

MONOGRAFÍAS UNIVERSITARIAS



El
ejército español
ante
el año 2.000

Universidad Internacional Alfonso VIII
Soria

MONOGRAFIAS UNIVERSITARIAS

El
ejército español
ante
el año 2.000

Universidad Internacional Alfonso VIII
Soria

Consejo de Universidad

Ilma. Sra. D.^a María Jesús Ruiz Ruiz
Excmo. Sr. D. Juan José Lucas Jiménez
Lcda. D.^a Yolanda Martínez Hernando
Dr. D. Carlos de la Casa Martínez

Directores de la Colección

Yolanda Martínez Hernando
Carlos de la Casa Martínez

EL EJÉRCITO ESPAÑOL ANTE EL AÑO 2000

© *Universidad Internacional Alfonso VIII*

Portada: Alejandro Plaza Plaza

Maqueta e Imprime: Imprenta Provincial de Soria

I.S.B.N.: 84-86790-88-3

Depósito Legal: SO-54/96

Digitalización (2023): Enrique García Garcés.

**El
ejército español
ante
el año 2.000**

SUMARIO

- 1.- **EL LUGAR DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS CIENCIAS SOCIALES**
Miguel Alonso Baquer
General de Brigada del Ejército de Tierra
- 2.- **DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR**
Fernando Olivé González-Pumariega
Embajador de España
- 3.- **PRESENTE Y FUTURO DE LA ALIANZA ATLANTICA**
Javier Pardo de Santayana y Coloma
Teniente General Director del CESEDEN
- 4.- **LA POLITICA DE DEFENSA**
Miguel Platón
Periodista
- 5.- **LA INDUSTRIA ESPAÑOLA DE DEFENSA**
Fermín Gallego Serra
Periodista
- 6.- **LOS PROBLEMAS DEL EJERCITO DE TIERRA**
Miguel Alonso Baquer
General de Brigada del Ejército de Tierra
- 7.- **LA CONDICION MARITIMA DE ESPAÑA**
Jesús Salgado Alba
Contralmirante de la Armada
- 8.- **LOS PROBLEMAS DE LA ARMADA**
Ricardo Álvarez-Maldonado
Vicealmirante de la Armada
- 9.- **CONTRIBUCION DEL EJERCITO DEL AIRE A LA DEFENSA**
Francisco Javier Bautista Jiménez
General de División del Ejército del Aire
- 10.- **LA PROBLEMATICA DEL EJERCITO DEL AIRE**
Benjamín Michavía Pallarés
General de División del Ejército del Aire

EL LUGAR DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS CIENCIAS SOCIALES

MIGUEL ALONSO BAQUER

General de Brigada del Ejército de Tierra

Las Fuerzas Armadas, –todas las Fuerzas Armadas en general o una fuerza armada en particular– ocupan un lugar, por ejemplo, en la historia del derecho constitucional, en los programas de los partidos políticos o en los sectores de la opinión pública de su propio país. Los rasgos favorables o desfavorables del lugar asignado, de manera difícil de evitar, acompañan a unos juicios de valor que tienden a permanecer estáticos e inalterables. Sólo un cambio de la coyuntura, –una declaración del estado de guerra o la apertura de una crisis revolucionaria– propicia una alteración del papel que cada uno atribuye al sector militar de la sociedad. Pero una vez vueltas las aguas a su cauce, –es decir, una vez recuperada la normalidad–, las gentes comunes, los dirigentes políticos y los profesores de derecho constitucional suelen retornar a la que fue para ellos postura inicial y desde ella vuelven a manifestar sobre los miembros de las Fuerzas Armadas las mismas actitudes que venían ofreciendo antes de aquella guerra o de aquella revolución.

Aquí y ahora, no nos vamos a referir ni al lugar de las Fuerzas Armadas en las Constituciones, ni en las Ideologías, ni en los medios de Comunicación social, sino a otra cuestión que considero más decisiva. Este análisis apunta hacia los creadores de la Sociología contemporánea. Pensar, razonar o sentir acerca del sector militar de las sociedades contemporáneas es algo relacionado con la siembra de interpretaciones realizada durante los dos últimos siglos por los padres fundadores, por los grandes maestros y por los notables teóricos de las Ciencias Sociales.

Los sociólogos, –los conocedores de la realidad social merced a la aplicación de un método riguroso– no nos dicen sólo lo que está vigente en el centro de la vida en sociedad de su propio tiempo. Tienen una pretensión de mayor alcance como intérpretes, primero, de la historia universal, –no sólo de la contemporaneidad– y, segundo, del horizonte previsible a medio y a largo plazo. En este doble juego de historiar y de profetizar, los grandes sociólogos, –los sociólogos sistemáticos y no los artesanos de una glosa parcial de algunos datos– se convierten, de hecho, en inspiradores de actitudes tan generalizadas como durables.

Ahora bien, hay que partir del supuesto de que las obras de los creadores de la Sociología contemporánea, a largo plazo, desvelan un profundo desacuerdo entre ellos mismos que, a mi juicio, puede subrayarse apelando a dos criterios de muy diferente naturaleza, –el criterio temporal y el criterio conceptual.

En cuanto al tiempo hay que decir que no es lo mismo haber sido un padre fundador de una ciencia nueva en los años centrales del siglo XIX, que un gran maestro de sociología a caballo entre los dos siglos o que ser, actual o recientemente, un notable teórico social que se ha acreditado después del desenlace de la Segunda Guerra Mundial.

Los padres fundadores fueron optimistas respecto al cambio social. Según sus escritos, siempre se cambia, –con violencia o sin ella– para estar mejor. Las Fuerzas Armadas tienden a ser descritas como elementos residuales que se resisten al cambio modernizador. Los grandes maestros han sido pesimistas respecto al mismo cambio, no porque a los últimos cambios les hubiera acompañado el sufrimiento sino porque, a su juicio, nadie puede saber con certeza en qué sentido se debe cambiar ni a cargo de qué tipos de personalidades convendría intentarlo. Las Fuerzas Armadas, aquí, entre los grandes maestros, deberían ser desdobladas para ponerse cada cual no se sabe bien si a favor de las minorías selectas o a favor de las masas amorfas cuando el tiempo histórico vuelva a acelerarse. Los notables teóricos, finalmente, parece que acaban de recuperar una parte del optimismo perdido entre 1917 y 1945. Tienden a concluir que el cambio más aceptable es sólo el cambio de estrategia, es decir, un cambio donde se tenga presente para las nuevas Fuerzas Armadas una cierta función moderadora de los extremismos en el ámbito de las relaciones internacionales.

En cuanto a lo conceptual las diferencias de criterio entre los padres fundadores, los grandes maestros y los notables teóricos de la sociología contemporánea tienen una raíz altamente personalizada. Cada científico social viene de una filosofía diferente e incluso procede de unas creencias, de unas esperanzas y de unas dilecciones francamente diversas. Cada nombre y cada obra viene, incluso negativamente, del rechazo de alguna de las filosofías vigentes en el entorno que les vió nacer. Son, todos y cada uno de los que vamos a citar, el fruto de la aceptación sutil y quizás inconsciente de alguna forma de increencia, de desesperanza y de enemistad. Cada obra es una obra crítica que revela una perspectiva nueva y que, a veces, reúne discípulos y seguidores.

Unos sociólogos subrayan ante todo la realidad de los conflictos, algunos menos el poder de las élites y otros pocos la asunción de las funciones fundamentales. Existen pues, implícitas en la tarea de buscar el lugar de las Fuerzas Armadas en las Ciencias Sociales, a). una *escuela dialéctica*, que se sitúa en el marco de una teoría sociológica del conflicto, cuyo padre fundador fue K. Marx, cuyo gran maestro ha sido E. Durkheim y cuyo último notable teórico está siendo, respecto a las Fuerzas Armadas, Gaston Bouthoul; b). una *escuela elitista*, que aparece en el marco de una teoría del poder, cuyo padre fundador fue A. Tocqueville, cuyo gran maestro ha sido V. Pareto y cuyo más notable teórico para nuestro objeto está siendo R. Aron y c). finalmente, una *escuela funcionalista* que se arraiga en el marco de una teoría de la acción cuyos padres fundadores fueron A. Comte y H. Spencer, cuyos grandes maestros han sido M. Weber y T. Parsons y cuyos recientes notables teóricos en materia militar están siendo M. Janowitz y R. Dahrendorf.

El estudioso, en definitiva para ser claro y riguroso, siempre habrá de estar en condiciones de volver hacia clasificaciones más matizadas donde cada autor resulte adscrito a lo que verdaderamente fue en el conjunto de las Ciencias Sociales además de padre fundador, o gran maestro o notable teórico. No hay un único lugar para las Fuerzas Armadas en la teoría sociológica sino una serie de lugares que los padres fundadores vinculan respectivamente, al positivismo, al historicismo, al materialismo y al evolucionismo; que los grandes maestros relacionan con el estructuralismo, el formalismo, el elitismo y el funcionalismo y que los notables teóricos refieren al conflictualismo, al relativismo, al pragmatismo y al reformismo de cada sociología en particular.

1.–PADRES FUNDADORES

Los padres fundadores de la Sociología, Comte, Tocqueville, Marx y Spencer, aciertan a diferenciar lo que las *Fuerzas Armadas*, los *Militares* y la propia *Guerra* fueron en tiempo pasado, de lo que eran en su propio presente y de lo que podía esperarse de todo ello para el lejano porvenir. Ninguno niega la presencia en la historia del conflicto bélico, ni la realidad profesional de unos protagonistas armados. Ninguno desmiente la presencia en su época de estos mismos fenómenos sociales. Pero todos sueñan en un mundo feliz muy diferente al que arrojan los documentos. Las diferencias de matiz, nada desdeñables, acusan que en Comte todavía tiene futuro un militar nuevo, el politécnico, capaz de propulsar la civilización y el progreso; que en Tocqueville sigue siendo válido el militar de las tropas coloniales, sobre todo si se le desplaza más allá de la metrópoli y se le desentiende de los impulsos revolucionarios de las élites universitarias; que en Marx sólo se debería tener en cuenta a los militares y a la misma guerra como obstáculos adicionales a la marcha para el establecimiento de la sociedad sin clases y que en Spencer, el más displicente respecto a la vigencia del profesional de las armas, nada particular debe decirse sobre los militares porque son sólo unos fantasmas del pretérito.

Las cuatro perspectivas, –la positivista de Comte, la historicista de Tocqueville, la materialista de Marx y la evolucionista de Spencer– dejan en mal lugar a las instituciones militares. Veámoslas, una a una, con el ánimo dispuesto a reconocer que las cuatro siguen pesando en las opiniones sobre las Fuerzas Armadas que, aquí y ahora, se hacen patentes.

El positivismo de Auguste Comte

Comencemos subrayando el lugar que la figura clave para el nacimiento de la Sociología moderna asigna al sector militar de la sociedad. El tipo de sociedad que él consideró periclitado en grado sumo, –el teológico militante–, fue precisamente aquel en el que el guerrero debía de sentirse como pez en el agua. El sabio tiene que dejar ahora en la cuneta de la historia al sacerdote, al igual que hará el empresario con el guerrero. La guerra

será un fenómeno anacrónico en el marco de la ya inevitable y progresiva sociedad industrial y los militares una nómina de hombres declarada a extinguir.

No obstante, el positivismo de Comte le dará una última oportunidad al militar que quiera convivir con él en la sociedad urbana e industrial. Ya lo había anunciado su maestro Saint Simon. Todavía una fracción de los militares, –la politécnica– puede darle un giro substancial a la carrera de las armas. El hombre positivista, que necesita poner orden para luego acertar a prever el futuro, habrá de contar con los militares enamorados de la industria y del progreso. Del saber prever, estos militares saltarán a su lado hasta el saber proveer. El saber positivo, entendido como régimen de los hechos, deberá ponerse al frente de los viejos ejércitos y transformarlos en eficaces. El positivismo de los nuevos militares, tan laicistas como humanitarios, sabrá atenerse entonces al modo como las cosas funcionan de hecho, descubrirá tempranamente las leyes de la guerra y así logrará dominar todos los acontecimientos en beneficio del diseño feliz de la sociedad industrial.

El historicismo de Alexis de Tocqueville

Alexis de Tocqueville, conceptualmente menos ambicioso que el teórico Comte, prefiere contemplar sólo un tramo de la historia universal y lo hará con una excepcional capacidad interpretativa. Su obra no pretende ir mucho más allá en su memoria de donde le quedan unos pocos recuerdos de su infancia ni caminar demasiado lejos en la dirección de las previsiones futuristas. Tocqueville sabe que ha nacido en un mundo donde los militares, las guerras y las instituciones armadas estaban presentes y muere en otro donde todo aquello sigue estando a la vista aunque de otro modo. Habrá, pues, de momento, militares, guerras e instituciones armadas tanto allí, donde el principio aristocrático de gobierno aún conserve vigor para prevalecer, como allí donde el principio democrático logre arrebatarse su sitio para situarse al frente de una comunidad política de hombres libres.

Tocqueville percibe que se dará un paralelismo entre el destino, ya conocido por él, de la nobleza francesa y el porvenir, todavía desconocido, de los nuevos mariscales de Francia. Ni aquella vieja nobleza del Antiguo

Régimen ni los generales del Nuevo tomaban parte de la administración propiamente dicha, es decir, ni unos ni otros se habían ocupado de los asuntos que ponen en contacto directo con el pueblo. Lo curioso es que se estaban dando dos circunstancias propicias para el éxito relativo de los nuevos militares: la fatiga de la imaginación, tras el desencanto de los ímpetus revolucionarios y la voluntad de anexión de territorios ignotos. Ambas circunstancias llevaban al desmedido elogio de quienes sabían derrotar con las armas en la mano a los líderes de los pueblos rezagados o decadentes.

De aquí, concluye Tocqueville, parece deducirse que conviene que las Fuerzas Armadas se sitúen lejos de la metrópoli para instruirse y convivir y que se les tolere el cultivo de una liturgia específica en una zona privativa de valores éticos. Lo militar no queda, como en Comte, declarado a extinguir sino obligado a conservar como válida para los tiempos modernos sólo una parte substancial de sus usos y costumbres.

El materialismo de Karl Marx

El materialismo de Marx rompe las hostilidades con el sector militar de las sociedades burguesas, en principio, como Comte, porque le contempla ya convertido en residuo de un mundo periclitado y en segunda instancia, como Tocqueville, porque le percibe ya instalado en la periferia del desarrollo de la sociedad capitalista. El conflicto *poder militar –sociedad civil*, clásico para el liberalismo, le parece a Marx un falso choque, una contradicción vacía, que sólo sirve para sostener un edificio injusto de intereses. La verdadera lucha de clases colocará a cada cual en una nueva posición. En el conflicto *revolución– reacción*, que es el auténtico conflicto, el sector militar de la sociedad desplegará, según todas las previsiones, frente a las masas populares. Esta es la razón por la que procede sea descalificado sin paliativos.

El poder militar, –una expresión que no usa Marx– no está en la esencia del poder de la burguesía sino la burocracia civil. Pero esta burocracia civil se hará tanto o más militarista cuanto mejor perciba que tiene los días contados. El materialismo dialéctico es básicamente antiburocrático y anti-

burgués y sólo circunstancialmente antimilitar. El enemigo a batir es el sistema productivo del capitalismo. Los guerreros de los antiguos tiempos y los militares de los tiempos nuevos son sólo los acompañantes instrumentales de una defensa de intereses.

Cabe, sin embargo, una táctica revolucionaria que disgregue a algunos militares del servicio al capitalismo y que les convierta temporalmente en peones de brega al servicio de la revolución. Estos profesionales de las armas sólo sirven como instructores de las masas para el hallazgo de los modos de vencer a los ejércitos regulares.

El evolucionismo de Herbert Spencer

También Spencer, como Marx, se va a dar por satisfecho con el traslado a las ciencias sociales de los postulados naturalistas de Darwin. Solamente sobreviven en la lucha por la existencia los más fuertes. Y, —he aquí lo sorprendente—, los más fuertes entre los grupos sociales para Spencer ya no son los militares. Spencer afirma, con más energía que Marx, la superior fortaleza del estado industrial en relación con el estado militar. No es necesario que se funde, como quería Comte, una organización centralizada, un sistema burocratizado, planificado y tecnocrático de poderes sino que basta, como sugería Tocqueville, darle rienda suelta a la naturaleza de las cosas para que se instaure un sistema individualista que sabrá vivir de espaldas a la autoridad del Estado y que desde luego, ejercerá automáticamente la máxima displicencia respecto al innecesario prestigio social de los militares.

En Spencer está más claro aún que en Marx que el enemigo del progreso social y del bienestar público es el nefasto militarismo. El aliado natural de las gentes es el sano industrialismo. En la obra de Spencer nada sería más absurdo que una alianza entre las pretensiones de la fuerza militar y las de la técnica industrial. El mal, es decir, lo que pertenece al pasado de la evolución, es el militarismo. El bien, es decir, lo que garantiza el futuro, es el industrialismo. La guerra fué, pero ya no lo es, el lazo roto entre el mal y el bien por obra y gracia de la modernidad. La sociedad industrial ha recobrado la libertad. Es ya una sociedad internacionalista, partidaria de la

paz universal y fomentadora de planes económicos de desarrollo. Cualquiera que sea la actividad de los antiguos gobiernos y del militarismo residual, el éxito de la sociedad industrial está asegurado.

En la obra de Spencer culmina la postura inicial de los padres fundadores de la Sociología moderna. Es la cumbre mecanicista del positivismo lógico, apenas tocada de unas notas de historicismo biológico. Su teoría sociológica, extremadamente optimista, expresa un apasionado afán de bienestar total que no se ha cumplido y que ha quedado científicamente desmoronado por los acontecimientos de las décadas que siguieron a su muerte. En ninguna de las tres teorías citadas por delante de la suya, –tampoco en la de Marx– la posición de las Fuerzas Armadas resulta tan seriamente despreciada y tan absolutamente descalificada como en el evolucionismo mecanicista de Spencer.

El sector militar de las sociedades nuevas nada tiene que hacer, según Spencer, en el ámbito que Comte le reservaba en las industriales. Mucho menos encuentra un papel civilizador análogo al que Tocqueville les reconocía en el ámbito de las coloniales. Ni siquiera, según Spencer, hay que tenerle en cuenta en el ámbito abierto por el marxismo para la lucha de clases como contradictor esencial de los afanes revolucionarios.

El lugar de las Fuerzas Armadas en el evolucionismo de Spencer será aquel donde las presencias de lo militar estén próximas a esfumarse. Spencer cree que lo que el industrialismo esfuma en primer lugar es la violencia organizada de las armas. Nunca se atrevió a pensar que la modernización en general también llevaba en derecho a la modernización del potencial de las armas. Mucho menos sospechó que, frente al poder constituido en los países más ricos, pudieran levantarse múltiples formas de violencia instintiva, espontánea, masiva en ocasiones que, de hecho, alejaban la inminencia del bienestar generalizado.

2.–GRANDES MAESTROS

Los hijos de los padres fundadores, los maestros Durkheim, Weber, Pareto y Parsons, por este orden cronológico, censuran las cosmovisiones decimonónicas de los padres con tanta mayor energía cuanto más preten-

ciosas hubieran sido éstas. Los resultados del cambio social incoado por la modernidad no están determinados ni tienen trazados de antemano los rieles por donde circular con mayor o menor resistencia. La realidad es compleja y se producen efectos perversos, es decir, resultados que contradicen la intencionalidad de los actores. Los hombres en comunidad, como decía de sí mismo S. Pablo en soledad, no hacen el bien que quieren sino el mal que aborrecen.

Las ciencias sociales, según los grandes maestros, han de superar el desencanto por la vía de las cautelas. Y habrán de tomar en consideración la no evitada frecuencia de las apelaciones políticas a la violencia armada para así acertar a percibir el rol que deberán asumir los militares de carrera. Los grandes maestros descubren que hay problemas estructurales que generan conductas desviadas (Durkheim), que hay formas variadas de dominación que generan rebeliones cruentas (Weber), que hay desequilibrios sociales que generan arbitrariedades del poder (Pareto) y que hay, finalmente, interacciones sociales que generan insoportables disfunciones en los comportamientos (Parsons). En el seno de este mundo en ebullición de ideales e intereses, el monopolio estatal de la violencia racionalizada puede cambiar de manos pero nunca debería llegarse a coyunturas en las que queden las armas a merced de los instintos colectivos. No se puede seguir creyendo en la inminencia de una sociedad sin guerras, sin disturbios, sin violencia. Tampoco seguir soñando en la probabilidad de una sociedad sin élites dirigentes y mucho menos en la posibilidad de una sociedad indiferenciada sin funciones especializadas, entre ellas sin la función militar y social de las Fuerzas Armadas.

Los cuatro grandes maestros distinguen las alteraciones del lugar de las Fuerzas Armadas, de los militares y del fenómeno guerra que se deben al nivel de los tiempos. Lo buscan, primero, en las circunstancias del pretérito, después, en la situación verdaderamente dada ante sus ojos y, finalmente, en el futuro previsible, pero lo hacen con un talante francamente pesimista. Habrá un notable parecido, a su juicio cargado de realismo, entre los conflictos ya registrados como históricos y los que se anuncian como ajustados al porvenir. Ese mundo feliz, ligeramente profetizado por los padres fundadores, ni está en la realidad social de los pueblos desarrollados ni se vislumbra en el horizonte de la humanidad rezagada. Lo que hay, —y lo que seguramente habrá— es y será radicalmente conflictivo. Se resal-

tarán nuevos desequilibrios, se agudizarán las distancias para la participación en la toma de decisiones y se harán obligatorias las alertas para amirorar los daños que acompañan a los saltos hacia adelante y a las transiciones modernizadoras de los países nuevos.

El estructuralismo de Emile Durkheim

A Durkheim el modelo corporativo de organización de las comunidades nacionales, –él pensaba en Francia– le parece la única salida capaz de remediar la inestabilidad del mundo moderno. Pero, intuitivamente y ya desde su posición de partida, toda su obra está polarizada hacia el privilegio del sector donde él mismo resultó colocado, el de los profesores. Durkheim subraya el contraste entre la radical insuficiencia del grupo social de los militares para orientar el futuro y la neta capacidad de los profesionales de la enseñanza para alumbrarlo. Durkheim cree que en todo tiempo hubo, y por consiguiente habrá, tantas morales como tipos sociales, pero la moral militar en su tiempo ya ocupaba uno de los escalones más bajos. El vértice de la ética social contemporánea está puesto, según Durkheim, sobre las universidades.

El objeto de las ciencias sociales ya no es la formación del héroe sino más bien la del antihéroe. La finalidad del sistema educativo consiste en reducir la influencia social de las solidaridades mecánicas, propias del ámbito castrense, por la de las solidaridades orgánicas, propias de la vida universitaria. El riesgo está en que irrumpa y se amplíe una conducta marcada por la falta de solidaridad, es decir, por la anomía. El avance de la insolidaridad puede provocar el retorno, desde luego indeseable, de la solidaridad mecánica.

El conflicto armado, –en tiempos de Durkheim se dirá la Gran Guerra– propicia por cierto tiempo todo lo que conduzca a una integración más fuerte de la sociedad. Esto es inevitable, pero, según Durkheim, también hay que cuidarse del exceso de solidaridad porque este exceso defrauda, provoca suicidios y deshumaniza precisamente a los que están dotados de creatividad.

El formalismo de Max Weber

Max Weber desarrolla en sus escritos una concepción de la vida social más abierta y menos marcada por sus personales creencias, deseos y preferencias que Emile Durkheim. En la Sociedad, viene a decirnos, hay relaciones de mando y de obediencia, –formas de dominación– cuya concreción más acabada se alcanza, de acuerdo con la intuición de Hegel, en el seno de esa estructura de poderes que llamamos Estado. La legitimación del derecho a mandar y la del deber de la obediencia no se produce de manera unívoca sino en razón de unas alternativas. Los hombres en sociedad unas veces obedecen a líderes carismáticos o caudillos, otras secundan las enseñanzas de la tradición, y finalmente, otras se atienen a normas jurídicas consensuadas que ellos mismos preparan de antemano con inequívocas pretensiones de racionalidad. Pero en las tres formas de dominación creadoras de estabilidad, –de Estado– aparece un elemento agazapado que sabe transmitir eficazmente la voluntad del poder y que es la burocracia. El que la burocracia sea civil o militar no cambia la naturaleza de las cosas. Es una cuestión secundaria que no elimina del todo la búsqueda, –subordinada o no a la Sociedad– de un lugar donde funcionen aceptablemente las instituciones militares. En todas las situaciones que se consideren modernas, el Estado monopoliza el empleo de la fuerza armada, es decir, domina la violencia de las armas.

La sociedad moderna tiene que darse cuenta de que, además de la burocracia estatal, alienta en ella un complejo de formas de religiosidad y un abanico abierto de posibilidades para la conducción de los conflictos internos o exteriores al Estado. Lo que ocurre es que el Estado, que difícilmente sujeta a los titulares de la religiosidad, fácilmente subordina a los titulares del espíritu militar. El militar de carrera es el primer servidor del Estado. Cualquier fragmento de la vida social que tenga acceso al poder del Estado está en condiciones de impresionar al comportamiento de los militares.

El elitismo de Wilfredo Pareto

La escuela elitista de sociología, en donde la figura de Pareto se yergue como un gran maestro, está resultando fácilmente adscrita a una teoría sociológica del poder que otorga un puesto preeminente a la cúpula de las

instituciones militares. Pero se trata de una apreciación que no se corresponde con la realidad ya que Pareto adora a la fuerza sólo en la medida en que no sea una fuerza militar.

Pareto fue un crítico de la realidad de su tiempo que, en principio, luchó por el descrédito de los grandes racionalistas que habían reducido la marcha de la historia universal a una sola línea de desarrollo. A su juicio, la sociología, si quería ajustarse a la realidad, tenía que abarcar en su seno las formas de conducta rituales y simbólicas, los errores sistemáticos no intencionados, los resultados imprevisibles del abuso del poder, etc., etc. Esta atención global de lo razonable y de lo instintivo quizás estuviera atravesada por la misma obsesión por la decadencia de Occidente que llevará a sus libros Oswald Spengler. Pero en sí misma no tenía porqué desembocar en la esperanza de que un puñado de soldados salvara a la civilización una vez más.

Pareto insiste en que el viejo fenómeno de las aristocracias militares, que se localiza en el feudalismo, es también un fenómeno de nuestro tiempo, ya que la idea de forzar la marcha de los acontecimientos a viva fuerza es intemporal. El objeto de la sociología es tomarse en serio el problema de la circulación de las élites precisamente, aquí y ahora.

Porque, —y he aquí lo esencial de su mensaje— no es el militarismo de una estirpe sino el exceso de humanitarismo, la ingenua confianza en los pacifistas, el sueño fácil en un futuro sin conflictos y el abandono en la bondad innata de los sentimientos de una sociedad lo que acaba irritando a las bases sociales y lo que anuncia la pronta entrada de toda ella en un período de guerras y de revoluciones.

La teoría elitista de Pareto no se reduce a una apología de la fuerza que engendra el Estado burocrático. Va más allá de las Fuerzas Armadas para ofrecer una explicación realista de la crisis sociopolítica de nuestro tiempo a su juicio causada por los especuladores. Es la sociedad civil la que tiene a su cargo el relevo de los dirigentes civiles por otros dirigentes civiles.

El funcionalismo de Talcott Parsons

En la ingente obra de Parsons culmina la actitud de los grandes maestros como algo diferente en casi todo a la actitud de los padres fundadores. Parsons afirma la funcionalidad del conflicto armado incluso para la pronta

recuperación del equilibrio social perdido. Pero no juzga necesario ni conveniente que se asigne a los militares un papel corrector de las decadencias o negador de las anarquías. Las Fuerzas Armadas con todo pueden ser útiles, tanto para vivir en el seno de una democracia consolidada como para salir ordenadamente de una situación totalitaria y llevarla hasta un régimen autoritario y para restringir, paso a paso, el autoritarismo y abrir la senda hacia la democratización.

La obsesión del funcionalismo parsoniano está en la recuperación de la armonía que considera viable por muchas y graves que sean las desviaciones de la norma. Lo más científico en sociología es aquello que sirve para decidir si un fragmento del mundo está equilibrado o en conflicto. Pero la evidencia de una conflictividad latente no es necesariamente negativa para el progreso porque todo conflicto puede convertirse en funcional. El conflicto ayuda a salir de situaciones injustas. El rol que se revela en la capacidad de resolución de conflictos cumple las cuatro funciones especializadas que nos devuelven la armonía, —la adaptación, la integración, la atención hacia las metas y la posibilidad de realización de lo latente. El poder, —y por lo tanto la fuerza que obedece al poder— es un recurso del sistema social que ayuda a resolver el problema del orden.

Lo más grave siempre será la conducta desviada de las instituciones colectivas. Pero Parsons insiste en que en la civilización occidental ya no es probable que las instituciones militares se desvíen de sus misiones legales. Las sociedades modernas han ejercitado correctamente el uso de controles y las sociedades en vías de modernización, disponen actualmente de sectores militares que suelen ser más hábiles que otros sectores civiles para aproximarse, paso a paso, al ideal de la modernidad en términos políticos.

3.—NOTABLES TEORICOS

El francés Gaston Bouthoul, fundador de la sociología de las guerras o polemología, el también francés Raymond Aron, figura destacada en el ámbito de las relaciones internacionales, el norteamericano Morris Janowitz, creador de la sociología de aplicación militar y el alemán Ralph Dahrendorf, certero revisionista de los tópicos fatalistas acumulados en la trayectoria de la sociología general, han realizado ante los ojos de los

estudiosos del sector militar de la sociedad un ingente esfuerzo de objetividad que nos permite abordar con ideas nuevas la vieja cuestión del lugar de las Fuerzas Armadas en las Ciencias Sociales.

Se trata de cuatro autores, metodológicamente diferentes, que ni siquiera participan del mismo grado de contemporaneidad. Tres de ellos han fallecido en fechas no demasiado alejadas de las últimas décadas del siglo XX. Dahrendorf, el único superviviente, ha podido beneficiarse de la evidencia del desvanecimiento de las estructuras del poder nacidas al abrigo del materialismo dialéctico. Pero antes de Dahrendorf ya Gaston Bouthoul había corregido las tesis colectivistas de Durkheim, ya Raymond Aron había personalizado las tendencias individualistas de Weber y ya Morris Janowitz había abierto brecha en las conclusiones antimilitaristas de Spencer. La guerra, los militares y las instituciones armadas están en la realidad social y de ninguna manera estos fenómenos se alimentan mutuamente para crecer al unísono. Las instituciones armadas pueden formar militares nuevos capacitados para la reducción y, quizás, para la eliminación del fenómeno *guerra* y por analogía del fenómeno *revolución*.

No se puede negar que Bouthoul y Aron todavía se mueven en la atmósfera de unas claras previsiones conflictualistas. Si los hombres no lo remedian, merced a un impresionante alarde de ética, los grupos sociales organizados reproducirán situaciones propicias para el estallido de guerras y revoluciones. Contrariamente, Janowitz y Dahrendorf apuestan por el diagnóstico de una mayor armonía internacional si, como parece probable, se corona un cambio substancial en la funcionalidad de las Fuerzas Armadas y se propicia un cambio accidental en la operatividad de estas mismas Fuerzas para la resolución de los conflictos menores o conflictos de baja intensidad, cada día más probables.

El conflictualismo de Gaston Bouthoul

Bouthoul convierte a la guerra en un epifenómeno que acompaña a otros fenómenos, a su juicio, más estructurales que coyunturales. Hace uso de unos amplios conocimientos pluridimensionales, –de psicología, economía, demografía, historia y sociología, ante todo–, para dejar fuera de juego la fácil postura de los ideólogos que tienden a fijarse en una sola causa

para las guerras y a reducir a un sólo principio todas las impulsiones que generan conflictividad. Es el trazado de los grandes ciclos y la búsqueda dentro de ellos de las coyunturas más críticas, lo que nos da la clave para la predicción de los males y el aminoramiento de los daños del conflicto de grandes intereses y de sangrienta solución que llamamos guerra.

Según Bouthoul la línea de ruptura de la convivencia pasa siempre muy cerca de las fronteras culturales, es decir, de los espacios donde se han estabilizado, frente a frente, dos mentalidades diferentes desde su raíz. La decisión de apelar a las armas está unida al progreso tecnológico que pone a disposición de una de las partes la mayor capacidad de doblegamiento de la voluntad del vecino.

El lugar de las Fuerzas Armadas en la escuela conflictualista de Bouthoul no está suficientemente precisado. Es la etiología del fenómeno bélico y el análisis de las funciones que éste atiende lo que le obsesiona a Bouthoul, nunca el papel asumido por los militares de carrera. A lo sumo aparece una orientación general que investiga la función de los tecnólogos militares, –las invenciones de armas– y que explica la función didáctica de los instructores militares de las Armas combatientes, –los ejercicios y las maniobras. La guerra, en esta perspectiva, es la lucha armada y sangrienta entre agrupaciones apasionadas de gentes, –no se dice ejércitos– que no encuentran en el riesgo de perder la vida razón suficiente para evitarla. Los hombres que están más obligados a no perder durante el combate la serenidad son precisamente los militares de carrera.

El relativismo de Raymond Aron

Para Raymond Aron la guerra es, sobre todas las demás aproximaciones a su esencia, un camaleón. El mejor punto de partida para conocerla radica en no olvidar la historicidad de todas las guerras y la complejidad interna de cada uno de los conflictos bélicos. De aquí que el oficio de las armas haya de dotarse de una tipología abierta en abanico capaz de relevar a unos militares por otros si así lo va exigiendo la naturaleza de la conflictividad verdaderamente dada. La pluralidad de las armas disponibles, la incompatibilidad ideológica de las estructuras del poder, las inmensas diferencias entre las posibilidades de los grandes Estados respecto a los

pequeños, etc... hacen de los conflictos bélicos en presencia un apasionante espectáculo que no se deja reducir a fórmula alguna de obligado seguimiento. La guerra tiene un color diferente en cada coyuntura y resulta muy complejo el arco iris que se forma al acercarse a la guerra la lupa del analista.

Pero a pesar de tan impresionante relativismo se dan notables aproximaciones en el estilo de guerrear de quienes apelan a las armas respectivamente en el marco de las grandes potencias o de las naciones medias o de los grupos rebeldes y bandas armadas que surgen del vacío de poder en las naciones pequeñas. La técnica enriquece también la capacidad de los medios para la pequeña guerra, para las fuerzas irregulares y para las mismas partidas de delincuentes del terror. La sustitución de una estrategia de la acción, hoy condenable por las potencias medias en términos de civilización, por una estrategia para la disuasión, hoy recomendada como preferible por las grandes potencias, puede lograrse tanto en los consejos de seguridad de las alianzas militares como en el seno de los frentes de liberación creados por pequeños poderes tan clandestinos como emergentes. Pero lo decisivo sigue estando en la esfera de la acción. Sólo las estrategias de la acción deciden. La ausencia de decisión por causa del empleo en solitario de la disuasión será siempre el lógico resultado del concepto mismo de disuasión.

En el relativismo internacionalista del liberal Aron hay, por lo tanto, un lugar para las Fuerzas Armadas y dentro de ese lugar un puesto privilegiado para el reflexivo militar de carrera que cultiva la estrategia. El resto de las funciones militares para la acción se da por supuesto en la medida en que las decisiones tácticas, los designios estratégicos y las resoluciones políticas sigan en manos de sucesivas élites todas ellas razonables, sensatas, personalizadas y en definitiva, conscientes de su responsabilidad.

El pragmatismo de Morris Janowitz

La posible funcionalidad de la estructura militar de las alianzas puede ser abordada desde una perspectiva colectivista, que organice síntesis englobadoras de movimientos sociales anónimos por la paz (caso del conflictualismo de Gaston Bouthoul) o desde otra perspectiva individualista,

que seleccione ideas certeras de hombres eminentes, en principio, elevados al nivel donde se toman las decisiones más prudentes, (caso del relativismo de Raymond Aron). Pero puede también abordarse desde una perspectiva pragmática inclinada hacia el individualismo ocupacional de los militares (caso de Morris Janowitz) o desde una perspectiva reformista proclive al colectivismo institucional (caso de Ralph Dahrendorf).

Para Morris Janowitz el riesgo de producir disfuncionalidades internas o externas por causa de los militares nos llega a los tiempos modernos desde la concepción absoluta de la profesión de las armas que se desarrolló a las puertas del siglo XX en brazos de la obsesión europea por la institucionalización del oficio de las armas. El mejor correctivo habrá de ser el retorno a la concepción pragmática norteamericana de finales del XIX, nada absoluta en sí misma sino relativa, que se ceñía a los problemas verdaderamente dados. Funciona como reto a unos hombres de uniforme temporalmente ocupados en el mejor empleo de los medios coactivos del Estado, es decir, como pruebas que deben superar los mandos competentes de las unidades militares mientras duren esos problemas. El cambio substancial, que va desde la institucionalización de la fuerza armada en sentido idealista hasta la reducción a términos ocupacionales en sentido pragmático de esa misma fuerza armada, contiene el primer mandato, todavía pendiente de ser cumplido, que las ciencias sociales dan a las potencias más avanzadas del mundo occidental en materia de seguridad y defensa: impedir que los militares de carrera alimenten su conciencia de identidad.

El reformismo de Ralph Dahrendorf

Para esa especie de profesor vagabundo, que es como se considera a sí mismo el alemán Dahrendorf, la orientación ajena al cultivo por los militares de su profesionalidad específica que propugna el norteamericano Janowitz, no es un buen camino. Es mejor el contrario, el que enfatiza los rasgos de la profesión de las armas y los institucionaliza de nuevo.

La única política posible para el mejor sostenimiento de las libertades es aprender a vivir con el conflicto a cuestras. Y no hay mejor modo para

alcanzar este objetivo que el de propiciar cambios estratégicos que amplíen las opciones electivas de las gentes capacitándolas, día tras día, para que ellas mismas quieran elegir. Al mismo tiempo, se debe reconocer la presencia del conflicto y se debe disponer de las personas aptas para resolverlo positivamente.

El conflicto, –también la guerra y desde luego las revoluciones– tiene que ser domesticado por la actividad de las instituciones para que sea útil. La guerra tiene que ser conducida por los mandos militares bajo la correspondiente directriz política para que estalle la paz duradera. El cuidado por la moral de las instituciones armadas aparece como uno de los primeros deberes a cargo de los responsables del cambio de estrategia que habrán de realizar los reformadores. Sólo así disminuirá la extensión del espacio que todavía ocupan en la realidad social la guerra y las revoluciones.

La decepción actual sobre los resultados últimos del recurso a la violencia generalizada para la superación de los conflictos mundiales tiene que ser aprovechada para revisar las funciones institucionales ayer manifiestas y hoy simplemente latentes. Habrá que concluir que, quizás, se deba invertir su antigua calificación. Se trata de poner en primer plano lo que parecía oculto y dejar en la sombra lo que se aceptaba sin crítica como obligado.

El reformismo de Darendorf está a favor de la sociedad libre, es decir, de aquella que ofrece opciones y que no impone los modos de utilizarlas. El cambio estratégico propuesto por Darendorf parte del supuesto de que cualquier definición del otro como enemigo en el seno de la propia comunidad es equívoca y errónea.

Hay que caer en la cuenta del error de haber desplazado del centro de gravedad de los mayores conflictos de los tiempos modernos a las instituciones militares provocando un vacío y de haberlo llenado, los totalitarismos de derechas, con el culto a la personalidad y los totalitarismos de izquierdas, con la apología de unas masas ciegas. Las instituciones, –también las instituciones militares– siguen teniendo una especialización funcional notable, grave, seria, etc... para aquellas situaciones tangentes con la razón de ser de su nacimiento. Hay que contar con las Fuerzas Armadas, debidamente institucionalizadas, para la resolución de los conflictos donde se exhiben los medios de ofensa y de defensa que la tecnología moderna sigue llamando armas.

DEFENSA Y POLÍTICA EXTERIOR

FERNANDO OLIVÉ GONZÁLEZ-PUMARIEGA

Embajador de España

INTRODUCCIÓN

Al enfrentarnos con el examen de dos conceptos tan interrelacionados como son la Defensa y la Política Exterior, no queremos que nuestro esfuerzo analítico quede reducido a unas simples explicaciones abstractas. Vamos a hablar de Defensa y vamos a hablar de su relación con la Política Exterior desde el punto de vista pragmático de un diplomático profesional y vamos a hablar de Defensa y de Política Exterior tratando siempre de verter la mayor cantidad de luz sobre la Defensa y sobre la Política Exterior de nuestro país.

No pretendemos inventar conceptos nuevos ni mucho menos tratamos de defender criterios propios. Aspiramos simplemente a pensar en alta voz y a alentar a otros especialistas a que mediten también sobre la Defensa de España y sobre nuestra proyección de cara al exterior.

Iniciemos, pues, nuestro trabajo, tomando nota de algunas realidades previas, como la de constatar que todo Estado soberano e independiente tiene dos campos sobre los que se extiende su acción. El doméstico, situado dentro de sus fronteras geográficas y el que se extiende más allá de dichas fronteras. Ambas acciones, la orientada hacia el interior y la proyectada hacia el exterior, sólo tienen en común el hecho de ser dirigidas por las mismas personas; por las que en cada momento determinado son llamadas

a regir los destinos de los distintos Estados. Pero ese es el único nexo que debe unir a las dos actividades porque cada una de ellas persigue, o debe perseguir, sus propios y muy distintos objetivos.

La acción orientada hacia el interior tiene como objetivo principal regular y dirigir la vida de una sociedad determinada en todas sus vertientes de modo y manera que los ciudadanos que la integran puedan vivir en paz y gocen de la máxima libertad compatible con las libertades de sus conciudadanos, siempre de acuerdo con unas normas jurídicas adoptadas por la mayoría de todos ellos.

La acción de un Estado proyectada más allá de sus fronteras persigue o debe perseguir un objetivo muy distinto. Al relacionarse con los demás, un Estado debe tener en cuenta, ante todo, que su misión principal consiste en preservar y fomentar los intereses de la sociedad que lo ha creado frente a las apetencias y pretensiones de los otros Estados. Desde el principio de la Historia las sociedades, familiares primero, tribales después y por último estatales, se han visto en la necesidad de tener que resolver dos necesidades primarias de las que ha dependido su existencia como tales agrupaciones humanas. La primera de esas necesidades ha sido la de asegurar su subsistencia material como familia, tribu o estado y la segunda ha sido la de conseguir tener garantizado el tranquilo disfrute de los recursos de los que se ha derivado su mencionada subsistencia.

Puede decirse, por lo tanto, que la seguridad y la mejora de la calidad de vida de una sociedad son, hoy en día como en el pasado, los objetivos esenciales que tienen que alcanzar los dirigentes del Estado en el que dicha sociedad se aglutina y esa seguridad y esa mejora de la calidad de vida sólo pueden conseguirse teniendo en cuenta en primer lugar y por encima de todo que no hay Estados aislados y que hay que convivir con los demás que constituyen, en cada momento de la Historia, la Comunidad Internacional de Naciones. Son las pretensiones similares igualmente legítimas de esos otros Estados las que dificultan el logro de ese bienestar y de esa seguridad que toda sociedad desea para sí misma.

Esta rivalidad interestatal, producida por la común aspiración a un alto nivel de vida y a un alto margen de tranquilidad para disfrutarlo, hace que la convivencia internacional se caracterice por ser un conflicto permanente, total y pacífico de intereses nacionales encontrados. El conflicto es permanente porque siempre los Estados tendrán intereses legítimos que esgrimir

frente a los de los demás y ningún Estado soberano e independiente puede aislarse de la actividad internacional y defender, al mismo tiempo, eficazmente sus intereses como tal Estado.

Tal vez el único país desarrollado y moderno que ha podido realizar semejante proeza es Suiza y ello se debe no sólo a la voluntad de los suizos sino también a una especie de consenso tácito internacional que ha permitido a dicho país ser, posiblemente, el único verdaderamente neutral de entre todos los países de Europa.

El conflicto internacional que supone el choque coexistencial entre los distintos estados es también total pues ese choque afecta a todos los sectores de las sociedades estatales. No hay aspecto alguno de la vida de una sociedad que no se vea ya afectado por lo que ocurre fuera de las fronteras de la sociedad mencionada.

Los intereses culturales y los artísticos, que son los que mejor identifican a una Sociedad frente a otras, pueden verse muy influidos por lo que ocurre allende fronteras. En 1993, para poner un sólo ejemplo, las exportaciones de la música británica proporcionaron a Gran Bretaña 885 millones de dólares; más de lo que ganó con las exportaciones de su siderurgia. No es extraño que los sectores del país que producen y exportan esa música estén sumamente interesados en todo lo que ocurre en ese extranjero que la compra.

El conflicto de intereses permanente y total, que es lo que viene a ser la coexistencia de los distintos Estados es, por último, un conflicto pacífico donde el diálogo y la negociación imperan. Cuando suenan los tiros es que una política exterior determinada ha fracasado.

