORTEGA MARTÍN, J. (2008), *La transformación de los Ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

PUELL DE LA VILLA, F. (2009), *Historia del Ejército en España*, Madrid, Alianza Editorial.

– (2012), “Procesos españoles de transición y consolidación democrática en el ámbito de la seguridad y la defensa” en ALDA, S. y H. SAINT-PIERRE (coords.), *Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones en Brasil y España*, Santiago de Chile, RIL Editores.

RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. L. (2010), *Las misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas de España*, Madrid, Alianza Editorial.

VEGA FERNÁNDEZ, E. (2010), *Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.