Como puede verse la política interior de un Estado es muy diferente de su actividad exterior. La política exterior no es otra cosa que la forma en que un Estado participa en esa guerra continua, total y pacífica que hemos dicho que es la vida internacional, caracterizada por la coexistencia de una multitud de Estados soberanos e independientes con intereses nacionales, muchas veces opuestos.

Precisamente por ser tan diferente la política exterior de la interior, por ser tan parecida la exterior a la participación de un país en una guerra, toda política exterior requiere de un instrumento "ad hoc" destinado exclusiva y permanentemente a estudiarla y a ayudar a dirigirla. Ese instrumento es la

Diplomacia. La Diplomacia y sus órganos –los Ministerios de Asuntos Exteriores y las Carreras Diplomáticas– vienen a ser el pacífico Estado Mayor de un mando político que no tiene por qué conocer y en general no suele conocer bien, qué es lo que ocurre allende fronteras, pero que goza de la confianza de una sociedad determinada y ha sido elegido por un tiempo determinado para dirigirla. Precisamente porque esos mandos cambian y cambian además casi siempre en función de criterios de política doméstica, es esencial que la Diplomacia no tenga nada que ver con la política interior de cada momento. Es esencial que trabaje al margen de esa política interior.

Es, por último, esencial que a sus miembros se les prohíba actuar en el campo de esa política interior como en España se le prohíbe a los militares. Sólo así la Diplomacia podrá estudiar la actividad internacional de los demás estados con toda objetividad y “sub specie aeternitatis”. En un Estado moderno y desarrollado el único político que debe figurar entre los integrantes de una Diplomacia es el Ministro de Asuntos Exteriores que es el encargado de dirigirla. Todos los demás miembros de esa Diplomacia deben de ser profesionales con dedicación exclusiva a su tarea.

Ahora bien, un Estado que creyera que sólo las fuerzas del diálogo y de la negociación o que las normas jurídicas internacionales emanadas de Organismos supranacionales como la Sociedad de Naciones o las Naciones Unidas, bastan para proteger sus intereses de cara a los demás, sería un Estado dirigido por hombres sumamente ingenuos.

Esa ingenuidad no abunda y como complemento de toda Política Exterior, flanqueándola y trabajando en estrecho contacto con la misma, suele en cada Estado, existir una Defensa, cuya estructuración correrá a cargo del mismo Estado soberano e independiente que es el sujeto activo de una actividad exterior. La Política Exterior y la Defensa son pues los instrumentos que garantizan conjuntamente a toda sociedad frente a otras el pacífico disfrute de su vida doméstica; es decir su Seguridad. La Defensa actúa pues, en cierto modo, como el seguro o el reaseguro de la Política Exterior. La Defensa ante los demás viene a ser como los poderes que esgrimía el Cardenal Ximénez de Cisneros cuando sus argumentos no parecían convencer a los nobles a los que se dirigía para invitarles a prestar un mejor servicio al Estado que le había tocado en suerte dirigir al citado Cardenal.

POLITICA EXTERIOR Y DEFENSA EN LA ESPAÑA CONTEMPORANEA

Nunca en la Historia, ni en los mejores tiempos del Imperio Romano, cuando Roma era el único Estado civilizado del mundo entonces conocido, una sociedad ha llegado a alcanzar un nivel de seguridad total. Una seguridad al cien por cien que le permita ignorar las amenazas que pudieran venirle de más allá de sus fronteras. Pero sí han existido Estados que han gozado, en determinados momentos de la historia, de niveles de seguridad altísimos y totalmente satisfactorios para las sociedades que aglutinaban.

La Gran Bretaña de los años que transcurren entre la derrota de Napoleón y la Primera Guerra Mundial es uno de esos países. Los Estados Unidos después de la liquidación de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, son otro.

Así las cosas vale la pena preguntarse cual es el nivel de Seguridad de España en el momento actual y cómo conseguiremos mejorarlo en lo futuro. ¿Es el nuestro un nivel suficiente como para que nos sintamos tranquilos dentro de nuestras fronteras?. ¿Nuestra política exterior y nuestra Defensa han logrado crear en nuestro entorno un grado de Seguridad adecuado a la vista de lo que ocurre y de lo que puede ocurrir en el mundo exterior?. Son estas y otras más las preguntas que sobre nuestra seguridad podemos plantearnos y no todas ellas son fáciles de contestar. Intentemos buscarles la respuesta adecuada si es que la encontramos y para ello examinemos primero como se ha llegado a la situación internacional en la que nuestro país se encuentra inmerso en estos momentos.

1.-España y el ordenamiento político de Yalta y de Postdam

Aunque España no participó en la Segunda Guerra Mundial –como tampoco tomó parte en la Primera– los vencedores de la última conflagración consideraron a nuestro país como uno más de los que habían sido derrotados. El General Franco fue asimilado a Hitler y a Mussolini y el 2 de agosto de 1945 el Reino Unido, los Estados Unidos y la URSS aprobaron en la Cumbre de Postdam un comunicado en el que se decía que esos países “no apoyarían una solicitud de ingreso en las Naciones Unidas presentada por España”.

Esta decisión de no aceptar a nuestro país, como se había aceptado a los demás neutrales, en las tareas destinadas a organizar política y económicamente la recién recobrada paz, fue ratificada por la Primera Asamblea de las Naciones Unidas —que excluyó a España de su seno— y por un comunicado firmado en Londres el 5 de marzo de 1946 en el que los tres Grandes occidentales (Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña) exigían que el Régimen español de entonces fuera sustituido por otro de corte democrático similar a los regímenes imperantes en las potencias occidentales vencedoras del último conflicto.

Puede decirse que en el escalafón de países creado por la victoria Aliada de 1945 se dispuso que España ocupara uno de los lugares más bajos. En efecto, en el primer lugar de ese escalafón figuraron los Grandes (los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y la URSS) que gozaron —y siguen gozando— del derecho de veto y son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El segundo lugar lo ocuparon los demás combatientes que lucharon al lado de los vencedores y el tercero los neutrales que fueron admitidos inmediatamente a participar en las tareas de las Naciones Unidas. España vino detrás de todos éstos, pues no pudo ni tan siquiera participar de los beneficios del Plan Marshall del que sí se beneficiaron los países vencidos, algunos de los cuales, como Alemania, no habían firmado todavía el Tratado de Paz cuando los dineros del citado Plan empezaron a aplicarse a la reconstrucción de Europa.

Examinar todas las causas de esta triple condena pronunciada por los vencedores de la Guerra Mundial contra el régimen imperante en la España de 1945, exige un estudio aparte. Baste señalar, ahora y aquí, que en abril de 1939, cinco meses antes del estallido de la conflagración mundial, se había impuesto en Madrid, tras una feroz Guerra Civil, un régimen político que, vistas las cosas desde fuera, no tenía el previo visto bueno de las dos principales potencias europeas de entonces —Francia y Gran Bretaña— y que, además, había sido identificado con los regímenes nazi y fascista.

Se explica, por lo tanto, que una vez restaurada la paz y restablecido en la parte occidental de Europa un ordenamiento político dirigido por Francia y el Reino Unido, se hiciera todo lo posible por colocar a España otra vez en la situación periférica respecto al resto del continente en que se encontraba antes de nuestra Guerra Civil.

Las pruebas de que esa política para con España estuvo dirigida, en

gran medida, por los Gobiernos de Londres y de París son muchas. La más definitiva de todas ellas es que Londres y París expresaron su disgusto ante la firma de los acuerdos hispano-norteamericanos de 1953 con más energía aún que la propia URSS.

Esta política ante España desarrollada por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial tuvo como consecuencia fundamental que nuestro país, desde 1945 hasta 1953 (es decir durante 8 años), se encontró en el más bajo nivel de Seguridad de su Historia moderna. Un nivel tan bajo que no podía ser contrarrestado nada más que muy minimamente por su Política Exterior y por su Defensa.

2.-La Guerra Fría

Si no hubiera “estallado” la Guerra Fría la política llevada a cabo contra el Régimen español de entonces habría hecho mucho más daño a ese Régimen de lo que le hizo, pero la ruptura entre la URSS y sus Aliados Occidentales lo salvó. En efecto, la imposibilidad occidental de entenderse con la URSS fue alejando de Moscú a las democracias occidentales y la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte con el apoyo de la Unión Soviética primero y de la China comunista después, consagró la división de Europa –y en general del mundo– en dos Bloques; el Democrático y el Comunista, que se prepararon para hacerse la guerra.

A comienzos de los años 50 la posibilidad de que esa guerra se iniciara en cualquier instante indujo al Gobierno de Washington a ganarse de antemano la colaboración militar de España en caso de conflicto y, antes de que este último estallara, el apoyo de nuestro país en las tareas encaminadas a la preparación general frente a esa eventualidad bélica. Quisieron los Estados Unidos –más concretamente la Junta de Jefes del Estado Mayor Norteamericano (la Joint Chiefs of Staff)– incorporarnos a la Organización del Tratado del Atlántico Norte pero la oposición de Londres y de París a dicha incorporación española fue total llegando a amenazar con dejar ellos mismos la OTAN si Washington se empeñaba en hacernos formar parte de dicha Organización. Entonces los Estados Unidos, al margen del resto de sus Aliados europeos, negociaron y firmaron con España los Acuerdos de

1953 que se han renovado –y enmendado– en 1963, 1970, 1976 y 1983, correspondiendo la próxima renovación al año de 1996.

Vistos desde España, los Acuerdos de 1953 constituyen los primeros compromisos internacionales de índole político-militar asumidos por nuestro país con otro Estado desde la alianza hispano-británica frente a Napoleón. Los citados Acuerdos ponen fin a la neutralidad española frente a los acontecimientos europeos, neutralidad que había durado cerca de siglo y medio. Vistos desde los Estados Unidos, los Acuerdos de 1953 fueron el instrumento diplomático mediante el cual se incorporó a España al sistema internacional de defensa frente a la URSS creado y dirigido por el Gobierno de Washington.

Como en casi todos los Acuerdos internacionales que se han firmado a lo largo de la Historia las partes signatarias de los mencionados Acuerdos de 1953 perseguían objetivos diferentes al suscribirlos.

El Gobierno español de entonces consideró que los Acuerdos facilitaban a nuestro país una ayuda económica que le había sido negada cuando se marginó a España del Plan Marshall.

Dichos Acuerdos permitían, además, la modernización de nuestro sistema nacional de Defensa y de nuestras Fuerzas Armadas. Por último los Acuerdos en cuestión suprimían de un plumazo las condenas al Régimen hechas en Postdam, la ONU y Londres, poniendo fin a los ataques directos contra nuestro régimen político provenientes del bando de los Aliados Occidentales.

Es indudable que para Washington los Acuerdos de 1953 no debían ir más allá de lo que en ellos se estipulaba. Los Norteamericanos pensaron que con su ayuda económica y técnica pagaban suficientemente las facilidades militares que les brindábamos y se consideraron satisfechos con lo suscrito negándose a sobrepasar el nivel de compromiso adquirido con España cuando a algún español se le ocurrió sugerirlo. La idea de que España y los Estados Unidos pudieran ser aliados políticos para algo más que para defenderse de la URSS no se le podía pasar por la cabeza a ningún político norteamericano. Por su parte España –la del régimen anterior y la de después– aceptó esa situación.

Sólo un político español, el Ministro de Asuntos Exteriores Castiella, trató de convertir esos Acuerdos en una verdadera Alianza hispano-nortea-

mericana pero ni los Norteamericanos le comprendieron ni la clase política española, gobernante entonces, le siguió y apoyó.

El resultado de esos Acuerdos fue, pues, muy resumidamente el siguiente:

- Le aseguraron a España su defensa frente a una amenaza soviética que, por otra parte, era difícil que se hubiera podido materializar aún sin la existencia de esos Acuerdos. Para que las Fuerzas Armadas del Pacto de Varsovia atacaran a España habrían tenido que atravesar antes media Europa.
- Nuestro país no estuvo en ningún momento defendido por dichos Acuerdos frente a ataques provenientes del Sur. Bien es verdad que la OTAN tampoco defendió a Francia en Argelia o a Bélgica en el Zaire, para citar tan sólo dos ejemplos.
- Gracias a los mismos, España se liberó económica y tecnológicamente de la tutela franco-británica ejercida sobre nuestro país casi desde el Congreso de Viena de 1815. Cuando Londres y París se opusieron a la firma de los Acuerdos de 1953, sabían muy bien lo que se hacían.
- La ayuda económica y tecnológica facilitada en función de los Acuerdos mencionados contribuyó poderosamente a la modernización de España. Este fue, tal vez, el resultado más positivo para nuestro país del entendimiento hispano-norteamericano.
- Ni el régimen anterior ni los gobiernos democráticos de España han sabido sacarle a los Acuerdos de 1953 todo el partido que los mismos brindan. Una España ligada, como lo está, por lazos históricos, económicos y culturales con América del Sur tendría que procurar ser uno de los países europeos más amigos de los Estados Unidos, aunque no hubiera existido nunca una amenaza Soviética.
- Los Acuerdos de 1953 permitieron a Washington completar su sistema defensivo frente a la URSS, sistema que supo utilizar diplomáticamente ante la propia URSS y frente a sus mismos aliados europeos.

En las bases de utilización conjunta hispano-norteamericanas y a invitación de los norteamericanos se entrenaron y realizaron ejercicios las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN que políticamente no querían aparecer como amigos de un Gobierno español no democrático pero que estaban encantados gozando de las facilidades geoestratégicas que nuestro país les brindaba "by courtesy of the US Armed Forces.

- Por otro lado, los Gobiernos de Washington tampoco han sabido sacarle más partido que el comentado, a unos Acuerdos firmados con una España situada al extremo Oeste de Europa, vecina del Magreb, a caballo entre el Atlántico y el Mediterráneo y, sobre todo, ligada a América del Sur por importantes lazos que la citada América del Sur no comparte con ningún otro país europeo.

Si los Estados Unidos son ya un país europeo más, como acaba de decir el Secretario de Estado Adjunto para los Asuntos de Europa, Sr. Holbroke, esta realidad debería hacerles meditar, máxime cuando en 1996 los Acuerdos hispano-norteamericanos deberán ser renovados.

La verdad es que durante la “Guerra Fría” los Estados Unidos tuvieron razones suficientes para olvidar esa realidad, sobre todo cuando ningún Gobierno español se esforzó en recordarsela. Los del régimen anterior porque estaban satisfechos con lo adquirido a través de los mencionados Acuerdos de 1953. Los democráticos porque creyeron que Europa Occidental podía dar a España en todos los terrenos (el político, el económico y el militar) más de lo que le habían dado y pudieran darle en el futuro los propios Estados Unidos.

3.–Defensa y Política Exterior de la España Democrática

Al advenimiento de la democracia, España, tenía, frente a una amenaza que pudiera venir del exterior, un nivel de seguridad similar al de los demás países de la Europa occidental de aquel entonces. Estos últimos gozaban de la protección norteamericana gracias a su pertenencia a la OTAN, España, gracias a sus Acuerdos bilaterales con los Estados Unidos.

Detrás de ese sistema defensivo y debido, en gran medida, a la ayuda norteamericana, el Estado español, había podido empezar a cumplir el objetivo de asegurar una subsistencia cada vez más desahogada a su Sociedad. Como hemos señalado al principio de este trabajo, asegurar la subsistencia de una Sociedad y defenderla son los dos objetivos primordiales de todo Estado.

En España, al final de los años setenta empezaban a darse pasos importantes en el camino que llevaba al logro de los dos. El PIB español

alcanzaba los 15.137.000 millones de pesetas de entonces, produciendo la agricultura el 7,5% de ese PIB, la industria el 36,6% y los servicios el 55,9%. La renta “per cápita” era ya la mitad de la norteamericana acercándose mucho a la italiana de aquel momento y nuestras importaciones se cifraban en unos 34.000 millones de dólares anuales mientras que nuestras exportaciones rondaban los 20.000 millones.

Nuestras relaciones económicas con Europa –reguladas por el Tratado de 1970 suscrito por nuestro país con la Comunidad Económica Europea– eran muy importantes. De los 34.000 millones de dólares que invertíamos en nuestras compras anuales en el exterior, 10.500 millones se destinaban a adquisiciones en los países de la Comunidad Económica que nos vendían, por lo tanto, un 31% de nuestras importaciones totales. A pesar de ello nuestra balanza comercial con Francia, Italia y el Reino Unido era, por primera vez en nuestra historia moderna, favorable a España.

En función de estas dos realidades que acaban de resumirse –la realidad de nuestra seguridad frente a amenazas exteriores y la realidad de nuestra situación económica del momento– parece claro que nuestra política exterior al inicio de la democracia, cuando ya habían desaparecido los obstáculos ideológicos que dificultaban el diálogo con los Gobiernos de Madrid, debiera haberse orientado a:

- profundizar nuestras relaciones económicas con Europa por un lado y
- después y en un muy segundo plano, a tratar de buscar la forma de proteger nuestro flanco sur, que los Acuerdos con los Estados Unidos no cubrían, como no lo cubre tampoco nuestra pertenencia a la OTAN y que exige, por lo tanto, la puesta en marcha de una política exterior “ad hoc” que evite los eventuales conflictos que pudieran surgir en dicho flanco.

La profundización de nuestras relaciones económicas con Europa era obligada pues si bien el Acuerdo de 1970 favorecía nuestras relaciones comerciales con la Comunidad no podíamos, dado el nivel de nuestros intercambios con la misma, quedar al margen del proceso de unificación económica que los principales países europeos estaban llevando a cabo.

En consecuencia lo que ordenaba la lógica era, pues, iniciar, en primer lugar, un diálogo con Europa centrado en todo momento y, casi exclusivamente, en criterios económicos para asegurar así el futuro bienestar de nuestra sociedad. Mientras tanto o después pero siempre en segundo lugar

parecía sensato tratar de aumentar nuestro nivel de seguridad con vistas a protegernos de otros peligros que no fueran los engendrados por la política de la Unión Soviética.

Como es sabido se actuó de forma completamente diferente. La mayoría de la clase política de la España democrática dejó a un lado la existencia de los Acuerdos con los Estados Unidos, que nos protegían ya de la Unión Soviética y no quiso valorar los resultados de esos acuerdos y como podían ser reforzados. Es más, una parte de esa clase política lamentó que esos Acuerdos se hubieran suscrito y quiso diluirlos ya que no se atrevió a cancelarlos. Se prefirió, pues, presentar ante Europa occidental a una España prácticamente con las manos vacías y que todo lo esperaba de la acogida que quisiera brindarle la Europa en cuestión. Una Europa que era la que nos iba a sacar de una marginación de siglos, que era la que nos iba a hacer ricos y, por último, que era la que nos iba a otorgar el marchamo de demócratas que nos permitiera ser plenamente europeos y civilizados. Para esa clase política no era suficiente que España fuera demócrata. Era preciso que Europa lo reconociera así.

La visión de nuestra política exterior que se tenía en esos momentos era tal que un alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores —un profesional de nuestra diplomacia— llegó a decir en un discurso a los alumnos de la Escuela Diplomática que el objetivo principal de nuestra política exterior era la expansión y defensa de la democracia fuera de nuestras fronteras. ¡Buena versión actualizada del Testamento de Isabel la Católica!

Además y, sin duda por razones de política interior, se estimó que nuestro país debía ingresar cuanto antes en la OTAN. Tanto para conseguir este último objetivo como para obtener un aplauso europeo que fue regateado y por el que pagamos un precio adicional, nos vimos obligados, entre otras cosas, a desmontar la pieza clave de una política anterior orientada a reducir el valor de la Base británica de Gibraltar. Dicha base había sido en el año 1969 incomunicada del resto de España lo que hizo aumentar el coste que su mantenimiento suponía para el Reino Unido. Para retirar su oposición a nuestro ingreso en la OTAN primero y en la Comunidad Económica Europea después, Inglaterra exigió que se restableciera esa comunicación entre Gibraltar y el territorio vecino y nuestro país se plegó ante esa exigencia inglesa.

Para un país como el nuestro a quien los principales conflictos del siglo

XX le han venido desde el Sur, el control español, aunque sea desde fuera, de la operatividad de la base militar de Gibraltar es esencial. Explicarlo ahora exigiría otra conferencia. Bástenos decir que si queremos tener un cierto control del Estrecho de Gibraltar tenemos previamente que controlar lo que desde la base de Gibraltar puede hacerse para contrarrestar o anular nuestros propósitos.

La poca fuerza que habíamos ido adquiriendo frente a Gibraltar entre 1954, fecha en que se construyó una puerta española –que se abría y cerraba por los españoles– en la verja que separa a Gibraltar del Campo vecino, hasta 1969 año en que se cerró dicha puerta, se esfumó al restablecerse la comunicación por tierra de la Base con el resto de España como los ingleses exigieron. Ello nos obliga a repensar, desde otros postulados menos cómodos, la política que mejor defienda en el futuro nuestro flanco sur, no protegido hoy en día ni por los Acuerdos con los Estados Unidos ni por nuestra pertenencia a la OTAN.

Pero esa política española de Defensa que debe ser repensada, tiene que examinarse ahora en función del telón de fondo de la actual situación mundial.

POLITICA EXTERIOR Y DEFENSA EN LA ESPAÑA DEL FUTURO

En noviembre de 1989 y mientras el Canciller Köhl visitaba oficialmente Polonia, se vino abajo el muro de Berlín. En octubre de 1990 se reunieron las dos Alemanias desapareciendo la comunista. En la primavera de 1991 se disolvió el Pacto de Varsovia y en Agosto del mismo año se liquidó la Unión Soviética, aunque a fines de 1991 se creó la comunidad de Estados Independientes que agrupa a todas las ex-Repúblicas de la antigua URSS, salvo las tres bálticas de Estonia, Letonia y Lituania. En 1992 se disolvió la Federación de Yugoslavia y el 1 de enero de 1993 la República Federal de Checoslovaquia.

Aunque en la Europa que se extiende al Oeste del Elba la situación político-económica sólo ha experimentado el cambio –y ya es bastante cambio– del engrandecimiento de Alemania, con el consiguiente corrimiento de la Europa Occidental hasta el Oder, al Este de este último río han surgido 17 países independientes y soberanos, la mayoría de los cuales son,

hoy por hoy, muy inestables económica y políticamente. No cabe duda que su inestabilidad amenaza la estabilidad del conjunto en que todos estamos inmersos.

Como puede verse el ordenamiento político-militar de Yalta y de Postdam ha dejado de existir sin que haya sido todavía sustituido por otro nuevo.

La Historia nos enseña que los diferentes ordenamientos que han regulado la vida de la Comunidad de Naciones europeas han sido todos ellos impuestos por los vencedores de un conflicto a los vencidos e incluso a los neutrales. El Congreso de Viena de 1815 liquidó las guerras napoleónicas. El Tratado de Versalles y el de Brest-Litovsk, la Primera Guerra Mundial. Yalta y Postdam la Segunda. Pero, afortunadamente, no ha habido una tercera guerra y, por lo tanto, ningún país –ni siquiera los Estados Unidos– puede imponer sus criterios al resto del Mundo civilizado. Hay pues que realizar un pacífico esfuerzo colectivo y, en ese esfuerzo, ¿qué debe hacer nuestro país?.

Nuestra seguridad futura y nuestro futuro bienestar como Estado dependen, en gran medida, de la seguridad y del bienestar de la Comunidad Europea de la que España forma parte. Nuestro país debe, pues, contribuir desde ahora y activamente en la configuración del nuevo ordenamiento que dé estabilidad a dicha Comunidad, defendiendo al hacerlo sus privativos y legítimos intereses.

1.– Objetivos que hay que perseguir y procedimientos que hay que utilizar en la construcción del ordenamiento que sustituya el de Yalta y Postdam

- En primer lugar hay que aprovechar todo lo que de positivo tuvo el ordenamiento anterior para utilizarlo en el futuro. Los acuerdos de Bretton Woods en los que se sentaron las bases del actual sistema económico mundial deben ser mantenidos y ajustados continuamente a la cambiante realidad. En Bretton Woods se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y en 1994 por los Tratados de Marrakesh se ha crea-

do la Organización Mundial del Comercio que ya había sido prevista en Bretton Woods pero que no ha nacido a la vida hasta 50 años más tarde. Incorporar a este sistema económico a los países ex-Comunistas es, pues, lógico y no ha sido puesto en entredicho por nadie.

- Tanto la OTAN como el Pacto de Varsovia cumplieron una función no prevista de antemano por los que los crearon. Los dos Tratados nacieron a la vida internacional para defender a las democracias del expansionismo comunista el uno y para defender a los países comunistas del imperialismo capitalista el otro.

Pero, durante su vigencia, cada uno de ellos obligó a sus firmantes a trabajar juntos y evitó innumerables conflictos. Países del Este de Europa que nunca se habían querido fueron obligados por el Pacto de Varsovia a colaborar en paz. El Pacto de Varsovia ha desaparecido. La OTAN por su parte parece que debe subsistir teniendo en cuenta que las fronteras orientales del mundo occidental no son todavía seguras, pero es indudable que debe ajustarse a una situación que no es ya la de la “Guerra Fría”.

- Como se ha dicho, entre Alemania y Rusia hay ya 17 países independientes, muchos de los cuales son inestables. Europa Occidental les brinda estabilidad prometiendo acogerles en su seno económico y les ofrece, además, integrarse en la OTAN. Rusia acepta la invitación a que toda Europa se una económicamente pero rechaza la idea de que la OTAN se extienda al Este del Oder. Cree que el único organismo que debe tener competencias en toda Europa es la OSCE (la Organización de Seguridad y de Cooperación Europea). Acomodar criterios tan opuestos pero tan respetables debe ser tarea de todos y España debe formarse su propio criterio al respecto.
- Por último, la Historia nos enseña que desde la Revolución francesa hasta nuestros días las grandes contiendas bélicas que han sacudido al mundo civilizado y las tensiones políticas que ese mundo ha vivido cuando no estaba en guerra se han

debido, en gran medida, a las confrontaciones ideológicas. Liberalismo contra absolutismo, comunismo contra fascismo y ambos contra el capitalismo, nacionalismos exacerbados contra centralismos temerosos del rompimiento de unidades estatales consagradas por la historia, etc., etc.

El diplomático profesional, que vive inmerso en esa actividad internacional, detecta fácilmente la fatiga que se aprecia en las distintas opiniones públicas y sobre todo en aquellas que son más cultas, frente a estos planteamientos ideológicos. La búsqueda de soluciones sensatas a los distintos problemas que la vida internacional lleva consigo y el olvido de todo criterio ideológico a la hora de resolver esos problemas podría ser la cuarta regla a seguir en el camino que conduce a la construcción de un nuevo ordenamiento internacional.

2.-*Los intereses privativos de España*

Frente al telón de fondo que hemos tratado de describir resumidamente, deben proyectarse los intereses de España. Estos, también muy resumidamente, son dos: el económico y el que afecta a nuestra seguridad como Estado.

Económicamente España tiene que luchar por figurar en el pelotón de cabeza de los países que integran la Unión Europea. Tenemos la oportunidad histórica de conseguir que el Estado español, por primera vez después de la pérdida del Imperio, pueda garantizar a su sociedad, a la sociedad española, un nivel de vida similar al del resto de Europa. Si esto se consigue, el Estado español quedaría legitimado ante el futuro y la mayor parte de sus problemas domésticos quedarían resueltos.

¿Qué peligro, que venga de fuera, puede entorpecer esta acción exterior que acaba de propugnarse?. La única amenaza que se vislumbra para nuestra seguridad viene del Sur y para prepararnos frente a ella debemos reforzar, como ya se ha señalado, nuestro control sobre el Estrecho de Gibraltar.

Nunca como hasta ahora, ha sido clave para nuestra acción exterior —en este caso para debilitarla— la presencia de la base naval británica de Gibraltar en la zona más sensible para nuestra seguridad. A controlar esa base de acuerdo con los británicos o a neutralizarla desde fuera sino se llega a ese acuerdo, deberían dedicarse gran parte de nuestros esfuerzos de cara al exterior.

Hay que evitar que la citada base estorbe nuestra defensa frente a un posible peligro que ni la NATO ni los Acuerdos con Estados Unidos nos ayudan a contrarrestar.

PRESENTE Y FUTURO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

JAVIER PARDO DE SANTAYANA

Teniente General Director del CESEDEN

Hace ya más de once años que España accedió a uno de los “Clubs” internacionales más poderosos e influyentes, dentro de una amplia operación que colocaría a nuestra nación en los ámbitos de decisión europeos y mundiales.

Sólo este hecho justificaría ya el interés de cualquier ciudadano por la Alianza Atlántica. Sin embargo, es preciso reconocer que, en general, los españoles sabemos poco de ella, sobre todo si comparamos nuestros conocimientos con los de los ciudadanos de la mayor parte de los países miembros de la organización, que se sienten parte integrante e interesada.

1.–Seguridad y Defensa, pilares de la construcción política de Europa

Basta echar una mirada atrás para recordar las polémicas que se levantaron en el momento de la incorporación española a la Organización Atlántica, y aun durante un largo período posterior. Cualquiera supondría que los españoles estábamos profundamente interesados por los efectos y las repercusiones de la decisión e incluso que conocíamos a unos y otras a fondo. Nada más lejos de la realidad. Una vez más, se trataba, en general, de actitudes ideológicas, o posturas simplemente dictadas por la moda, muy superficiales y folklóricas. En efecto, lo que observamos aquí respecto a la Alianza, como en general en todo lo que se refiere a la seguridad y la defensa, es, no sólo desconocimiento, sino incluso desinterés.

Y, sin embargo, no podemos decir que éstos sean asuntos que deban dejarse exclusivamente en manos de los expertos. Ahora mismo es sabido que la seguridad y la defensa están consideradas formalmente como uno de los pilares de la construcción política de Europa. En cuanto al panorama real, abierto tras el derrumbamiento del Imperio Soviético y la desaparición de la bipolaridad y el enfrentamiento de los bloques, no es otro que el de un mundo inmerso en la incertidumbre y la inestabilidad, en el que proliferan riesgos multiformes; un mundo donde sigue siendo peligroso vivir y en donde existe una enorme demanda de seguridad y defensa.

La desaparición del bloqueo a que abocaba la bipolaridad, la mayor armonía ideológica en el panorama internacional, e incluso un “momento psicológico” favorable, hicieron pensar en que había llegado la hora de la paz. Y sin embargo, lo que debiera ser una tarea generacional, en la que el ciudadano democrático se sentiría implicado, se limita con frecuencia a la repetición de slogans en los trabajos escolares, o al aplauso a algunas formulaciones utópicas casi ridículas, manipuladas por grupos interesados en otros objetivos.

Detengámonos, pues, unos momentos, alrededor de un asunto de tanto interés como es el intentar un mejor conocimiento de uno de los foros más importantes a los que pertenece España, y que es también, uno de los instrumentos más eficaces para la construcción del futuro. Lo avala una ejecutoria de cuarenta y cinco años de paz y el logro de un espacio libre de conflictos, en una Europa occidental cuya historia ha sido, hasta hace esos cuarenta y cinco años, una serie ininterrumpida de enfrentamientos.

Así como, hace algún tiempo, el debate sobre la OTAN era de carácter político, ahora la curiosidad o el interés sobre la organización parecen centrarse más bien en su utilidad. El debate “OTAN si, OTAN no”, visto con carácter retrospectivo, quedó zanjado por el mismo régimen soviético cuando, antes de autodisolverse, confesó pública y abiertamente sus objetivos y sus errores. Al tiempo que entonaba el “mea culpa”, el régimen soviético echaba por tierra todos los argumentos que habían esgrimido en el debate sus acólitos y simpatizantes. Ahora, el ciudadano de a pie se pregunta más bien si la organización sigue teniendo sentido o utilidad hoy día, y si lo tendrá en el futuro. Estas dudas tienen su base en el origen mismo de la Alianza y curiosamente, también en el éxito que ésta consiguiera.

2.–Objetivos que justificaron la creación de la Alianza

Para llegar al fin que nos proponemos, conocer mejor la organización atlántica y despejar en lo posible las dudas sobre su utilidad actual y futura, conviene recordar los objetivos que justificaron su creación y repasar su andadura en los últimos tramos de la historia de Europa.

La Alianza Atlántica se creó en 1949 como un instrumento esencial para la contención del expansionismo soviético. El agresivo proceso de expansión de la Unión Soviética, y la necesidad urgente de defensa de las sociedades occidentales, provocaron la decisión de crear una Alianza que contuviese el peligro. El bloqueo de Berlín constituyó una muestra especialmente significativa de la virulencia soviética, y su levantamiento, el primer éxito de la organización Atlántica.

Pero ya desde los primeros momentos, la Alianza cobró una dimensión que iba mucho más allá de la que correspondía a su carácter de instrumento militar. Ya desde los primeros momentos, la Organización del Tratado Atlántico Norte se empezó a relacionar con el esfuerzo de construcción de una nueva Europa. Era éste un esfuerzo ilusionado por romper el maleficio de la Historia, que parecía condenarnos a ser un permanente foco de conflictos. Europa, siempre contradictoria, ejemplo de imaginación y de progreso, pero también de incapacidad permanente para la convivencia en paz. Si era así Europa, ¿qué podríamos esperar de las otras partes del mundo?.

Y había que construir una Europa que, además de modelo de progreso, fuese también modelo de convivencia: La Europa que hoy disfrutamos en la parte occidental del continente, esta Europa sin fronteras, en donde se nace sin el agobio y la incertidumbre del futuro, esta Europa en la que resulta casi inconcebible pensar en conflictos internos que puedan llegar a la lucha armada, esta Europa en donde los viejos prejuicios van desapareciendo arrastrados por la comunicación y el diálogo, era entonces un sueño casi quimérico. Y la Alianza Atlántica fue, no sólo el escudo protector que permitiría ponerse manos a la obra, sino también un elemento esencial para su construcción.

El coraje y la imaginación conformaron una Alianza única, hasta entonces inexistente. No se trataba de una Alianza militar a la usanza clásica, en la que los miembros se reunirían exclusivamente para combatir llegado el

momento. La Alianza fundiría los ejércitos en una organización defensiva permanente, integrada, en un trabajo diario en común. Se llegó a pensar, incluso, en implantar un mismo uniforme.

Realmente las características de la Alianza Atlántica aportaban principios históricamente nuevos, incluso comparándolos con los que rigieron al Pacto de Varsovia.

La Alianza no constituía una organización supranacional. Por el contrario, respetaba escrupulosamente la soberanía de las naciones miembros, y exigiría unanimidad en todas y cada una de las decisiones.

La Alianza exigía que, en caso de agresión a un país, se estableciesen consultas para tomar las medidas –políticas o militares– oportunas, aunque cada aliado habría de considerar la agresión como si fuera en terreno propio. No había, pues, un automatismo de “defensa en la frontera” del país atacado, como, por el contrario, establece la Unión Europea Occidental.

La Alianza Atlántica, creada para la contención, se enmarcó de cierta manera en el proceso de construcción de la defensa de Europa, que ya se había empezado a esbozar en el Tratado de Bruselas y que, tras el fallido proyecto de una Comunidad Europea de Defensa, que, curiosamente, encallara en la Asamblea Nacional francesa, se había confiado a la Unión Europea Occidental. Esta Unión Europea Occidental, entonces incipiente, y hoy renacida en Maastricht como instrumento de Defensa, no pudiendo esperar a la culminación de un proceso necesariamente largo de desarrollo ante la urgencia que había en parar los pies a la expansión soviética, cedió a la Alianza la responsabilidad de la defensa de Europa.

3.–La Alianza, modelo de diálogo político-militar

Con toda la importancia militar que, desde el primer momento, tuvo la OTAN por la gravedad y la inminencia de la amenaza soviética, y sin que esta importancia disminuyera a lo largo del dilatado período de la guerra fría, lo cierto es que la Alianza se fue transformando en una organización predominantemente política de gran fuerza y cohesión, hasta tal punto que

hoy constituye un modelo de diálogo político-militar. Ya en 1956, al surgir las primeras críticas de Kruschchev al estalinismo, el “Comité de los tres Sabios” sobre cooperación no militar abrió nuevas perspectivas a iniciativas políticas e incluso científicas. El año siguiente, el famoso “Informe Harmel” subrayaba la doble función política y militar y definía el papel de la Alianza como factor de una paz duradera. Incluso cuando, ya en 1979, ante la amenaza que representaba el nuevo despliegue de armas subestratégicas soviéticas en Europa, la “doble decisión” tomada por la Alianza, al tiempo que suponía el despliegue de armas occidentales, proponía la apertura de negociaciones para hacerlo innecesario.

La eficacia de la Organización Atlántica como órgano de decisión a lo largo de cuarenta y cinco años se basa en gran parte en su organización y su sistema de trabajo. La relación diaria de los representantes permanentes de los gobiernos, como los que, también diariamente, mantienen los Jefes de Estado Mayor de la Defensa, y la que unos y otros establecen entre sí, también de forma continuada y con la mayor naturalidad, permiten avanzar en la preparación de las tomas de decisión con una facilidad muy superior a la habitual en otros foros.

Otro de los elementos clave para la eficacia de la OTAN ha sido el vínculo trasatlántico, que en una política de contención traducía el fenómeno casi natural, a juzgar por la repetición histórica del hecho, de la cooperación militar norteamericana para la resolución de los conflictos europeos, ampliados dos veces en la primera mitad de este mismo siglo al ámbito mundial.

Esta cooperación, hasta cierto punto natural si se considera que América es una extensión cultural de Europa, era estratégicamente necesaria para la defensa del occidente europeo, habida cuenta de la discontinuidad y escasa profundidad del territorio objeto de la defensa.

4.–La estrategia defensiva de la OTAN

Durante la guerra fría la estrategia defensiva de la OTAN se apoyó en dos columnas: la disuasión, para evitar la agresión haciendo ver al posible agresor la inconveniencia de emplear su fuerza militar, y la preparación

para la defensa, en previsión de que la disuasión no diese los resultados pretendidos. De estos dos pilares se derivaban algunos principios que, como veremos, han cambiado considerablemente tras la caída del Pacto de Varsovia.

Los principios de aquella estrategia eran los siguientes:

Defensiva a ultranza, hasta el punto de renunciar al derecho tradicional de anticiparse al ataque enemigo cuando se comprobaba que éste era inminente.

Respuesta flexible a la agresión, es decir, una respuesta graduada desde las armas convencionales a las nucleares, y dentro de éstas, desde las subestratégicas, orientadas a objetivos militares, hasta las estratégicas, contra las poblaciones enemigas.

Refuerzo rápido de Europa por fuerzas norteamericanas, para poder contrarrestar la enorme superioridad numérica del Pacto de Varsovia.

Defensa adelantada, pues toda cesión de terreno era inaceptable para Alemania, cuando sería militarmente deseable cederlo para ganar tiempo y poder elegir momento y lugar para la contraofensiva.

Reparto de riesgos, cargos y responsabilidades como expresión de la solidaridad y de la cohesión de la Alianza.

A partir de 1975, un nuevo principio vino a sumarse a los anteriores: el *control de armamentos*, consecuencia de las negociaciones en el ámbito de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Este concepto moderador suponía situar la defensa efectiva al nivel de armamento más bajo posible, en contraposición con el principio del arte militar que aconseja obtener la mayor superioridad posible para obtener la victoria.

Vemos hasta qué punto la estrategia militar de la OTAN estuvo siempre condicionada a la política, aun a sabiendas de las repercusiones negativas que se producían en la eficacia del dispositivo de defensa.

El despliegue de las fuerzas de la OTAN materializaba un esfuerzo principal centrado en la llanura alemana y unos esfuerzos secundarios en los flancos norte y sur. Los Cuarteles Generales, multinacionales, planea-

ban la defensa, y las Unidades asignadas por los países respectivos se ponían bajo la autoridad de los mandos OTAN como consecuencia de las decisiones del Consejo en caso de crisis o de conflicto y a medida que se agotaban las medidas de carácter político. Los medios puestos permanentemente a disposición de la OTAN eran escasos: aviones radar de alerta temprana, y las flotillas simbólicas del Atlántico, del Mediterráneo y del Canal de la Mancha.

El empleo de las armas nucleares se reservaba a situaciones límite en que la defensa con las armas convencionales o clásicas hubiese sido arrollada y destruída, y en cualquier caso requería la unanimidad de los países componentes del Comité de Planes de Defensa (es decir, de todos los países miembros, menos Francia).

Como es sabido, Francia, aunque miembro de la Alianza, no forma parte de la organización militar permanente, por mantener una estrategia propia, apoyada en la posesión de una fuerza nuclear igualmente propia. Ello no le ha impedido establecer acuerdos secretos de cooperación para casos de crisis o guerra.

España, cuyo acceso a la OTAN supuso para ésta un refuerzo considerable en fuerza militar, infraestructura y profundidad estratégica, y para el Pacto de Varsovia una significativa señal de que la Alianza seguía siendo un club vivo y atrayente, España, digo, no entró en la estructura militar integrada, pero determinó su aportación mediante acuerdos abiertos de coordinación entre el mando militar español —el Jefe de Estado Mayor de la Defensa— y los mandos supremos aliados de Europa y del Atlántico. Por eso, a diferencia de Francia, España es miembro de pleno derecho del Comité Militar y del Comité de Planes de Defensa de la OTAN; y ha participado siempre activamente en la determinación de la estrategia común.

5.—El cambio en el escenario estratégico

El cambio que se produjo en el escenario estratégico en los últimos años fue espectacular. El imperio soviético, cuyo agresivo expansionismo produjo la guerra fría, saltó hecho pedazos; el Pacto de Varsovia, que ame-

nazaba directamente las fronteras occidentales, se deshizo voluntariamente. Alemania se reunificó y se convirtió en la mayor potencia europea, y el mar Báltico dejó de ser un lago soviético.

El tratado CFE cristalizó en una reducción de los cinco principales tipos de armas convencionales, que además se limitaron en su despliegue, descongestionando el centro de Europa, y los ejércitos soviéticos empezaron a abandonar sus posiciones anteriores y a replegarse a su propio territorio.

Las negociaciones y las iniciativas de reducción de armamento, que a lo largo de la guerra fría habían tenido tan escasos resultados, fructificaron ahora en cortes drásticos de armamento nuclear.

Todos estos acontecimientos han configurado o son resultado de fenómenos de enorme amplitud, como la desaparición de la bipolaridad. Alguien dijo que entramos en una situación más segura pero menos estable. Al no neutralizarse las crisis como consecuencia del enfrentamiento automático de las dos grandes potencias en torno a ellos, se creó una posibilidad creciente de conflictos, que afloraron profusamente, sin que la comunidad internacional, todavía insuficientemente preparada para este cambio copernicano, pudiese dar abasto a tantas y tan complicadas intervenciones. Pero de todo esto hablaremos en relación con la OTAN ante el futuro.

Lo cierto es que la Alianza reaccionó con enorme rapidez ante los cambios producidos y que ella misma, con su firmeza, había propiciado. Desde el primer momento comprendió que la defensa a corto plazo debía dar paso a una estabilidad a largo plazo, y que la contención había de transformarse en cooperación. La palabra clave para sanar la vieja herida de Europa había de ser “comunicación”.

Todo ello quedó ya reflejado en la declaración de Londres, que proporcionó en un tiempo record los mimbres para una nueva estrategia conforme con los nuevos tiempos.

La política de seguridad de la Alianza se basaba ahora en el diálogo con los demás países europeos, en la cooperación política y militar con ellos y en el mantenimiento de una potencia militar suficiente al nivel más bajo posible. Coherentemente con estas bases, se establecieron inmediatamente relaciones diplomáticas regulares con los antiguos países adversarios, cuyos embajadores aparecieron enseguida en Bruselas, y se formularon intensos planes de contactos militares para materializar el diálogo y la

cooperación. Una potencia militar suficiente, al nivel más bajo posible, habría de garantizar el nivel de seguridad que no producen por sí solos el diálogo y la cooperación.

La rápida adaptación de la Alianza a los cambios del contexto internacional reflejaban la vitalidad de la organización atlántica y la ponían en condiciones de afrontar, no sólo el presente, sino también el futuro. Pero, como es natural, hubo dudas generalizadas sobre su supervivencia, partiendo de la base de que su razón de ser era la contención del enemigo soviético, y que éste había desaparecido ya del mapa. La disolución del Pacto de Varsovia parecía querer arrastrar a la Alianza Atlántica. Curiosamente, lo que sucedió fue que los mismos países miembros del Pacto, no sólo aconsejaron la permanencia de la OTAN, sino que solicitaron insistentemente su entrada en ella. La percepción de un vacío de seguridad en el centro de Europa era tan clara, y preocupaba tanto a los antiguos aliados de la URSS, que, desde el primer momento, buscaron algún tipo de garantía. Aunque, como se ha podido comprobar, ni siquiera en las altas instancias soviéticas se había llegado a entender bien la Alianza, por una deformación ideológica que no les permitía comprender que, en Occidente, los mandos militares están subordinados al poder político, evidentemente los países del antiguo Pacto de Varsovia sí que captaron con nitidez la capacidad y el prestigio de la organización atlántica, hasta tal punto que, desde el primer momento, fue ésta el foro en cuya eficacia pusieron más confianza.

Así, además de establecerse una relación permanente e institucionalizada a través de los embajadores en la OTAN, se creó un mecanismo que ampliaba el Consejo del Atlántico Norte en reuniones “en cooperación” con una fórmula análoga para el Comité Militar de la Alianza.

Pronto, el diálogo desarrollado en estos foros pasó de las primeras etapas de orientación de la cooperación, a abordar la necesidad de algún tipo concreto de garantía de seguridad para los países del antiguo Pacto, que, como ya señalé, apuntaban llana y simplemente al acceso a la Alianza Atlántica como miembros.

La presión sobre la Alianza para que se tomase una decisión a este respecto en el Consejo del pasado mes de enero fue muy intensa y, evidentemente, se planteó el problema de la postura de Rusia, que la Alianza no deseaba forzar.

6.-La creación de la Asociación para la Paz

La solución adoptada ha sido la creación de la Asociación para la Paz (“Partnership for Peace”), fórmula que no supone un compromiso de defensa como el adquirido por los miembros de la Alianza, pero que finalmente ha sido aceptada por todos, incluida Rusia, quien finalmente no ha ido en sus exigencias más allá del reconocimiento de que merece un trato especial como gran potencia; este trato especial obliga, principalmente, a informarle oportunamente de las decisiones adoptadas por la OTAN.

De los tres pilares básicos de la seguridad, según la nueva estrategia de la Alianza: diálogo, cooperación y potencia militar suficiente, se derivan unos principios militares que suponen, en general, un gran cambio respecto a los que regían durante la guerra fría:

La *defensiva a ultranza* sigue siendo el principio fundamental, ya que el Tratado del Atlántico Norte sólo obliga en el caso de una agresión externa, pero la defensa puede ya realizarse más allá del propio territorio del Tratado. Este paso fundamental se dió en la reunión de Oslo en 1992; de ello hablaremos más adelante al referirnos a otros aspectos del presente y del futuro de la Alianza.

El principio de respuesta flexible se ha desechado, y se ha sustituido por el de empleo de los medios nucleares sólo como *armas de último recurso*. Este cambio responde al aumento de las posibilidades de éxito de la defensa convencional.

Siempre fueron las armas nucleares, en realidad, armas de último recurso, pero la nueva formulación no presupone ya una acción previa enemiga a la que se respondería de forma gradual, sino que expresa una idea residual: se mantiene aún la posibilidad del empleo de estas armas con el objetivo político de impedir todo tipo de guerra. Pese a los naturales escrúpulos ante el empleo de armas tan mortíferas, esta formulación reconoce la experiencia de que el temor a las armas nucleares contribuyó decisivamente a evitar los conflictos armados en momentos de graves tensiones en Europa y en el mundo. Esta formulación también supone una baza ante la posibilidad de que, en la nueva situación de incertidumbre e inestabilidad, se produzcan riesgos graves por la proliferación de armas de destrucción masiva, incluidas las nucleares. Este problema se ha puesto ya sobre el tapete en Irak y ahora mismo en Corea del Norte.

El antiguo principio de “defensa adelantada” ha desaparecido también, sustituido por el principio de “*presencia militar suficiente*”. Aun en la hipótesis de una evolución política negativa en Rusia, ya no sería necesario un despliegue avanzado masivo en las llanuras centrales europeas, pues el tiempo de aviso sería considerablemente mayor que en la guerra fría, y ahora existe un amplio espacio interpuesto. La amenaza concreta y potente de antaño ha dado paso a un catálogo de riesgos multiformes y multidireccionales que exigen despliegues más flexibles para acudir allá donde se materialice la crisis o el conflicto. Ya no se puede hablar de “flancos” —que se refieren a un despliegue orientado geográficamente— sino de “regiones” Norte y Sur. Precisamente es en esta última donde se observa una mayor densidad de riesgo dentro del cinturón de conflictos potenciales que ciñe a la Europa occidental.

El principio de “refuerzo rápido” se ha modificado en favor de una *capacidad para el refuerzo* de cualquier zona amenazada. La disminución de fuerzas en activo, y la incertidumbre sobre el lugar y momento en que pueda concretarse un conflicto, hacen particularmente necesario mantener el concepto de refuerzo, que ahora, además de transatlántico, puede ser inter o intraregional. La movilización de reservas y la reconstitución de fuerzas se consideran ahora especialmente importantes.

Uno de los principios más característicos de la nueva estrategia es el de “*multinacionalidad*”. No solo expresa en términos más concretos y funcionales el antiguo principio del “reparto equitativo de riesgos, cargas y responsabilidades”, sino que refuerza la cohesión de la Alianza en un momento en el que esta cohesión podría sufrir un relajamiento. No sólo la economía de medios, obligada por la reducción de efectivos, aconseja la multinacionalidad; también ésta constituye un paso adelante en el grado de interrelación y solidaridad en la defensa de los países miembros de la Alianza.

Pueden imaginar la importancia de los cambios orgánicos y funcionales que se han derivado de los nuevos principios: Una nueva organización territorial, cambios en el despliegue, reducción de fuerzas, revisión de planes...

No voy a insistir en las razones para la permanencia de la OTAN; veremos varias de ellas cuando hablemos del futuro, y ya hemos aludido a una de las principales; que sus antiguos adversarios no sólo están interesados en la supervivencia de la Organización, sino que desean entrar en ella.

7.—Papel actual y futuro de la Alianza

Pero cabe preguntarse cuál es el papel actual y futuro de la Alianza.

No parece excesivo aventurar que los enormes cambios acaecidos en los últimos años han sido de tal calibre que nos están introduciendo en una nueva era. En este período, caracterizado por la incertidumbre, es fundamental apoyarse en factores de estabilidad. Y en Europa, la Alianza Atlántica es un factor clave. Este hecho es, probablemente, la razón principal del acercamiento a la OTAN de los países del antiguo Pacto e incluso de los países neutrales, todos ellos convencidos de la existencia de un vacío de seguridad y defensa como consecuencia del fenómeno de disgregación producido en el centro y este del continente.

Por otra parte, la seguridad de Europa depende, indudablemente, del equilibrio continental. Rusia sigue superando militarmente al conjunto de los demás países de nuestro continente; por ello, aparte de la incertidumbre actual sobre su rumbo definitivo, resulta conveniente establecer un sano equilibrio, absolutamente compatible con la cooperación y el diálogo.

También es muy importante constatar que la caída del muro de Berlín, si bien exige realizar cambios muy profundos en la Alianza, no es motivo para prescindir de un sistema de defensa cuya eficacia ha quedado bien demostrada. Como solía decir el Secretario General de la OTAN, el señor Woerner, “no se tira el paraguas porque no llueve”. Pero es que, además, si observamos la situación mundial, y especialmente el panorama europeo, y constatamos el cinturón de riesgos que rodea a Europa, sobre todo en su zona sur, no debe cabernos duda de que, independientemente —o mejor, convergentemente con la acción política necesaria para nuestra seguridad— es preciso mantener una capacidad militar suficiente y adecuada a la situación.

Ya me referí antes a que la Alianza Atlántica estaba ligada ya desde antiguo a la construcción de Europa. Sería absolutamente irresponsable prescindir de la única organización defensiva existente verdaderamente eficaz. El esfuerzo, la experiencia y los logros de cuarenta y cinco años son hoy un capital inestimable, no sólo para su proyección en abstracto sobre cualquier sistema de seguridad y defensa que haya de establecerse en Europa, sino como organización concreta cuya utilidad intrínseca es un factor fundamental de nuestra seguridad. En nuestro continente, cuya historia,

como ya dije, puede escribirse como una larga lista de conflictos sangrientos, fruto de los intereses encontrados y de las ambiciones de sus pueblos y de sus dirigentes, no creo que pueda encontrarse mejor símbolo de progreso real que los uniformes de quince países aliados, alineados, codo a codo, trabajando juntos día a día. Y ahora, la presencia permanente de los uniformes de sus antiguos adversarios buscando, con aquellos, fórmulas concretas que hagan avanzar la paz en Europa.

El futuro de la Alianza es también el futuro del enlace transatlántico. En un mundo que exige cada vez soluciones más globales y que percibe cada vez más la interdependencia de fenómenos aparentemente locales, no parece inconveniente, sino todo lo contrario, esta relación estrecha entre ambos lados del Atlántico en asuntos de seguridad y defensa. Además se me alcanza que en ningún caso serían deseables para Europa unos EE.UU encerrados en la "fortaleza América". Por otra parte, hoy es inconcebible pensar en una acción militar de envergadura sin la participación norteamericana, al menos en aspectos como el transporte estratégico o la inteligencia militar.

No debemos olvidar el papel de la Alianza Atlántica como organización regional al servicio de la paz mundial bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Ya he mencionado como en la reunión de Oslo de 1993 se autorizó la actuación de la OTAN "fuera de área". Era ésta una necesidad percibida por muchos hace algún tiempo. El artículo V del Tratado del Atlántico Norte merecía interpretaciones distintas en este aspecto. Ya antes de la reunión de Oslo de 1992, la OTAN había extendido sus brazos más allá de sus propios límites para ofrecer su cooperación a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, y en la primera reunión del Consejo de Cooperación (NACC) se había considerado la posibilidad de que la OTAN actuase fuera de área en tareas de mantenimiento de la paz. El Secretario General, Sr. Woerner, abogaba personalmente por la extensión de la Organización fuera del área que le era propia, e incluso el Sr. Piontkowsky, Director del Centro de Estudios Estratégicos de Moscú, no excluía tal posibilidad. Los holandeses expresaron también la idea de que tropas de la OTAN podrían actuar bajo los auspicios de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

La decisión de actuar fuera de área fue un paso muy importante para el futuro de la Alianza. Podría decirse que responde a un concepto de seguridad colectiva que reconoce la creciente interrelación de los acontecimientos

en un amplio escenario geográfico; un enfoque más realista que el tradicional en la Alianza, que era mucho más limitativo por razones políticas fáciles de comprender.

La autorización para actuar fuera de área bajo los auspicios de la OTAN responde, por otra parte, a una nueva situación internacional que concede a las Naciones Unidas la oportunidad de desarrollar su vocación de paz.

Cuando se inició esta nueva situación, y se pensó incluso en el establecimiento de un nuevo orden mundial, se planteó la duda de si no sería conveniente poner orden dentro del panorama de siglas empeñadas en estos esfuerzos, diseñando un sistema nuevo. Pero pronto se llegó a la decisión de mantener las organizaciones existentes –CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa), OTAN y UEO (Unión Europea Occidental) por mencionar solamente las más importantes en nuestro continente– y dejar que la realidad pusiese a cada una en su sitio. El mismo carácter de las crisis, por naturaleza variadas, aconsejaba contar de entrada con una panoplia de posibilidades diversas. Se trataba de no desechar ninguna, hacerlas jugar según sus propias potencialidades, e interrelacionarlas de la forma más eficaz posible.

Pero en cualquier caso parece evidente que las Naciones Unidas habrán de apoyarse en las organizaciones regionales. Las dificultades con que tropieza una institución tan amplia y compleja como la ONU, que arrastra una estructura quizás anticuada y desde luego insuficiente para afrontar un reto de tal magnitud, no debieran aumentarse añadiéndolas la pesada carga de unas fuerzas propias, por mucho que ésta pudiera ser una solución teóricamente deseable.

Sin embargo, todos hemos visto las dudas que han surgido a la hora de aplicar en la práctica esta idea de apoyarse en las organizaciones regionales. La Unión Europea Occidental, como brazo defensivo de la Europa política, está todavía en sus fases iniciales de organización, y no existiendo propiamente aún esa Europa política, no podía esperarse mucho más de lo que está haciendo. Por eso ha habido que acudir finalmente a la Alianza Atlántica en apoyo de los objetivos de las Naciones Unidas.

Y no deja de ser curioso que, después de 44 años de guerra fría, haya sido ahora, después de la caída del muro de Berlín, cuando las fuerzas de la OTAN han desplegado en combate por primera vez.

Todos sabemos que la experiencia del conflicto de la antigua Yugoslavia deja mucho que desear; aunque se han conseguido avances, se está muy lejos de una pacificación de la región y las soluciones que se manejan resultan escasamente satisfactorias. Pero hemos de considerar también que se están intentando muchas cosas nuevas. En realidad se está aprendiendo para el futuro. Y una de las cosas que resultan ahora evidentes es que la OTAN es la única organización, aparte de los Estados Unidos, con capacidad para contribuir a las operaciones de paz proporcionando Estados Mayores y tropas multinacionales bien equipadas e instruídas, algo que la Organización de las Naciones Unidas no está en condiciones de hacer. En efecto, la ONU sólo puede enviar contingentes nacionales sin la necesaria fuerza, cohesión e integración operativa.

Pero la capacidad para actuar no garantiza el éxito. Las Naciones Unidas, que dan base legal a las actuaciones, tienen que dar también las directrices de empleo, y éstas no serán claras si no lo son también los objetivos. Y, como ya he repetido, la ONU está muy lejos de poder responder adecuadamente al desafío de los tiempos.

La actualidad y la importancia de las actuaciones de la Alianza en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz me han hecho extenderme sobre ellas. En realidad su incidencia en el futuro de la Organización Atlántica ha hecho que apenas cumplidos dos años del establecimiento de su "nuevo concepto estratégico" éste quedase anticuado, y ha exigido modificaciones importantes.

La OTAN debe ser todavía en el futuro un elemento de cohesión de Europa. Lo ha sido durante los largos años de la guerra fría; ahora, la desaparición de la amenaza soviética pudiera alimentar tendencias centrífugas que conducirían a una renacionalización de la defensa de cada nación. Todos conocemos las desastrosas consecuencias a que esto condujo en el pasado.

Otro de los cometidos futuros de la Alianza ha de ser inspirar el desarrollo de la Unión Europea Occidental. Esta organización, a la que ya me he referido, nacida en 1955, pero durmiente durante los años en que dejó en manos de la OTAN la defensa militar de Europa, debe constituir, según Maastricht, el dispositivo de defensa de la Unión Europea; al mismo tiempo se pretende que constituya el pilar europeo de la OTAN. Es, por tanto, uno

de los bloques de construcción de la Europa política, pero no se contraponen a la organización Atlántica, de la que debe recoger la experiencia.

El traslado de la sede de la UEO a Bruselas, y el nombramiento de Embajadores permanentes y Delegados Militares ante esta organización, juntamente con la creación de una Célula de Planeamiento Militar, es decir, de un Estado Mayor, facilitan la relación mutua y el trasvase de las experiencias de la Alianza Atlántica a la Unión Europea Occidental, cuya construcción está aún dando sus primeros pasos en muchos aspectos.

La reducción de fuerzas subsiguiente a la caída del imperio soviético ha aconsejado utilizar el procedimiento del "doble sombrero" o "doble asignación", que consiste en preparar Fuerzas que puedan ser utilizadas en beneficio de una u otra organización, según el ámbito en el que haya que actuar o la organización que resulte más adecuada o eficaz en cada caso.

El naciente Cuerpo de Ejército Europeo es un ejemplo de este enfoque de la doble posibilidad, y abre un nuevo camino hacia el futuro.

En esta densa relación de tareas de futuro, una de las más importantes, y quizá, la más vocacional para la OTAN, es la de restañar la vieja herida de Europa, transformando el antiguo enfrentamiento en cooperación constructiva para un horizonte de paz.

Ya mencioné anteriormente algunos de los esfuerzos que viene realizando la Alianza desde la declaración de Londres: relaciones diplomáticas, contactos militares, asistencia de cuadros de mando de los países del antiguo Pacto de Varsovia a las Escuelas de la OTAN en Roma y Oberammergau, e incluso participación institucional en los foros mismos de la Alianza -Consejo del Atlántico Norte y Comité Militar-. También cité la iniciativa, relativamente reciente, de la Asociación para la Paz.

Es éste un programa prudente y gradual. Constituye un hábil compromiso, que si bien pospone la decisión de aceptar la insistente demanda de los países de la Europa central y oriental por integrarse en la Alianza en pie de igualdad, permite a éstos aproximarse a ella al ritmo que deseen, y reconoce la diversidad de los socios y la igualdad de oportunidades, al tiempo que garantiza una asimilación suficiente de los valores de la comunidad occidental y una suficiente homogeneidad en las estructuras de defensa y en los modos y maneras democráticos. La inclusión de la misma Rusia entre los socios firmantes del Documento Marco resulta tranquilizadora.

Es evidente la trascendencia de este esfuerzo, que intenta compaginar la necesaria evolución ante los retos que ofrece lo que podríamos llamar la “ampliación de Europa”, con el mantenimiento de la cohesión política y la interoperatividad militar de la Alianza.

Creo que este panorama que acabo de describir es suficientemente indicativo de las tareas reservadas a la Alianza Atlántica: de su papel como factor de cohesión, como elemento estabilizador y de equilibrio, como materializador de la conexión transatlántica, como protector y tutor de la construcción de la seguridad y la defensa europeas, como organización regional para el mantenimiento de la paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas, como factor clave para superar la división de Europa a través del diálogo y la cooperación con los antiguos adversarios, como instrumento que garantice una paz protegida en nuestro continente.

Pero el futuro de la Alianza está en manos de sus miembros. Organización profundamente democrática, la Alianza Atlántica no es otra cosa que un conjunto de naciones soberanas. En la medida en que estas naciones, y aquellas que se sumen a su organización, tengan la visión necesaria y la voluntad política para construir el futuro, no desde planteamientos puramente utópicos, sino paso a paso, día a día, con acciones concretas y prácticas, en esa medida, la Alianza seguirá siendo el instrumento eficazísimo que hasta ahora ha sido para edificar la paz. Si sus miembros, por el contrario, no saben estar a la altura de las circunstancias, y carecen de visión o de voluntad política, o despilfarran el capital que les han legado cuarenta y cinco años de solidaridad y esfuerzo, o dejan que se erosione y pierda vigor su estructura militar, puede convertirse en una agrupación internacional inoperante, incapaz de proteger nuestra paz por la disuasión o por la respuesta militar cuando la diplomacia se revele insuficiente. Hasta ahora, ha sabido adaptarse resueltamente a los cambios. Esperemos que siga haciéndolo en el futuro; pero es ésta una tarea de todos y de todos los días. De nosotros depende también, como miembros activos de la Alianza que somos.

Todos nosotros, como ciudadanos de un país democrático, somos también, en mayor o menor medida, responsables. No debemos ver esta tarea de la paz solamente como “observadores críticos”. Las circunstancias históricas hacen de estos esfuerzos una tarea generacional.

LA POLÍTICA DE DEFENSA

MIGUEL PLATÓN

Periodista

Durante las semanas que siguieron a la invasión de Kuwait, en agosto de 1990, los gobiernos de una veintena de países decidieron el envío de fuerzas que hiciesen frente al expansionismo del dictador Saddam Hussein.

El grado de participación en lo que fue, primero, una presión diplomática y militar, y más tarde una guerra tan contundente como breve, no fue uniforme, sino que se caracterizó por lo variable del compromiso. En líneas generales, las posiciones fueron tres:

1.—Los Estados Unidos asumieron el protagonismo de la crisis, tanto por su liderazgo mundial como por la política pro-occidental del Estado kuwaití y la amenaza a las mayores reservas de petróleo crudo del planeta. En consecuencia, enviaron a la zona más de medio millón de soldados, equivalentes a la cuarta parte del total de sus fuerzas armadas. Tales efectivos supusieron más de la mitad del contingente aliado, en términos cuantitativos. Si la comparación se efectúa en términos de capacidad militar, la fuerza norteamericana debió representar en torno al 90 por 100.

2.—Otros países, tanto vecinos y aliados de Kuwait como naciones más alejadas, enviaron combatientes en proporción más reducida, bien por la modestia de sus efectivos —caso de Arabia Saudita—, bien por constituir una parte menos importante de sus fuerzas armadas. Gran Bretaña y Francia, por ejemplo, enviaron unidades terrestres, navales y aéreas, que representaron en torno al diez por ciento de su capacidad.

3.—Por último, una serie de países estuvieron presentes mediante una representación simbólica: fuerzas de control marítimo, situadas en la periferia de la zona de crisis y que, a menos de ser objeto de un improbable ataque, no participarían en los combates.

El gobierno socialista español, presidido por Felipe González, eligió esta última vía. Algo menos de un millar de hombres —el 0,4% de los efectivos de las Fuerzas Armadas españolas, excluida la Guardia Civil— patrullaron el Mar Rojo, el Mar de Omán y el extremo oriental del Golfo Pérsico, a bordo de una fuerza naval que estuvo integrada, durante la mayor parte de la crisis, por una fragata y dos corbetas.

A tenor de la información disponible, el riesgo físico que tales efectivos iban a correr era mínimo, prácticamente nulo, tal y como se demostró en los meses siguientes. Los marinos españoles no iban propiamente a la guerra, a menos que hubiese un cambio de actitud por parte del Gobierno.

Sin embargo, el grado de protesta oficial español fue uno de los más notables entre todos los países implicados: en cierto modo el más airado de todos, en proporción al riesgo asumido. No hubo, claro está, una actitud uniforme, pero sí el número suficiente de casos como para que se constituyese una asociación de padres de marineros, destinada a ejercer presión contra el envío de los buques. Dos jóvenes que cumplían el servicio militar, probablemente influidos por ese clima, desertaron, con lo que fueron procesados y condenados luego por un Consejo de Guerra que se celebró en 1994.

Durante los siete meses de la crisis kuwaití y en particular a lo largo del mes y medio de la guerra, menudearon las actitudes favorables a la inhibición, tanto en manifestaciones públicas como en comunicados de partidos políticos, declaraciones de intelectuales y comentarios de los medios de comunicación, en los cuales no faltaron posturas que suponían un apoyo al tirano iraquí, expresadas a veces de forma bien explícita.

Protestas similares se produjeron en todos los países libres y la discrepancia es, por supuesto, uno de los derechos básicos del ser humano, pero en el caso español existió una patente desproporción entre la importancia de la protesta y el grado de participación en el conflicto. Más allá de las características particulares de la crisis, lo que ésta puso de manifiesto fue la existencia de amplios sectores de opinión contrarios a que España asumie-

se responsabilidades en la defensa del Derecho Internacional y, en general, al uso de la fuerza militar, aunque fuese para hacer frente a una agresión flagrante contra un país miembro de las Naciones Unidas.

Tampoco se trataba de una agresión cualquiera, sino que se producía en la zona que concentra las mayores reservas mundiales de petróleo, energía vital para la economía de un país que carece de suficientes yacimientos, como es el caso de España. El expansionismo de Saddam Hussein, por tanto, no era un suceso remoto, sino que amenazaba de forma directa el nivel de vida y trabajo de los ciudadanos españoles, tal y como ya habían puesto de manifiesto las crisis energéticas de 1973 y 1979-80. Según las encuestas, dicho estado de opinión contrario al empleo de la fuerza contra la agresión fue mayoritario, a pesar de la posición casi unánime adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esa actitud de oposición se mantuvo hasta el momento en que se produjo la victoria aliada y con mucha probabilidad condicionó el grado de participación decidido por el Gobierno, el cual se limitó a la citada presencia de la Armada y a la concesión a las fuerzas aliadas, en particular a los Estados Unidos, de amplias facilidades para la utilización de bases y recursos españoles, incluidas misiones ofensivas a cargo de bombarderos B-52, que utilizaron la base aérea de Morón (Sevilla).

En conjunto, la crisis de Kuwait fue el catalizador que mostró el deterioro a que había llegado la conciencia de defensa en la opinión pública española, concepto que no es lo mismo que el de pueblo español, pero que puede llegar a ser lo mismo, sobre todo a efectos políticos. Tal deterioro es la verdadera cuestión básica a la hora de plantear una política de defensa y por ello resulta necesario citar las causas, múltiples y complejas, que lo han producido.

LA CRISIS DE IDENTIDAD NACIONAL

En esencia, las causas son dos: una cierta desconfianza en la fuerza militar y la puesta en cuestión de los valores colectivos, incluido el de la identidad nacional.

La primera de ellas es el destilado de un proceso histórico que dura, por lo menos, todo este siglo, y cuyos principales hitos fueron los siguientes:

1.–España no participo –salvo la actuación marginal de voluntarios– en las dos guerras mundiales, lo cual evitó a los españoles grandes sufrimientos, pero al mismo tiempo hizo que no compartiesen la misma experiencia que la mayoría de los europeos en las cuestiones básicas que forman una conciencia de defensa: inseguridad de las fronteras, amenaza de un vecino más poderoso, desdichas de la ocupación extranjera y, en definitiva, la necesidad de protegerse para asegurar la paz y la independencia nacionales. Las experiencias negativas –y la guerra es sin duda la más negativa que puede afrontar una sociedad– nunca son deseables, pero enseñan el aprecio por los valores y técnicas de la paz, que en caso contrario parecen normales o poco importantes. Pocos dudan de que la terrible memoria de la Guardia Civil de 1936-39 fue un poderoso estímulo para que los españoles llevasen a cabo, tras la muerte de Franco en 1975, una transición pacífica a la democracia que incluyó la elaboración de una Constitución de consenso.

2.–Los dos últimos grandes conflictos en los que se vió España involucrada fueron de carácter odioso: durante los tres primeros decenios del siglo, la guerra colonial en el Norte de Marruecos; más tarde, la Guerra Civil. En ninguno de ambos casos fue la guerra que, por lo general, une a los pueblos con sus Fuerzas Armadas, la respuesta a una agresión o, una intervención en defensa de los propios intereses o del restablecimiento del Derecho.

3.–El prolongado régimen de Franco fue, en esencia, la dictadura de un General, que contó con el respaldo prácticamente unánime de las Fuerzas Armadas y durante cuyo período éstas últimas extendieron su poder a numerosas parcelas, reservadas de ordinario al poder civil: desde el control de las Fuerzas de Orden Público al desempeño, por parte de mandos de los tres Ejércitos, de numerosos cargos en la Administración Civil, como ministerios no militares, subsecretarías, direcciones generales y gobiernos civiles. Por citar sólo algunos casos: el marino Luis Carrero Blanco controló la presidencia del Gobierno durante más de treinta y dos años, desde su nombramiento como subsecretario a mediados de 1941 hasta su asesinato a finales de 1973, seis meses después de haber sido nombrado presidente; durante algo más de dieciseis años, entre 1957 y 1973, la cartera de Gober-

nación fue desempeñada de forma sucesiva por dos generales (Camilo Alonso Vega y Tomás Garicano Goñi); el general Jorge Vigón fue ministro de Obras Públicas; militares del Cuerpo Jurídico como Marino Navarro Rubio y León Herrera Esteban fueron, respectivamente, ministros de Hacienda y de Información y Turismo. El segundo de ellos había sido antes subsecretario de Turismo, durante la época en que otro miembro del mismo cuerpo jurídico era director general de Cinematografía y Teatro. Hasta el Instituto Nacional de Estadística llegó a tener como director general, a comienzos de los años setenta, a un teniente coronel de la Guardia Civil (Benito Martínez-Echevarría Ortega).

No pocos de los citados ejercieron su cargo con dignidad, incluso con brillantez —el Plan de Estabilización de Navarro Rubio, en 1959, ha pasado ya a la historia de España como una de las decisiones políticas más acertadas que se hayan tomado jamás— y muchos de ellos tampoco se caracterizaron como duros o reaccionarios, sino con cierta frecuencia más bien al contrario. Pero en conjunto representaban todo un empacho de militarismo que, necesariamente, generaba rechazo. Al mismo tiempo, la política de Defensa fue una parcela reservada al mundo militar, sin otra participación civil que los limitados debates de unas Cortes poco representativas y las deliberaciones del Consejo de Ministros, reservadas por su propia naturaleza.

4.—El fracasado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y, en general, los planes más o menos serios de involución, durante los primeros años del régimen democrático, afectaron de forma considerable al prestigio de las Fuerzas Armadas, a pesar de que la inmensa mayoría de sus mandos permaneciesen en todo momento fieles al poder constituido.

5.—Los jóvenes políticos de izquierda que se convirtieron en oposición en 1977 y llegaron al poder en 1982 tenían en principio, salvo excepciones, una actitud de prevención frente a unas Fuerzas Armadas que, a fin de cuentas, habían sido el Ejército de Franco: los sucesores en línea directa del Ejército Nacional que había derrotado a la izquierda durante la Guerra Civil. Esa actitud tenía mucho más de libre elección ideológica que de biografía personal, puesto que los gobiernos socialistas han estado compuestos, en su gran mayoría, por hijos de padres que formaron en el banco nacional, no en el republicano, incluidos Felipe González y Alfonso Guerra. En cualquier caso, su política tendió, desde 1982, al debilitamiento de lo

que consideraban *poder militar*, hasta el punto de causar la desmoralización de numerosos militares profesionales y debilitar aún más, tanto por acción como por omisión, la conciencia nacional de defensa. La desconfianza de muchos políticos frente a los militares profesionales ha sido una constante de los dieciocho años de democracia, tal y como ha reconocido el propio Rey de España, comandante supremo de las Fuerzas Armadas: “He pasado buena parte de mi tiempo intentando eliminar las eternas sospechas que levanta el Ejército entre los políticos. Tanto más cuanto que son sospechas sin fundamento real”⁽¹⁾.

6.—Durante mucho tiempo, con presencia acusada en los medios de comunicación y sin que pueda decirse que el fenómeno ha desaparecido del todo, el sustrato ideológico de la izquierda fue el marxismo. Cuando este último era asumido de manera radical (partidos comunistas y asimilados), su choque con las Fuerzas Armadas era inevitable. Los Ejércitos, en todo el mundo, son los Ejércitos de la Nación, en tanto que el marxismo predicaba la solidaridad internacional de clase. En consonancia con tal doctrina, existió un patente recelo frente a unas Fuerzas Armadas que, como las españolas, asumían los valores tradicionales —incluida la Religión— y se caracterizaban por su marcado anticomunismo. Los marxistas han sido, con los fascistas y los nazis, los regímenes que más han militarizado sus sociedades, pero esa práctica estuvo acompañada de una pretensión *pacifista* orientada en una sola dirección: la fortaleza militar de sus oponentes políticos. A pesar de lo grosero de tal dialéctica, durante la Guerra Fría alcanzó cierto éxito a la hora de movilizar ciudadanos poco informados, en particular jóvenes. Todavía hoy, la estrategia de una formación como Izquierda Unida, en materia de Defensa, tiende al debilitamiento de las Fuerzas Armadas, tanto en el orden material como en el moral. Los socialistas pueden tomar medidas de gobierno que produzcan ese efecto, pero al menos hace ya largos años que han retirado ese mensaje de su discurso. Por lo menos del discurso público, en el que por el contrario son frecuentes las declaraciones en favor de unos Ejércitos bien dotados, para cumplir misiones que la Constitución les encomienda.

(1).—José Luis Vilallonga. *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*. Editorial Plaza y Janés. Barcelona, 1993. Pág. 155.

El efecto desmovilizador de algunas de esas causas se ha producido, en ocasiones, con bastante retraso. En 1981, por ejemplo, hacía ya más de dos años que estaba en vigor la Constitución, que reconoce la objeción de conciencia, pero el golpe de Estado apenas sí tuvo efecto en el rechazo del servicio militar. Lo mismo ocurrió cuando, un año más tarde, se produjo el ingreso de España en la OTAN, protestado entonces por todos los partidos de izquierda, incluido el PSOE. Fue también en esa Época cuando las Juventudes Socialistas realizaron sus mayores campañas antimilitares. El problema sólo alcanzó una magnitud preocupante hacia 1990, es decir, cuando la Guerra Fría había terminado, el efecto disuasor y pacífico de una institución como la OTAN resultaba evidente, la Guerra del Golfo mostraba la necesidad de hacer frente a eventuales agresiones y los Ejércitos españoles se prodigaban en acciones humanitarias por cuatro continentes, en el marco de actuación de las Naciones Unidas.

Por ello, más que en los avatares históricos, compartidos con otros muchos países, hay que buscar las causas en la evolución de la sociedad española. Una sociedad que sólo apoyó la intervención en el Golfo cuando se produjo la rápida victoria aliada, a pesar de que tenía grandes intereses en juego y de que ni un solo español participaba en los combates. Por el contrario, la sociedad norteamericana, a pesar del *síndrome* de Vietnam y de sufrir la mayor parte de las bajas que tuvieron los aliados, apoyó la política de su gobierno en un porcentaje del 91 por 100.

En parte, el problema es de orden moral. La transición a la democracia y la posterior acomodación de la nueva clase política generó, de forma sucesiva, una crisis de autoridad, una sociedad permisiva y el auge de una filosofía materialista que admira el éxito. En definitiva, el hedonismo instaurado como norma de conducta. Semejante modelo es el polo opuesto de las virtudes militares: abnegación, espíritu de sacrificio y compañerismo.

LA IDENTIDAD NACIONAL

También ha hecho crisis el sentimiento de identidad nacional, resultado de una falta de asimilación de la historia reciente de España. Ni la Guerra

Civil, ni el régimen de Franco, han sido objeto hasta ahora de una interpretación equilibrada –lo que es lo mismo que decir veraz– en el discurso público. Un discurso que no es sólo el discurso de los políticos, sino también el del conjunto de los creadores de opinión, desde los medios de comunicación a las actividades culturales. Las pocas iniciativas de ese tipo –como la exposición sobre la Guerra Civil– se produjeron en su mayor parte durante los gobiernos de UCD y ya entonces resultaban minoritarias, frente al recurso mayoritario a un cierto maniqueísmo, que hizo opinar a pensadores como Julián Marías –propagandista republicano en la guerra y antifranquista ejerciente durante toda la dictadura– que se había producido un retroceso en la comprensión de la historia reciente de España.

Aunque, a tenor del estado actual de la investigación y del trabajo de los jóvenes universitarios, es posible que haya comenzado la superación de ese maniqueísmo, durante mucho tiempo la mayoría de la izquierda cometió la torpeza de identificar nación española con franquismo. Ese error sería fomentado y utilizado por los partidos nacionalistas, cuyo proyecto político requiere la destrucción previa de la legitimidad histórica y política de concepto de España. Aunque se ha atenuado algo durante los últimos años, todavía perviven creadores de opinión que evitan cuidadosamente –hasta bordear el ridículo– la palabra España, o el término *nacional* para referirse a lo español. Hablan en su lugar de *Estado español* o de ámbito *estatal*. Hubo que aguardar al mes de abril de 1991 para que el nuevo ministro socialista de Defensa, Julián García Vargas, reivindicase la utilización de la palabra Patria. Como suele ocurrir, la terminología no es inocente: muchos consideran arriesgar la vida por la Patria o por España; ponerla en juego por el *Estado* resulta, en cambio, más problemático. Ese empeño por la desnacionalización de España –a cargo de quienes rechazan su personalidad histórica, sea desde un cierto izquierdismo cultural o desde el separatismo, como bien ha señalado Julián Marías– ha contribuido a minar la disposición de muchos jóvenes por asumir compromisos destinados a preservar la identidad colectiva, como es el caso del servicio militar.

Los pensadores de la izquierda han comenzado ya a ocuparse de este problema. Andrés de Blas, un catedrático de Teoría del Estado afín al Partido Socialista –es uno de los más asiduos colaboradores de la editorial Sistema, por ejemplo– lo ha abordado con cierta extensión. “Por razones complejas –ha escrito– la deslegitimación del franquismo se prolongó, por lo

menos hasta 1982, en la parcial deslegitimación del Estado. La suprema irresponsabilidad desplegada ante este tema por la dictadura y sus soportes sociales se vio acompañada por la inevitable irresponsabilidad de una oposición antifranquista que no siempre supo marcar las distancias entre un régimen dictatorial, un Estado profundamente penetrado por la lógica de la dictadura y una nación de preferente carácter político, la española, con una larga historia –historia liberal en el grueso del siglo XIX y el primer tercio del XX– a sus espaldas. Se jugó entonces la arriesgada apuesta de enfrentar la legitimidad democrática a la legitimidad histórica de un viejo Estado liberal. El resultado de ello, en combinación con la dinámica propia de unos remozados nacionalismos periféricos que supieron convencer a significados sectores del electorado vasco y catalán de las ventajas inherentes a una situación de singularidad, sería la consolidación de unas significativas opciones nacionalistas empeñadas en construir su hegemonía con los jirones de la legitimidad arrancados al Estado y la nación españoles. El lapso de tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución hasta hoy debería haber sido suficiente para una normalización de la situación. No ha sido así” (2).

De Blas plantea de ese modo el efecto que ciertos nacionalismos regionales han tenido en el deterioro de la conciencia nacional. Así ha ocurrido en la medida en que han contribuido, sobre todo en algunas comunidades autónomas, a la falsificación de la historia, tanto la reciente como la antigua, y a introducir un considerable grado de confusión adicional. Tampoco en este ámbito las aguas se han serenado, sino al contrario. En 1993, otro autor al que en modo alguno podría tacharse de franquista, como el barcelonés Rafael Abella, se consideró obligado a escribir un libro que combatiese los mitos dominantes sobre el final de la Guerra Civil en la capital catalana. Su preocupación básica fue mostrar la verdad histórica: que los catalanes estuvieron, como los demás españoles, divididos a la hora de prestar su apoyo a un bando o a otro, así como que muchos de los que tomaron partido por Franco lo hicieron porque su vida corría peligro a causa de no pertenecer a la izquierda.

(2).–Andrés de Blas Guerrero. *Legitimidad y Estado autonómico*. El País, 29 de enero de 1993. Pág. 16.

En los casos más radicales, se ha producido la negación de la nación española, la más antigua de Europa, madre de uno de los cinco idiomas oficiales de las Naciones Unidas (de hecho es la segunda lengua mundial, lo que constituye el principal activo de España en el concierto de las naciones), en beneficio de proyectos más o menos iluminados y hasta expansionistas. Todo ello, en pleno proceso de integración europea.

La imposición de lenguas regionales, por medio de unas leyes de *normalización* y la práctica obligatoria de la *inmersión lingüística* en los centros públicos, constituye la más grave experiencia contemporánea de *ingeniería social* en nuestro país y ha contribuido asimismo a la crisis de identidad, en la medida en que pone obstáculos al vehículo secular y común entendimiento. “El nacionalismo radical —escribe Abella en la obra citada— ha ejercido y está ejerciendo los atributos más característicos del totalitarismo: discriminación, marginación, exclusión. Se ha discriminado a escritores catalanes que han hecho su obra en lengua castellana; se ha tenido el valor de calificar de *delito de lesa patria* el que una escritora catalana de impecable trayectoria antifranquista escribiera una novela en lengua castellana. Y de forma más o menos sutil se marginan de cargos a personas de probada eficacia por no hablar catalán... El nacionalismo radical ha conducido a calificar al castellano de *lengua extranjera* en un intento de erradicación de la lengua de Cervantes, encubierto en la llamada normalización”⁽³⁾.

Abella llama asimismo la atención por la circunstancia de que esos nacionalismos son las únicas instancias políticas que no han superado la funesta tradición de las guerras civiles. Subraya que los premios literarios de la democracia, como el Cervantes y el Príncipe de Asturias, han premiado por igual a escritores de los dos bandos de la última guerra, mientras que “para vergüenza propia”, el Premio de Honor de Letras Catalanas no fue adjudicado a Josep Pla, “el máximo prosista catalán de este siglo”, quien prestó su apoyo a la España de Franco.

La observación de Abella no es irrelevante y se extiende a los símbolos. Los dos grandes sectores españoles contendientes en la Guerra Civil, en cierta medida representados en la España democrática por Unión de

(3).—Rafael Abella. *Finales de enero, 1939. Barcelona cambia de piel*. Editorial Planeta. Barcelona, 1992. Págs. 199 y 200.

Centro Democrático, el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Comunista de España-Izquierda Unida y el Partido Popular, han renunciado de forma expresa y hasta radical a recuerdos y conmemoraciones de la contienda. En sentido general podría afirmarse que han cortado amarras con un pasado que no desean volver a repetir. La excepción, en estos años, la han constituido los nacionalismos. Las alusiones a la Guerra Civil son frecuentes, por ejemplo, en actos del Partido Nacionalista Vasco y existen incluso monumentos escultóricos al *gudari* (miliciano) en sus *batzokis* (sedes sociales). Un ejemplo se encuentra en el de Baracaldo (Vizcaya), inaugurado en los años ochenta. Asimismo, la Generalidad de Cataluña ha declarado *diada nacional* el 11 de septiembre, que conmemora la derrota de Barcelona en una guerra civil –la de Sucesión– que tuvo lugar hace casi tres siglos. Bien es cierto que un disparate aún mayor tuvo lugar, durante los primeros años de la democracia, en el corazón de Castilla, al reivindicar como esencia política otra derrota, la de los Comuneros, que tuvo lugar a comienzos del siglo XVI. Sin embargo, los sucesivos gobiernos de la comunidad autónoma de Castilla-León se encargaron muy pronto de ponerle sordina y las autoridades dejaron de acudir a la plaza de Villalar (Valladolid), en la que fueron decapitados los dirigentes de aquella rebelión dirigida contra el joven monarca Carlos I y su Corte de extranjeros.

Semejante clima termina por generar actitudes que dañan a la defensa nacional. No es casual, por ejemplo, que el País Vasco se encuentre a la cabeza en cuanto al porcentaje de jóvenes que se declaran objetores de conciencia, ni que haya sido allí donde comenzaron a aparecer *insumisos*, es decir, quienes se niegan no sólo a cumplir el servicio militar, sino también a realizar una prestación social sustitutoria. Según datos oficiales de 1993, de 8.674 reclutas se declararon objetores de conciencia 4.820. Ello supone que rechazaron el Servicio Militar el 55,5 por 100 de los jóvenes, frente a una media nacional del 32,5. Varios ayuntamientos vascos, con mayoría de partidos nacionalistas como Herri Batasuna y Eusko Alkartasuna, se han negado a realizar las tareas de reclutamiento a que están obligados por las leyes.

Tampoco fue casualidad que en Cataluña y el País Vasco –junto con Navarra y Canarias– triunfase el *no* en el referéndum sobre la OTAN que tuvo lugar en marzo de 1986. Con ello se produjo una paradoja tan singular como significativa: quienes más proclamaban su *europaidad* votaron contra

ella a la hora de tener que asumir un compromiso. Con ello se definieron como menos europeístas que el resto de España, puesto que pocas opciones resultan más decisivas que la política de seguridad.

EL SERVICIO MILITAR

Uno de los aspectos en los que la crisis ha incidido con mayor fuerza ha sido en el Servicio Militar. Este último, sobre todo por falta de presupuesto, nunca logró adaptarse a las necesidades de la Defensa. Sólo unidades muy determinadas, o de carácter especial, se han podido beneficiar de una instrucción acorde a las exigencias de su época. En el resto, la limitación de los medios se ha unido a una falta de entusiasmo cada vez más acusada.

La duración del período de permanencia en filas, que era de quince meses durante los años setenta, es en la actualidad de nueve. A pesar de ello, algunas fuerzas políticas han reclamado un mayor acortamiento y, sobre todo, está abierto el debate sobre la sustitución de las Fuerzas Armadas actuales —que se componen en un 70 por 100 de soldados de reemplazo— por otras con mayor porcentaje de profesionalización, o incluso que estuvieran integradas sólo por soldados profesionales, como ocurre en los Estados Unidos y Gran Bretaña. De momento, existe ya el objetivo de llegar al año 2000 con un 50 por 100 profesional.

Aunque en buena medida se trata de una cuestión de carácter técnico y operativo, la polémica hunde sus raíces en el debilitamiento de la conciencia de defensa, que ha disparado las solicitudes de reconocimiento de la objeción de conciencia, como puede observarse en el cuadro número 1, elaborado con los datos de la Oficina de Prestación Social de la Objeción de Conciencia, un organismo que depende del ministerio de Justicia e Interior.

Cuando se escribe este libro, en torno a la mitad de los jóvenes se declaran objetores, lo que significa la proporción más alta de Europa y ello —conviene resaltarlo una vez más— cuando la actuación de los Ejércitos españoles, tanto por su neutralidad política como por la dimensión humanitaria y heroica de las misiones que realizan fuera de nuestras fronteras, se caracteriza por una acusada ejemplaridad. Es posible, desde luego, dudar

de la sinceridad de no pocos objetores. A finales de 1992, dieciseis de ellos se presentaron a la convocatoria de tropa y marinería profesional. Otros, años antes, lo habían hecho a las plazas de guardias civiles ⁽⁴⁾. Asimismo, parece evidente que en ese crecimiento de la objeción tuvo una importancia decisiva el hecho de que, durante más de diez años, sólo una minoría fueron reclamados para cumplir la Prestación Social Sustitutoria.

La experiencia histórica indica que, en caso de sufrir una agresión, la práctica totalidad de los que hoy se declaran objetores defenderían su país con similar o mayor empeño que los cumplidores del Servicio Militar. Pero si ese momento llega alguna vez, sería difícil no imputar alguna responsabilidad a la extensión previa de un espíritu no combativo. Así ocurrió, al menos, durante los años treinta, cuando los movimientos pacifistas y objetores de una parte de las sociedades francesa y británica estimularon el afán bélico de Hitler, quien con fuerzas inferiores derrotó en 1940 a Francia y un Cuerpo Expedicionario británico.

El rechazo al Servicio Militar, asimismo, ha conocido un nuevo impulso con la aparición de los *insumisos*. En febrero de 1989, un grupo de 65 jóvenes anunciaron que no sólo rechazaban el Servicio Militar, sino también la Prestación Social Sustitutoria, es decir, que se negaban a efectuar servicio alguno a la comunidad. Cuatro años más tarde, el número de *insumisos* ascendía ya a 3.500, de los que 1.575 procedían del País Vasco y Navarra, según cifras de grupos antimilitares publicadas en la prensa diaria. La *insumisión* es un delito y quienes actúan de esa forma terminan siendo condenados por un tribunal –civil, por supuesto-, pero se mantiene una campaña en favor de la *insumisos*, gracias a la simpatía que encuentran en algunos medios de comunicación.

El problema, tanto en el caso de los objetores como sobre todo de los *insumisos*, es que apenas si se perciben acciones, por parte de las autoridades, para estimular la conciencia de defensa de la sociedad en general y de los jóvenes en particular. La evolución de la objeción de conciencia, en todo caso, muestra la ineficacia del ministerio de Defensa y, en conjunto, de la acción del Gobierno. Es posible incluso que exista ya toda una generación *perdida*, que roto el eslabón existencial y afectivo entre la sociedad española y el Servicio Militar.

(4).–ABC, 14 de febrero de 1993. Pág. 35.

En la crisis ha influido, asimismo, la circunstancia de que el Servicio Militar nunca fue capaz de adaptarse a lo que en teoría es su misión: ni a las necesidades reales de la Defensa Nacional, ni a la disposición e idiosincrasia de los jóvenes, aunque este último punto siempre estuvo matizado por el liderazgo y la personalidad del mando correspondiente. La situación ha llegado a un punto en el cual una parte significativa de los mandos militares han comenzado a apostar por la total profesionalidad de las Fuerzas Armadas.

Algunos proponen esa fórmula desde hace tiempo, con argumentos de carácter técnico y operativo: tanto la revolución tecnológica como las doctrinas vigentes no requieren el empleo de grandes masas de maniobra dotadas con armas ligeras y a las que se haya impartido una instrucción elemental. Por el contrario, tanto la disuasión como el combate actuales lo protagonizan redes electrónicas y sistemas de armas complejos, que requieren un alto grado de instrucción y experiencia. Entre quienes más han insistido en la necesidad de un Ejército profesionalizado se encuentra el teniente general Juan Cano Hevia, para quien “está claro que en nuestra época son, al menos, cuestionables los Ejércitos basados en el Servicio Militar obligatorio de tiempo reducido”⁽⁵⁾.

Otros han perdido la confianza en que resulte posible enderezar los efectos desmovilizadores que ha ejercido sobre el Servicio Militar la política de los últimos años. Admiten la influencia desfavorable de ciertas tendencias sociales y políticas, así como la ausencia de iniciativas destinadas a mantener y fortalecer la conciencia de defensa, pero entienden que el dato básico ha sido la falta de determinación para cumplir el modelo contemplado en las leyes vigentes.

El crecimiento vertiginoso de la objeción, por ejemplo, habría sido el resultado de la práctica inexistencia de la Prestación Social Sustitutiva. Durante el decenio de los ochenta, la elección real no consistía en preferir un servicio civil al militar, sino cumplir este último o no hacer nada. Quienes se declararon objetores pudieron quedarse en casa, a la espera de que la Administración los destinase a una plaza donde pudieran cumplir la Prestación Social. En algunos casos, la espera duró casi diez años, puesto que

(5).—Forum Universidad-Empresa. *Debate sobre el Servicio Militar*. Madrid, 1987. Pág. 21.

cuando fueron llamados tenían 30 años. Cuando, a finales de diciembre de 1991, entró en vigor la actual Ley del Servicio Militar, se produjo el caso real de que jóvenes que habían empezado poco antes a cumplir la prestación fueron declarados exentos por haber cumplido la edad citada, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley ⁽⁶⁾.

Las cifras muestran de forma inequívoca que el auge de la objeción ha sido un producto de la etapa de gobierno socialista. No fue, en modo alguno, una cuestión heredada: entre 1979 y 1985 se declararon objetores 190.748 jóvenes, lo que significa una medida anual de 1.535, inferior al uno por ciento del contingente. El problema constituye una de las peores herencias que dejaron a España dos ministros particularmente nefastos: el de Defensa Narcís Serra (1982-91) y el de Justicia Fernando Ledesma (1982-88). Debido, en una buena parte, a la inercia acumulada, a mediados de los años noventa todavía estaba lejos de haber sido resuelto. Todavía en 1991, frente a casi treinta mil jóvenes que se declararon objetores sólo la décima parte –2.823– se incorporaron a realizar la Prestación Social Sustitutiva, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, un organismo que depende del ministerio de Justicia. Durante los años siguientes se ha realizado un esfuerzo, por parte de numerosas administraciones, para disponer de mayor número de puestos, pero el fuerte alza de la objeción ha desbordado las previsiones.

Una paradoja adicional es que el aumento del número de objetores ha tenido lugar en unos años caracterizados por una reducción de la dureza del Servicio Militar. A comienzos de los años ochenta, el tiempo de permanencia en filas continuaba siendo de 18 meses en la Armada y de 15 en los Ejércitos de Tierra y Aire, si bien era frecuente que los soldados fuesen licenciados entre uno y dos meses antes de cumplir ese plazo. En la actualidad, sólo son nueve meses. Desde 1986, asimismo, se adelantó la edad de incorporación a filas, con el fin de paliar los problemas de acceso al mercado laboral y a pesar de que ello suponía una merma de las capacidades físicas y psíquicas de la tropa. Hasta los años setenta, la edad de incorporación se mantuvo en los 21 años. Desde mediados de los ochenta, los jóvenes que cumplen el Servicio Militar deben presentarse en el cuartel durante el año en que cumplen 19.

(6).–ABC, 10 de enero de 1992. Pág. 21

Existen, por otra parte, actitudes políticas que favorecen la objeción de conciencia y, por lo tanto, debilitan el Servicio Militar. Algunas de ellas son doctrinales. Los partidos que mantienen posiciones separatistas, como el Nacionalista Vasco, *Eusko Alkartasuna*, *Herri Batasuna* o *Esquerra Republicana de Catalunya*, generan una actitud hostil contra unas Fuerzas Armadas que tienen entre sus misiones constitucionales preservar la unidad nacional. En el caso de Convergencia Democrática de Cataluña, el partido que encabeza el presidente de la Generalidad, Jordi Pujol, la posición es ambigua: sus Juventudes Nacionalistas han acentuado durante los últimos años un discurso radical que puede tener efectos similares al de los partidos citados más arriba.

Otras actitudes negativas se producen en grupos políticos de ámbito nacional y su raíz es ideológica. El caso más importante es el de Izquierda Unida. El programa de esta coalición —dominada por el Partido Comunista de España— para las elecciones del 6 de junio de 1993 incluyó la eliminación del Servicio Militar obligatorio. Para el supuesto de que no fuera posible, proponía una nueva Ley de Objeción —destinada con toda probabilidad a ofrecer mayores *facilidades*— y, mientras tanto, otorgaba “apoyo a los insumisos”⁽⁷⁾.

Incluso en el caso de los grandes partidos nacionales es posible advertir políticas equívocas. La Generalidad valenciana, dominada hasta mayo de 1995 por el Partido Socialista Obrero Español, estableció a comienzos de los noventa una Oficina de Información para objetores, cuya labor real consiste en facilitar los trámites legales a los jóvenes que no desean cumplir el servicio militar. Cabe añadir que las comunidades autónomas carecen de competencia alguna relacionada con la Defensa, por lo que el funcionamiento de dicha Oficina es un gasto público de difícil justificación. El gesto más sorprendente, no obstante, se produjo en el Partido Popular. En 1994 se declaró objetor el nuevo presidente de sus Nuevas Generaciones, Pedro Calvo, quien de forma reiterada ha efectuado afirmaciones peregrinas respecto al Servicio Militar, los Ejércitos y la Defensa Nacional.

No todos los efectos de la objeción son negativos, jefes, oficiales y suboficiales en activo, destinados en unidades operativas, han destacado la

(7).—*El País*, 25 de abril de 1993. Pág. 17.

mejor disposición de la tropa que tienen ahora a sus órdenes. El grueso de los reclutas conflictivos se han declarado objetores y la actitud de los soldados actuales resulta mucho más positiva. Por su novedad, asimismo, llama la atención el espíritu militar que resulta perceptible en la generalidad de las mujeres que han ingresado de forma voluntaria en las Fuerzas Armadas. Pero resulta evidente que el modelo real de Servicio Militar tiene poco que ver con el modelo oficial establecido por las leyes, que siempre consideraron a la objeción como un aspecto marginal que no tendría incidencia significativa en la disposición de los jóvenes a realizar sus deberes militares.

Si el modelo ha fracasado no ha sido únicamente por su falta de adecuación, sino también porque la Administración Pública no puso los medios razonables que resultaban necesarios. Debido a ello desde 1993, cuando todavía no se cumplían dos años de la entrada en vigor de la actual Ley del Servicio Militar, se habla ya de su reforma. En marzo de 1995, el presidente del PP, José María Aznar, declaró en la prensa que si llega a gobernar reducirá la duración del servicio en filas a seis meses.

LA ESCASEZ DE MEDIOS

Junto con la crisis de conciencia de Defensa, el otro gran problema de la política nacional en esta cuestión es la crónica escasez de medios. No es un problema reciente, pero sí la tendencia acusada a reducir lo que siempre estuvo en una situación precaria.

Hasta comienzos de los años sesenta, los bajos presupuestos de la Defensa se debían a la débil economía nacional y a una política de seguridad exterior pacífica, muy alejada de cualquier alarde agresivo. Esta política ha sido la mantenida —con la única excepción de la Guerra de Marruecos— por todos los regímenes políticos españoles de este siglo: la Monarquía, la República, los gobiernos de la actual Democracia y también el general Franco, cuya política no destacó precisamente por su belicosidad militar.

Durante los años sesenta y de forma expresa, según ha relatado quien fue por entonces ministro de Hacienda, Mariano Navarro Rubio, los gastos de Defensa se mantuvieron bajos de forma deliberada, para ayudar al desa-

rollo económico. En los setenta, durante los años culminantes de la transición, las crisis sucesivas producidas por el alza del precio del petróleo fueron paliadas, en parte, con la reducción de las inversiones militares.

Según los cuadros comparativos publicados por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, en 1975 España gastaba en Defensa 48 dólares *per cápita*, cifra inferior a la de todos los países europeos, salvo Irlanda (41 dólares) y Rumanía (33). Italia, por ejemplo, gastaba 84 dólares y Francia, potencia nuclear, 264. En relación a la capacidad económica, el gasto español representaba el 1,8 por 100 de su Producto Interior Bruto, lo que era de nuevo una cifra inferior a la de todos los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia —excepto Rumanía, que gastaba el 1,7 por 100— y la mayoría de los neutrales. En el caso italiano, el porcentaje sobre el PIB era del 2,6 y en el francés, del 3,9⁽⁸⁾.

El porcentaje subió de forma ligera a finales de los setenta, debido al fuerte aumento —generalizado en la economía española— de salarios y precios, en tanto que el PIB apenas si creció. Si se toma como elemento de comparación la cuantía de los presupuestos del ministerio de Defensa, en relación con el PIB (aunque ello no coincide con el concepto OTAN de gastos de Defensa), los gobiernos de Unión de Centro Democrático lo dejaron en 1982 en un 2,09 por 100. Subió hasta el 2,22 por 100 en 1985 y desde entonces ha descendido de forma ininterrumpida. Durante la segunda mitad de los ochenta ello no representó un descenso significativo de la capacidad económica de las Fuerzas Armadas, debido al fuerte crecimiento de la economía española. El problema acuciante se planteó a comienzos de los noventa, cuando llegó una nueva crisis. Durante los últimos años, la cuantía inicial de los presupuestos del ministerio de Defensa se ha establecido en torno al 1,2 por 100.

La evolución de los presupuestos durante los últimos catorce años, tanto en pesetas corrientes como en valor constante de la moneda y porcentajes relativos sobre el conjunto de la economía puede apreciarse en el Cuadro número 2.

(8).—Balance Militar 1978-79, publicado en revista *Ejército*, nº 466. noviembre 1978. págs. 163 y 164.

CUADRO NUM. 2

PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA ⁽⁹⁾

Miles de Millones

| <i>Año</i> | <i>Pesetas corrientes</i> | <i>Pesetas de 1982</i> | <i>%sobre PIB</i> |
|--------------|---------------------------|------------------------|-------------------|
| 1982 | 409.284 | 409.284 | 2,09 |
| 1983 | 478.334 | 426.284 | 2,15 |
| 1984 | 552.834 | 442.820 | 2,20 |
| 1985 | 618.631 | 455.312 | 2,19 |
| 1986 | 630.984 | 426.545 | 1,95 |
| 1987 | 704.077 | 452.017 | 1,95 |
| 1988 | 762.061 | 466.38 | 1,90 |
| 1989 | 817.913 | 468.664 | 1,82 |
| 1990 | 870.433 | 467.423 | 1,74 |
| 1991 | 858.334 | 435.175 | 1,57 |
| 1992 | 785.883 (822.089) | 376.438(393.781) | 1,37 |
| 1993 | 755.170 | 345.868 | 1,24 |
| 1994 | 805.482 | 351.996 | 1,26 |
| 1995 | 886.100 | 363.329 | 1,27 |
| (enero 1995) | (811.718) | (340.516) | (1,19) |

(9).--*Revista Española de Defensa*, Octubre 1991, Pág 7; y elaboración propia. Las cantidades que figuran son las aprobadas por las Cortes en la Ley de Presupuestos de cada año. En 1992, las dotaciones para mutilados pasaron a Clases Pasivas. Ese año figuran las dos cifras a efectos comparativos. Asimismo, en enero de 1995, el Gobierno dispuso un importante recorte sobre las previsiones iniciales y de nuevo se incluyen las dos cifras. Para determinar la cifra de pesetas constantes en 1995 se han estimado una inflación del 4 por 100. El porcentaje sobre PIB se ha calculado de acuerdo con las cifras y previsiones incluidas por el ministerio de Economía y Hacienda en las memorias presupuestarias anuales.

El doble proceso de reducción de gastos militares y aumento de la intervención estatal ha producido un brusco descenso de la participación de la Defensa en los Presupuestos. La evolución de los últimos decenios se muestra en el Cuadro número 3. El pequeño repunte de 1975 se debió a los gastos extraordinarios producidos por la crisis del Sahara.

El concepto de gasto en Defensa, no obstante, es más amplio que el del presupuesto ministerial. El criterio OTAN de gasto militar muestra en todo caso que España gasta menos de la mitad que la media de la Alianza. De hecho ocupa el último lugar de la tabla, puesto que Luxemburgo no tiene propiamente un Ejército. La comparación con 1989 muestra la magnitud de la reducción del gasto que ha supuesto el final de la Guerra Fría.

CUADRO NUM. 4

PORCENTAJE DE LOS GASTOS DE DEFENSA SOBRE EL PIB

| | Precios Constantes | | | | | |
|---------------------------|--------------------|------|------|------|------|------|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| Estados Unidos | 5,9 | 5,7 | 5,0 | 5,2 | 4,8 | 4,4 |
| Grecia | 5,7 | 5,8 | 5,4 | 5,6 | 5,5, | 5,6 |
| Turquía | 4,7 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| MEDIA PONDERADA OTAN | 4,7 | 4,5 | 5,0 | 5,1 | 3,8 | 3,5 |
| Reino Unido | 4,2 | 4,0 | 4,1 | 3,8 | 3,6 | 3,5 |
| Francia | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,4 | 3,4 | 3,3 |
| Portugal | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 2,9 | 2,9 |
| Holanda | 3,0 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,3 |
| Noruega | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,9 |
| Alemania (RFA hasta 1990) | 2,8 | 2,8 | 2,3 | 2,2 | 1,9 | 1,8 |
| Bélgica | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,0 | 1,9 | 1,9 |
| Dinamarca | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,9 |
| Italia | 2,2 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Canadá | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| España | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,6 |
| Luxemburgo | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,2 |

La comparación de los gastos militares españoles con la media ponderada de la OTAN es también un dato significativo, que puede apreciarse en el Cuadro núm. 5. La Defensa nunca les ha supuesto a los españoles –por lo menos durante los últimos cuarenta años– una carga pesada, sino todo lo contrario. Cuando la comparación se efectúa en valores absolutos, en lugar de relativos, el resultado es similar. Sólo las economías de Portugal y Turquía, aunque por muy poco, gastan en Defensa menos dinero por habitante, como puede apreciarse en el Cuadro núm. 6.

La caída del comunismo ha supuesto una reducción considerable de la amenaza que desde finales de los años cuarenta pesaba sobre la Europa no sometida a la Unión Soviética, hasta el punto de que los estrategas ya no hablan de amenazas, sino de riesgos. Pero no ello no implica la desaparición de los conflictos armados. La Guerra del Golfo, a comienzos de 1991, fue en numerosos aspectos el mayor enfrentamiento que ha tenido lugar en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo ha sido el de mayor intensidad de cuantos se han producido nunca. La guerra civil en la antigua Yugoslavia, asimismo, es la peor crisis sufrida en Europa desde 1945.

Todos los países de la OTAN –salvo alguna excepción no significativa– han reducido de forma sustancial sus presupuestos militares, pero ninguno ha llegado a los extremos de España. Las Fuerzas Armadas de los aliados, por otra parte disponían con carácter general de equipos de primera calidad, que son los que mantienen en detrimento de los más antiguos, en tanto que España padecía carencias graves que sólo en pequeño número podrán ser resueltas.

La consecuencia de esta política es que las Fuerzas Armadas españolas están, salvo excepciones, peor dotadas que sus homólogas europeas. La negociación sobre reducción de fuerzas convencionales que tuvo lugar en Viena, culminada por el Tratado firmado en París en noviembre de 1990, mostró que los efectivos materiales españoles estaban por debajo de los límites fijados para una situación de relativo desarme. Las diferencias con otros países eran con frecuencia muy grandes, como puede verse en el Cuadro núm. 7, tomado de una publicación oficial⁽¹⁰⁾.

(10).–*Revista Española de Defensa*. Octubre, 1990. Pág. 47.

CUADRO NUM. 7

MATERIAL MILITAR POR MILLON DE HABITANTES
UNIDADES

| | Tanques | Vehículos Acorazados | Aviones de Combate | | |
|--------------|----------------|-----------------------------|---------------------------|--------------|----|
| Alemania RFA | 82 | Bélgica | 115 | Reino Unido | 18 |
| Holanda | 63 | Holanda | 100 | Bélgica | 18 |
| Bélgica | 36 | Italia | 64 | Holanda | 17 |
| Italia | 27 | Francia | 62 | Francia | 13 |
| Francia | 24 | Reino Unido | 61 | Alemania RFA | 12 |
| Reino Unido | 22 | Alemania RFA | 49 | Italia | 10 |
| España | 22 | España | 32 | España | 6 |

En la realidad operativa,, las diferencias son aún mayores, puesto que a la mera cantidad es preciso añadir el aspecto cualitativo. Salvo excepciones, como los aviones de combate F/A-18 del Ejército del aire y el Grupo de Combate de la Armada, el material de los tres ejércitos españoles es de peor calidad y más anticuado, con algunos capítulos en los cuales la situación ha llegado a ser dramática, como los carros de combate y sobre todo los vehículos de apoyo de las grandes unidades acorazadas y mecanizadas. La mayor parte de estos últimos son tan antiguos que se encuentran averiados de forma casi permanente. Los tanques más modernos son excedentes del Ejército norteamericano en Europa: M-60A3, un diseño de los años sesenta actualizado a la tecnología de los setenta. El caso de la Artillería es aún peor: la última vez que el Ejército de Tierra compró obuses y/o cañones fue en 1965. En noviembre de 1994, el Estado Mayor del Ejército presentó un ambicioso plan para remediar tales carencias, pero el recorte presupuestario que tuvo lugar dos meses después ha comprometido, en parte, esas adquisiciones.

La distribución del gasto es, asimismo, poco eficiente. En 1989, según cifras OTAN, el 57,3 por 100 del gasto español en Defensa se destinó a pagar al personal, en tanto que los Estados Unidos y el Reino Unido, a pesar de contar con ejércitos profesionales, sólo destinaron a esa partida el

38,2 y el 39,5 por 100, respectivamente. El gasto en material se limitó al 14,4 por 100 del total (25,3 por 100 en los Estados Unidos).

La situación no ha mejorado durante los últimos años, sino más bien al contrario. El presupuesto para 1992 destinó 451.227 millones a gastos de personal, que representaron el 57,42 por 100 del total. Al descontar la partida correspondiente a mutilados, que como se ha explicado pasó a contabilizarse en la sección de Clases Pasivas, quedaron 415.020,8 millones, que suponían el 52,81 por 100 del nuevo concepto de presupuesto del ministerio de Defensa. En 1993, la cuantía de esos gastos experimentó una ligera subida, hasta 415.308,9 millones. Como el presupuesto se redujo, los gastos de personal pasaron a representar el 54,81 por 100. Las inversiones reales, en el mismo período, descendieron de 225.998,4 millones a 201.205,5, lo que supone un descenso del 11 por 100 en pesetas corrientes, equivalente a una disminución real, en pesetas constantes, superior al 15 por 100, debido al efecto de la inflación. En relación con el presupuesto del ministerio, las inversiones han pasado de representar un 26,76 por 100 a sólo el 26,55⁽¹¹⁾.

Esa evolución a la baja del presupuesto de Defensa ha tenido lugar al margen de las previsiones legales. En el sentido más literal de la expresión, los sucesivos gobiernos socialistas incumplieron las leyes y acuerdos sobre la materia aprobados por el Parlamento. La Ley 44/1982, sobre Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas, aprobada bajo el mandato de los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, reguló que el crecimiento conjunto de los créditos destinados a Inversiones, Sostenimiento y Personal se limitaría al 2,5 por 100 anual, en términos reales, respecto al montante del ejercicio anterior. La Ley incluía una previsión: la parte correspondiente a los gastos por adquisiciones de material y sostenimiento crecerían, como mínimo, el 4,432 por 100 anual, también en términos reales. El objetivo era claro: promover una disminución relativa de los gastos de personal, en beneficio de los destinados a recursos materiales y capacidad operativa.

Los gobiernos del PSOE no sólo no cumplieron lo dispuesto por la Ley, sino que sus decisiones provocaron el efecto contrario. En el ejercicio de 1982, último de UCD, se aprobaron 220.457 millones de pesetas para crédi-

(11).—*La Voz de Afarmade*. Núm. 20, enero-marzo de 1993. pág 8; y elaboración propia.

tos de inversiones y sostenimiento, frente a 174.950 millones para créditos de personal (excepto Reserva Activa). De haber aplicado la Ley de Dotaciones, en 1991 los créditos de inversiones y sostenimiento habrían ascendido a 591.097 millones de pesetas y los de personal a 334.506. La realidad fue que los primeros supusieron 407.332 millones, y los segundos 465.032 ⁽¹²⁾. Así pues, los gastos de personal no sólo no han disminuido en importancia, sino que desde 1990 superan a los de inversiones y sostenimiento, con una tendencia que cada año resulta más desfavorable. Las declaraciones de la etapa de Narcís Serra como ministro de Defensa, en favor de un Ejército más reducido pero mejor proporcionado y dotado, se aplicaron en la práctica exactamente al revés. No sólo es que el presupuesto de Defensa se haya reducido, sino que su estructura actual es mucho peor que la existente hace una docena de años.

De ese modo, al retroceso en cantidad se suma el retroceso en calidad, sin que haya, por el momento, indicios de que la tendencia vaya a invertirse. En el presupuesto inicial para 1992, los gastos de personal se establecieron en 415.020,8 millones, en tanto que la suma de las partidas correspondientes a inversiones reales, gastos corrientes y servicios, sumaron 352.088,6 millones. Las cifras de 1993 son, respectivamente, 415.308,9 y 319.309,6 millones ⁽¹³⁾. Si de los gastos de material se eliminan los correspondientes a vestuario y alimentación, el descenso de los últimos años es mucho más perceptible: nada menos que del 67 por 100 entre 1983 y 1993, en pesetas constantes ⁽¹⁴⁾.

Los gobiernos socialistas llegaron más lejos: además de incumplir las leyes de la etapa de UCD, terminaron por incumplir las suyas propias. En 1990, el gobierno se comprometió a remitir a las Cortes ese mismo año una nueva Ley de Dotaciones. Tres años después, cuando Felipe González disolvió las Cámaras y convocó elecciones generales, el Proyecto todavía no había sido aprobado por el Consejo de Ministros. La legislatura actual transcurre por el mismo camino.

(12).—*La Voz de la Defensa*. Núm. 17. marzo-abril, 1992. pág. 4.

(13).—*La Voz de Afarmade*. Op. cit.

(14).—José Luis Lancho de León. *En torno a la Industria y los Presupuestos de Defensa en España*. Artículo publicado en *La Industria de Defensa ante los retos de un período de cambio*. Universitat de Barcelona. Departament d'Historia Contemporania. Barcelona, 1994. Pág. 79.

El Gobierno sólo adoptó un compromiso de tono menor, que tampoco se cumplió. El 27 de junio de 1991, el Congreso de los Diputados aprobó, con los votos de los grupos Socialista y Popular (que sumaban entonces 282 escaños sobre un total de 350), un *Acuerdo acerca de las cuestiones relacionadas con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el Servicio Militar*. La negociación para alcanzar tal acuerdo había durado más de un año y el texto aprobado recomendó la reducción de los efectivos de las Fuerzas Armadas a una cifra de 170.000-190.000 hombres, “que posean una adecuada capacidad disuasoria, más reducidas pero más eficaces, mejor dotadas y mucho más operativas”, lo cual “previsiblemente exigirá situar el gasto de Defensa en torno al 2 por 100 del PIB”.

Conviene reparar en la fecha, puesto que hacía ya casi dos años que había caído el Muro de Berlín y la retirada soviética de Europa Central estaba en marcha. Era, por tanto, un acuerdo concebido para el mundo posterior a la Guerra Fría, sin cambios sustanciales con relación a la situación estratégica de los años inmediatamente posteriores. Pues bien: la vigencia de ese acuerdo parlamentario de tan laboriosa gestación no llegó a los dos meses. En agosto de 1991 y ante el inicio de dificultades económicas, el Gobierno recortó en un 12,6 por 100 el presupuesto que había sido aprobado para el ejercicio en curso. Los presupuestos de los años siguientes tampoco enderezaron la escasa dotación presupuestaria: la recortaron aún más, a pesar de las continuas promesas del ministro, Julián García Vargas, al Jefe del Estado Mayor de la Defensa y a los jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos.

Durante 1992, la diferencia entre las promesas ministeriales y la realidad sería especialmente acusada. De haberse cumplido el acuerdo parlamentario sobre el 2 por 100 del PIB para Defensa, el presupuesto inicial del ministerio para 1993 habría superado la cifra de 1,3 billones de pesetas. Tras asumir varias reducciones, los jefes de Estado Mayor sometieron al ministro para 1993 una cuantía mínima de 925.000 millones equivalentes al 1,4 por 100 del PIB, lo que suponía un ligero aumento sobre el año anterior. En el Cuadro núm. 2 figura la cantidad final, el 1,24 por 100, que incluso tiende a la baja en la actualidad. El 1,19 por 100 efectivo a partir de enero de 1995 se aproxima mucho al 1 por 100 de gasto de Defensa propuesto durante los últimos años por Izquierda Unida –cuyo programa incluye una política antimilitar– y es también el porcentaje dedicado por Japón desde su

derrota en la Segunda Guerra Mundial, como el propio de un país desmilitarizado que sólo dispone de fuerzas de 24 *Autodefensa*.

Las cosas han llegado al punto de que el propio Secretario de Defensa, Antonio Flos Bassols, reconoció ante la comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, el 2 de marzo de 1993, las severas limitaciones impuestas por la baja cuantía del presupuesto, debido a una “inflexión de la política del Gobierno” desde 1990. “Esto me condiciona tremendamente, como habrán visto Sus Señorías, a la hora de plantear la política que voy a seguir. Es el gran fantasma que tengo detrás. No sé de cuanto voy a disponer, y esto lo puedo decir con sinceridad. Por otra parte puedo decir, también con sinceridad, que desde la especialización que uno va adquiriendo llega a la conclusión técnica de que no es suficiente el volumen de recursos de que dispone”. En la misma sesión, el secretario de Estado fijó como objetivo “llegar a tener una reserva de guerra y alcanzar los niveles (sic) de seguridad OTAN”, con lo que reconoció que España está por debajo de esos niveles, o por decirlo de otra forma, en niveles de inseguridad.

Parece incluso milagroso que con el dinero disponible puedan existir siquiera unas Fuerzas Armadas del orden de los 200.000 hombres. El milagro podría tener truco. Todas las cifras referidas hasta ahora son oficiales: las aprobadas por las Cortes, en la Ley de Presupuestos, como presupuesto inicial del ministerio de Defensa. Ahora bien, la ejecución de un presupuesto no siempre coincide con las previsiones iniciales. Por el contrario, son normales las desviaciones causadas por imprevistos. La cuestión reside en determinar si esas desviaciones resultan significativas en el caso de la Defensa y, de resultar así, si aumentan o disminuyen la cantidad inicial y establecer cuáles son las partidas afectadas. En definitiva: cuánto se gasta en realidad en Defensa.

Cuando se escribe este libro, no existe públicamente una respuesta que aclare la cuestión. En una sesión de la comisión de Defensa del Congreso, celebrada el 28 de octubre de 1992, el portavoz del grupo Popular, Santiago López Valdivielso, preguntó al secretario de Estado por el importe real del gasto en Defensa, sin obtener cifras globales. Flos Bassols reconoció que el asunto era muy complejo y solicitó que las preguntas volviesen a ser efectuadas por escrito. A comienzos de 1993, el diputado López Valdivielso presentó las preguntas, acompañadas por la última información disponible sobre modificaciones de créditos y obligaciones reconocidas. Aún si

se prescinde de las cifras de pagos realizados, que por su naturaleza pueden inducir a confusión, los números muestran un caos aritmético en toda regla. Así, en el caso del presupuesto de 1991, los créditos iniciales fueron 858.334 millones; la liquidación del presupuesto efectuada a finales de ese año ofreció la cifra de 1.308.212 millones, es decir, un cincuenta por ciento más. En octubre de 1992, el Boletín Oficial del Estado ofreció una nueva cifra para el mismo año: 990.014 millones de pesetas. Por último, la memoria de la Ley de Dotaciones indica para 1991 unos créditos asignados de 807.488 millones. En el caso de 1992, los créditos iniciales fueron 765.883 millones, los totales 876.858 y las obligaciones reconocidas, 748.213 millones de pesetas.

Existe otro método de análisis y que consiste en comparar las compras de material y actividades que el presupuesto permite. Por este sistema, todo vuelve a estar claro. En 1992, el número de ejercicios Alfa, Beta y Gamma del Ejército de Tierra, que se corresponden con los realizados a escala de compañía, batallón y brigada, se redujeron en un 30 por 100, lo que sin duda afectó a la instrucción de las unidades. El presupuesto para 1993 los reduce aún más, como ha puesto de relieve Ignacio Cosidó, analista del Grupo de Estudios Estratégicos:

Entre 1990 y 19993, mientras los gastos de personal se incrementaban un 13 por 100 en términos corrientes, los gastos de funcionamiento descendían un 11,7 por 100 y los de inversión un 36,5 por 100. Esto significa que no sólo se está comprometiendo nuestra capacidad de Defensa, sino también para la década del 2000 y para la del 2020.

Comenzando por el presente, el presupuesto de 1993 someterá a nuestras Fuerzas Armadas a una parálisis casi total. El programa de gastos operativo en las FAS ha descendido este año en más de 14.000 millones de pesetas, lo que en términos reales supone una pérdida de cerca de 14 por 100. El pasado año ya se había reducido también un 7,5 por 100. Estas reducciones tienen efectos negativos cualitativamente mucho mayores sobre la actividad porque se centran de forma exclusiva en las partidas de Combustibles y Lubricantes, Transportes, Vestuario y Alimentación, mientras que la partida de Personal del programa tiende, por el contrario, a incrementarse.

Pondremos algunos ejemplos de cómo afecta esto al adiestra-

miento y preparación de nuestros Ejércitos. En primer lugar, el Ejército de Tierra ha tenido que recortar de forma muy importante los ejercicios de adiestramiento en todos sus niveles. Los ejercicios ALFA, tipo Compañía, han pasado de los 3.720 de media de los últimos años a sólo 1.984 en 92 y 2.281 para el próximo año. Los GAMMA, antes realizados a nivel Brigada y ahora Regimiento, de 30 a 20. La Armada, por su parte, hubo de disminuir entre 1991 y 1992 su partida de Combustible en un 32 por 100, la de Transporte en un 36 por 100 y la de Vestuario en un 72 por 100. Las reducciones continuarán en 1993, puesto que el programa se ha reducido para este año en otros 1.425 millones. Finalmente, el Ejército del Aire gastaba en 1987 prácticamente el doble de lo que tiene presupuestado en 1993 para combustible.

Los programas de apoyo logístico han caído igualmente en picado en los últimos años, pasando de 167.515 millones en 1991 a 137.777 presupuestados para 1993, lo que significa una pérdida del 30 por 100 en términos reales. La reducción de este programa ha tenido efectos desastrosos en el mantenimiento del material de nuestras Fuerzas Armadas y en el grado de disponibilidad para el combate. Estas reducciones han sido especialmente dramáticas en los subprogramas de Aprovisionamiento de Armamento y Material y en las Obras de Gran Carena de los buques de la Armada, que han sido reducidas a más de la mitad en los últimos ejercicios. Por otra parte el subprograma de Mantenimiento de Armamento y Material descendió en más del 20 por 100 en 1992 con respecto al año anterior y se mantiene en ese mínimo en 1993. Especialmente acusado es el descenso experimentado por el Ejército del Aire en este concepto, reduciéndose casi un tercio el programa desde 1992 ⁽¹⁵⁾.

Cosidó llama asimismo la atención sobre lo que llama "creciente irracionalidad e ineficiencia de la estructura interna de los presupuestos". Precisa que en el año 1985 los gastos operativos y el apoyo logístico representaban conjuntamente casi la mitad del presupuesto, mientras que en 1993 no llegan siquiera al 40 por 100 del mismo. Por el contrario, han experimenta-

(15).-Ignacio Sodió *¿Cuánto no es suficiente?*. Grupo de Estudios Estratégicos. Madrid, 1993. Págs. 3-5.

do un crecimiento espectacular los gastos de Administración General y el correspondiente a las Reservas.

Son dos cuestiones que merecen tratarse por separado. En el mundo de la Defensa existe un criterio respecto al peso que debe tener el órgano burocrático central, respecto al conjunto de gastos de la Defensa. El modelo ideal prescribe que ese órgano debe administrar él 10 por 100, en tanto que a cada uno de los tres ejércitos le debería corresponder un 30 por 100.

Por lo que se refiere al órgano central, UCD dejó el poder en 1982 con una cifra muy próxima a la ideal: el ministerio de Defensa, como tal, disponía de 53.207 millones de pesetas, lo que equivalía al 13 por 100 del presupuesto. En 1992, el presupuesto inicial concedía al ministerio 226.732 millones, el 27,58 por 100 de todo el presupuesto. En tanto que el órgano central multiplicaba sus recursos por más de cuatro –en pesetas corrientes–, las Fuerzas Armadas ni siquiera doblaban los suyos: pasaban de 349.077 millones a 595.357 millones, equivalentes a 285.176 millones de pesetas de 1982. Es decir, en pesetas constantes vieron reducido su presupuesto en casi un 20 por 100, respecto a diez años antes.

De hecho, el órgano central ha pasado a gastar casi tanto como todo el Ejército de Tierra, cuya participación en el presupuesto fue, en 1992, del 35,24 por 100, frente a un 19,22 por 100 de la Armada y un 17,96 por 100 del Ejército del Aire. Puesto que los efectivos del Ejército triplican los de la Armada o el Ejército del Aire, el hecho de que su cuantía presupuestaria no llegue al doble pone de relieve su escasa dotación relativa.

La hipertrofia del ministerio viene siendo advertida desde mediados de los años ochenta. En 1987, el teniente general Cano Hevia destacó que se estaba produciendo una progresiva devaluación de la técnica profesional y de la función de mando, a favor de la erudición burocrática militar⁽¹⁶⁾.

La opinión de Cosidó es que hay “un claro proceso de burocratización de nuestra defensa”. Es decir, cada vez nos gastamos más dinero en gestionar un Ejército que está siendo progresivamente reducido. El coste de las reservas ha crecido de un modo parecido, en ese mismo período, debido al elevado precio de los mecanismos creados para la reducción de plantillas. Ello está suponiendo también un lastre para los gastos operativos ⁽¹⁷⁾.

(16).–Forum Universidad Empresa. Op. cit. Pág. 26.

(17).–Ignacio Cosidó. Op. cit. Págs. 5-6.

La referencia a las plantillas aborda otra de las cuestiones que deteriora aún más, en calidad, la cuantía de los presupuestos de Defensa. El problema fue planteado durante una reunión de expertos celebrada a finales de 1992. Uno de ellos, el diputado del PP Arsenio Fernández de Mesa, lo resumió en estos términos:

La Ley de dotaciones del año 82 decía con toda claridad que era única y exclusivamente de mantenimiento y sostenimiento de las FAS y que al margen de ello quedaría el pagar al personal retirado. No hay ningún ministerio en España que se esté dedicando, con cargo a su presupuesto, a pagar a la gente que se marcha, a las clases pasivas.

A los cinco años de la creación de la reserva transitoria, este año están presupuestados más de 44.000 millones de pesetas para este personal.

Si a esto añadimos que hay cerca de 47.000 millones en personal de reserva activa, y que todo eso va con cargo a los presupuestos de Defensa, nos encontramos con una cifra totalmente disparatada.

Lo grave no es sólo eso, sino que el personal de la reserva activa tiene entre 52-65 años, y están en pleno ejercicio de sus capacidades.

Por otro lado están presupuestados casi 87.000 millones de pesetas para contratos laborales temporales, para el año que viene, del propio ministerio de Defensa, con cargo a las partidas de ese presupuesto.

Total, que si se suman todas esas cantidades se llega a una cifra de 180.000 millones de pesetas para contratación temporal, en una época de crisis, para realizar trabajos que podría desempeñar ese personal en la reserva activa, que es joven y que está deseando ocupar algún destino ⁽¹⁸⁾.

El efecto de la dinámica presupuestaria de los últimos años, por tanto, ha consistido en reforzar el órgano burocrático en detrimento de las Fuerzas Armadas propiamente dichas. El margen de maniobra de los Estados Mayores se ha anulado casi por completo; bastante hacen con subsistir, a

(18).—*La Voz de Afarmade*. Número 19, noviembre-diciembre 1992, pág. 11

veces en condiciones tan precarias como las que encontró el que era Defensor del Pueblo, Alvaro Gil-Robles, al visitar la base aérea de Los Llanos (Albacete), en diciembre de 1991.

El día era frío y el barracón a donde fue conducido para reunirse con los mandos estaba helado, hasta el punto de que los presentes le aguardaban con el abrigo puesto. Cuando preguntó por la causa de que no hubiese calefacción, le respondieron que habían agotado ya la partida de combustible y no podían obtener más durante ese año.

La evolución de los presupuestos de Defensa durante la etapa socialista ha tenido un objetivo fundamental nunca confesado, pero evidente: la reducción del peso de las Fuerzas Armadas en el conjunto del país. Los Ejércitos, que antes de la organización del Estado moderno —tras el final de la Primera Guerra Carlista, en 1839— suponían la mayor parte de los gastos estatales, han visto disminuido su papel hasta llegar a un punto rayano en el abandono.

Todavía en 1982, los presupuestos iniciales del ministerio de Defensa suponían el 11,58 por 100 del presupuesto de gastos del Estado. diez años después, en 1992, representaban menos de la mitad: el 5,26 por 100. en 1995 el porcentaje se encuentra ya por debajo del 5.

Al mismo tiempo, una parte creciente del presupuesto se ha destinado a gastos que no inciden, ni a corto ni a medio plazo y a veces incluso nunca, en la operatividad de las Fuerzas Armadas. Es el caso de muchas de las partidas destinadas a Investigación y Desarrollo, que son controladas una vez más por el órgano central de la Defensa y no por los Ejércitos hasta 1985, esas partidas fueron escasas, pero en un año como 1989 representaron más de 40.000 millones de pesetas, cifra prometedora de no haber coincidido con un reducción del presupuesto militar.

De forma casi increíble, ciertas unidades del Ejército del Aire y, sobre todo, de la Armada —en especial el Grupo de Combate o Grupo Alfa, organizado en torno al portaaviones *Príncipe de Asturias*— han logrado disponer de materiales y sistemas de apoyo situados en la vanguardia tecnológica. Su empleo, no obstante, suele verse comprometido a causa de la falta de partes básicas del sistema. en el caso de la aviación, por la ausencia de aviones de aleta y control. En el de la Armada por la ausencia de un buque de apoyo logístico, lo que ha podido superarse en parte con la entrada en

servicio del nuevo petrolero *Marqués de la Ensenada* (antes Mar del Norte). El buque de apoyo —el Patiño— no fue botado hasta finales de 1994.

EL CAPITAL HUMANO

Algo más de cincuenta mil mandos profesionales —entre generales, oficiales superiores (nueva denominación que reciben los antiguos jefes), oficiales y suboficiales— constituyen la espina dorsal de la Fuerzas Armadas españolas, excluida la Guardia Civil. a ellos es posible sumar un poco más de veinte mil voluntarios, que sirven en la Legión, la Brigada Paracaidista y determinados servicios de los tres Ejércitos. En 1993 sumaban 24.353, distribuidos del siguiente modo: 12.293 en Tierra 6.473 en la Armada y 5.587 en el Ejército del Aire. El resto, hasta un total aproximado de 200.000 hombres y mujeres, lo integran soldados de reemplazo.

Antes del acuerdo parlamentario de 1991, que dio lugar a la convocatoria en 1992 de plazas para tropa y marinería profesional, en sustitución del antiguo voluntariado especial, la cifra de soldados que cumplían el Servicio Militar, con relación al total de efectivos, era del 73,19 por 100. Este porcentaje era superior —en ciertos casos, muy superior— al de países vecinos que se basan también en el servicio militar obligatorio. En la República Federal de Alemania (antes de la reunificación), el porcentaje era del 43,6; en Francia, el 51; en Italia, el 66,48⁽¹⁹⁾.

La relación ha mejorado con las reformas de los últimos años, pero así y todo la española continúa siendo muy alta. Según datos de la dirección general del Personal del ministerio de Defensa, en 1994 los efectivos de los tres Ejércitos sumaban 200.578, de los cuales 126.528 —el 63,08 por 100— eran soldados de reemplazo. La comparación con otros países se mide en el Cuadro 8, elaborado según los datos del Balance Militar 1993-94, una publicación que durante quince años editó la revista *Ejército*, pero que desde 1994 también ha sido incorporada a las actividades del órgano central de la Defensa.

(19).—Elaboración propia a partir de los datos del Balance Militar 1990-91. Revista *Ejército*. Marzo, 1991. núm.614.

CUADRO NUM. 8

PORCENTAJE DE SOLDADOS DE REEMPLAZO EN LOS EFECTIVOS TOTALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

| | |
|----------|-------|
| España | 63,08 |
| Italia | 60,33 |
| Francia | 46,26 |
| Alemania | 43,19 |
| Holanda | 40,28 |
| Bélgica | 35,44 |
| Portugal | 34,71 |

La psicología del militar español no es sustancialmente distinta de la que poseen sus colegas de otras naciones democráticas. El proceso de despolitización que tuvo lugar en la sociedad española durante la prolongada Dictadura del general Franco afectó también a los profesionales de las Fuerzas Armadas. Incluso fue algo buscado de forma deliberada. Ya en 1969, el teniente general Manuel Díez Alegría declaró que el Ejército español estaba “ampliamente despolitizado”, lo cual era un síntoma “muy bueno”, admitía que el peso de las Fuerzas Armadas en una sociedad disminuye a medida que aumenta su desarrollo y que no le gustaría que los militares tuviesen que intervenir a la muerte de Franco. Su deseo, por el contrario, era “un funcionamiento del poder civil lo suficientemente sano para que ninguna intervención sea necesaria”⁽²⁰⁾. Díez-Alegría no era un militar cualquiera, sino el director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Al año siguiente fue nombrado Jefe del Alto Estado Mayor, cargo que desempeñó hasta finales de 1974.

Salvo incidentes aislados –aunque alguno tuviese la gravedad del intento de golpe de Estado de febrero de 1981–, la generalidad de los mandos militares aceptaron con disciplina y pragmatismo los cambios políticos radicales que tuvieron lugar en los años posteriores a la muerte de Franco. Resultó básico para ello que el procedimiento utilizado fuese la reforma: la legalidad a la legalidad, sin ruptura. Pero esa misma era la aspiración de la

(20).–Salvador Pániker. *Conversaciones en Madrid*. Editorial Kairós. Barcelona, Pág. 275-276.

inmensa mayoría del pueblo español, tal y como se puso de manifiesto en el referéndum sobre la Ley de Reforma Política, efectuado en diciembre de 1976.

Desde mucho antes de 1975, en conversaciones privadas, era frecuente escucharles que tras la muerte de Franco no habría alternativa política más razonable que la transformación del régimen en una democracia, debido en buena medida a razones de conveniencia: casi todo el entorno político europeo era democrático y la prosperidad del Mercado Común constituía un gran aliciente. Los acuerdos con los Estados Unidos permitieron a muchos de ellos visitar y admirar ese país: firmemente anticomunista, con un Ejército eficiente, un extraordinario consenso nacional y un sistema eficaz y ordenado. Tanto Norteamérica como la Europa comunitaria eran el ejemplo vivo de que resultaba posible la convivencia libre y pacífica.

El desarrollo económico, la extensión y fortalecimiento de la clase media y los nuevos hábitos sociales de los años sesenta, les hicieron comprender, como a tantos españoles, que el régimen político necesitaba evolucionar. Nunca habían dejado de considerarse parte de la sociedad a la que servían y por ello no resultaron inmunes ni a los procesos de cambio social ni a las nuevas aspiraciones colectivas.

El Rey Juan Carlos I fue un símbolo de continuidad y de confianza, que facilitó el tránsito de la dictadura a la democracia. Al servicio de esta última, los militares españoles han pagado el mayor tributo de sangre que ningún otro Ejército europeo haya sufrido durante los últimos decenios: más de un centenar de miembros de las Fuerzas Armadas, incluidos una docena y media generales, han sido asesinados durante los últimos veinte años por grupos terroristas. A partir de 1978, en particular, los separatistas vascos de ETA y los extremistas de izquierda del Grapo provocaron de forma sistemática una intervención de las Fuerzas Armadas, por suponer que una dictadura militar sería mejor caldo de cultivo que una democracia para sus objetivos revolucionarios. Los mandos de los tres Ejércitos han soportado ese acoso criminal con actitud serena, ejemplar y heroica —términos utilizados por el Rey de forma reiterada—. Esa actitud que no ha sido reconocida de modo suficiente por una parte de la sociedad. Con semejante capital moral y político acumulado, las declaraciones de algunos políticos que previenen contra el militarismo, o de aquellos que se jactan de haber puesto a los militares en su sitio, no pasan de ser una injusticia tan falsa como ridícula.

Bien al contrario, acostumbran a ser personas muy pacíficas en su verdadero sentido; bien alejado, por tanto, del *antimilitarismo* y hasta *pacifismo* militantes, que congregan a buena parte de los grupos más violentos que existen en el país. Ese apego generalizado a la paz no es nada extraño, sino más bien algo característico de su profesión. De ordinario, nadie desea la guerra menos que un militar.

Han conservado, eso sí, las tradiciones guerreras que, durante siglos, han distinguido a los españoles como buenos soldados, desde la conquista de América o los Tercios de Flandes a las batallas de la Guerra Civil o el frente ruso durante la Segunda Guerra Mundial. Ese espíritu, perceptible en las nuevas generaciones de oficiales, ha contribuido en gran medida, como es tradicional, a paliar las carencias materiales. Es posible encontrarlo a lo largo de toda la pirámide jerárquica, sobre todo en las unidades profesionales o de voluntarios, a pesar de que el deterioro producido por la desmoralización de los últimos años también haya hecho acto de presencia.

Durante los últimos años, efectivos de la Legión y de los Grupos de Operaciones Especiales han ganado, de forma sistemática, las competiciones OTAN de patrullas de largo alcance, infiltradas en profundidad en supuesto territorio enemigo, por delante de unidades del prestigio y la experiencia del SAS británico. Resulta muy poco conocida, asimismo, la circunstancia de que el Estado Mayor del Ejército, durante el seguimiento efectuado de la crisis del Golfo, planeó con casi dos meses de antelación la maniobra de ofensiva terrestre que, a finales de febrero de 1991, condujo a las fuerzas aliadas a la victoria sobre Irak. El plan de los militares españoles coincidió, casi al ciento por ciento, con la dirección y tamaño del esfuerzo principal, incluido el guardaflanco encomendado a las unidades francesas.

La actuación de sucesivas agrupaciones de algo más de un millar de hombres en Bosnia, iniciada en 1992 al servicio de las Naciones Unidas, ha mostrado que los militares españoles de esta hora no carecen de valor ni de espíritu de sacrificio: catorce muertos, veinte heridos graves y una actuación impecable al servicio de la población civil, durante casi tres años, son la demostración continua de que las Fuerzas Armadas españolas constituyen el polo opuesto de la caricatura con que son a veces presentadas, así como de la enorme desproporción que existe entre su actuación y el rechazo que muestran las cifras de la objeción de conciencia, indicadores sobre todo de una crisis de valores de la sociedad.

Desde mediados de los ochenta, el número de mandos militares se encuentra en proceso de reducción, sobre todo por lo que se refiere al Ejército de Tierra. Como puede verse en el Cuadro 9, las Fuerzas Armadas españolas habían alcanzado en 1985 una cifra de mandos del orden de 66.000 hombres, que era el máximo histórico en tiempo de paz; superior en casi cinco mil, por ejemplo, a la que había a mediados de los años sesenta y que era el resultado de una convocatoria de plazas, en las distintas academias, superior a las necesidades de la Defensa.

CUADRO NUM. 9

REDUCCION DE LAS FUERZAS ARMADAS

| | 1985 | 1991 ⁽²¹⁾ | 2000 ⁽²²⁾ | %1991/1985 | %2000/1995 |
|--------------------------|----------------|------------------------|------------------------|--------------|------------|
| Ofic. Generales | 406 | 274 | 275 | -32,5 | -32,3 |
| Ofic. Superiores | 10.143 | 8.034 | 7.509 | -28,8 | -26 |
| Oficiales | 22.226 | 18.579 | 12.678 | -16,4 | -43 |
| Suboficiales | 33.816 | 31.346 | 29.266 ⁽²³⁾ | -7,3 | -13,5 |
| TROPA Y MARINERIA | | | | | |
| Profesionales | 8.500 | 22.500 ⁽²⁴⁾ | 50.000 | +264,7 | +588,2 |
| Soldados de Reemplazo | 190.000 | 85.000 ⁽²⁵⁾ | - | 55,3 | |
| TOTAL | 270.733 | 184.728 | | -31,8 | |

(21).—Cifras de las Leyes de Plantillas de Tierra (1984), de la Armada y del Ejército del Aire (1986), complementadas por las Disposiciones Adicionales de los Presupuestos Generales del Estado para 1986 y 1987.

(22).—Cifras del Proyecto de Ley de Plantillas, publicadas en ABC el 20 de enero de 1993, pág. 21. Se prevé la aplicación de la nueva Ley en el plazo de cinco años, es decir, hacia finales de los años noventa. La fecha indicada del año 2000 es un redondeo del autor.

(23).—La Ley 17/1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, creó la nueva categoría de Suboficiales Superiores, que matiza en cierto modo la acusada desproporción entre la reducción de oficiales y la de suboficiales. La nueva Ley de Plantillas fija unas cifras de 6.964 Suboficiales Superiores y 23.302 suboficiales, que aparecen sumadas en el cuadro para facilitar la comparación.

(24).—De los cuales 14.500 voluntarios especiales.

(25).—Estimación basada en el "Acuerdo acerca de las cuestiones relacionadas con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el Servicio Militar, aprobado por el Congreso de los Diputados el 27 de junio de 1981.

Según los planes en curso, entre 1985 y el año 2000 el número de generales, oficiales y suboficiales se habrá reducido en un 25,3 por 100. Al mismo tiempo, en virtud del acuerdo parlamentario de 1991, el número de soldados y marineros profesionales habrá crecido hasta situarse en 50.000, con lo cual la proporción de soldados de reemplazo, por vez primera en más de un siglo, será inferior al cincuenta por ciento del total de efectivos de las FAS. En concreto, habrá pasado del 70,18 al 46,01 por 100. Al calor de la reforma, eso sí, el ministerio de Defensa aprovechó para sustraer los cuerpos comunes al control de los jefes de Estado Mayor. Jurídicos, Interventores, Médicos y similares no dependen ahora de los distintos Ejércitos, sino del órgano central, que les ha dotado de un uniforme *ad hoc*.

La reducción es ya una realidad a mediados de los noventa, puesto que el total de efectivos apenas supera los 200.000. Según datos de la dirección general de Personal ⁽²⁶⁾, en 1994 las Fuerzas Armadas tenían en activo 8.455 oficiales superiores, 15.434 oficiales, 28.240 suboficiales y 21.641 soldados y marineros profesionales.

CUADRO NUM. 10

REDUCCION POR EJÉRCITOS ⁽²⁷⁾

| | 1985 | 1991 | 2000 | %2000/1995 | %FAS 1985 | %1991 | %2000 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|------------|-----------|-------|-------|
| Tierra | 41.328 | 35.213 | 26.912 | -34,9 | 62,1 | 60,5 | 54,1 |
| Armada | 12.403 | 10.899 | 8.739 | -29,5 | 18,6 | 18,7 | 17,6 |
| Aire | 12.874 | 12.121 | 10.125 | -21,4 | 19,3 | 20,8 | 20,4 |
| Comunes ⁽²⁸⁾ | | | 3.952 | | | 7,9 | |

La distribución del recorte muestra que el Ejército de Tierra ha sido mucho más afectado que la Armada y el Ejército del Aire, tal y como indica

(26).—José Luis Lancho de León. Op.cit. Pág. 107.

(27).—Comprende sólo las cifras de mandos, es decir, la suma de generales, oficiales superiores, oficiales y suboficiales.

(28).—Se trata de los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, como el Jurídico, que hasta la Ley 17/1989 eran propios de cada Ejército.

el Cuadro 10. Aunque puede apreciarse una motivación política, destinada a reducir las posibilidades de intervención, lo cierto es que el exceso de personal en los tres Ejércitos, pero sobre todo en el de Tierra, era un hecho admitido por muchos de sus mandos desde hace largo tiempo. La dificultad para resolverlo tenía, sobre todo, una motivación personal corporativa: no defraudar las expectativas de miles de compañeros.

La reducción de personal, sobre todo a la vista de los escasos presupuestos, ha sido bien acogida con carácter general, tanto en las Fuerzas Armadas como en los partidos políticos y los medios especializados. Pero sólo resultará eficaz si ese Ejército futuro más reducido puede contar con los medios indispensables.

A pesar de la valía del capital humano, la importancia del factor hombre ha disminuido de forma progresiva durante los últimos decenios, al compás de las innovaciones tecnológicas. A medida que estas últimas han sido capaces de inhibir la acción del enemigo, se ha reducido la importancia de la bravura, la habilidad y el coraje. El caso más extremo es el de las armas de destrucción masiva: la mejor división sería aniquilada en un instante, si fuese bombardeada con un ingenio nuclear y careciese de medios de protección o, mejor aún, de sistemas que le permitiesen enfrentarse al vector que portase la bomba atómica, el cual podría ser un misil subsónico que se desplazase a ras de suelo o, en caso de seguir una trayectoria balística, un ingenio que caería desde el cielo a miles de kilómetros por hora.

Sin llegar a tal supuesto extremo, los distintos visores existentes para el combate nocturno, intensificadores, infrarrojos activos y pasivos, televisión de baja luminosidad, diferentes tipos de radares— proporcionan una ventaja que puede ser decisiva a quien dispone de ellos. Lo mismo ocurre con los otros medios de guerra electrónica. La guerrilla saharauí del Frente Polisario perdió la guerra contra Marruecos cuando las Fuerzas Reales de este último país instalaron una defensa electrónica, capaz de detectar las aproximaciones de vehículos a los muros defensivos del Sahara Occidental. Carentes de equipos de perturbación, o de otro tipo de contramedidas, los *polisarios* no tenían otro recurso que aprovechar zonas de sombra —las vaguadas— para acercarse a las posiciones enemigas, lo que limitaba su capacidad ofensiva a operaciones marginales, aparte de que tales áreas estaban sometidas a una especial vigilancia por parte de la aviación marroquí.

Ese tipo de desproporción no es algo nuevo y los españoles tenemos una amarga experiencia histórica: en la batalla naval de Santiago de Cuba, el valor de la Escuadra mandada por el almirante Cervera se estrelló ante la manifiesta superioridad de la artillería embarcada en los acorazados norteamericanos.

LAS BASES DE UNA POLITICA DE DEFENSA

A partir de esas premisas, la definición de una política de Defensa tiene que partir del concepto mismo de lo que es la Defensa Nacional. Dentro de ella, las Fuerzas Armadas no constituyen más que una parte, si bien la más expeditiva, y por esta razón son el último argumento. Su papel básico es el de la disuasión; no tanto hacer la guerra como evitarla, gracias al convencimiento, por el eventual adversario, de que en caso de necesidad se llegaría efectivamente al uso de la fuerza y ésta se ejercería por unos Ejércitos suficientemente dotados e instruidos.

El clásico aforismo latino *–Si vis pacem para bellum–* siempre ha estado vigente y, en la medida en que la naturaleza humana es la que es, siempre lo estará. La Guerra Fría ha sido, a tales efectos, uno de los más impresionantes ejemplos históricos de hasta qué punto dos bloques militares muy poderosos inhibieron cualquier agresión mutua. Los conflictos entre la OTAN democrática y el Pacto de Varsovia totalitario no se produjeron nunca entre los países miembros, sino en zonas periféricas y a causa normalmente de la existencia de un vacío o de un fuerte desequilibrio, fruto muchas veces de la descolonización.

El primer argumento que hace eficaz una Defensa Nacional es la cohesión. Hace más de veinticinco siglos que Sun Tzu escribió: *Cuando reina la discordia en el interior de un país, el Ejército no puede ser movillizado*. La situación de los Estados Unidos frente a la Guerra de Vietnam fue, a ese respecto, el más dramático y reciente de los ejemplos. La superación, a partir de la presidencia Reagan, del que se dio en llamar *síndrome de Vietnam* –desmoralización, falta de confianza en sí mismos– indica el camino a seguir: la promoción de los valores colectivos, lo que implica tanto el relieve

de las mejores virtudes de la comunidad, como la fijación de objetivos nacionales movilizadores, la integración de la ciudadanía en torno al proyecto histórico del país y el realce de los valores morales, incluida su esencial –o, si se prefiere, inevitable– dimensión religiosa. Fue un rearme moral de esa naturaleza el que permitió a los Estados Unidos llevar a cabo con el mayor éxito la guerra contra Irak. El esfuerzo y las penalidades de más de medio millón de combatientes estuvieron, en todo momento, respaldados por el aliento de sus compatriotas, plasmados en un apoyo al presidente Bush que alcanzó la cota del 91 por 100.

Antes que otra cosa, los responsables de la política de Defensa –es decir, el Gobierno en primer lugar, pero también las demás fuerzas políticas y, en general, las instancias con mayor influencia y presencia públicas– deberían esforzarse por reconciliar a los españoles consigo mismos, lo que es casi igual que reconciliarles con su propia historia, en particular la reciente. Todo aquello destinado a falsificar el pasado común –sea en cualquier sentido– o a subrayar los elementos disgregadores, en perjuicio o al margen del resto, debilita el espíritu colectivo y por lo tanto daña la construcción de un ámbito de valores e intereses comunes. El sistema educativo es, a estos efectos, una herramienta básica, que debe complementarse con los gestos y actitudes de los personajes más relevantes, en particular aquellos que ostentan cargos representativos. La actuación del Rey Juan Carlos I es, a estos efectos, ejemplar.

El buen funcionamiento del sistema, lo que comprende desde la eficiencia y la honestidad de las administraciones públicas al ejercicio correcto y perfeccionista de la democracia, es otro factor de crucial importancia. No ha sido casualidad que la objeción de conciencia e haya disparado en paralelo con la proliferación de escándalos políticos. Si todo un Director General de la Guardia Civil huye después de haberse enriquecido de forma irregular, y nada menos que un Gobernador del Banco de España –por sólo citar un par de casos– reconoce que efectuaba negocios desde una cuenta secreta, resulta muy difícil apelar al sentido de responsabilidad de los jóvenes de veinte años. Sólo desde la ejemplaridad puede exigirse el cumplimiento de los deberes ciudadanos.

Los españoles de los últimos veinte años han tenido argumentos sobrados para sentar las bases de una nueva conciencia nacional, en el más positivo de los sentidos: por vez primera en su historia establecieron

una democracia estable; protagonizaron una transición desde la dictadura que fue admirada por el mundo entero, hasta el punto de servir de modelo, desde entonces, a docenas de otros países; la estima de su comunidad política y hasta social en el exterior ha crecido de forma considerable; el Rey ha ejercido un liderazgo no sólo respetado, sino querido; superaron pruebas como el acoso del terrorismo y el intento de golpe de Estado; resolvieron problemas seculares que, en algún caso, arrastraban desde hacía casi dos siglos, como poner fin a un clima de contienda civil por medio de la libertad; se abordó como nunca se había realizado la cuestión regional, de forma que todas las comunidades históricas o geográficas —y alguna más— disponen de su correspondiente Estatuto de Autonomía; en 1982 se produjo con toda naturalidad el acceso de la izquierda al poder; en la segunda mitad de los ochenta disfrutaron de un período de crecimiento económico como no se conocía desde la primera crisis del petróleo; lograron la adjudicación de dos eventos mundiales de máxima categoría, como son unos Juegos Olímpicos y una Exposición Universal, que se celebraron con gran brillantez; el ingreso en la Comunidad Europea, en fin, constituyó la entrada en el club político más selecto del mundo, en el momento mismo en que se ensancharon las perspectivas de construir un espacio más amplio, común y libre.

La circunstancia de que en ese tiempo la conciencia nacional —y con ello la conciencia de Defensa— no sólo no se haya reforzado, sino que en realidad se haya debilitado, será probablemente un enigma para cualquier observador exterior. Desde más cerca, resulta ser el efecto de una serie de actitudes que minan el reconocimiento de lo alcanzado y por lo tanto la disposición a protegerlo:

– La pasividad social.

Se trata de uno de los más viejos *demonios* de este país de individualistas. Incluso en momentos críticos, como la noche del 23 al 24 de febrero de 1981, la práctica totalidad de la ciudadanía prefirió escucharse en casa, escuchando la radio o durmiendo, a la vista de cómo transcurrieron los acontecimientos, tal inhibición no dejó de resultar favorable, en la medida en que contribuyó a mantener la normalidad, pero reveló una inquietante falta de nervio político, la ausencia de implicación en un momento de peligro del sistema democrático. Fue esa misma falta de coraje la que, durante muchos años, alimentó la insolidaridad de gran parte de la sociedad vasca

ante el terrorismo, o mantuvo en su casa a millones de personas el día –14 de diciembre de 1988– en que los sindicatos convocaron una disparatada huelga general. El empeño colectivo dominante es no complicarse la vida, ni siquiera cuando están en juego los derechos y libertades. Es probable que en esa actitud haya un poso de sabiduría histórica y revele a una sociedad vacunada contra el enfrentamiento civil, pero indica también un riesgo: la indiferencia, caldo de cultivo de ese falso pacifismo que juzgaba a los dos bloques militares por igual –con independencia de sus distintos regímenes políticos– o que proclamó el lema *Mejor ojos que muertos*. No resulta posible determinar la duración de ese clima social. El profesor Victor Pérez Díaz percibe que en los últimos años se ha producido un notable reforzamiento de la sociedad civil, pero las actuaciones esporádicas en favor de ciertas causas humanitarias, o la proliferación de organizaciones de voluntarios, no han servido hasta ahora para articular un cambio efectivo.

– La esquizofrenia de la Reforma Política.

El proceso de transición fue reformista en la forma, pero mucho menos en el fondo, sobre todo a medida que pasaba el tiempo. El problema no estuvo tanto en las normas y procesos políticos, como en la formación de estados de opinión en los que se promovía más la intolerancia que la moderación. Al igual que pasó con Unión de Centro Democrático y de acuerdo con el análisis de Julián Marías, el proyecto superó a una parte de sus protagonistas. A muchos les pareció más cómodo, aunque resultase más destructivo, intentar hacer tabla rasa de lo anterior, en no pocos casos para justificar anteriores inhibiciones personales en situaciones incómodas.

– El permisivismo.

La virtud social y política de la tolerancia ha sido confundida muchas veces con permisivismo, lo que implica de ordinario la pretensión de igualar la legitimidad moral de las distintas posiciones, dinámica que conduce a la crisis de valores y a la renuncia a la virtud. Semejante proceso es el que ha dado alas a un materialismo hedonista, como modelo de comportamiento, que con frecuencia se hace presente en ese escaparate de los anhelos colectivos que es la publicidad. Uno de los argumentos más utilizados durante los últimos años es, de forma explícita, el egoísmo. Como se sabe desde hace más de veinte siglos, el hedonismo es una filosofía destructiva, tanto en el ámbito personal como en el social.

Este deterioro de los valores es, con diferencia, el más grave de los problemas a los que se enfrenta la Defensa Nacional de España en el último decenio del siglo. La historia muestra que el debilitamiento moral puede llegar a ser mucho más importante que la superioridad material. No es sólo Vietnam. En 1938, el Ejército checoslovaco estaba considerablemente mejor dotado que el alemán; aliado con el francés y el británico, se encontraba en condiciones no ya de resistir, sino de derrotar al régimen nazi. Si Hitler consiguió imponerse y forzar el Pacto de Munich, se debió a la desmoralización y debilitamiento interno de las democracias. Año y medio más tarde, en la primavera de 1940, las fuerzas acorazadas alemanas que llevaron a cabo la *guerra relámpago* en Francia y el Benelux eran, tanto en número como en calidad del material, inferiores a las francesas. El verano del año siguiente, la superioridad del Ejército Rojo sobre el alemán era abrumadora y en efectivos como aviones o carros de combate, varias veces superior, sin embargo, los Ejércitos del III Reich estuvieron a punto de entrar en Moscú, gracias al enorme daño que las purgas de Stalin habían causado en los cuadros de mando.

EL DAÑO DE UNA POLITICA INCOHERENTE

El problema de la política española de Defensa es que, durante muchos años, algunos de los más importantes creadores de opinión han mantenido una actitud que, en lugar de reforzar la conciencia de Defensa, contribuía a minarla. El Partido Socialista, tanto cuando estaba en la oposición como en el Gobierno, se ha distinguido por una posición contradictoria, que ha estimulado una notable confusión.

No merece la pena referirse a los años en los cuales las Juventudes Socialistas se significaron por una acusada posición antimilitar. El problema estuvo en las actitudes de los principales dirigentes del partido. En mayo de 1976, en declaraciones a la revista *Guadiana*, el secretario general del PSOE, Felipe González, manifestó:

El PSOE está en contra de la política militar de bloques, sin que esto signifique que pierda el sentido de dónde está España ubicada

estratégicamente. Es decir, para nosotros la política de bloque militar va en sentido contrario de la paz internacional. Pero en tanto hay una política de bloque, eso obliga a los pueblos y a los Estados a hacer ese política. A nosotros nos gustaría encontrar el método más eficaz para limar esa política de bloques. España está más cerca del bloque americano. Tenemos una gran dependencia de Norteamérica bajo muchos puntos de vista. Lamentablemente, uno de los puntos es el militar. Yo estaría en contra de la traslación de un bloque a otro radicalmente. Hay que ir en contra de la política de bloques, pero eso de pasar de un bloque de influencia a otro me parece suicida para nuestro país⁽²⁹⁾.

Aparte de la construcción del pensamiento, propia de Cantinflas, González cuestionaba no sólo la política nacional de seguridad exterior, sino la ubicación en el espacio político de la Europa Occidental. La persistencia de esa actitud introdujo, durante una decena de años, un importante factor de confusión, que restó coherencia a la política de Defensa Nacional.

No se trataba sólo de una incoherencia casual, el XXVII Congreso del PSOE, celebrado en diciembre de 1976, votó en contra de la cooperación militar con los Estados Unidos. Y semejante actitud era coherente con un programa marxista revolucionario, que proponía el socialismo autogestionario y propugnaba la autodeterminación de *todas las nacionalidades y regionalidades (sic) del Estado Español*.

Esa postura sólo era atenuada por una de las notas características de la política de Felipe González: su falta de seriedad así, cuando en diciembre de 1977 y en coherencia con su línea política, González, el vicesecretario general Alfonso Guerra y el futuro ministro Miguel Boyer acudieron a la Unión Soviética para conmemorar el 60 aniversario del golpe de Estado bolchevique, los socialistas españoles suscribieron un comunicado conjunto con el Partido Comunista de la URSS, en el que se decía que ambos partidos "han reafirmado los criterios de sus partidos acerca de la necesidad de superar la división del mundo contemporáneo en bloques político-militares contrapuestos, así como su ampliación"⁽³⁰⁾.

(29).—Citado por Andrés de la Oliva. *El mito socialista*. Punto Editorial. Madrid, 1979. Pág.137.

(30).—José Luis Gutiérrez y Amando de Miguel. *La ambición del César*. Ediciones Temas de Hoy. Madrid, 1989. Págs. 374-375.

La conclusión literal de semejante comunicado era que el PSOE, sin la obtención aparente de nada a cambio –aunque unos meses antes se había iniciado la hostilidad del PCUS contra el secretario general del PCE, Santiago Carrillo, a quien no permitieron hablar en los actos conmemorativos de 1917, un mes antes de la visita de los políticos socialistas– se comprometía a mantener a España fuera de la OTAN. Y ello lo hacía nada menos que ante la potencia dominante del bloque contrario, que además era una tiranía: el más opresivo y sanguinario régimen totalitario del siglo XX, que mantenía bajo ocupación militar a casi media Europa.

Los soviéticos dieron tanta importancia a ese documento que lo publicaron en la primera página del diario oficial del Partido Comunista de la URSS, el *Pravda*. La única esperanza de que la dirección del PSOE hubiera salvado algo de dignidad radicaba en consideraciones negativas: su inmadurez y su capacidad para engañar a los soviéticos, tal y como en efecto ocurriría pasado un tiempo. Algo ya pudieron advertir allí mismo: el periodista José Luis Gutiérrez, que estuvo presente en ese viaje, ha contado la incapacidad de los traductores para interpretar algunas de las confusas y contradictorias declaraciones de González. “Nada menos que tres traductores fracasaron”.

Felipe González y el PSOE no se hicieron eco de ningún estado de opinión, sino que contribuyeron a establecerlo y fomentarlo. En los momentos iniciales de la transición, la OTAN era una institución identificada, a los ojos de la mayoría de la opinión pública española, con la Comunidad Europea y, en general, con la Europa democrática, próspera y libre. Si había estado vedada al ingreso español, se debía a la hostilidad de algunos de sus miembros al régimen de Franco. Ese era un estado de opinión veraz y en el que, aparte la hostilidad lógica de los comunistas, no se percibía un conflicto ideológico importante: todos los partidos de la izquierda democrática europea participaban en la OTAN, desde los alemanes o los escandinavos a los portugueses o los griegos. La principal reticencia a la alianza había partido de un nacionalista conservador, como fue el caso del general De Gaulle.

Al calor de la *ceremonia de la confusión* propia de aquellos años y de su evidente liderazgo, Felipe González y el PSOE terminaron por trasladar su hostilidad a la OTAN a una buena parte de la opinión pública, como si fuese un signo de identidad de la izquierda y del *progresismo*, término del cual los socialistas españoles han abusado hasta la náusea. Para ello

emplearon los más demagógicos argumentos en contra de los *bloques* militares, sin distinguir de forma suficiente los distintos valores que animaban a la OTAN y al Pacto de Varsovia. Todo el caldo de cultivo sobre el cual se desarrolló más tarde la inhibición ante las demandas de la Defensa se estableció en aquellos años. Al privar a la política de Defensa de unas bases racionales, al servicio de unos valores políticos determinados, gran parte de la sociedad terminó por percibir sólo los aspectos destructivos que posee toda organización militar. Tanta insistencia, desde el plano de los principios, en las dimensiones irracionales de la Guerra Fría, terminó por alcanzar éxito, aunque fuera contra toda evidencia práctica, lo cual es con frecuencia una de las peculiaridades de la idiosincracia nacional. Cervantes alcanzó el éxito cuando presentó como un héroe al cretino de Don Quijote.

Cuando el presidente Leopoldo Calvo Sotelo planteó y ganó el debate parlamentario que aprobó el ingreso en la Alianza, en octubre de 1981, González concedió tal importancia a la oposición a ese ingreso que acudió personalmente a los debates de la comisión de Defensa del Congreso, algo que no había hecho nunca ni volvería a repetir desde entonces. Asesorado por el entonces senador y luego ministro Fernando Morán, protagonizó la discusión con el entonces ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez Llorca. En el posterior debate en el pleno, González llegó a amenazar con solicitar a los parlamentos de la Alianza donde los socialistas tenían mayoría para que rechazasen la incorporación española. En particular consideró el caso de Grecia, donde gobernaba Papandreu. Es decir, González amenazó al Parlamento con anular su voto mayoritario (186 frente a 146) con el recurso a sus correligionarios de otros países. Luego, el PSOE emprendió la campaña *Otan, de entrada no* y, ante la convocatoria de elecciones generales en 1982, incluyó en el programa un referéndum destinado a sacar a España de la Alianza Atlántica.

De nuevo, la única virtud de la política socialista de Defensa sería su falta de virtud: la capacidad para hacer lo contrario de lo que había prometido. A poco de llegar al poder, los socialistas reconocieron las evidencias que todo el mundo con un mínimo de conocimiento o de sensatez les habían estado diciendo durante años: que era políticamente imposible pretender ingresar en la Comunidad Europea y salir de la OTAN al mismo tiempo; que esta última no implicaba cesión alguna de soberanía y que la aportación española a la Defensa de Europa Occidental era necesaria.

En octubre de 1984, al presentar un decálogo sobre política exterior en el Congreso, González empezó a rectificar el rumbo, pero también a poner de manifiesto sus contradicciones. La más importante fue el anuncio de una reducción de las fuerzas norteamericanas desplegadas en territorio español. Repárese en la fecha: octubre de 1984, cuando en la URSS gobernaba Chernenko, la invasión soviética en Afganistán se encontraba en su punto álgido, decenas de miles de cubanos combatían en Angola y no existía indicio alguno que indicase un final próximo de la Guerra Fría. Por el contrario, la política de la OTAN, encabezada por el presidente norteamericano Ronald Reagan y que terminaría algunos años después por lograr su objetivo, consistía en presionar a los soviéticos mediante un decidido rearme.

La aspiración de retirar la presencia norteamericana en la base aérea de Torrejón, que está sólo a 23 kilómetros del centro de Madrid y sufría de una proximidad urbana que no existía cuando se construyó, a mediados de los años cincuenta, era una cuestión planteada veinte años antes, durante la etapa del ministro Castiella en Asuntos Exteriores. Otras reducciones más importantes, como las que supusieron la retirada de España de fuerzas nucleares aéreas y navales, se había llevado a cabo durante los años sesenta y setenta, respectivamente. En tales casos, sin embargo, las modificaciones se efectuaron en función de los cambios de estrategia o de los progresos tecnológicos, que hacían innecesaria la presencia de bombarderos o submarinos en bases relativamente próximas a la Unión Soviética.

A mediados de los ochenta, los gobernantes socialistas no querían retirar a los norteamericanos de Torrejón, sino reducir su presencia en España, puesto que no se avinieron a permitir el despliegue de las unidades de la base madrileña en Zaragoza o Morón de la Frontera (Sevilla), las otras *facilities* de la Fuerza Aérea norteamericana en la península. En el balance estratégico europeo no se había producido cambio alguno que otorgase lógica a ese planteamiento: la inferioridad de la OTAN en fuerzas convencionales era evidente. El Gobierno, de hecho, nunca presentó una explicación de las razones por las cuales había decidido esa política. El autor, en aquella época, preguntó cuáles eran los argumentos utilizados por el gabinete, primero a un alto cargo de Asuntos Exteriores y luego al embajador *político* –no diplomático de carrera– que González envió a los Estados Unidos, durante las negociaciones. Ninguno de ellos ofreció contestación alguna. El alto cargo replicó, *off the record*, que él no estaba en condiciones de

explicar la demagogia del Gobierno. El embajador –Julián Santamaría– dio la impresión de que ni siquiera se había planteado la dimensión estratégica de la política que con tanto entusiasmo iba a defender. La pregunta se le hizo, también en una conversación no atribuible, ante un pequeño grupo de periodistas. El hombre estuvo unos minutos pensando, no se le ocurrió nada y terminó por aplazar la respuesta. Hasta hoy.

En conjunto, la prolongada etapa de Gobierno de Felipe González no puede analizarse sin tener en cuenta, como uno de los factores esenciales, la mediocridad intelectual, moral y política del presidente y de gran parte de sus colaboradores. En el caso de la Defensa, la falta de sentido común ha sido una especie de consigna permanente. A comienzos de 1986, cuando González decidió correr el riesgo de celebrar el referéndum sobre la OTAN, a pesar de la evidente inadecuación de semejante consulta para una cuestión como la política de seguridad exterior, planteó la campaña como un plebiscito sobre su Gobierno. Las cuestiones de Defensa quedaron al margen. Peor aún: se incluyeron, como si fueran agua destinada a reducir la fuerza del vino, tres cláusulas que hipotecaban la vinculación atlantista: la ya citada reducción de la presencia militar norteamericana, la desnuclearización y la no pertenencia a la organización militar integrada.

De esa forma, España se convirtió en el *aliado reacio*, por utilizar el término de un experto anglosajón y, sobre todo, se ofreció a los españoles una imagen falsa de la Alianza. Esta se había fundado en 1949 como un pacto entre la Europa libre y los Estados Unidos, que asumían una buena parte del esfuerzo defensivo frente a la URSS. El referéndum era innecesario, excepto para salvar la cara de las demagogias utilizadas por el PSOE contra UCD. Unir la consolidación del ingreso en la OTAN con una reducción norteamericana suponía, por lo tanto, un contrasentido. La desnuclearización efectiva se había producido cuando el último submarino estratégico zarpó de la base de Rota (Cádiz), en 1979. En 1981, al aprobar el ingreso, las Cortes ya habían incluido una cláusula que impedía el despliegue de armamento atómico, revisable en caso de que las circunstancias lo aconsejaran. Tenían que ser así porque la base de la disuasión de la OTAN era la disposición a emplear armas nucleares, una política que resultaba necesaria para hacer frente tanto a la superioridad del Pacto de Varsovia en fuerzas convencionales, como a su doctrina ofensiva, frente a la doctrina puramente defensiva de la Alianza.

Por último, la renuncia a formar parte de los mandos integrados significaba una pérdida de protagonismo por parte española, incluso a la hora de controlar áreas estratégicas del interés del Estrecho de Gibraltar. El colmo fue que, a pesar de proscribir el despliegue exterior, fueron suprimidas las Brigadas de Defensa Operativa del Territorio, que en esa política reduccionista habían pasado a ser la principal misión posible del Ejército de Tierra.

En agosto de 1990, a los pocos días de que el tirano iraquí Sadam Hussein invadiese Kuwait, Felipe González declaró en Viena que la ocupación del Emirato era “una cuestión regional que requiere una solución regional”. Después de casi ocho años como presidente del Gobierno, González continuaba sin haber aprendido nada. Lo que vino después es conocido: antes que terminase ese mes de agosto, una fragata y dos corbetas españoles ponían rumbo a la zona. A pesar de la dependencia que tiene la economía española de las importaciones de crudo, el Gobierno no pasó de asignar a esas fuerzas navales misiones de control del embargo inicial y del posterior bloqueo. Después de tantos años de bombardeo de consignas surrealistas, respecto a los intereses de la Defensa Nacional, la opinión pública era mayoritariamente adversa a poner en juego nada más, si bien cambió de opinión cuando comprobó lo fácil —en términos relativos— que había sido la victoria. En compensación, el Gobierno permitió una generosa utilización del suelo español por parte de las fuerzas combatientes de otros países, sobre todo Estados Unidos. Lo cual puso de relieve, lo que son las cosas, la importancia crucial de una base como Torrejón en caso de crisis, puesto que se convirtió en el *hub* (centro de control y distribución de tráfico aéreo) más importante entre los Estados Unidos y la zona de operaciones.

Con ello se plantea otra de las manifestaciones de irracionalidad de la política de Defensa, como es la selección de las misiones realizadas en el exterior. A partir de 1989, centenares de oficiales y suboficiales españoles han sido destinados a realizar misiones por encargo de las Naciones Unidas: en Centroamérica, Haití, Angola y Namibia. En la primavera de 1991, unos 600 paracaidistas se ocuparon de misiones humanitarias en el Kurdistán iraquí y desde noviembre de 1992 Agrupaciones que superan el millar de soldados y se relevan cada seis meses realizan labores similares en Bosnia. La Directiva Nacional de Defensa de ese mismo año puso el acento en los problemas de la seguridad colectiva y el papel de las Naciones Unidas.

En sí mismas, todas y cada una de esas misiones no pueden merecer más que el elogio, sobre todo las que como en el caso de los Balcanes implican un riesgo severo, pero en el marco de la política de Defensa la sensación que ofrecen es que se asumen compromisos en ámbitos donde los intereses nacionales resultan remotos, mientras que se rehuye aquello en lo cual existe un verdadero interés nacional, salvo casos de agresión manifiesta, como el acoso canadiense de marzo de 1995 a los pesqueros españoles que faenaban en los bancos de Terranova. Se destaca, con las misiones citadas, un aspecto que en las Fuerzas Armadas tiene una importancia marginal, como es la atención humanitaria en crisis que no inciden de forma directa en los intereses nacionales. No es que esté mal; por el contrario, está muy bien. Pero exige una coherencia que no se vislumbra por parte alguna.

En el estado de cosas actual, por lo menos, la actuación de unidades como las desplegadas en Bosnia está mostrando a los españoles que sus Fuerzas Armadas existen y son capaces de desenvolverse como las mejores. También, para cualquiera que se fije con un poco de detalle, sirven para subrayar las carencias. Con el fin de que lo que era en principio una fuerza tamaño Batallón –del orden de 800 hombres– fuese capaz de operar en misiones que no eran de combate, en Bosnia, fue necesario recurrir a efectivos de los cuatro Tercios de la Legión, de la Brigada Paracaidista, del Regimiento de Transmisiones Tácticas de El Pardo, de la Brigada de Caballería *Castillejos* y de otras unidades menores, en particular logísticas. Al poco tiempo, el número de soldados hubo de incrementarse y desde 1994 supera el millar.

Todo ello puso de manifiesto lo que era un secreto a voces: ni una sola de las unidades del Ejército de Tierra, ni siquiera las consideradas de *élite* y compuestas por voluntarios, se encuentra al completo de dotación y servicios, sin recurrir a la movilización. Para poder situar unos centenares de hombres capaces de realizar misiones operativas, aunque no sean de combate, resulta preciso sacar un poco de aquí y de allá, hasta el punto de afectar a la mayor parte de las mejores unidades del Ejército. La Armada y el Ejército del Aire, a su vez, han tenido que utilizar al máximo sus medios de transporte.

Es mejor no imaginar lo que hubiera supuesto enviar tropas a combatir. Ya se ha referido –tanto en publicaciones especializadas como en la sesión

que la comisión de Defensa del Congreso celebró en marzo de 1993— que las reservas de guerra dejan mucho que desear. En cuanto a la Fuerza de Intervención Rápida, no es más que un Cuartel General dotado con lo mínimo: servicios de Inteligencia y de Transmisiones, es decir, enterarse de qué pasa y poder comunicarse.

En realidad, la clave de la seguridad exterior de España no es su capacidad de disuasión, sino la pertenencia a una estructura de seguridad colectiva y la práctica ausencia de amenazas, aunque éste es un punto sobre el cual conviene no engañarse: ninguno de los conflictos de los últimos años —Afganistán, Irán-Irak, Malvinas, Kuwait, Cáucaso, Yugoslavia— fue anticipado por nadie.

LAS AMENAZAS

La estrategia española de Defensa ha estado basada, durante los últimos decenios, en la necesidad de hacer frente a dos amenazas principales: el bloque soviético y Marruecos.

La primera se caracterizaba porque era una amenaza compartida —con el resto de la Europa libre—, remota —en la medida en que la Alianza Atlántica y la disuasión nuclear inhibían la agresión— y la más grave de las posibles —significaba la guerra total—.

Un eventual conflicto en el Norte de África era, por el contrario, una amenaza exclusiva —en la que no sería probable esperar la ayuda de otros—, menos grave —no afectaría a la integridad del territorio nacional, ni habría posibilidad de guerra nuclear—, pero más probable, a causa de la precaria posición de los territorios españoles reclamados por Marruecos: Ceuta, Melilla, las Islas Chafarinas y los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera.

De ambas amenazas, la primera no podía ser resuelta por España en solitario, tanto por su condición de amenaza compartida como por su gravedad. Desde el comienzo de la Guerra Fría, a finales de los años cuarenta, la política española consistió en aliarse con el bloque de la OTAN. Primero

mediante los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos; a la muerte de Franco, con el ingreso de pleno derecho en la Alianza Atlántica.

La reforma política en la URSS, su fragmentación en más de una docena de nuevos Estados y la democratización de los antiguos países comunistas de la Europa Central y Oriental –que produjo la disolución del Pacto de Varsovia, en abril de 1991– ha reducido de forma considerable la importancia de esa amenaza, hasta el punto de que no sería imposible su virtual desaparición, al cabo de pocos años. Sin embargo, ese futuro no es todavía presente. La capacidad militar –nuclear y convencional– de la antigua URSS continúa siendo muy importante. La situación política de Rusia y Ucrania está lejos de encontrarse estabilizada, lo que hace posible el riesgo de una involución. Por lo menos durante el resto del decenio parece justificada la política de prudencia de la OTAN, exigible sobre todo cuando está en juego la seguridad. Esa prudencia no es otra cosa que acompañar el desarme pactado durante los últimos años al progreso de la democratización y el desarme de la antigua URSS. Por supuesto, tal proceso debe ser apoyado, tanto política como económicamente, con la exigencia de que la ayuda sea eficaz, es decir, que se ponga al servicio de una política coherente. El marco básico –la apertura económico y social de esos países– es ya una realidad que está cambiando con rapidez el viejo imperio totalitario.

Por lo que se refiere a Marruecos, la mejor política de Defensa empezará –y si los acontecimientos son favorables, terminará– en una buena diplomacia. Gracias a su condición de enlace con Europa, a su mayor progreso económico y a la historia y la cultura comunes, España está en condiciones de anudar con Marruecos los suficientes intereses que hagan muy poco rentable a ese país una agresión contra nuestras plazas de soberanía.

Al igual que ocurre con Rusia, en Marruecos existe un problema de estabilidad política, a causa de su insuficiente desarrollo económico, las tensiones crónicas del Norte de África –agravadas estos últimos años por la guerra civil larvada que sufre Argelia– y las características de su régimen, no equiparable a una democracia como la española, a pesar de los progresos que han tenido lugar. Por esa razón, en la medida en que el Rey Hassan II estimule el libre mercado y el crecimiento económico, mantenga una política exterior de colaboración con el resto del mando y oriente el desarrollo de su país a la mayor colaboración posible con la Unión Europea, es del interés de España contribuir a la estabilidad de la monarquía alauita. Pero

resulta imprescindible que las Fuerzas Armadas españolas estén dispuestas para afrontar la hipótesis más peligrosa –la de agresión a algunos de los territorios nacionales vecinos a Marruecos– aunque sólo sea porque esa prevención es la mejor garantía de que tal hipótesis no tendrá lugar. Gracias al petróleo, el mundo árabe maneja grandes cantidades de dinero, que en parte se invierten en armas.

El conflicto argelino, aunque tiene un grado menor de implicación y amenaza, resulta asimismo de alto interés estratégico para España, debido a su cercanía, a las posibilidades de que se extienda y a la dependencia del gas natural de ese país, a causa de la demencial política energética de los gobiernos socialistas. Súbditos españoles –incluidas tres religiosas– han sido asesinados en una guerra en la que uno de los bandos, el integrista, ha declarado enemigos a los europeos.

Las crisis del Golfo y de la antigua Yugoslavia pusieron también en evidencia que, junto a esas dos amenazas clásicas, existían otras menos previstas, pero no menos reales, con dos características: por una parte, la existencia de una vulneración tan grave del Derecho Internacional que las Naciones Unidas acuerden una intervención para restablecer el *statu quo*; por otra, la puesta en peligro de una fuente de aprovisionamiento vital para nuestra economía y, en general, la de todo el mundo. Ese fue el caso del petróleo kuwaití –sobre todo por las posibilidades de extensión del dominio iraquí a Arabia Saudita–, pero hay otros lugares en el mundo de parecida importancia, como es el caso de los minerales sudafricanos. La diplomacia española, tanto por sus propios medios como por su capacidad de influir en otros países, debe estar atenta a las crisis que puedan tener lugar en esas áreas y promover su estabilidad.

LOS MEDIOS

Las Fuerzas Armadas, al servicio de esa política de disuasión y prevención, necesitan aumentar su integración en la OTAN: doctrina, maniobras, programas comunes de armamento, etc. No sólo porque les permitirá tener acceso a la vanguardia del arte militar, sino porque esas relaciones

son básicas para afrontar, en la mejor condición posible, las amenazas no compartidas.

La superioridad tecnológica, como se ha visto en todos los conflictos modernos, puede ser de importancia crucial. Desde la Segunda Guerra Mundial, el control del espectro electromagnético se ha convertido en condición *sine qua non* para imponerse al adversario. Ello exige, para empezar, la dotación suficiente de lo que se conoce como C3 I (Mando, Control, Comunicaciones e Información). La seguridad del sistema es primordial, así como la disposición de medios de guerra electrónica, capaces de proporcionar una ventaja tecnológica que resulte insuperable al adversario. Este objetivo puede resultar inalcanzable en el caso de conflicto con un enemigo tecnológicamente superior, pero está al alcance en caso de enfrentamiento con un país como Marruecos. Lo importante es que debe estar disponible, dada la rapidez con que transcurren las crisis. El proyecto *Santiago*, que establece una vigilancia electrónica permanente sobre nuestro vecino del Sur, es el camino a seguir.

El Ejército de Tierra debería, como mínimo, disponer de un número de unidades —las más importantes— al completo de su dotación y servicios. En la actualidad, ese grado de operatividad sólo puede alcanzarse recurriendo a la movilización, lo que significa lisa y llanamente que no están preparadas para hacer frente a un conflicto. La generalización de medios de guerra electrónica, en particular los de combate nocturno, y de defensa antiáerea, así como la renovación general de los medios pesados —carros de combate y Artillería— constituyen una necesidad inaplazable. Después de años de abandono, en noviembre de 1994 el Ejército pudo al fin presentar un plan coherente de adquisición de material, que incluía tanques *Leopard 2*, vehículos de combate *Pizarro* —desarrollados en cooperación con Austria—, lanzacohetes múltiples *MLRS* y todo un conjunto de nuevos y modernos sistemas de armas, destinados a mejorar de forma sensible la dotación de las principales unidades. La alegría duró un par de meses. El Plan requería un esfuerzo inversor anual de 60.000 millones de pesetas y se vio afectado, en parte, por los recortes presupuestarios de enero de 1995. Algunas unidades —la Legión, la Bandera Paracaidista, los Goes— deberían ser entrenadas y dotadas para la intervención inmediata, lo que incluye un reforzamiento de los medios de transporte aéreo.

La Armada es para España un Ejército vital, a causa de la longitud de

sus costas, la existencia de dos archipiélagos y las posesiones en el Norte de Africa. La necesidad de mantener abiertas las rutas de comunicación exige la disponibilidad de una flota oceánica y capaz, al menos, de cubrir unos mínimos de control del uso del mar. El conflicto puede surgir en el momento y en la zona menos esperada, como la necesidad de proteger a los pesqueros que actuaban frente a las costas de Canadá, a comienzos de 1995. El primer patrullero enviado en misión de protección –el *Vigía*– hubo de hacer frente a un furioso temporal, con mar montañosa, que causó numerosos desperfectos a bordo y mostró, de nuevo, la insuficiencia de una flota que estuviese pensada para misiones costeras o poco más. El Arma Aeronaval es de lo mejor que dispone España en materia de Defensa y debería, cuando menos, mantenerse. La Infantería de Marina resulta, por las mismas razones expuestas, indispensable y necesita mejorar sus medios de transporte y desembarco, la mayor parte de los cuales han quedado obsoletos.

La guerra contra Irak reforzó la importancia que tiene la aviación en un conflicto moderno. La dotación de aviones de combate y de pilotos del Ejército del Aire se encuentra, a veces, por debajo del mínimo, lo que unido a decisiones arbitrarias o equivocadas del mando ha producido, durante los últimos años, una considerable desmoralización, que llegó al extremo de una huelga. En la situación actual, la aviación militar española necesita de forma imperiosa aviones de alerta precoz y control, no sólo para cubrir las áreas de sombra de la red de estaciones de vigilancia aérea –basada en radares terrestres–, sino para aumentar la capacidad de detección y, llegado el caso, dirigir el combate. Resulta preciso, asimismo, que aviones como el F-18 posean los programas, equipos y armamento necesarios para poder obtener de ellos todo el partido de que son capaces. La aviación táctica o de apoyo cercano, en fin, debe ser renovada en su totalidad.

Tan importante como los medios materiales es la promulgación de disposiciones que neutralicen la desmoralización del militar profesional. Durante la nefasta etapa de Narcís Serra como ministro de Defensa, se promovieron los destinos burocráticos ministeriales, en lugar de los operativos; con frecuencia se atendió a los mandos atendiendo más a su docilidad que a su capacidad; la Ley de Personal Militar Profesional, asimismo, perjudicó a numerosos colectivos y dañó la moral: desde ciertas promociones de suboficiales a los mutilados. La esencia de esa política era una funcionari-

zación de lo militar, algo que está en contraposición directa con los valores castrenses.

EL SERVICIO MILITAR

Ya se ha escrito más arriba que, en lo esencial, el debate sobre el Servicio Militar es un reflejo de la crisis de la conciencia de Defensa, producto a su vez de una crisis moral. Numerosas actitudes antimilitares no son tales, sino la hostilidad a los valores colectivos que asumen las Fuerzas Armadas: desde la unidad nacional al mantenimiento del orden político y económico fijado por la Constitución. Muchos *pacifistas* locales beben los vientos por guerrillas foráneas —cuanto más estrafalarias, mejor— o incluso por grupos terroristas, en los casos más extremos.

Sin embargo, la falta de adecuación del Servicio Militar es evidente, como se aprecia con la mera comparación con otros Ejércitos. El primer objetivo debe ser la adecuación del servicio a las necesidades y la disposición del joven recluta. De forma progresiva, debe aumentarse la edad de permanencia en filas. Los 19 años se han revelado como una edad en la cual los jóvenes carecen todavía de madurez suficiente. Es preferible volver a los 21. Los soldados deberían recibir la asignación necesaria para costearse sus gastos, incluidos los de transporte. Tales asignaciones deben ser proporcionales a la distancia al domicilio familiar.

La objeción de conciencia debería regularse de forma rigurosa, tanto en su reconocimiento como en el cumplimiento de una prestación social, tal y como apuntó en junio de 1991 el ministro de Defensa, García Vargas, quien reconoció que durante el mandato de su antecesor la objeción se había convertido, en realidad, en un sistema para eludir el Servicio Militar. Los jóvenes que presten este último, en todo caso, deberían gozar de ventajas frente a quienes no estén dispuestos a defender a su Patria con las armas, tanto en materia de trabajo como de becas, ayudas, etc. No puede ser considerado igual quien está dispuesto al sacrificio en defensa de la sociedad que aquel que renuncia a ello. En caso de guerra, formalmente declarada por las Cortes, no habría posibilidad de acogerse a objeción alguna, de igual forma que los estados de excepción suprimen determinados derechos constitucionales.

Los medios de instrucción y empleo del tiempo deben adaptarse a las exigencias de la guerra moderna y los soldados deben ser concienciados de la importancia y responsabilidad de su labor. Determinados servicios y unidades deben ser dotados con profesionales. El Voluntariado Especial de la etapa Serra fracasó porque el mensaje que dirigía a los jóvenes era el de recibir una formación profesional vestidos de uniforme y sujetos a disciplina militar, opción desalentadora. Las campañas de los últimos años, que inciden en la sofisticación tecnológica, han mejorado, pero no es suficiente: el voluntariado tendrá éxito cuando, aparte de las mejoras materiales de su dotación económica, de las instalaciones y servicios disponibles, ofrezca a los jóvenes posibilidades de promoción, tanto en la carrera militar como en el retorno a la vida civil, y reclame su aporte para lo que de verdad ha atraído siempre a los voluntarios: un lugar de acogida, el servicio a la Patria y el compañerismo y demás características de la vida castrense. O se aclara que el voluntariado requiere una vocación militar, o el resultado será frustrante.

FINALE ENÉRGICO (ma non troppo)

Karl von Clausewitz definió hace más de un siglo la guerra como “un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad”. Existe una tendencia general a entender ese concepto en su forma activa –agresión nuestra a alguien-, pero no en la pasiva –agresión a nosotros por parte de alguien-, de forma parecida a como nadie piensa que el siguiente incendio ocurrirá en su casa o en su lugar de trabajo. O que el próximo atentado terrorista se producirá a su lado.

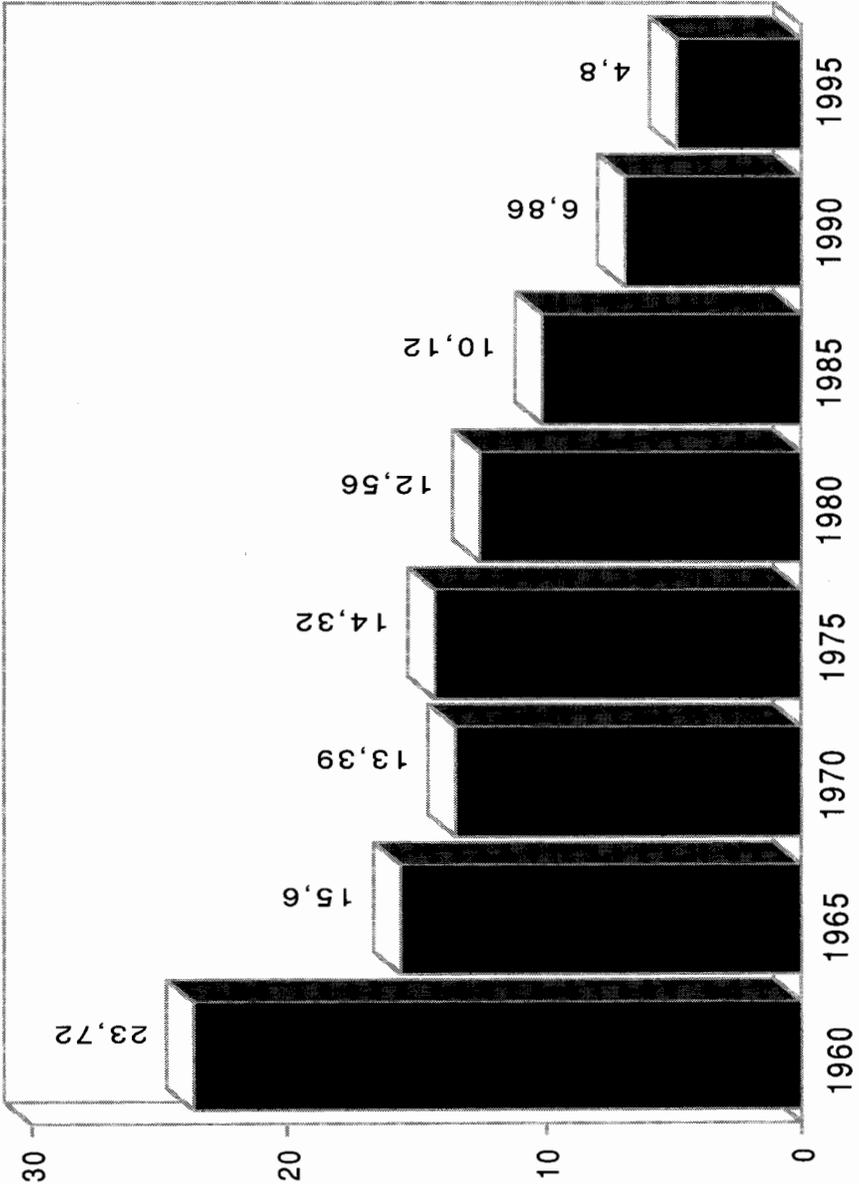
Las amenazas, sin embargo, son una constante en la historia del hombre. Proclamar que no debería ser así no resuelve nada. El futuro del mundo es una página por escribir, nunca un libro escrito, pero la irracionalidad, la intolerancia, la ambición y, en general, las pasiones humanas, forman parte de nuestra naturaleza y en eso radica la amenaza a la seguridad de las personas o, en caso extremo, de los países.

Como el servicio de incendios, la organización de la Defensa se prepara, no para atizar el fuego, sino para evitar que se declare o en todo caso que se propague. Parece que no sirve para nada... salvo cuando las cir-

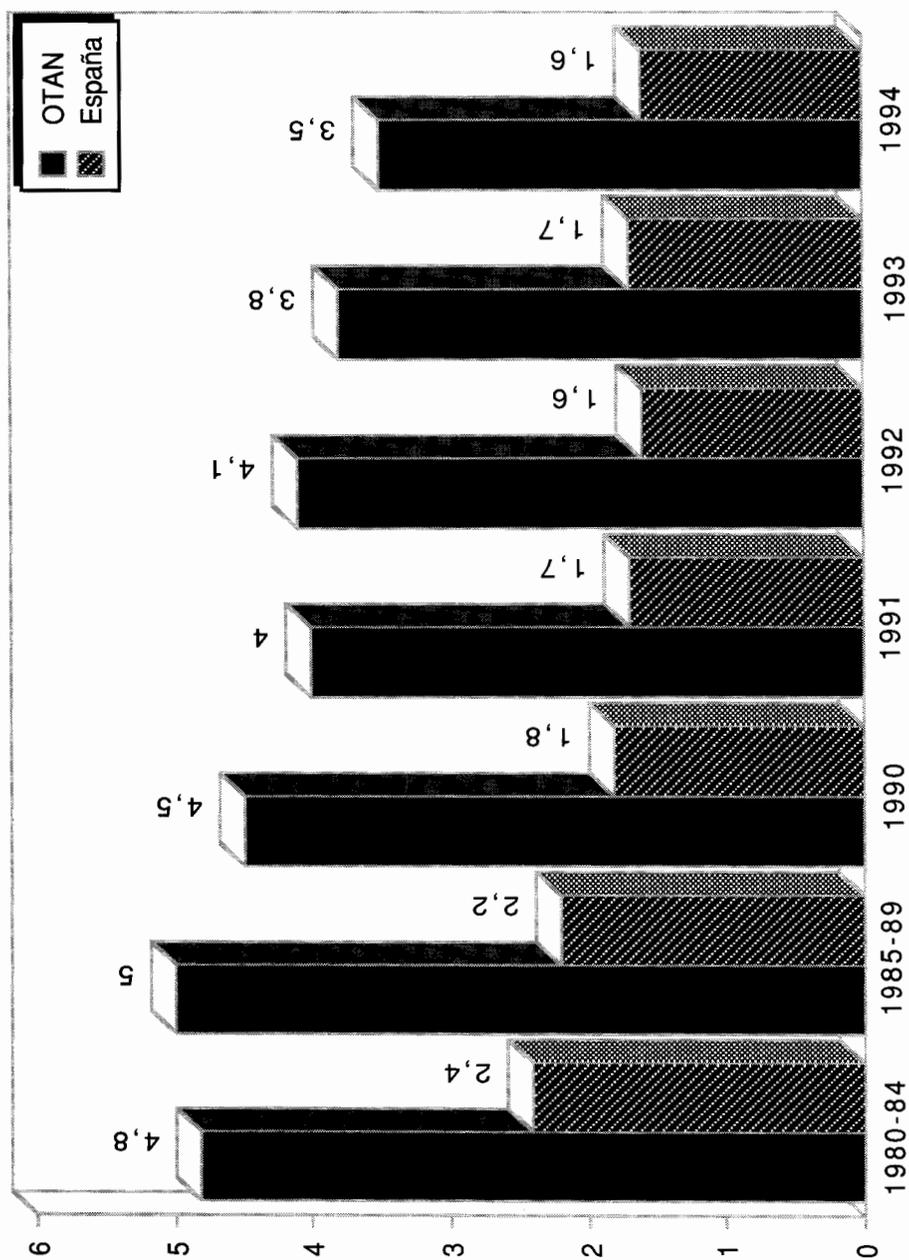
cunstancias lo hacen estrictamente necesario, no ya para salvar el patrimonio, sino la propia supervivencia. La evolución política del mundo parece dirigirse, como no lo había hecho en mucho tiempo, hacia un planeta más pacífico y habitable, pero han surgido el suficiente número de conflictos por todas partes –Ruanda, Yugoslavia, Chechenia, Argelia...– como para matizar el alcance de esa esperanza. La experiencia muestra que tal objetivo será más viable en la medida en que exista un sistema de seguridad que desanime el recurso a la agresión. Una actitud distinta no es otra cosa que la táctica del avestruz, que esconde la cabeza en el suelo cuando se ve en apuros. Naturalmente, lo cazan. Quizá no pierda la vida, pero siempre su libertad.

PARTICIPACIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA EN LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Fuente: General Pérez-Munielo y elaboración propia 1995

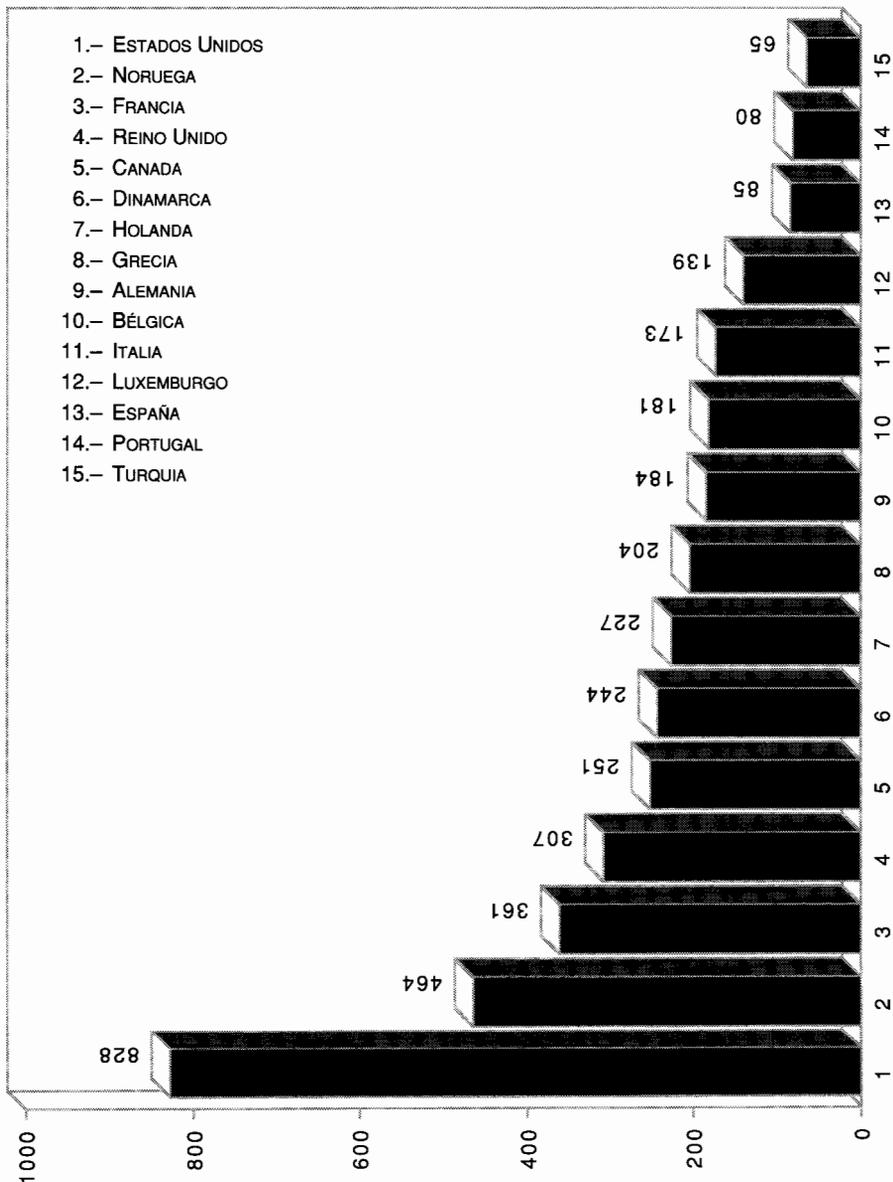


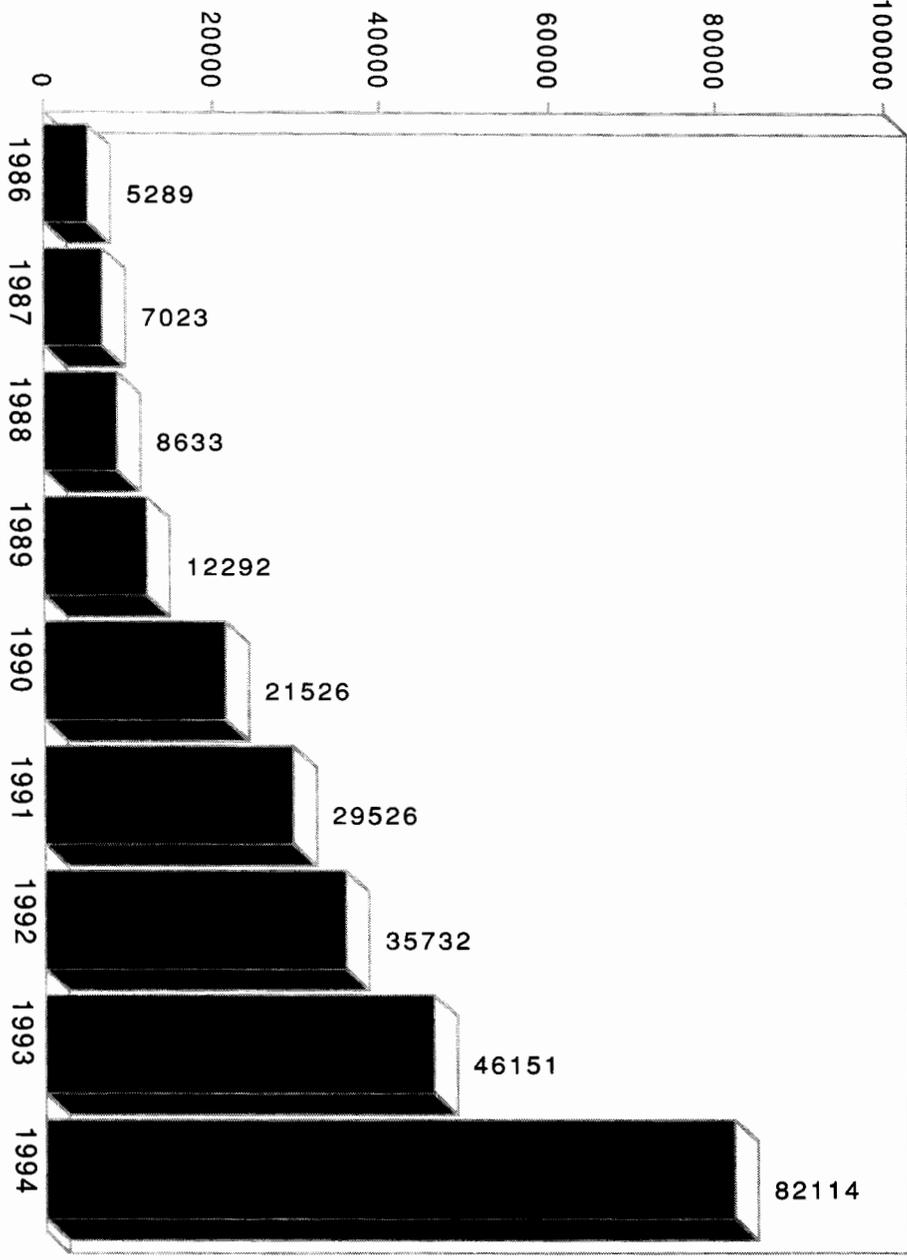
CUADRO 5
COMPARACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA



CUADRO 6
COMPARACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA

DOLARES





CUADRO 1
OBJETORES AL SERVICIO MILITAR

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA DE DEFENSA

FERMÍN GALLEGO SERRA

Periodista

DEFINICIÓN Y CONTEXTO

Contrariamente a lo que se podría creer el concepto de “industria de defensa” no es tan claro. Tan pronto como nos lo planteamos surgen dudas como estas: ¿Una industria de defensa debe tener capacidad de integrar totalmente sistemas de armas, o es suficiente que produzca subsistemas, o incluso componentes de subsistemas?. ¿Las empresas de electrónica industrial empleadas en instalaciones militares cabrían en esta clasificación de defensa?. Y ¿qué ocurre con las que producen software para ordenadores militares? ¿son de defensa o electrónicas a secas?. ¿Deberíamos incluir en el censo a los departamentos de aquellas Universidades que realizan investigaciones, bien para empresas de defensa o para el Ministerio, en aspectos de definición o conceptual?. ¿Las fundaciones o “think tanks”, dedicados a estudios acerca de las relaciones internacionales, hay que contemplarlos como negocios de defensa?.

La retahíla de interrogantes se multiplica si pretendemos entrar en detalles. Pero no es este el objetivo perseguido sino más bien divulgar para el no experto algunos conceptos fundamentales de la Defensa Nacional. Concretamente los relacionados con las industrias de defensa.

En cualquier caso, la complejidad que se desprende de los anteriores interrogantes nos sirve también de modo más general para tener un atisbo

de la multiplicidad de aspectos, conceptos y sujetos involucrados, por si alguien decidiera dedicarse al estudio de estos asuntos.

Y no sería mala cosa porque hay que decir, también de paso, que en España a pesar de haber desechado bastantes vicios de origen desde la transición política hasta hoy, se mantiene un profundo desconocimiento y lejanía populares de cualquier asunto que tenga que ver con aspectos de seguridad, estrategia y, naturalmente, industrias de defensa. Ya sería pues hora de que los ciudadanos nos decidiéramos a entrar a conocer asuntos de tanta trascendencia en muchos órdenes. Así avanzaríamos por un camino de conocimiento que dificultaría la manipulación de la que tantas veces - y con tan distintas excusas - hemos sido blanco históricamente: desde unas y otras posturas ideológicas, y sin demasiado respeto por la realidad. No se olvide que el mundo sigue girando - no necesariamente a nuestro gusto - y que España ha aceptado y firmado muchos compromisos internacionales que incluyen obligaciones militares sin que exista la necesaria conciencia nacional de lo que todo ello comporta.

LAS INDUSTRIAS DE DEFENSA: SU JUSTIFICACIÓN

Pero volvamos al principio. La primera cuestión que se plantea es la justificación, el porqué de las industrias de defensa en todos los países (y también en el nuestro). La respuesta es obvia: para proporcionar armas, materiales y servicios que necesitan los ejércitos y aquellas actividades relacionadas con la defensa y la seguridad armada de las naciones. Las dos siguientes cuestiones fundamentales son decidir entonces qué armas deben producirse y en qué cantidad y por que sistema producirlas, es decir elegir entre la producción pública o del Estado y la privada.

La decisión acerca de las armas necesarias solía ser decisión de los propios militares pero la entrada en vigencia de las democracias - con su control parlamentario de las actividades de la seguridad nacional - y el posterior incremento de peso específico de la tecnología ha hecho conveniente la existencia de expertos -civiles y militares- quienes generalmente asesoran los Ministerios acerca de las armas adecuadas a las misiones y doctri-

nas de los Ejércitos. Y puesto que uno de los elementos fundamentales a la hora de materializar unas Fuerzas Armadas es su presupuesto, suelen crearse los mecanismos adecuados en los Parlamentos para que controlando al Ejecutivo en lo necesario, éste tome las decisiones precisas referidas a adquisiciones, fuerza, política industrial de Defensa etc. Teniendo presente que todo el esquema debe de estar orientado a conseguir la operatividad militar la cual –a través de la disuasión– servirá para mantener la paz y la seguridad nacional, y a vencer si se produjera el conflicto. (Sin olvidar que si llegara éste, convendría plantearse qué ha fallado en la disuasión... para hacerlo posible).

Todo eso en lo que toca a la clásica visión exclusivamente nacional. Pero también hay que tener presente que hoy toda una serie de países aliados confían y dependen en parte de la decisiva muestra de solidaridad que supone la acción de unas Fuerzas Armadas amigas. Nada sería más penoso, en términos de prestigio internacional, que defraudar la confianza de esos amigos o aliados, entre otras razones porque la dependencia es de doble sentido: una parte de la propia seguridad depende de la eficacia de esos ejércitos amigos y sería inaceptable que no fuesen operativos, que no pudieran actuar eficientemente, llegado el caso de tener que socorrernos.

En cuanto a las industrias de las que nos ocupamos, además de ese *motivo principal* que las justifica –su aportación a la operatividad y por tanto, a la seguridad nacional– proporcionan otros bienes y servicios *suplementarios* que deben ser citados. Como *tecnologías* que pueden aprovecharse en usos civiles, *independencia estratégica* frente a otros países, *pueden ser una fuente de divisas* además de *una herramienta de influencia en la política exterior* de los países. Y naturalmente las industrias de defensa *generan también puestos de trabajo*.

Pero no hay que perder de vista que aunque perfectamente válidos todos esos subproductos no son el bien principal que es la búsqueda de la disuasión mediante la operatividad de la Fuerza (entre otros requisitos). Y también que ni la operatividad militar ni siquiera todos esos valores añadidos o subproductos de la industria son posibles si las empresas no alcanzan un determinado nivel de eficiencia y competitividad que puede medirse con la calidad y avance de sus productos y la reducción de los costes.

Y si se trata de empresas privadas, habría que añadir en primerísimo término los beneficios económicos que generan para sus propietarios que

han invertido sus capitales arriesgándolos en ellas. Naturalmente el planteamiento cuando se trata de una institución del Estado no debe medirse directamente en beneficios porque la lógica del mercado indica que si el Estado debe hacer la inversión será debido a que existe un hueco que la empresa privada no cubre, quizás precisamente por la falta de beneficios que puede esperarse de ese mercado o de ese producto concreto. Si, debido a la importancia estratégica, hubiese que cubrir forzosamente dicho hueco en la producción de armas, los beneficios pasan a segundo término. Pero ni la eficiencia ni los costes pueden perderse de vista ya que unos precios exagerados pueden poner indirectamente en riesgo la seguridad nacional desde el momento en que impidan la adquisición de un determinado sistema de armas decisivamente importante frente a una eventual amenaza exterior. Resulta evidente que la economía es a su vez una de las armas más decisivas.

En resumen: la justificación colectiva última de una industria de defensa es su contribución a la operatividad de la Defensa Nacional, y es imprescindible su competitividad y rentabilidad —como signo de eficiencia si se trata de una privada— o su competitividad cuando es pública. En tiempo de paz, el “producto” fundamental al que debe contribuir la Industria de Defensa —al menor coste posible, tanto en términos sociales como económicos— es a la operatividad, como eslabón anterior y necesario de una disuasión creíble.

En caso de conflicto o grave peligro de agresión, las cosas varían sustancialmente en dos aspectos. En primer lugar en que se coloca la seguridad nacional por delante, sacrificando la iniciativa privada y su objetivo primordial —el beneficio económico— hasta que se elimine la amenaza y se restablezca la seguridad. Y también en que el precio que se asume para la Defensa Nacional crece mucho, casi ilimitadamente en relación a las posibilidades de una economía nacional ya que estando en peligro la supervivencia, todo precio que pueda pagarse es válido. No es extraño entonces que la única situación de eficiencia aún centralizando la producción, poniendo en segundo término los beneficios económicos del inversor y la iniciativa privada, sea en guerra y así se suele aceptar modernamente. También aquí es indiscutible —más si cabe— la exigencia de eficiencia industrial, para solventar el reto del conflicto militar.

Sólo pues en esa situación excepcional, el control estatal de las indus-

trias de defensa y otros controles y sacrificios sociales serán aceptables en una sociedad democrática. Pero incluso en tal caso, será preciso actuar bajo tutelas legales como veremos.

Volviendo al estudio de las industrias en tiempo de paz, habría que distinguir entre países donde existen grandes negocios privados de producción de armamento —muy apoyados en la exportación por una simple razón de economía de número— y aquellos cuya capacidad armamentística, dependiendo en buena parte del Estado, no persiguen el beneficio inversor. En ambos casos resulta evidente la necesidad de un importante entramado legislativo si se quiere respetar la necesaria seguridad desde todos los puntos de vista: refiriéndonos tanto a la seguridad común, vinculada a la seguridad nacional, como la seguridad jurídica de los particulares que poseen bienes invertidos en esos negocios.

Existen situaciones de riesgo en ambos aspectos: en el primero se puede citar la exportación de ciertas tecnologías o bien por ser peligrosas para la seguridad nacional o porque muchas de ellas se han desarrollado con fondos y por encargo del propio Gobierno. Y en lo que se refiere a la seguridad jurídica, porque podrían ser ilegales ciertas fabricaciones y exportaciones en función de compromisos y tratados internacionales firmados por el propio país.

Y no terminan aquí los riesgos jurídicos: es necesario para el “juego limpio” proporcionar seguridad a la industria frente al propio Gobierno, que puede tener tentaciones de restringir las operaciones comerciales de las empresas bajo excusas de seguridad inconsistentes y faltas de la justificación jurídica necesaria. Resulta evidente que los dos “vicios” más perniciosos para la industria de defensa, y por tanto peligrosos para la razón última de la existencia de una defensa nacional plenamente operativa, son el despilfarro económico y el control “politizado” de la empresa (encubriendo favoritismos, corrupción, demagogias y en general objetivos distintos de la eficiencia y competitividad) ; y es también claro que ambas situaciones son más fáciles cuando se hallan en manos del Estado o están poderosamente intervenidas por éste, que en caso de las privadas. Si nos trasladamos a España hallamos inmediatamente la materialización de esos peligros.

Una intervención masiva del Estado: más del 75% de las inversiones nacionales de las Fuerzas Armadas lo son en empresas del consorcio estatal INI (Santa Bárbara, Casa, Bazán y Teneo). Y junto a ello tenemos los

ejemplos claros del efecto de perversión que produce el desequilibrio del control político: la falta de definición legislativa impide delimitar los campos de acción del industrial privado, dejándolo a merced del Ejecutivo que, eludiendo el control legislativo, no se somete a control alguno que impida sus abusos de poder o simples arbitrariedades.

A modo de ejemplo de politización y arbitrariedad puede citarse el caso del Gobierno español frente a las ayudas económicas a la exportación de armas. Negándose a conceder instrumentos financieros adecuados, por motivos que podrían calificarse de demagógicos o de oportunismo electoral, ha acabado en una práctica mucho menos ética –y estética– porque la necesidad y la competencia acabaron obligándole a autorizar créditos FAD con ese fin. La ayuda estatal existe igualmente... pero es menos “limpia”. Y todo este trabajo sólo para disimular cierto tiempo: hasta que alguien investigó el empleo de los créditos al desarrollo...

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA DE DEFENSA Y SU GÉNESIS

La actual realidad de las industrias de defensa españolas tiene su origen en lo que se llamó la época de la autarquía y la creación del INI. El país, aislado internacionalmente después de la 2ª Guerra Mundial, se vio forzado a sobrevivir solamente con lo que poseía y es lógico que en materia de industria de defensa el régimen de Franco tratara de ser autosuficiente por la sencilla razón de que ningún país iba a venderle ni una sola arma; ni un cartucho. Esa situación dió lugar a la aparición del Instituto Nacional de Industria (INI) cuyo papel positivo en la época resultaba indiscutible: la supervivencia del sistema tuvo indudables relaciones de causa efecto con ese Instituto.

Porque si lo analizamos de acuerdo con los parámetros expuestos anteriormente, la autarquía y el INI podrían asociarse con una situación de grave riesgo o de conflicto y por tanto su justificación era obvia: los tres ejércitos precisaban armas y las empresas del INI se las facilitaban. Naturalmente no tendría sentido hablar de rentabilidad en términos económicos

porque se trataba de inversiones públicas, pero juzgado en términos de política era impecable, entendiendo que la eficiencia y la operatividad militares tenían como objetivo disuadir de acciones exteriores y mantener el régimen político existente. Justamente lo que se consiguió, gracias, en parte, al INI.

Los problemas de falta de eficiencia empezaron a dibujarse cuando España abrió sus puertas a los mercados internacionales y después del aislamiento se convirtió en un país en desarrollo económico. Tras la firma de los Pactos Eisenhower en 1.953, el INI sufrió los primeros embates: la autarquía estaba enterrada y el Instituto no quería entenderlo. Por eso, la adquisición de materiales militares norteamericanos a precios reales de mercado - o sea muy bajos, tras la Guerra de Corea - llevó a la industria a una situación crítica. La mayoría de los proyectos quedaron bloqueados y postergados ante la posibilidad de adquirir productos militares mucho más avanzados que las capacidades tecnológicas de España en la época.

A mediados de los años 50 nuestros ingenieros aeronáuticos trataban de diseñar y producir trabajosamente bimotores de transporte a hélices mientras el INTA se peleaba con un primer prototipo de motor a reacción español: el destino de ambos no podía ser otro que el desgüace si se tiene en cuenta que en España se estaba trabajando con dos generaciones y un cuarto de siglo de retraso: lo que alemanes y británicos había realizado en los años 30.

Los licenciados, técnicos e ingenieros españoles eran buenos pero, simplemente, habían vivido en otro mundo en el que conseguir unos pocos kilos de aluminio para construir una pequeña maqueta de ensayos en túnel era toda una hazaña...

Las estructuras industriales internas se enfrentaban con un mundo competitivo y en lugar de reconvertirse trataron de continuar con sus proyectos autárquicos. No puede extrañar a nadie que las Fuerzas Armadas aprovecharan la apertura del régimen para hacerse con armas y materiales extranjeros modernos, avanzados y a buen precio: atendían así a lo que era su función prioritaria, la seguridad nacional a través de la operatividad.

Pero esa situación nueva que en el sector privado hubiese forzado una reconversión y firmas de acuerdos con algunas empresas extranjeras, en el sector público no era necesario: "Papá Estado" acababa pagando las pérdi-

das... Mientras tanto, el capital privado, aunque nunca tuvo un gran interés por el sector —en un régimen cuyo futuro era una incógnita para muchos...— durante dos décadas lanzó una serie de comerciales conjuntas para la importación. El mercado estaba imponiendo la realidad...

Después, ya en los 60, hubo otra acción de importancia para modernizar estructuras cuando la Flota de Guerra se renovó partiendo de diseños estadounidenses de último modelo. Ahora no iba a adquirirse material barato de segunda mano como en la década anterior sino que trataban de construir bajo licencia las Fragatas Baleares, dotadas de los últimos avances de la tecnología como eran entonces la electrónica, los radares, los misiles, etc. El reto era enorme pero las dificultades fueron vencidas admirablemente, convirtiéndose en las primeras unidades modernas que navegaban bajo pabellón español desde hacía treinta años. Por cierto vale la pena recordar el porqué del inicio de esta dependencia tecnológica de los Estados Unidos. Inicialmente, la Marina de Guerra Española se había decidido por el diseño de una fragata de origen inglés; pero el gobierno laborista de Wilson propinó un desaire al régimen de Franco que —paradójicamente— embarcó a la industria española de defensa en la tecnología del otro lado del Atlántico en lugar de hacerlo con una europea. De no ser así, seguramente hoy las vinculaciones españolas estarían en el Reino Unido.

Casi simultáneamente el Ejército del Aire acordó la fabricación bajo licencia del nuevo cazabombardero Northrop F-5. CASA acabó ensamblando las piezas traídas desde los Estados Unidos, lo cual fue otro éxito. Pero el proceso lógico que conducía de la autarquía a la importación y de ésta a la licencia, nunca dió el siguiente paso en el camino de su madurez: el de la independencia tecnológica y su paso a manos privadas.

Así que cuando llegó la transición, la autarquía había desaparecido en casi todos los sectores, pero no en el de defensa, y puesto que el riesgo de una intervención o una amenaza exterior prácticamente quedaba eliminado, el sistema tendía cada vez a una mayor ineficiencia: las empresas estatales bloqueaban el nacimiento de una industria privada y producían armas a precios no competitivos, gracias al régimen de monopolio en el que estaban inmersas y mantenían “de facto”. A pesar de los cambios profundos de la sociedad española en los últimos años de la Dictadura, durante la Transición y posteriormente en la Democracia, esta estructura heredada de la autosuficiencia autárquica se mantendría intacta.

MANTENIENDO LA AUTARQUÍA

A cualquiera le resulta evidente que si nuestro país experimentase hoy una amenaza militar externa, se encontraría en una situación alejadísima de la que vivió el régimen franquista en los años 40, solo, abandonado a sí mismo, y desabastecido de armas y recambios para afrontar amenazas ciertas o inventadas. España se halla profunda y radicalmente inserta en lo que llamamos Occidente. Pertenece a la Unión Europea, es miembro de la OTAN y la U.E.O., mantiene convenios de amistad y defensa con los Estados Unidos y otra serie de países y es objeto de respeto internacional.

Sin embargo sigue manteniendo la estructura industrial de Defensa –y la mentalidad– de cuando nada de eso era cierto, medio siglo atrás: unas circunstancias felizmente acabadas. Y no hay ninguna coartada para mantener el sistema carísimo e ineficiente que margina la existencia de empresas particulares mientras el Estado se lleva más del 80 % de la facturación de armas y servicios de la defensa nacional.

El escenario es mucho más complejo, evidentemente, pero no tanto como para confundir la realidad estructural. Porque aunque se pasó por años difíciles durante la transición, incluyendo la resaca de la crisis del petróleo, lo cierto es que nunca se delineó una política de defensa que incluyera el sector industrial.

La Transición fue una época que ha pasado prácticamente desapercibida desde la óptica que nos ocupa porque los hechos políticos enviaron a segundo plano la Seguridad Nacional –con la excepción del affaire OTAN–. Y sin embargo a caballo de esos años de transición política se decidirían proyectos de tanta trascendencia como la bomba atómica española (que contaba con ayuda francesa), el proyecto de submarino de propulsión nuclear llamado “Subespron”, en el que trabajó la JEN (Junta de Energía Nuclear) así como el primer misil balístico destinado a portar la bomba atómica española, iniciado en su momento en el INTA, en el mayor de los secretos.

La transición, con todas sus dudas políticas, problemas económicos y un aroma “progre” que ciertos autores califican hoy como “antropológicamente optimista en exceso” dió al traste con todo. La utopía de una posible potencialidad nuclear se cerraría definitivamente mucho después, cuando el Gobierno firmó el Pacto de No Proliferación Nuclear (NPT), atolondrada-

mente: porque la ausencia argelina de la lista de firmantes aconsejaba posturas más prudentes. El tiempo –y la sospechosa instalación nuclear argelina de Ain Oussera– lo pondrían de relieve.

Sería injusto olvidar sin embargo, que incluso en las difíciles circunstancias que les tocó en suerte los dos Gabinetes Centristas de Suarez y Calvo Sotelo, mostrarían una sensibilidad estratégica válida, como la historia ha puesto de manifiesto. Especialmente, si se comparan sus planteamientos con los programas que propugnaba el PSOE en aquellos tiempos. Programas que tuvo que enmendar completamente al llegar al poder y aprender estrategia “de la buena” aceleradamente.

Tanto la entrada en la Organización Atlántica (OTAN) como la creación del Grupo de Combate centrado en el portaaviones “Príncipe de Asturias”, y los cazas F-18, eran el camino correcto frente al tercermundismo de la etapa Morán que pretendía sacar al país de la Organización Atlántica y reducir la Armada a una Flotilla de Patrulleros, incapaces de salir a navegar con mar gruesa.

El último episodio de consecuencias nefastas para todos sería el 23-F, cuya lectura equivocada por parte de un sector de la izquierda y del PSOE dió lugar a la decisión de “castigar” al Ejército de Tierra con el retraso inabarcable de su modernización. (Que sigue pendiente). Con ello –se pensaba desde el Gobierno González y desde el Ministerio de Defensa de Serra– se reducía el poder y la posibilidad de otro intento golpista. Y sin embargo el Ejército no tenía ningún interés en el poder, como lo demostró cuando se le sirvió en bandeja por Tejero, rechazándolo...

Nos hallamos pues en la pasada década, en el curso de la cual la visión del Gobierno continuaba tan alejada de los conceptos de mercado como para dar lugar a tres episodios que - una vez mas - tascarían el freno de la posible modernización de estructuras industriales de la Defensa.

CESELSA Y EXPLOSIVOS: DOS MUESTRAS DEL PODER DEL INI

A mediados de la década de los 80, surgió en España con fuerza una industria de electrónica militar llamada CESELSA, cuyos métodos e imagen pretendían asimilarse más con las multinacionales americanas que con la

conservadora imagen del INI, y además así lo proclamaban sus responsables a voz en grito. Los discursos de su Presidente, Pérez Nievas, en las reuniones del Círculo de Electrónica Militar alcanzaron la categoría de clásicos, fustigando al Estado por su falta de competitividad y proponiendo llanamente la absorción de su competencia, INISEL. Pero el flamante gestor no se dió cuenta hasta que ya era demasiado tarde que el único que corría riesgos era él y así se lo demostró el poder desde el Ministerio de Defensa: unos cuantos programas retrasados, ciertas facturas demoradas y unos cuantos presupuestos de I+D parados, pusieron a CESELSA contra la pared, a tiro de su supuesta “víctima”: INISEL, que en menos de 2 años se lo tragó sin dejar ni rastro. ¿cómo podía ser de otro modo si el único “lobby” no prohibido en el sector de Defensa en España, presente en los Consejos de Ministros donde se deciden los programas, es el del “amo” del INI, es decir el Ministro de Industria...? ¿Que fabricante no se daría con un canto en los dientes por tener voz y voto en los Consejos de Ministros que deciden si se compran sus productos o los de la competencia?. Aún hoy sorprende la inocencia de que hizo gala Pérez Nievas en pos de sacar el poder fuera del Estado, en el sector de Industrias de Defensa. Porque hasta en la privada Asociación de Industrias de Defensa (AFARMADE) –donde cada empresa, supuestamente, es un voto– y sólo alberga 5 empresas del INI por 200 privadas... su secretario permanente es un antiguo Presidente de una empresa del Instituto.

El otro gran affaire de la década fue la voladura controlada de otro posible núcleo privado –ERT– que amenazaba con hacer sombra a otra empresa del INI: Santa Bárbara. Coincidiendo con la etapa de la Presidencia de Escondrillas en Explosivos Río Tinto, se activaron una serie de ambiciosos y tecnológicamente avanzados proyectos industriales de defensa. Y así, se creó la Sociedad SITECSA en pos de la renovación de la artillería pesada, tanto para el Ejército Español, como de cara a la exportación. El verdadero cerebro, fichado para ello, era nada menos que el Canadiense Gerry Bull, conocido mundialmente como “el mago de la artillería”, que ya había ofrecido antes –inútilmente– sus servicios a Santa Bárbara, sin que al parecer su nombre le sonara ni siquiera familiar a nadie de la empresa estatal.

Bull, que ya había revolucionado la artillería de 155 mm. y cuyos trabajos en Sudáfrica, Austria, China e Irak, se consideraban revolucionarios, se

sintió especialmente cómodo en España donde le atrajo un romance marbellí y se lanzó tras una serie de proyectos poco explicados entre los que destacaba la renovación de la artillería de los carros de combate potenciando un cañón de 155 mm. frente a los usuales de 120 mm. Sólo él podía resolver los enormes inconvenientes del exceso de peso lo cual, con el mínimo tiempo suficiente, hubiera convertido en obsoletos de un plumazo a todos los carros de combate del mundo entero. En la época, el mismo Serra se encontró negociando en China, a causa de esos cañones, sorprendido de lo importante que podían llegar a ser para algunos Jefes de Gobierno extranjeros unos proyectos que él nunca comprendió.

El otro gran proyecto de Explosivos era el misil anticarro supersónico Aries, dotado de doble cabeza de guerra en tándem —una revolución por aquel entonces— resultado del trabajo de un puñado de brillantísimos ingenieros españoles, trabajando conjuntamente con la gente y la experiencia de la Hughes estadounidense. Las sorpresas de los norteamericanos eran continuas ante el genio de los hispanos, cuya creatividad presentó soluciones realmente sorprendentes, como el cono delantero hinchable entre otras propuestas. Italia seguía los trabajos con verdadero interés y solicitó entrar como socio porque veía en la solución alternativa multinacional europea —el llamado TRIGAT— un lujo carísimo e innecesario.

Fue entonces cuando entró el capital de KIO en el “holding”, y De la Rosa como hombre clave de los kuwaitíes. La ocasión la pintaban calva: Serra, que se la tenía jurada a su viejo conocido compatriota catalán, por una estafa que el padre de aquél le había organizado en el Consorcio de la Zona Franca del Puerto, cuando Narcís era Alcalde de Barcelona, trató primero de hacerles saber a los nuevos capitalistas que Javier de la Rosa no era el interlocutor válido para el gobierno.

En Santa Bárbara, que temían más que la pólvora —y nunca mejor dicho...— el daño que podía hacer ERT con su cañón de 155/45 frente al 155/39 de Santa Bárbara de un alcance enormemente mas reducido y como por otra parte el INI pretendía controlar el monopolio de los misiles nacionales incluyendo los anticarro, y sólo podía hacerlo con su poder político, deshaciéndose del Aries y metiendo a España en el consorcio europeo TRIGAT, organizó la “conspiración” anti-Explosivos. Lo curioso —y lamentable— es que debido a la absoluta falta de datos circulantes en España, acerca de cuestiones militares, ni siquiera los medios de información llegaron

jamás a conocer en profundidad los proyectos en peligro de la División de Defensa de ERT, sólo citaban la producción de cartuchería para fusiles....

Entonces el gobierno –presionado por la OTAN que sí apreciaba a fondo los proyectos de ERT– exigió la segregación de la División Militar por motivos estratégicos. Pero lo hizo sin prisas: el poder se tomó todo el tiempo del mundo para decidir acerca de la negociación que permitiría comprar e incorporar la citada división a Santa Bárbara. Pero ¿qué ocurría mientras tanto en SITECSA y EXPRODESA con sus dos magníficos proyectos - misiles y artillería - y con sus equipos humanos?. Pues que se quedaron sin ningún dinero cuando más lo necesitaban. Los nuevos propietarios árabes no tenían ningún interés en capitalizar una división que debían vender; tanto menos cuanto que sólo tenían un cliente posible... que era además quien iba a imponer los precios. Resultado: en dos años no quedaban prácticamente ninguno de los ingenieros de la primera de las sociedades citadas, y se quebraba el proyecto del Aries en la segunda, ante la consternación de Hughes que asistió impotente por más de 12 meses, vinculada por contrato, al proceso de “podredumbre” de su misil anticarro. Por si fuera poco, las posibles ofertas de venta de activos estaban desvalorizadas previamente por la declaración de Serra: “En España no hay capacidad para que existan dos compañías en esa área... “. Se mataba así cualquier entrada de socios alternativos... Y mientras tanto, dejando pasar el tiempo se evitaba la valorización de los novedosos proyectos hasta que lo más importante que podía vender ERT se había convertido en humo.

Media docena de años después, España ha –sucesivamente– entrado, pagado y salido por la puerta trasera (en pocos meses), del proyecto TRIGAT, y el Ejército sigue pendiente aún de poseer un misil anticarro equivalente al Aries. Sin embargo una división del INI ultima acuerdos de transferencia con cierta empresa americana para desarrollar un futuro misil anticarro... la compañía es la Hughes.... ¿Les suena?. Y se sigue discutiendo la futura adquisición del viejo trasto artillero de 155/39 mm. de Santa Bárbara porque el Ejército no tiene nada equivalente... ni siquiera a eso.

LA EXCUSA TECNOLÓGICA

Después de décadas de una práctica imposibilidad de traspasar al sector privado las industrias de Defensa de mayor peso específico, y antes aún de los dos casos descritos de “voladura” de posibles competencias priva-

das, la ocasión existió cuando el Gobierno, en trance de asociarse al Mercado Común –hoy la UE– decidió apuntarse a conseguir unos “ratios” de inversión en Investigación y Desarrollo, homologables a los de las demás potencias europeas, como vía suplementaria de presión política. Y especialmente en Defensa. Eso supuso que durante la primera mitad de la década de los 80, España inició una especie de carrera para ingresar en los proyectos europeos de sistemas de armas, en fases iniciales, es decir las de definición. Sorprendentemente como se ha visto después, en los únicos “ratios” en los que no había prisa para entrar era en los de operatividad de la fuerza. Pero entonces se hablaba aún de los nuevos carros Lince, de la artillería renovada etc. etc. y la teoría del “castigo” al Ejército de Tierra aún no se mencionaba abiertamente... (Aunque los responsables de unidades operativas observaban incrédulos cómo los destinos mejor pagados no eran los de “sudar la camiseta” en los campos de maniobras, sino los de “pilotar Hispano-Olivettis” o “navegar Castellana arriba” como llaman pilotos y marinos a los trabajos burocráticos.)

Es un hecho evidente que el tejido industrial no puede improvisarse: los desastres del dirigismo estatal en ese sentido son proverbiales en todos los países del área soviética. Sin embargo no parece que eso preocupase demasiado a Serra y demás miembros del Gobierno cuando dispuestos a inversiones importantes en I+D , en lugar de alargar los programas para conseguir tiempo –y desde una permanente política de desconfianza en la capacidad privada– se decidieron por que esas grandes sumas comparativas se gastasen en proyectos multinacionales y no en los nacionales.

Fueron muchos los industriales que denunciaron que eso supondría impedirles el crecimiento a ellos, a expensas de ayudar a los de fuera que en el mejor de los casos les adjudicarían las partes menos “sabrosas” de los proyectos de colaboración que controlaban los grandes: alemanes, franceses, británicos e italianos. Se denunció también la competencia desleal que supondría luchar por unos subcontratos con las industrias del INI, que estaban “dentro” del Gobierno. Y se llegó a prever –Pérez Nieves en la Cámara de Comercio de Madrid en las Jornadas del CEM– la parte de dinero (del billón de pesetas destinado a invertirse en el plan plurianual) que sería despilfarrado en picos, palas y azadones euroburocráticos: 100.000 millones o sea el 10% aproximadamente... Todo fue inútil. No había dinero para las empresas privadas y sus proyectos de crecimiento más lento:

había que colgarse del tren multinacional, como eternos segundones y apoyar la campaña de entrada en Europa. Baste decir que de los más de 200 proyectos en los que se llegó a trabajar, apenas ninguno ha llegado a nada, con la excepción del “EFA Light” como llaman algunos ahora al Eurocaza 2.000. Naturalmente lo único que no es “Light” es la factura que cada año de retraso no cesa de crecer.

Acabó la década y la supuesta absoluta necesidad de disponer de ciertas tecnologías propias, en las industrias nacionales de la Defensa, no parece haber llegado muy lejos. Los nuevos proyectos y nuevas tecnologías siguen estando muy lejos de aquí sólo que ahora, tras los recortes, parece que no son necesarias para nada. Las industrias de Defensa apenas disponen de clientes ni en el interior ni en la exportación, y la testimonial y honesta dimisión de un Secretario de Estado de Defensa no ha servido para variar la tendencia del Gobierno: hemos llegado a ser el país de Europa menos solidario en materia de Defensa con un gasto en relación al PIB que sólo está delante del de Luxemburgo... que no posee Fuerzas Armadas.

Ahora bien, la parte mas perversa de la evolución en los pasados 6 o 7 años, con su secuela de cambios de política, proyectos infinitos, hegemonía del INI y finalmente proyectos de modernización frustrados, es el grado de confusión que se ha introducido en aquella parte del discurso de la Seguridad Nacional que atañe a las Industrias. (Dejamos a un lado los problemas del Servicio Militar y otros de orden social y humano, alguno de los cuales afectaron seriamente a la operatividad: como el de la insuficiencia de pilotos). Hoy no existe una política industrial del sector y nos hallamos frente a una exigencia de concentración europea que conduce a ser materialmente “devorados” por nuestros dulces partenaires a los que alimentábamos vía programas multinacionales hace pocos años. Por eso conviene no perder de vista lo fundamental y hacer números fríamente.

¿CUANTO AHORRARÍAMOS EN DEFENSA SIN EL INI?

Para partir de datos objetivos básicos y en pos de conclusiones igualmente fundamentales que ayudasen a comprender cuál es la situación de la industria de defensa y su papel en la operatividad de las Fuerzas Armadas

—su destino primordial como se ha referido al principio, a fin de lograr como “producto” la disuasión y de ésta, la seguridad— hemos estudiado sistemáticamente los presupuestos de defensa de los últimos años, eligiendo el decenio de 1.982 a 1.992 (posteriormente la situación empeora con los recortes y las pérdidas del INI).

Tratamos de saber en primer lugar qué ocurriría con la Defensa Nacional si no existiera la división de Defensa del INI; para lo cual reunimos los balances de sus empresas y restamos los número “azules” de los “rojos” (pérdidas), acumulando resultados en pesetas constantes en el período., aún a sabiendas de que los resultados sólo pueden ser aproximados ya que se esconden ayudas y subvenciones a fondo perdido que jamás llegan a figurar en los Balances Oficiales. Igualmente se calcularon las cifras de gasto real de Presupuestos del Estado y las que deberían haberse dispuesto para cumplir la Ley aprobada por el Parlamento (presentada por el gabinete González) según la cual el 2 % del PIB del Estado se invertiría en Defensa, actualizando la inflación.

En lo que se refiere al método, añadiremos que ni uno solo de los economistas que fueron consultados objetaron nuestro método y también ellos coincidieron en negar la fiabilidad de las cifras oficiales de ayudas económicas que figuran en los Balances Oficiales del INI, por incompletas.

El resultado en forma de tablas, ofrece interesantes datos y permite conclusiones objetivas —que limitaremos en la presente conferencia al citar sólo los datos mas sustanciosos— y que cualquiera puede reconstruir sin mayores problemas con una mínima paciencia y cálculos.

Quizás la más importante conclusión es el desconocimiento real de los costos de adquisición; cuando el Consejo de Ministros toma la decisión de adquirir determinada arma a una de las empresas del INI, no puede saber cuanto costará realmente: sólo siguiendo los presupuestos del Estado en el curso de ese año y de los siguientes, con las inacabables recapitalizaciones que hay que insuflar en dinero público, puede hacerse un cálculo aproximado de precios que aplicados a los productos vendidos pueden llegar a doblar el precio que teóricamente se había aprobado.

Por tanto, en el concurso de méritos comparativos —si lo hay— el precio unitario (que en las empresas nacionales de Defensa suelen ser muy bajos) enfrentado en los Cuarteles Generales, con los de las armas de otras procedencias - en pos de la mejor selección calidad-precio- conduce a falsas

conclusiones cada vez que puja una empresa del INI. Podría explicarse con el siguiente ejemplo: la empresa estatal española X oferta un arma a precio 50, frente a otras armas técnicamente parecidas pero que cuestan 65 o 70 cada una. Después de comprobar en polígono de tiro la equivalencia técnica, el Cuartel Gnral. se decide por la oferta del INI. Un estudio o auditoría que se realizara cuatro años después demostraría que al erario público el arma ha costado el doble: la primera para adquirirla para Defensa, la segunda cantidad en forma de subvenciones para la empresa que cierra los ejercicios en bancarrota y hay que capitalizar eternamente...

Por tanto, en lugar de ahorrar la diferencia entre 50 y 60 o 70, es decir +10 o +20, de los presupuestos del Departamento, en realidad se ha malgastado la diferencia entre 100 y 60 o 70, es decir, se ha perdido 30 o 40. No puede haber dudas del efecto de ese drenaje económico en la efectividad de la Defensa Nacional.

En términos precisos, el INI (División de Defensa) perdió —oficialmente— 288.342 Millones de Ptas. (constantes de 1.992) en el decenio entre 1.982 y 1.992, cantidad que puede fácilmente alcanzar el medio billón de pesetas —si no la sobrepasa— añadiendo el margen necesario de las distintas ayudas a fondo perdido (créditos no devueltos, ayudas al desarrollo comunitario, bicocas de las Autonomías, fondos de compensación no compensados,...) que nadie contabiliza pero que también acaban saliendo del bolsillo de los contribuyentes. De manera que si no existieran las empresas citadas, con idéntico presupuesto nacional, se dispondría de casi medio billón más para gastos verdaderamente operativos de Defensa.

ESPAÑA PODRÍA SER UNA POTENCIA MILITAR

En lo que se refiere al cumplimiento del mandato del 2 % de gasto del PIB, empezaremos haciendo notar que dicha cifra era válida sólo desde mediados de la década, y que antes, en plena Guerra Fría, hubiese sido mucho más lógico comparándonos con los demás socios europeos, elevar ese coeficiente en medio punto hasta el 2,5% del PIB, por lo menos: lo que supondría medio billón suplementario acumulado entre 1.982 y 1.986 para gastos de Defensa. Pero hemos hecho abstracción de ese dato en los cálculos.

Jugando únicamente con el 2%, se obtiene una cifra acumulada de 530.765,7 Millones de Ptas (cConstantes de 1.992) que debían estar invertidos en Defensa y no lo han sido. Si sumamos esa cantidad con la anterior de las pérdidas del INI, y las redondeamos con la estimación de ayudas que no figuran en Balance alguno, obtenemos en números redondos un billón de ptas., detraídos de la Defensa Nacional en un decenio...

¿Alguien puede imaginarse lo que hubiese podido hacerse con tamaña cantidad de dinero?: hoy España podría ser una auténtica potencia regional, modernizados sus efectivos; disponer de un segundo Grupo de Combate, financiado totalmente el Plan de modernización del Ejército de Tierra... Y seguirían quedando fondos para poner en situación operativa el Grupo Delta de la Armada, al tiempo que se adquirirían los F-18 suplementarios precisos para renovar la flota hasta la llegada del EFA. Naturalmente que el nuevo carro de combate Lince estaría operativo y totalmente pagado en el Ejército que tendría las necesarias piezas de artillería inexistentes por ahora. Y quedarían remanentes para plantearse los necesarios helicópteros de ataque que hoy ni se mencionan...

CONCLUSIONES

Repasando podemos sacar algunas lecciones de todo lo expuesto que –naturalmente– siempre estarán referidas a unos principios o esquemas políticos y filosóficos básicos: en este caso, a los enumerados al inicio del presente trabajo, es decir, a que la medida de la validez de unas industrias de Defensa en un país democrático sólo puede realizarse estudiando si su “producción fundamental” –la contribución a la disuasión nacional a través de la operatividad y eficiencia de sus productos, armas y servicios– es o no válida. Los demás aspectos están en planos de importancia secundaria.

La realidad española no mantiene esa –ni ninguna– línea de principios; no existe una jerarquía de valores para ordenar las prioridades: operatividad militar, la función social de las empresas, el grado de innovación tecnológica, las influencias políticas dentro y fuera del país (presiones y cambalaches con presupuestos comunitarios y gobiernos amigos, luchas por el

poder dentro del Gabinete etc.), puestos de trabajo, beneficios de la exportación, exigencias de independencia tecnológica o no, y voluntad política de elegir uno u otro modelo industrial privado o público... etc. No hay un orden determinado.

Por tanto, mientras no se diseñe claramente un esquema ordenado de prioridades –el que se ha propuesto u otro...– la industria española de Defensa vive inmersa en una “sopa” mezclada en la que no es posible contemplar un panorama de futuro, ni establecer las prioridades de I+D o de producción, ni las planificaciones de modernización, ni siquiera una política de objetivos.

Todo eso supone como añadidura a la falta de eficiencia en términos de conseguir operatividad, un grado de despilfarro económico doblemente grave ante la falta crónica de presupuestos.

En segundo lugar, es necesaria una política que clarifique y proporcione seguridad legal y transparencia a la política industrial como único modo de actuar democráticamente: algo que queda muy lejos del sector en España. Mientras no sea así, no es creíble la existencia de una industria privada saneada y creativa ni tampoco el de una pública, mínimamente eficiente, alejada de tics tercermundistas.

En lo que se refiere a adquisiciones, la falta de transparencia es tan grande que debería diseñarse algún nuevo método –si se acepta mantener a las empresas públicas– para saber cuánto cuestan realmente los sistemas de armas nacionales que se les compran así como los servicios y en general todo lo que generan dichas empresas: por ahora es un misterio. Y no es posible planificar ni organizar nada sobre misterios.

Finalmente en lo que se refiere a política de I+D, es bueno no perder de vista dos nuevas realidades: el cambio de paradigma de la I+D, y la problemática económico-industrial de la reconversión.

En el último decenio se han invertido las tornas en muchos sectores industriales de Defensa –especialmente el de la Electrónica– y asistimos a un cambio de paradigma: la novedad tecnológica ha cesado de provenir del sector militar hacia el aprovechamiento en el civil para moverse a la inversa, debido al crecimiento frenético de los costes de investigación entre otros motivos. Por tanto hay que tener muy claro en dónde debe invertirse en I+D de Defensa y tratar de aprovechar al máximo los materiales civiles, abara-

tando costes. Sin embargo no podemos olvidar que ciertas tecnologías estratégicas son tan revolucionarias y de efectos tan decisivos en la operatividad –y como multiplicadores de fuerza– que no pueden echarse en el olvido: entre todas ellas y con enorme ventaja se halla el control de firmas o las llamadas tecnologías “stealth”. Por ahora no hay usos civiles serios de esas inversiones.

En segundo lugar, la necesaria reconversión de sectores industriales de Defensa, una vez acabada la demanda enorme de productos típica de la Guerra Fría, no debe aceptarse como un axioma inexorable en todos los casos: es más barato en muchas industrias de defensa –con sus características profundamente diferenciadas de otros sectores civiles– cerrar y empezar de cero otro negocio, que empeñarse en seguir, cambiando la producción. Especialmente si se corre el riesgo de que los costes del cambio recaigan en los presupuestos de la seguridad nacional: una tentación que en España es permanente y que ha conducido a la Industria de Defensa Nacional al actual estado preagónico en el que se halla.

LOS PROBLEMAS DEL EJÉRCITO DE TIERRA

MIGUEL ALONSO BAQUER

General de Brigada del Ejército de Tierra

1.-TRES POSIBLES PERSPECTIVAS

El Ejército, –queremos decir el Ejército de Tierra– puede ser contemplado desde la vida social de tres modos o desde tres perspectivas, a). la perspectiva del Ejército *como problema*; b). la perspectiva de los *problemas* del Ejército y c). la perspectiva del Ejército *sin problema*,... aunque con algunos problemas. Naturalmente que las tres perspectivas tienen en común una toma de cierta distancia respecto al conocimiento que resultaría del análisis de las leyes, los decretos o las órdenes ministeriales. Se trata, pues, del Ejército visto como obra de la Sociedad española; no como emanación de la voluntad de los Gobiernos. Son la perspectiva crítica, la perspectiva realista y la perspectiva apologética.

Según la primera perspectiva, –sin duda la más crítica– más allá de la defensa como posible problema (o del problema de las Fuerzas Armadas) se da entre nosotros el problema específico del Ejército de Tierra, del que en términos generales parece imposible desembarazarse de una vez por todas en la España contemporánea. Es la perspectiva más fácil de documentar, incluso limitando el catálogo a los grandes nombres. El Ejército de España, –son palabras del Conde de Toreno, pronunciadas el 16 de enero de 1812 en las Cortes de Cádiz– “es la potestad del Estado más propensa a acabar con la libertad y el obstáculo que debe ofrecérsele es la nación toda ella armada, amante de sus instituciones y pronta a defenderlas”.

“El origen del mal –añadía el mismo día Agustín Argüelles– existe en el funesto sistema de ejércitos permanentes y la comisión no tiene ni influjo ni autoridad para obligar a las naciones a que renuncien a tan absurdo establecimiento”.

Según la segunda de las perspectivas, –la de *los problemas* del Ejército– existen problemas de difícil solución en torno a lo militar. Pero se trata de problemas de concepción y de ejecución al alcance de la sociedad, nunca imposibles de resolver. Son problemas todavía abiertos que resultan de una complicada red de interacciones sociales. Unas veces van desde la Sociedad hacia las Fuerzas Armadas y otras en sentido contrario, ya que pueden nacer y crecer en cualquiera de estos dos polos. Pero lo específico de los problemas del Ejército de Tierra, respecto a la Armada y el Ejército del Aire, es que la cuantía de las interacciones, –interacciones siempre más sociales que políticas– aquí, en Tierra, alcanza niveles mucho más altos que en Aire y en Mar.

Para seguir esta segunda perspectiva, –a nuestro juicio la única realista– hay que empezar superando una posible confusión terminológica. Los problemas del Ejército no son privativos de sus militares sino que aparecen inscritos en la relación Fuerzas Armadas-Sociedad. Es una perspectiva donde las responsabilidades se comparten o pueden compartirse. Tal es la postura verdaderamente realista, moderadamente crítica y discretamente apologética, que adoptaremos a lo largo de esta reflexión.

Según la tercera perspectiva, –la del Ejército *sin problema*, que es una perspectiva apologética– todo son problemas menores que alguien malévolamente se empeña en abultar. Aquí, –se nos dice con discutible humor– todo el mundo es bueno y todo se está haciendo bien. Quizás, –se nos concede– algo se hizo de modo funesto o lamentable en tiempo pasado. Pero, aquí y ahora, sólo se requiere para enderezarlo todo un pequeño incremento de confianza en las virtualidades de la política de defensa en marcha. Como vemos, se trata de una perspectiva apologética, ya que sólo es verdadera apologética la apología del presente. La apología del pretérito responde al nombre de nostalgia.

La alternancia, siempre dramática e infecunda, entre los usuarios de la perspectiva crítica y de la perspectiva apologética, deja muy poco espacio para la entrada en escena de una perspectiva realista que, a mi juicio, es la

única capaz de devolvernos hacia la verdadera naturaleza de los problemas, aquí y ahora, del Ejército de Tierra.

La respuesta que, por fin, logre reunir un alto grado de aceptación de la perspectiva realista, –una perspectiva al alcance de hombres de condición militar o civil– será aquella que sea capaz de poner de relieve que existen graves problemas y graves malentendidos de difícil arreglo en la relación Ejército-Sociedad. No ha de referirse, necesariamente, al más grave de todos, al hundimiento de la normalidad constitucional, que es aquel sobre el que gravitan todos los neocultivadores de la perspectiva crítica cada vez que reiteran la posibilidad de alguna forma de <golpismo> en la secuela de ruidos de sable por ellos mismos imaginados o por ellos intencionadamente magnificados. La respuesta realista se refiere, siempre y sólo, a los problemas de integración social, de profesionalidad y de modernización inherentes al momento en que se encuentran todos los ejércitos del mundo occidental.

2.–EL MAS GRAVE CONFLICTO DE LOS TIEMPOS MODERNOS

Hoy, al estudiar los problemas del Ejército, todo el mundo debería saber que estamos ocupándonos de los problemas de personal, de material y de recursos. Estas dos expresiones ya habituales –objetivo y plan– nos señalan qué es lo que resulta problemático, aquí y ahora : el cumplimiento de un *Objetivo de Fuerza* y la existencia de un *Plan Estratégico* para el empleo legítimo de esa parte de la <Fuerza> que llamamos Ejército de Tierra, situada permanentemente al costado de la Armada y del Ejército del Aire, hasta merecer ambas expresiones, anglosajonas en su origen, la justa adherencia del adjetivo de <conjuntos>. El problema, –mejor diríamos los problemas– se sitúa en torno, primero, a la constitución de una fuerza terrestre y segundo, al empleo operativo u operacional de esta misma fuerza.

Nuestro Ejército se constituye, y en su caso se sostiene y opera con *los hombres*, –profesionales en una pequeña parte-, que le vienen dados desde nuestra Sociedad; con *los materiales* que, para ser empleados de acuerdo con las leyes, se les transfieren a los mandos militares y con *los*

recursos financieros que, en principio, fueron calculados para garantizar unos resultados positivos. Nuestro Ejército se constituye desde la vida social y alcanza la capacidad operativa que resulta del esfuerzo combinado de la comunidad política y de los miembros (temporales o permanentes) que concretan sus sacrificios y servicios una vez investidos del uniforme militar. Nuestro Ejército, se constituye y opera, sucesivamente hacia ambas tareas, primero, alentado desde la Sociedad y segundo, regulado desde las disposiciones que emanan de la estructura del poder del Estado, que es quien le señala los fines de su acción.

La mejor respuesta a la pregunta que se interesara por el estado de la cuestión sería aquella que, con verdad, nos mostrara como suficiente (o insuficiente) la capacidad de las Unidades para operar victoriosamente y con dignidad en las circunstancias hostiles allí donde fueran llevadas a resolver conflictos. Y es obvio que la respuesta comprendería un componente cualitativo y otro cuantitativo si la pregunta se hiciera en los siguientes términos:

*“¿Está nuestro Ejército sobredimensionado? ¿Está infradotado?
¿Vive sostenido por la sociedad o desamparado de ella?”.*

Debemos pues reconocer que se les ha hecho creer a los españoles que el Ejército de Tierra, —el español más que otros ejércitos europeos (también sobredimensionados, infradotados y desamparados)— exhibe el quicio de todas sus dificultades o problemas en el exceso de su volumen y en el exceso de sus instalaciones. Solo después de la corrección de los excesos podrá abordarse una auténtica dotación y un efectivo sostenimiento de nuestras fuerzas terrestres. La política de alianzas y la creciente disponibilidad para misiones alejadas de la seguridad de nuestras fronteras, refuerzan en las gentes esta impresión de provisionalidad.

Mi reflexión, mil veces reconsiderada, puede resumirse de este modo: Los ejércitos, —los ejércitos contemporáneos de nuestro siglo— no sólo tienden a sobredimensionarse a la salida de las guerras exteriores, de las guerras civiles o de las guerras frías. Crecen como consecuencia lógica de la absorción por el Estado de cometidos que podrían dejarse a cargo de la Sociedad. Y crecen sin freno en las crisis sociales y económicas que dejan sin posibilidades de empleo a una parte notable de la juventud de clase media. La sobredimensión no procede, en ningún caso, del afán militar por multiplicar los efectivos del Ejército, sino de una presión social, —que

encuentra cómplices en los cuadros de mando-, obsesionada por obtener puestos de trabajo retribuidos estatalmente allí donde cada estructura de poder abra puertas para atender cualquier cuestión presentada como de seguridad o de defensa.

Nos basta, para comprender el fenómeno, comparar el balance numérico de dos sondeos de efectivos sobre el pretérito hispano, uno en torno a las fechas de la Revolución francesa y otro en torno al Desastre del 98. En ambos casos, se da un salto espectacular en los cuadros profesionales y también en las clases de tropa, naturalmente. Cada salto muestra lo inexorable de la progresión entre el Ejército existente un cuarto de siglo antes de la efeméride y un cuarto de siglo posterior. El Ejército fernandino del marqués de Zambrano (1828) había recogido ya en sus cuadros de mando centenares de oficiales procedentes de unas capas sociales que nunca hubieran llevado sus hijos al Ejército carlotercerista del Conde de Aranda (1767). Y el Ejército alfonsino de Juan de La Cierva (1918) recogía también centenares de oficiales que habían nacido en familias que nunca se habían propuesto estar representadas en el Ejército de la Reina Regente María Cristina, al cuidado del general Cassola (1887).

Y es que nuestro decimonónico Ejército, –como los Ejércitos de Tierra del entorno español– nunca dejó de sobredimensionarse; quizás lo hizo por simpatía proeuropea. Pero hay una diferencia cualitativa que no debe ser olvidada. El Ejército español ha consistido en una formación abierta a los cambios en la composición social, –al heterorreclutamiento y no al endorreclutamiento– en medida muy superior a la del inglés, francés, alemán, ruso o italiano. La más rotunda negación de la persistencia entre nosotros, los militares españoles, de una mentalidad estamental se dió entre 1936 y 1945, que es cuando de manera más cuantiosa se produjo la llegada a sus escalas de nuevos oficiales, en su origen social, marginales a la más ligera intención de profesionalizarse en él, de no haber mediado la coyuntura revolucionaria de la década de los años treinta.

3.–PERSONAL, MATERIAL Y RECURSOS

Para entender el fenómeno, –un fenómeno que nada o muy poco tiene que ver con el conservadurismo ni con el tradicionalismo– habría que añadir los datos que expresan el verdadero sentido de la política de personal, de

material y de recursos de los ministros de la Guerra de la Segunda República. Se reducen, es verdad, los cuerpos de oficiales; pero se incrementan mucho más las escalas básicas de suboficiales. En absoluto crecen las asignaciones para la dotación de material, ni se aplican recursos nuevos para la modernización de las Unidades.

La infradotación en material, —que suele estudiarse haciendo correr juntos los porcentajes del presupuesto estatal que se aplican a personal y a material— desde hace muchos años se sabe que está mucho más acusada en el Ejército que en la Armada y en la Aviación. Pero es que el Ejército de Tierra ha sido el único verdaderamente absorto por los movimientos de la población joven hacia el empleo con cargo al Estado en tiempo pasado. Quienes conocen las vicisitudes del propósito militar de los años sesenta de disminución de los gastos de personal, para hacer viable el incremento de las dotaciones, saben que el obstáculo no estaba en los bajos techos presupuestarios sino en la cada vez más débil percepción de las amenazas militares que resultaba de la evidente inclusión de España en un sistema globalizado de seguridad internacional. El desarrollismo de los años setenta nunca anduvo preocupado, ni estuvo atento, hacia el crecimiento de la potencialidad del Ejército de Tierra. La ayuda convencional de origen norteamericano a nuestras Fuerzas Armadas osciló entre la prioridad al Ejército del Aire de los años sesenta y la prioridad a la Armada de los años setenta, los dos polos en la atmósfera de los cambios de estrategia en el seno de la Alianza Atlántica, como sucesivamente preferentes, que fueron modernizados de espaldas a la reforma del Ejército de Tierra.

El análisis de los problemas del Ejército tiene que seguir siendo peculiar porque los suyos son problemas estructurales de duración media, mejor que coyunturales de corta duración. Son problemas, —como anuncié en un párrafo anterior— de *integración* en la sociedad, de *profesionalidad* y de *modernización*. Son problemas diversos según se fije la mirada en los cuadros de mando o en las clases de tropa-, en cuestiones técnicas, orgánicas o morales. Su gravedad viene de que una parte notable de los problemas de la defensa —o de la defensa como problema— está afectada por los problemas del Ejército, aunque no hasta el punto de identificarse mutuamente. Lo que tiene trascendencia es el riesgo actual de un nuevo estancamiento en la defensa *como problema*, que procedería del fracaso en el enderezamiento de *los problemas* del Ejército.

Si aceptamos que es buena la integración de los militares en la vida social, que es oportuno elevar el grado de profesionalidad de estos peculiares servidores del Estado que son los militares y que es conveniente la modernización de las Unidades armadas, –siempre favorecida por los simultáneos empeños de integración y de profesionalidad surgidos en la nueva sociedad– nos bastará, –o nos debería bastar– tener claras las ideas sobre las opiniones, las teorías, los ensayos de teoría, las conductas, las intenciones y los deseos que afectan favorablemente a la integración, a la profesionalidad y a la modernización del Ejército. Porque sólo teniéndolas claras podremos caminar juntos, –hombres de condición civil y de condición militar– hacia el sueño utópico de un Ejército sin problema, es decir, de un Ejército sólo con problemas menores.

4.–LOS PROBLEMAS DE INTEGRACION

Los problemas de integración del Ejército en la sociedad nos vienen del uso y del abuso del tema de la forzosidad y de la obligatoriedad del servicio. O dicho de otro modo más actual, por causa de la presencia, hoy más que ayer, de quienes objetan esa forzosidad y esa obligatoriedad hasta el punto de adoptar en público actitudes de insumisión. No importa que se puedan constatar otras situaciones en las que estas actitudes de réplica se mantuvieron larbadas. Lo decisivo es que hoy no lo están y que tenemos que obrar en consecuencia.

En el ámbito de las actuaciones que entrañan el riesgo de perecer sólo caben dos respuestas positivas: una, la que enaltezca a quienes, voluntariamente, las acepten por vocación o espíritu de servicio y otra, que busque instruir adecuadamente a quienes por imperativo legal deberán atenderlas, sin exagerar por ello las promesas de retribución en términos materiales. La combinación de ambas respuestas deja siempre en las bases sociales un sabor amargo que, si las cosas vinieran mal dadas, –por bajas de guerra, por daños materiales, por derrotas humillantes, etc...–elevan en la Sociedad a patente lo larbado con una irresistible tendencia a la contestación y a la protesta.

De aquí que una de las tendencias más acusadas a la hora de constituir ejércitos haya sido aquella que atrae a una parte relativamente elevada de la sociedad, para que ejerza en las Unidades funciones de mando y a otra, relativamente baja, para que se perfeccione en la obediencia. Con la mixtura de ambas aportaciones se ha logrado, —ya desde las Ordenanzas de Carlos III para los Ejércitos de España— un conjunto delimitado de personas a las que se adoctrina en el cultivo de una esfera privativa de valores algo alejada de las restantes esferas de la vida social. El adiestramiento será tanto mayor cuanto más largo sea el tiempo servido por quienes lo hacen con carácter obligatorio y cuanto más específicamente militar sea el género de vida de quienes, por culto a su profesión, se atienen escrupulosamente, a la condición de militares de carrera.

Ambos factores de distanciamiento, —el del soldado y el del militar— se agudizaron con el destino de las Unidades a las viejas colonias o a los modernos protectorados y se hicieron vivos y operantes aún con el establecimiento de guarniciones fronterizas o periféricas. Incluso hay que añadir que el aspecto indisciplinado de unas tropas, aunque sea en períodos de prácticas o maniobras, refuerza en las bases sociales sentimientos de antipatía. Nada digamos si el sentimiento se vincula a la realidad de actitudes propias de unas fuerzas de ocupación por breve que sea su tránsito por las ciudades o por los campos. Sólo las comunidades soberanas que seleccionan sus recuerdos de la guerra a favor de las ocasiones en las que combatieron codo a codo soldados y ciudadanos frente al enemigo exterior y topográficamente cerca de la residencia de sus familias, se pueden permitir el lujo de esperar con paciencia que se reproduzca una idealizada simbiosis de ejército y pueblo.

Los problemas de integración social son mayores allí donde la selección de los recuerdos se haga en sentido contrario al deseable. Serán inmensos los problemas allí donde, en lugar de resaltar la capacidad para el mando de los jefes militares, o su espíritu de sacrificio en los momentos difíciles, su inteligencia táctica o estratégica y su atención al soldado etc... se resalten los errores y equivocaciones, los vicios y deformidades, las egolatrías patológicas, además de una culpable vinculación a los intereses de los adversarios de cada cual en asuntos domésticos. Donde esta tendencia denigratoria sea notable, la integración social de los ejércitos será impensable o por lo menos excepcionalmente meritoria.

En el modelo mediterráneo de tradición jacobina, –que es donde mejor encaja lo esencial del caso español– resultó muy pronto mayoritaria la presencia en filas de soldados de recluta obligatoria, a su vez, encuadrados por una pirámide de mandos cuya permanencia en los ejércitos se prefería larga, tanto porque se anticipaba lo más posible su ingreso en las escalas profesionales como porque se retrasaba al máximo la edad de retiro o de pase a la reserva. Piénsese en las coyunturas, no demasiado antiguas, donde muchos ingresaban en las Academias a los catorce años, –y a veces, si se procedía de colegios preparatorios o de huérfanos, con una anticipación del género militar de vida todavía mayor– y donde el generalato seguía en activo con edades mucho más allá de la media de esperanza de vida.

Las consecuencias del modelo, en lo que respecta a los problemas de integración social, no es idéntica para las clases de tropa y para los cuadros de mando. El soldado actual no se adhiere apenas a los valores del Ejército ya que sólo los cultiva brevemente y lo hace a sabiendas de que hoy todo está contribuyendo al aminoramiento de su permanencia en filas y a la más que probable exclusión de su destino a tareas que entrañen riesgo. El militar de carrera, al contrario, se percibe a sí mismo atrapado por lo militar de su condición. Las cuatro experiencias de su trayectoria militar, –el ingreso en una Academia, los destinos a diferentes Unidades, Centros o Dependencias, los ascensos por los escalafones y, en su día, el retiro o el pase a la reserva– le imprimen carácter, le otorgan una personalidad moral y le proporcionan una conciencia de identidad cuya nota más clara podría ser la segregación de la vida social. Se construye así lo que Ortega llamó un compartimento estanco, si bien el pensador lo hacía en un horizonte, pocas veces puesto de relieve, donde, a juicio del propio Ortega, el militar no era el único estamento estanco de la *España Invertebrada*.

Al margen de otras consideraciones técnicas, que se orientan hacia la formación de unidades de élite, de fuerzas de choque, de intervención inmediata, de despliegue rápido, etc..., en nuestro tiempo se está generando una estrategia general que corrige los dos extremos del modelo mediterráneo, –tropas sin cualificar más cuadros profesionales– en busca de una mayor integración social, a cuenta de su mutua aproximación. Junto al recluta o soldado de reemplazo, se abren huecos para el voluntario o militar de empleo. Y junto al militar de carrera, se practica una normativa que

demora su incorporación al género militar de vida y que adelanta la fecha de su reinserción, –como retirado– en una sociedad innecesariamente adjetivada de civil.

La transformación del modelo, si quiere hacerse sin ocasionar graves daños, entraña un elevado coste económico. Porque, en definitiva, nada había ayudado más a la implantación en España del modelo mediterráneo que el afán de economía. Las leyes de obligatoriedad del servicio, –levas, quintas, sorteos, exenciones, prórrogas, sustituciones, reducciones a metálico, etc...–en todas las naciones donde entraron en vigor, tuvieron como denominador común la baratura. El sistema inventaba soldados sin sueldo, regímenes precarios de alimentación y de alojamiento, compromisos mínimos de asistencia por daños, etc... El sistema educativo del cuadro de mandos también recogía a manos llenas las oportunidades de restringir gastos. En las Academias sólo se formaba, –y por consiguiente sólo se admitía-, un número de jóvenes cadetes ajustado a la necesidad. Se limitaba en todas las demás Escuelas de formación o de perfeccionamiento el número de plazas para reducir las a quienes portaban esperanzas de acceso a los empleos superiores. Todo un despliegue de economatos, farmacias, hospitales, residencias, escuelas o colegios, etc... legitimaba indirectamente la parvedad de los sueldos y la cortedad de las pensiones de viudedad u horfandad. Se daba, pues, por supuesto, que al concentrarse el juego de protecciones sobre los militares verdaderamente profesionales, los gastos del Estado serían más soportables.

Que las cosas no están claras lo percibe cualquier observador. Los incentivos a favor de la voluntariedad no funcionan allí donde no se ofrecen horizontes de ingreso en alguna escala profesional de por vida. La sociedad, las familias, –y dentro de ellas la mujer joven– quieren que las Fuerzas Armadas sigan ofreciendo con regularidad plazas para servicios jurídicos, de medicina, de farmacia, de veterinaria o politécnicos. Quieren también, que, sin necesidad de pasar por el régimen de internado de las Academias, los titulados civiles (universitarios o no) encuentren en las Fuerzas Armadas el correspondiente puesto de trabajo. Y alegan, de manera creciente, la posibilidad de hacerlo arrojando de algunos puestos al militar de carrera. Donde había un militar profesor de historia, de geografía, de moral, etc... que explicaba historia militar, geografía militar o moral militar quieren poner un universitario que explicará historia general, geografía del mundo y moral

pública. Tendremos la antítesis de las ya tradicionales escalas de complemento, ese viejo puente cívico-militar que capacitaba al universitario para ejercer funciones de mando en las armas de infantería, caballería, artillería o ingenieros, a cuenta de la dispensa de la obligación de servir como soldado.

Lo definitivo, en orden a la integración social del Ejército, se producirá respecto al sector militar que haya vivido las cuatro experiencias vitales clásicas de una biografía, —el ingreso, los destinos, los ascensos y el retiro. Lo que el investigador social bien intencionado deberá preguntarse será lo siguiente: ¿Quiénes y cuántos ingresan en las Academias de las armas combatientes para ser oficiales o suboficiales? ¿Quiénes y cuántos de ellos son destinados a funciones próximas o alejadas de la sociedad? ¿Quiénes y cuántos son ascendidos a empleos superiores, valorando o repudiando su capacidad personal de entendimiento con las bases sociales? ¿Quiénes y cuántos son retirados de manera prematura?. Porque de hecho, las pruebas de ingreso dejan dentro o fuera del Ejército a jóvenes más o menos representativos de la vida social en su conjunto; los destinos se asignan propiciando u obturando situaciones de armonía o de conflicto cívico-militares; los ascensos se otorgan en función de los valores más exclusivos del modo de ser castrense o se conceden como reconocimiento de la capacidad de encarnar las virtudes del hombre de bien junto a personalidades de condición civil. Y los retiros se producen dando oportunidades, o negándolas, para seguir prestando servicios a la comunidad. No se pueden reglamentar todas estas operaciones inocentemente, como del reinar decía el jacobino Saint-Just.

Pero, en definitiva, la clave para medir el estado de la cuestión radica en la naturalidad con que se acepta la prestación del servicio por quienes ni ingresan, ni son destinados o ascendidos ni, en suma, retirados, es decir, por los que se licencian sin aspavientos y guardando un buen recuerdo de su permanencia en filas. Todo lo contrario significan los cada vez más habituales gestos de tolerancia y de complacencia social hacia los fenómenos de objeción de conciencia cara al servicio y de insumisión cara a las prestaciones sustitutorias. Aquí se revela con crudeza que empieza a ser más fuerte la voluntad de no servir que la voluntad de elegir, como alternativa, un servicio entendido como más justo que el de las armas. Porque todas las réplicas insatisfactorias para el grado de integración del Ejército en la

Sociedad –las de los prófugos, las de los desertores, la de los sancionados por abandono de su puesto, la de los condenados por desobediencia y las gravísimas de quienes intentan el suicidio o lo consuman– marcan disfuncionalidades sociales que, en sí mismas, no son buenas para nadie. Aunque sean rentables para un buen puñado de agitadores.

5.–LOS PROBLEMAS DE PROFESIONALIDAD

Los problemas militares de profesionalidad no se mueven por la misma zona que los problemas de integración social de los militares. El hábito de la profesionalidad es una cuestión específica o interna con sus propias leyes de desarrollo cuyo balance final podría ser la vigencia de una moral profesional que, en absoluto, debería implantarse fuera del ámbito militar. De aquí que sean posibles en la vida social dos actitudes antagónicas hacia la carrera de las armas: la que entiende a la profesionalidad de las armas como una virtud y la que la entiende como un vicio. Se trata de una ambigüedad que no aparece respecto a las profesionalidades al servicio de la salud, por ejemplo, pero que sí se insinúa respecto a la profesionalidad de los clérigos o a la de los políticos. Puede, pues, hablarse entre militares de una profesionalidad como problema o de unos problemas de profesionalidad. Pero nunca de una profesionalidad sin problema.

En mi opinión la hipótesis del profesionalismo, –un Ejército profesional– es inviable. Lo viable es el incremento de la voluntariedad de cuantos figuran en las filas de un ejército como presupuesto lógico del deseable éxito de la virtud de la profesionalidad. Y lo pienso así porque, en la práctica, todas las instituciones armadas que en el mundo han existido, se han visto inmediatamente obligadas a utilizar combatientes temporales, (obligados y forzados por las circunstancias), a quienes en absoluto les corresponden los rasgos profesionales tanto de una vocación como de una dedicación a la carrera de las armas.

Lo que tenemos en la historia contemporánea de nuestra propia civilización es un limitado repertorio de soluciones ya probadas al problema de la profesionalidad. Son los modelos de orgánica militar originariamente, pru-

siano, anglosajón, mediterráneo y suizo. El *modelo prusiano* refuerza la profesionalidad del cuadro de mandos, pero también la de las clases de tropa en nombre de una sacralización de los servicios al Estado. El *modelo anglosajón*, más flexible, extiende sus preferencias netas hacia el cultivo de la profesionalidad en las clases de tropa, ofreciéndoles como norma generalizable la carrera corta. El *modelo mediterráneo* hace exactamente lo contrario, es decir, descuida la profesionalidad del soldado para reafirmar la de los cuadros de mandos. Y el *modelo suizo*, —que es tanto el más societario como el menos estatal— difumina la profesionalidad a pequeñas dosis para acabar practicando una forma sutil, (milicias) de discreto empleo de pequeñas unidades sobre su propio territorio. Nada decimos del <modelo soviético> pretendidamente ajeno a la idea de profesionalidad de las armas en nombre de la aparente popularidad de su Revolución.

Cada nueva articulación de los órganos superiores de la Defensa Nacional, acompañada de la oportuna asignación de cometidos y atribuciones a los mandos militares de rango superior, puede estar cargada de significaciones, pero nunca pasa del nivel de los reajustes y de las revisiones. No constituye en sí misma una reforma. De las alteraciones a tan elevado nivel no se deriva nunca una reforma militar sino algo bien diverso que resulta fácil de interpretar por los expertos en derecho público o en ciencia política, como una quiebra, en definitiva, de las formas de administración de lo militar características del régimen anterior.

Para que se produzca una reforma en la estructura del Ejército se requiere la introducción de cambios en el sistema de autoridad realmente vigente, de cambios en las responsabilidades de los titulares del mando y de cambios en la funcionalidad de cada organismo en particular. Y, en principio, nada resulta tan atrayente para el reformador como la siembra de la idea misma de reforma en la etapa que se considera ideal para la aceleración del cambio, —la primera etapa, la del sistema educativo—, tradicionalmente encomendada a las Academias, si bien con la idea contraria: la implantación en los cadetes de una pauta prescrita de comportamiento.

Toda reforma del sistema militar de educación apunta hacia una nueva valoración de los cuatro tipos de profesionalidad que han sido practicados por los ejércitos occidentales en los últimos doscientos años, —el liderazgo de tipo heróico, la confianza en el experto en organización, el aprecio del innovador técnico y el seguimiento del conocedor de las humanidades. No

puede hablarse de reforma si los cuatro tipos son simultáneamente desvalorizados o lo son la mayoría de ellos. Ni es, de hecho, posible una política educativa que sobrevalore a los cuatro tipos al mismo tiempo; lo que sería prueba inequívoca de una indeseable militarización, es decir, de militarismo belicista que es el peor de los militarismos.

6.-LA ESTRUCTURA CLASICA DEL MANDO

La estructura del cuadro de mandos del Ejército de Tierra se ha venido sustentando en los tiempos modernos sobre el siguiente esquema: cuatro Armas combatientes, un Cuerpo o Servicio de Estado Mayor, unos Cuerpos de base universitaria, facultados para tareas parciales y unas Escalas o Cuerpos de menor rango (con categorías de Suboficial en sus fundamentos) más o menos adheridos a las Armas, a los Cuerpos o a los Servicios.

La norma de profesionalidad más deseada y más perenne ha venido siendo reservar las dignidades supremas, –capitanes generales y tenientes generales– a quienes procedan de las armas generales (infantería y caballería) o en su defecto, a quienes vengan de los Cuerpos facultativos ya transformados en Arma, (artillería e ingenieros). La alteración más significativa de la estructura clásica de mando ha venido consistiendo en la trayectoria ascendente de los miembros del Cuerpo de Estado Mayor, fundado como facultativo en 1810 por la Regencia del general Blake. Facultativos fueron sus componentes a lo largo del siglo XIX sin que lograran participar en la élite del generalato por encima del 10% de sus brigadieres. Pero, a partir de 1930, en que el Cuerpo de Estado Mayor fué declarado a extinguir en beneficio de los diplomados de las cuatro Armas, la situación se invierte tanto, que desde 1975 es imposible pensar en un 10% del generalato que carezca del diploma de Estado Mayor.

La conclusión orgánica, –profesional en definitiva– es que el binomio *Armas combatientes-Servicio de Estado Mayor* ha conquistado en la estructura del Ejército la *función nuclear*. Y que los restantes Cuerpos, que ya nadie llama facultativos, han mantenido a su cargo las *funciones periféricas*. La profesionalidad de los Cuerpos de procedencia universitaria no se pone en

entredicho, pero se subraya que no es específicamente militar, sino una peculiaridad, técnica por técnica, (jurídica, sanitaria, politécnica, etc...) de la vida social. También cabe concluir que las Escalas o Cuerpos de Sub-oficiales, naturalmente diversificados por especialidades múltiples, se entienden mejor si se consideran sólo responsables de *funciones básicas*, quere-mos decir de poca altura.

Los problemas de profesionalidad de nuestro Ejército quedan, en su mayor parte, subsumidos en los mecanismos de progresión, de ascenso, de promoción, es decir, formulados más en términos de carrera que de servicios efectivos. En términos sociológicos, la virtud de la profesionalidad pasa a ser descrita según las cualidades de quienes progresan, ascienden o se promocionan. Y estas cualidades, de manera automática, penetran en los planes de estudio de las nuevas generaciones. El aparato terminológico de los sociólogos de la escuela elitista (Pareto, Mosca, Michels, Ortega y Gasset, Raymond Aron, etc...) penetra de este modo en las instituciones militares y explica con alguna precisión el funcionamiento de los relevos generacionales. La virtud de la profesionalidad así entendida sigue siendo la llave maestra que abre las puertas y las ventanas del reconocimiento de la valía de cada militar, primero en el seno de las Fuerzas Armadas y finalmente en el seno de la comunidad política o en la sociedad. El ingreso en la élite se niega, consiguientemente, a quien quiera que pueda ser acusado de haberse separado de las notas de esa concreta profesionalidad sea por arriba, desbordándola, sea por abajo, quedándose a mitad de camino.

En teoría nadie niega que las instituciones militares pueden decidir al hilo de los acontecimientos las personas mejor dotadas de buenas cualidades que, sin fricciones, engendrarán la necesaria confianza para ser obedecidos. Pero, aquí en las Fuerzas Armadas españolas, quizás no se trate tanto del logro de esta confianza interior sino de la confianza exterior a ellas que se obtiene en las esferas del poder. Porque se trata de una evidencia histórica contrastada, que el poder, cuando tiene una concepción puramente instrumental de las Fuerzas Armadas, prefiere realzar sobre todas a la virtud de la subordinación a la hora de constituir la élite militar. A su juicio, —expreso de mil formas en los textos legales— el Ejército recibe misiones, nunca tiene atribuciones. Y se añade que el *reino de los fines* —llámesele deliberación o reflexión sobre la finalidad política de las actividades militares— debe estarle vedado a los mandos militares.

La virtud de la profesionalidad queda, pues, identificada casi siempre con la obediencia debida, –con el deber de la obediencia– precisamente cuando y como aparece más claramente dibujada por las Ordenanzas (como disciplina y subordinación). Queda apenas relacionada con las actitudes obedientes más subjetivas (como lealtad y fidelidad). El fenómeno social que acompaña a este sutil desplazamiento hacia la obediencia ciega es una asimilación de las virtudes de la profesionalidad de los mandos superiores al modo de obedecer que tradicionalmente ha sido practicado por las Escalas y Cuerpos de Suboficiales, por elevado que sea el rango de los llamados a obedecer en puestos de responsabilidad.

7.–ACADEMIAS, ESCUELAS Y CENTROS

Lo característico de la enseñanza militar, –entiéndase verdadera formación militar y no mera instrucción o adiestramiento de Unidades– es la transmisión ética (formal y material) de un modo de ser, de un carácter. Jorge Vigón lo afirmaba en el título de un libro con este perfecto endecasílabo. <Hay un estilo militar de vida>. Las viejas Academias, las antiguas Escuelas y los modernos Centros no tenían por objeto prioritario un aprendizaje de técnicas, –ni siquiera el objetivo de la superación de unos planes de estudios que, alternativamente, se confesarán propicios al liderazgo heroico, a la habilidad organizativa, al desarrollo tecnológico o al cultivo de las humanidades. Tenían como pretensión casi excluyente la generación de conductas solidarias a partir del ejercicio de una ascética.

El hiato que une la generación de una conducta solidaria con la posterior dedicación profesional se llena con la *virtud*, –mejor sería decir, virtudes habituales (*habitudes* en el sentido en que lo hace Zubiri)– de la profesionalidad. Y ello ocurre por múltiples que sean los contrasentidos y las insuficiencias de los militares. Cada Academia está concebida para transformar al aspirante o candidato en miembro de una profesión con perfiles éticos muy netos. Y lo hace utilizando métodos educativos que son más eficaces fuera de las horas transcurridas en las aulas, que no son pocas. Lo que logran las Academias es interiorizar una pauta (que fué en su día prescrita) de conducta desde la sociedad misma para el comportamiento de sus militares.

Muy distinta es la responsabilidad de las Escuelas, —piénsese en las Escuelas de Aplicación y Tiro, de Estado Mayor, Politécnica, de Montaña, de Paracaidismo, de Operaciones Especiales, de Transmisiones, de Logística, de Geodesia y Topografía, de Automóviles, etc... Las Escuelas realizan a mitad de carrera una segunda operación educativa al servicio de la profesionalidad, verdaderamente intensa por cuanto incorporan al proceso formativo nuevas especializaciones. Finalmente, los Centros Superiores, —existe la costumbre de apelar en el Ejército de Tierra al nombre de Centro para expresar un ayuntamiento de Escuelas bajo un mismo Director—, reiteran una tercera operación profesionalizadora, ahora de retorno a lo general desde lo particular.

El cuidado por la profesionalidad se nos está convirtiendo desde hace bastantes décadas en problemático, allí donde más debería importarnos. La virtud de la noble profesionalidad de los mandos superiores —el carácter del mando— se nos está desplazando hacia las profesionalidades características de los empleos subordinados, —la moral del soldado. Es la lógica consecuencia, —muy clara en el modelo mediterráneo de profesionalidad —de los intentos correctores en nuestro tiempo de la baja calidad en conocimientos profesionales habitualmente asignada a las clases de tropa. Y ello ha venido ocurriendo al margen de las presiones ideológicas del entorno. La creación de una Academia de Suboficiales en régimen de internado —es decir, profesionalizador—, es un fenómeno recientísimo en toda Europa, porque los ejércitos no pusieron interés por crearla.

8.—LOS PROBLEMAS DE MODERNIZACION

Con ser graves y de difícil arreglo los problemas pendientes de integración social y de profesionalidad para el Ejército de Tierra, salta a la vista que lo más patente, cara al entorno internacional, son los problemas de modernización. La puesta a punto de la capacidad operativa en sus Unidades se sabe afectada por unas estructuras de poder de naturaleza competitiva según las cuales la bondad de una fuerza armada no se mide en sí misma, sino en relación con un entorno hostil. Cada nación ha de medir su potencial, no tanto en relación con el porcentaje del producto interior bruto que aplica a la defensa, como en relación con los resultados que logran, de

una u otra forma, los ejércitos de los aliados y los de quienes hasta hace unos pocos años eran llamados enemigos potenciales.

La prueba del real estancamiento o del relativo retraso de un Ejército en particular suele lograrse comparando la calidad o excelencia del armamento disponible; pero sería más preciso el análisis si supiéramos medir su grado de modernización con criterios de orgánica, con principios de ética o con juicios de mentalidad. Lo más claro, con todo, sigue siendo el cálculo del número de Unidades operativas verdaderamente dispuestas para la acción inmediata. Nos referimos aquí y ahora, a Unidades *tipo Batallón* (de carros, mecanizado, motorizado, de montaña, de paracaidistas, de operaciones especiales, etc...), *tipo Grupo* o Agrupación (de artillería de campaña, de costa, antiaérea, etc...) y *tipo Escuadrón* (acorazado, ligero o pesado, etc...), además de las más complejas *tipo Compañía* (de zapadores, de pontoneros, de transmisiones, de sanidad, de intendencia, etc...). Su grado de modernización, en líneas generales, nos vendría dado por la convergencia de dos circunstancias, —la dotación de material verdaderamente moderno y el adiestramiento del personal que sirve en cada sistema de armas en particular.

Ayer se prefería hablar de planes de reforma para el Ejército de Tierra, mejor que de planes META de modernización, quizás para indicar una postura oficial intermedia entre las reorganizaciones simples y las complejas rupturas del modelo vigente de orgánica militar. Tanto fué así que resultaba imposible encontrar algún Ministro de la Guerra, del Ejército o de Defensa, entre las doscientas personas diferentes que podrían ser convocadas para declarar en cuanto Ministros del ramo a partir de 1808, que no haya calificado de reformista su propia gestión. Podemos, pues, concluir, que para todos ellos modernizar era (o fué) un sinónimo de reformar.

No es que la memoria histórica nos ayude a hacernos ilusiones. España ha tenido poca fortuna con las experiencias reformistas. Los binomios de nombres que citamos a continuación entre quienes fueron reconocidos como importantes reformadores, —Aranda-Godoy entre 1776 y 1808; Casola-López Domínguez entre 1887 y 1893 y La Cierva-Azaña entre 1918 y 1931— no vieron recompensados sus sinceros esfuerzos de modernización técnica, orgánica y moral del Ejército de Tierra con resultados efectivos en ninguna de las tres trágicas coyunturas donde se pondrían a prueba: la Guerra de la Independencia de 1808-1814, el Desastre del año 1898 y la

Guerra Civil de 1936-1939. En los tres casos las Unidades terrestres, recientemente reformadas, acusaron gravísimas deficiencias operativas que obligaron a tres réplicas vergonzantes: primero, a una improvisada política de alianzas con Inglaterra y Portugal; segundo, a una confesión de impotencia para seguir combatiendo en Cuba y Filipinas y tercero, al recurso inmediato (y simultáneo por ambas partes) al apoyo tecnológico de otras naciones.

Hoy los problemas de modernización en las Fuerzas Armadas son todo menos sencillos. De aquí la frecuencia del hábito de echar las culpas a los elementos, a las circunstancias o a otros chivos expiatorios. La modernización para ser efectiva debe ser, primero técnica, después orgánica y finalmente ética. Pero, ante todo, debe buscarse por sí misma sin incluir en las deliberaciones objetivos distintos al perfeccionamiento del instrumento militar.

Lo primario para modernizar es la puesta en forma de las Unidades de combate. La capacidad operativa no es, sin embargo, viable en los tiempos modernos si no se cuenta con el apoyo de una red de Centros y Dependencias en condiciones de aportarles lo necesario para vivir, moverse y combatir. Esta necesidad de apoyo, —de elevado coste económico— llega más allá de la logística de campaña y alcanza la labor de otros muchos Organismos generadores de opinión pública favorable, de información ajustada a las intenciones del presunto rival, de relaciones sociales tan francas como entusiastas, de éxitos en la investigación y en su desarrollo y de asistencia social satisfactoria.

Pero aún siendo así, la técnica de la modernización no puede dejar de estar polarizada hacia el concepto de <fuerza>. Todo ejército es, por definición, una fuerza armada. Hablar de ejércitos desarmados o de ejércitos sin fuerza ni potencial es un contrasentido contraproducente. El pacifismo y el antimilitarismo tienen una parte de la razón cuando escriben, glosando a Azaña, que si no se tiene un Ejército eficaz y competente es preferible no tener nada. Pero carecen de la parte fundamental de esa misma razón. Un ejército falto de modernidad puede sobrevivir haciendo un poder, es decir, engendrando desde la debilidad, fortaleza. Tal es la vía tecnológica de modernización más frecuentada por las pequeñas y medianas potencias en cuanto logran de los poderes públicos las primeras leyes de dotación para las Fuerzas Armadas.

Tres son, a partir de esta decisión, las cuestiones cargadas de problematidad. La primera exige saber si el *esfuerzo principal de modernización* debe aplicarse prioritariamente a las armas de defensa o a las de ataque. La calle ha sido ganada por una preferencia a favor de la defensa no provocativa o defensa-defensiva que sólo toleraría una atención a la defensa aérea, a la defensa de costas y fronteras y a la protección civil. Los más responsables, en cambio, piensan en la calidad del armamento a disposición de Unidades de rápido despliegue o, en su caso, de defensa operativa del territorio, que es como clasificaban los franceses del Presidente De Gaulle a sus fuerzas terrestres en los años sesenta. Incluso hay muchos expertos que creen que lo prioritario debería ser la tecnología de apoyo, –las redes territoriales de mando, los centros de cálculo, los boletines de información, las salas de operaciones, los refugios de los altos dirigentes, los archivos de documentos, etc., etc. ... y lo secundario, los sistemas de armas propiamente dichos.

La segunda cuestión se refiere a otra alternativa: estímulo de la *fabricación nacional o compra en el extranjero*, en definitiva, de los excedentes actualmente en manos de nuestros aliados. Porque, en el contexto de la construcción de Europa y de la preparación de planes compartidos de defensa, –se nos dice– es viable la desnacionalización de los esfuerzos. Pero, –y he aquí un punto esencial para el debate– el telón de fondo nunca deja de revelar que la técnica de la modernización (o la modernización técnica) se hace en todo el mundo civilizado para incrementar la fuerza, no para moderarla. Los tecnólogos de la defensa quieren, con toda razón, disponer de más alcance para sus armas, aunque sean de interceptación, de más precisión en el tiro, por lejanos que estén los objetivos y de mayor capacidad para el control de los daños.

La tercera cuestión se refiere al dictamen sobre el *punto de aplicación* de una fuerza ya creada y ya servida por unos equipos competentes. Es un problema de estrategia. Porque no es lo mismo practicar una estrategia para la defensa de los intereses nacionales que otra estrategia para satisfacer los deseos comunes de una alianza. O que una tercera estrategia que sólo contempla misiones internacionales de bloqueo, de embargo, de apoyo a incursiones aéreas de castigo o de protección a la distribución de ayuda humanitaria, pongo por caso.

La técnica de la modernización en el ámbito de las armas combatientes

sólo será conseguida cuando se haya logrado la práctica segura de una nueva técnica por toda la Unidad, es decir, cuando todos sus componentes estén especializados en grado sumo y puedan actuar al unísono con la debida contundencia.

La modernización orgánica es subsidiaria de la técnica. Pero muchos ejércitos cuando se reforman suelen caer en la tentación de creer que todo consiste en ir encuadrando sus elementos según una línea descendente de responsabilidades. En el vértice, –ahora se dice cúpula– existe la autoridad y por debajo de ella una pirámide de mandos intermedios cada uno de los cuales tiene a sus órdenes otra pirámide de menor altura. Las directivas, las órdenes generales, las instrucciones, etc... circulan de arriba-abajo porque todo lo que debe de ser ejecutado u organizado tiene su origen en la voluntad del mando.

A mi juicio, lo correcto es partir de las Unidades tácticas fundamentales, ya modernizadas en lo técnico, y pensar después en los mandos de nivel superior que mejor pueden coordinarlas. Lo prioritario es saber en qué consiste la fuerza y lo secundario decidir cómo la vamos a mandar para que actúe. Lo correcto para que funcionen a la moderna las Unidades es disponer de dos esquemas de organización análogos a los que los anglosajones llaman <line> (*línea*) y <staff> (*estado mayor*), ejecutivo el primero y asesor el segundo. Lo equivocado es tratar a los dos esquemas como alternativos en lugar de circunscribir al primero a las operaciones en curso y al segundo a las operaciones en proyecto.

Pero, –y he aquí lo decisivo y lo correcto, tanto en paz como en guerra-, la línea o <line> desarrolla, ejecuta, convierte en acción lo que nació como pensamiento y el estado o <staff>, –una serie de escalones <staff> independientes entre sí– piensa en los fenómenos que tienen duración sin dejarse, ninguno de los escalones, impresionar por lo que piensa ni el nivel superior ni el nivel inferior. Sólo en la *línea* debe funcionar la pura subordinación. En los *estados mayores* se requiere mayor libertad de pensamiento. Y para que el pensamiento sea enriquecedor, sus conclusiones deben circular de abajo-arriba, desde los estados mayores “en contacto” hacia los estados mayores “a distancia” y no al contrario.

Los estados mayores se modernizan tanto más cuanto más lejos se sitúan de la obediencia literal y cuanto más se conforman a la visión de conjunto, es decir, cuando no desean presionar los temas de los especialistas

asignados a cada cuartel general y en lugar de hacerlo se concentran en lo que es esencial para todos, que siempre son muy pocas cosas. La modernización orgánica, –un fenómeno más vinculado al arte de buen mandar de lo que se cree– fracasa cuando se dispara hacia estructuras barrocas, pletóricas de curvas y de colores. Pero acierta al autolimitar las intervenciones del mando de carácter ejecutivo sólo para aquello que siendo eficaz, o pragmático, queda ajustado a la situación verdaderamente dada. Esta limitación reductora del número de designios, decisiones o resoluciones a cargo del mando tiene sentido positivo sólo respecto al modelo de estrategia para la acción (o para la disuasión) que se corresponda a la naturaleza del conflicto que importa resolver tras el empleo de la fuerza. Fuera del modelo todo resulta mucho más confuso.

La orgánica de la modernización requiere, pues, razonamiento estratégico, es decir, adecuación sensata de los *medios* a los *finés* según los *modos* que mejor garantizan el resultado apetecido.

Sin pensamiento estratégico –sin reflexión sobre los modos de operar– la orgánica de la modernización se carga de piezas innecesarias y perturbadoras. Las acciones son todo menos claras. Los sacrificios son todo menos resolutivos. Los esfuerzos son todo menos razonables. El efecto inmediato –muy frecuente en las primeras fases de formación de un nuevo Ejército– suele ser la irrupción de espontáneos, de arbitristas, de ensayistas, etc. ... que quizás obtengan esporádicas autorizaciones sin posibilidades de continuidad para emprender algunas tareas pintorescas. La prueba del avance de esta grave enfermedad por el interior de las organizaciones siempre ha estado en la proliferación de actos de presentación de proyectos, de fiestas sociales, de recepciones públicas, de exposiciones marginales a la razón de ser de la reforma, etc. ... Se prefiere <hacer que se hace> a realmente <hacer>.

9.–LA ÉTICA DE LA MODERNIZACION

Creemos que el último aspecto del fenómeno de la modernización que conviene reconsiderar, es el que se inscribe en el ámbito de la ética, porque es en él donde radica su fundamento.

La ética de la modernización, –en realidad se trata de un cambio de mentalidad hacia el futuro– tiene que acompañar a la modernización técnica y a la organica de la modernización no como un complemento sino como su primer fundamento. La voluntad que el militar sostiene a favor de un Ejército más fuerte, (en lo técnico) y mejor ordenado, (en lo funcional), no puede tener otra finalidad que el bienestar de la comunidad a la que sirve y de la que se considera parte solidaria. Su servicio esencial se inscribe en esta consigna: todo militar debe comportarse como miembro selecto de una comunidad obediente aún a sabiendas de que en su torno avanza el deseo de implantación de una sociedad permisiva a la que en absoluto debe proponerse imitar.

LA CONDICIÓN MARÍTIMA DE ESPAÑA

JESÚS SALGADO ALBA

Contralmirante de la Armada

INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista geopolítico España es un país de condición esencialmente marítima por muy poderosas y diversas razones. En primer lugar por su posición geográfica entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo limitando al sur con la importante vía que une estos dos mares, el Estrecho de Gibraltar. A parte de su territorio peninsular rodeado de mar por los cuatro costados, España posee dos archipiélagos, las islas Canarias en el Atlántico oriental y las Baleares en el Mediterráneo occidental cuya supervivencia depende de sus comunicaciones marítimas con la España peninsular, y lo mismo ocurre con las ciudades españolas de Ceuta y Melilla. En resumen puede afirmarse que el territorio español constituye un gran archipiélago.

El mar influye decisivamente tanto en la demografía como en la economía españolas. El cincuenta y ocho por ciento de la población española habita a menos de cincuenta kilómetros del litoral, tanto peninsular como insular. En cuanto a la distribución urbanística, con la excepción de Madrid, las ocho ciudades más importantes de España por su número de habitantes son puertos de mar: Bilbao, Vigo, Cádiz, Valencia, Barcelona, Palma de Mallorca, Tenerife y Las Palmas.

Desde el punto de vista económico, el comercio exterior español se realiza en casi su totalidad por vía marítima. El 86% de las importaciones y el 68% de las exportaciones se realizan por mar. En el aspecto industrial la mayor parte de la industria pesada española, en especial la siderúrgica y la del refino del petróleo se encuentra instalada en las costas.

Por otra parte España extrae del mar recursos vivos de notable valor económico, siendo la primera potencia pesquera de la Comunidad Europea y actuando en caladeros situados en casi todos los mares del mundo. La acuicultura representa otra fuente importante de recursos.

La longitud de las costas españolas asciende a la notable cifra de 5.940 kilómetros de los cuales 3.904 corresponden a la España Peninsular, 910 al archipiélago balear y 1.126 a las Islas Canarias. La Plataforma Continental y la Zona Económica Exclusiva correspondientes a tan extenso litoral suponen una superficie de fondos marinos considerable sobre los que España ejerce derechos preferentes de explotación y, por otra parte es responsable principal de asegurar la salud ecológica de esas amplias zonas marítimas evitando su contaminación.

Si, como acabamos de ver, en los aspectos geopolítico y geoeconómico la importancia de la condición marítima de España es considerable, no lo es menos en el aspecto geoestratégico, ya que frente a nuestras costas, tanto peninsulares como insulares, discurre un muy elevado porcentaje del tráfico marítimo mundial, tráfico que se hace especialmente denso y valioso en esa encrucijada marítima que es el Estrecho de Gibraltar por el cual pasan anualmente más de 55.000 buques, de los cuales 12.000 son petroleros transportando del Atlántico al Mediterráneo y viceversa cerca de mil millones de toneladas de mercancías de todo tipo en especial petróleo, lo que hace que el Estrecho sea uno de los “puntos focales” –(chocke points)– del tráfico marítimo más importantes del mundo. Otros dos “puntos focales” de importancia mundial son las Islas Canarias, frente a las cuales discurre el tráfico entre Europa, Sudamérica y el Cabo de Buena Esperanza, y las costas gallegas pues frente a ellas pasa parte del tráfico procedente del Atlántico Sur al que se une otra gran parte del tráfico que une Europa con Norteamérica.

Este destacado valor geoestratégico marítimo de España supone una gran baza en la política internacional.

1.-LOS INTERESES MARÍTIMOS ESPAÑOLES

Si, como acabamos de ver, España es un país de condición geopolítica, geoeconómica y geoestratégica, esencialmente marítima, los intereses marítimos españoles han de ser, y son, múltiples y de gran trascendencia para la vida de la nación tanto en tiempo de paz como en caso de crisis y más aun en tiempo de guerra.

En el aspecto geopolítico el interés primordial marítimo de España es contar con un Poder Naval –(“Sea Power” en la terminología anglosajona)– capaz de desarrollar una Política Marítima de acuerdo con las destacadas oportunidades que el mar nos ofrece y con las responsabilidades que se derivan de la explotación de dichas oportunidades. Como es sabido el concepto de Poder Naval se refiere a la posesión de los cuatro medios fundamentales para explotar lo que el mar ofrece. En primer lugar una adecuada Marina Mercante para la explotación del mar como universal vía de comunicación; en segundo término los medios adecuados para explotar el mar como fuente de recursos tanto vivos –Marina de Pesca– como no vivos –Plataforma– para la explotación de los fondos marinos; en tercer lugar una Marina Militar integrada por Fuerzas y Bases Navales, capaz de defender los intereses marítimos nacionales y en cuarto lugar una capacidad industrial y tecnológica suficiente para obtener y mantener los tres elementos anteriores.

En el aspecto geoeconómico el interés marítimo básico consiste en asegurar las comunicaciones marítimas de las que, como hemos visto, depende la economía y el comercio español.

El volumen del tráfico marítimo español es aproximadamente de 125 millones de toneladas anuales de las cuales 95 millones corresponden al tráfico de altura u oceánico y 30 millones al de cabotaje. Los puntos focales del tráfico marítimo español coinciden con los del tráfico marítimo mundial en los mares que rodean el territorio nacional, de los que ya se ha hecho mención, y son cuatro principalmente:

- El Estrecho de Gibraltar
- El Archipiélago Canario
- El Archipiélago Balear
- El frente marítimo gallego

Existen también una serie de puntos focales del tráfico marítimo nacional de tipo coyuntural y secundario que se producen en los accesos a los principales puertos comerciales españoles ya mencionados.

Estos puntos focales en tiempo de crisis o de guerra cobran una importancia destacada especialmente en los momentos de arribada a dichos puertos de convoyes.

En el aspecto geoestratégico los intereses marítimos españoles dependen esencialmente de la posición político-estratégica-militar en que nos encontremos. Son tres, en esencia las situaciones en las que un país o una Alianza político-militar de varios países, (como son la OTAN o la UEO), pueden encontrarse: situación de paz, situación de crisis o situación de guerra. En el ámbito de la estrategia naval a cada una de estas situaciones básicas corresponde un interés que aplicado a la Fuerza Naval se transforma en su objetivo principal en cada situación.

En tiempo de paz el interés u objetivo básico de la Armada es doble. Por un lado la obtención, mantenimiento y preparación de los tres elementos que constituyen la potencia naval: la Fuerza, las Bases y los Organos de mando y dirección. Este objetivo es permanente y en cierto modo, es el *principal* de todos los intereses de la Armada ya que condiciona a todos los demás. La consecución de este objetivo primordial se concreta en crear una fuerza aeronaval y anfibia –buques, aeronaves e Infantería de Marina– armónicamente concebida y capaz de defender los intereses marítimos nacionales y los derivados de los compromisos adquiridos por las Alianzas suscritas por España. Mantener eficazmente esa Fuerza en el aspecto técnico-logístico del material y, lo que es aun más importante, en el aspecto moral y profesional del factor humano, es igualmente primordial.

De idéntico modo es preciso crear y mantener los órganos de apoyo a la Fuerza operativa, es decir las Bases Navales y los Organos de Mando. Sin una Fuerza Aeronaval, moderna, bien mantenida y bien adiestrada no es posible defender los intereses marítimos ni alcanzar los objetivos estratégicos de ellos derivados.

El segundo objetivo naval en tiempo de paz consiste en ejercer el “*control operativo*” de las zonas marítimas de mayor valor estratégico o más vulnerables en cada coyuntura político-estratégica. El ejercicio del “control

operativo de una zona marítima”, (que no debe confundirse con el concepto del “Sea Control” en terminología sajona que nosotros denominamos “Dominio del Mar”) o más propiamente “aeromarítima” consiste en adquirir el conocimiento de todo dato operativo referente a las posibles actividades de fuerzas aeronavales potencialmente adversarias dentro de la zona, tanto en superficie como en el aire o en el espacio submarino. El *control de zona* se basa en la Información y en la Inteligencia y se adquiere mediante el empleo de fuerzas navales y aéreas desarrollando operaciones de exploración, vigilancia, detección, identificación, mantenimiento del contacto y seguimiento. La finalidad principal del *control de zona*, que debe realizarse permanentemente en tiempo de paz, es evitar la sorpresa mediante el conocimiento de las actividades aeronavales de todo posible adversario.

Estos dos objetivos fundamentales de la estrategia marítima en tiempo de paz: la creación y alistamiento de la Fuerza y sus órganos de apoyo y el ejercicio del control marítimo de zonas exigen esfuerzos permanentes de construcción naval, mantenimiento, maniobras, ejercicios, presencia en la zona, operaciones de vigilancia, exploración...etc. Es decir que la Armada, en tiempo de paz, como los otros dos Ejércitos, mantiene una gran actividad permanente indispensable para la defensa de los intereses marítimos propios y de los compartidos con nuestros aliados.

Una reducción de esta fundamental actividad de la Armada en tiempo de paz por debajo de un límite adecuado supondría la pérdida de la eficacia, por un lado, y el riesgo de la sorpresa por otro, a parte de el incumplimiento de los compromisos adquiridos con nuestros aliados.

En la segunda situación considerada: caso de Crisis, el objetivo de la Fuerza Naval se centra en conseguir la “*libertad de acción*” que consiste en la capacidad de desarrollar todo tipo de acciones y operaciones navales sin interferencia de las fuerzas aeronavales de quien o quienes hayan provocado la crisis. La “*libertad de acción*” se consigue mediante una superioridad táctica aeronaval en la zona donde se ha producido la crisis y su finalidad más destacada es desarrollar con eficacia y seguridad las llamadas “normas de enfrentamiento” –(“rules of engagement”)– para obligar al adversario a cumplir las condiciones, sanciones, bloqueos, etc., decididos por la autoridad nacional o internacional que dirige la “maniobra de crisis” –(“crisis management”)–.

Por último en la tercera situación posible, la más grave y complicada, la situación de guerra, declarada o no, caracterizada por una confrontación armada, el gran interés de la Fuerza Naval propia, o por mejor decir, del conjunto del propio Poder Naval, es conseguir el “Dominio del Mar” en la zona aero-marítima donde se desarrollan los enfrentamientos armados.

Tradicionalmente el concepto de “Dominio del mar” consiste en la capacidad de asegurar la presencia propia en una zona o teatro de operaciones marítimo *negando tal presencia al enemigo*. El dominio del mar puede ser absoluto o relativo.

Cuando la superioridad de la fuerza aeronaval propia es capaz de asegurar dicha situación, tanto en superficie como en el aire y en el espacio submarino de forma total y permanente en toda la extensión de la zona, el “Dominio del mar” es “absoluto”. Pero cuando la superioridad naval no es determinante, el dominio es preciso limitarlo en el espacio y en el tiempo, en cuyo caso se consigue solamente el “dominio relativo o circunstancial del mar”. El Dominio del mar absoluto sólo pueden alcanzarlo las grandes superpotencias navales, —en este momento los Estados Unidos. El resto de las potencias navales actuando de forma autónoma o aislada deben conformarse con alcanzar el Dominio del mar relativo; pero si actúan en “*cooperación estratégica*” en el marco de una Alianza —(por ejemplo la OTAN)— sí pueden alcanzar ese supremo objetivo aeronaval que es el Dominio del mar absoluto. Esta es, entre otras muchas, una de las grandes ventajas de las Alianzas militares organizadas.

Señalados de una forma abstracta y general los grandes intereses y los supremos objetivos marítimos españoles correspondientes a las tres categorías establecidas: intereses geopolíticos —(Creación y sostenimiento de un Poder Naval)—, intereses geoeconómicos —(Asegurar las comunicaciones marítimas)— e intereses geoestratégicos —(Creación y alistamiento de la Fuerza Naval y sus órganos de apoyo, Bases y Centros de mando y ejercer el control operativo de las zonas de interés, en tiempo de paz, conseguir la “libertad de acción” en caso de crisis, alcanzar el “Dominio del mar” en tiempo de guerra)—, pasemos de lo abstracto a lo concreto y de lo general a lo particular para definir los objetivos y misiones concretas de la Armada Española.

2.-OBJETIVOS Y MISIONES DE LA ARMADA ESPAÑOLA

Siendo, como es, la Armada uno de los tres componentes militares de la Defensa Nacional, sus objetivos concretos y las misiones derivadas de tales objetivos han de basarse en el documento superior que define la política de la Defensa que es la “*Directiva de Defensa Nacional 1/92*” promulgada por el Gobierno en fecha 27 de marzo de 1992, cuyo texto íntegro se acompaña como Anexo I.

En el Preámbulo de dicho documento básico se afirma textualmente que “... el proyecto de una unión política europea con una dimensión propia de seguridad y de defensa, configuran un nuevo escenario europeo y transatlántico, *no exento de incertidumbres e inestabilidades*, en las que España habrá de tener *protagonismo* desde su firme vocación europeísta y como miembro de la Alianza Atlántica. Por otra parte, más allá del Espacio europeo, las recientes crisis internacionales han incidido en la concepción de nuestra seguridad y ponen de manifiesto que ésta no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos *fuera de los límites de ese espacio*”.

De la atenta lectura de los párrafos transcritos de la Directiva de Defensa Nacional actualmente en vigor se deducen, entre otras, tres consecuencias fundamentales para nuestra Armada.

La primera consiste en que la Armada, para hacer realidad la vocación europeísta y la condición de miembro de la Alianza Atlántica, con afán de protagonismo, debe gozar del mismo grado de eficacia y alistamiento que las marinas europeas de la OTAN e incluso, si se pretende alcanzar el mismo grado de protagonismo que ellas debería estudiarse la conveniencia de la pertenencia de España al sistema militar integrado de la Alianza ya que en nuestra situación actual, fuera de la estructura militar integrada, nuestro protagonismo se encuentra disminuido, como el de Francia, en el marco de la OTAN.

La segunda consecuencia, no menos importante, se refiere a que, si nuestros intereses deben ser protegidos más allá del espacio territorial propio e inmediato, nuestra estrategia militar debe ser *dinámica y avanzada*. Siendo estas dos características —el dinamismo táctico y la movilidad estratégica— las que con mayor eficacia puede desarrollar la Armada, ésta debe

estar preparada para operar en zonas alejadas del territorio nacional y hacerlo con la máxima permanencia en el tiempo y dinamismo en el espacio.

Y la tercera consecuencia consiste en la constatación de que “en el nuevo escenario europeo y transatlántico *existen incertidumbres e inestabilidades*”, es decir que existen tensiones que pueden provocar riesgos y amenazas para nuestra seguridad y nuestros intereses.

Más adelante, en el mismo Preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional se afirma categóricamente que: “... la (evolución) económica que, al margen de situaciones coyunturales, presenta un desarrollo creciente *que permite una mayor capacidad para sostener de manera estable el esfuerzo defensivo necesario*” lo cual ha sido sólo un buen deseo ya que la realidad es la contraria, con lo cual la propia Directiva queda exenta de realismo.

Evidentemente la parte de la Directiva de Defensa Nacional 1/92 de mayor interés es la que fija de forma concreta los cuatro grandes Objetivos de la Defensa Nacional que son formulados textualmente del siguiente modo:

- Primero.-** Garantizar la soberanía e independencia de España.
- Segundo.-** Proteger la vida de la población y los intereses vitales de la nación.
- Tercero.-** Contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados, según lo dispuesto en los compromisos internacionales suscritos por España.
- Cuarto.-** Colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones y especialmente en nuestro entorno geográfico.

De cada uno de estos grandes objetivos de la Defensa Nacional se derivan los objetivos y misiones que corresponde desarrollar a la Armada en perfecta coordinación y cooperación con las otras dos Fuerzas hermanas: las Fuerzas Terrestres y las Fuerzas Aéreas.

En primer lugar se observa claramente que existen dos diferentes categorías de objetivos que deben cubrir las Fuerzas Armadas en general: los que son de responsabilidad *exclusivamente nacional* y que comprenden los

dos primeros objetivos y, en segundo término, aquellos que son *compartidos* con nuestros aliados que son el tercero y el cuarto. En consecuencia la Armada ha de desarrollar dos categorías de misiones: las de *responsabilidad exclusiva* que no puede compartir con nadie y las misiones de *responsabilidad compartida*, que comparte con nuestros aliados en el marco de la Alianza Atlántica, de la Unión Europea Occidental o de los Acuerdos con los Estados Unidos, o bien, en el caso del objetivo número cuatro, con las naciones de nuestro entorno geográfico que son las tres europeas situadas en el Mediterráneo Occidental o con costas abiertas al Estrecho de Gibraltar: Portugal, Francia e Italia y las cinco del Magreb: Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez y Libia.

Dentro de los objetivos de responsabilidad exclusiva, y con relación al primero de los que marca la Directiva de Defensa Nacional 1/92 en vigor, la Armada debe desarrollar las misiones de cooperar con las otras dos Fuerzas armadas en garantizar la soberanía e independencia de España especialmente sobre los espacios marítimos de soberanía española: zonas de mar territorial y jurisdiccional a parte de nuestros derechos de soberanía sobre las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) que nos pertenecen de acuerdo con el Derecho del Mar, asunto este sobre el que, por su interés, se insiste más adelante.

En relación con el segundo gran objetivo de la Defensa Nacional la Armada tiene como misión de responsabilidad exclusiva la protección de la vida de la población de nacionalidad española especialmente aquella que habita en el territorio extranjero y, del mismo modo la protección de los *intereses marítimos vitales* de la nación que han sido expuestos anteriormente y en especial el tráfico marítimo y el control de las zonas marítimas de mayor interés estratégico para España que, como ya se dijo, son el Estrecho de Gibraltar y sus accesos al Atlántico, donde están situadas las Islas Canarias y Mediterráneo donde se ubican las Baleares. De aquí la figura del llamado Eje Estratégico Español "Baleares-Estrecho-Canarias" que no representa línea alguna de despliegue ni de defensa sino la expresión plástica de las zonas aereo-marítimo-terrestres donde se sitúan la mayor parte de los intereses político-estratégicos de España y que, por lo tanto España debe proteger y controlar. (Anexo II).

Con referencia al tercero de los objetivos de la Defensa marcados por la Directiva y que son objetivos de responsabilidad compartida con nuestros

aliados, la Armada está profundamente implicada en aquellos derivados de nuestros compromisos estratégicos con la Alianza Atlántica que se especifican en los Acuerdos de Cooperación entre España y la OTAN. Estos acuerdos definen las seis misiones siguientes que España se compromete a desarrollar para cooperar al esfuerzo defensivo militar de la Alianza:

Misión "Alfa".—Defensa del Territorio Nacional Español situado dentro de la zona de aplicación del Tratado del Atlántico Norte, es decir, el territorio peninsular y los archipiélagos de las Canarias y las Baleares; pero no las plazas de soberanía española de Ceuta y Melilla y Peñones adyacentes que están situados fuera de la zona OTAN (Out of Area).

Esta misión, en lo que a la Armada se refiere, ya ha sido considerada al tratar de las misiones de responsabilidad exclusiva española, en la cual, evidentemente recibiríamos el apoyo de los países de la OTAN, a excepción de la parte concerniente a la defensa de Ceuta y Melilla que, siendo, como el resto de territorio nacional, de nuestra responsabilidad, sería también de nuestra exclusiva actuación.

Misión "Bravo".—Defensa del espacio aéreo español correspondiente a la Península y Archipiélagos. Aunque naturalmente esta misión es de primordial responsabilidad del Ejército del Aire español apoyado por la OTAN; la Armada ha de desarrollar la misión de cooperar con el Ejército del Aire tanto en la fase de detección de blancos hostiles (aviones o misiles) como en la fase de ataque a estos blancos en zonas aereo-marítimas.

Misión "Charlie".—Control del Estrecho de Gibraltar. Esta misión, compartida con la OTAN, incumbe primordialmente a la Armada Española que ha de desempeñarla utilizando sus medios navales de superficie, aéreos y submarinos bajo el mando del Cuartel General de la Flota situado en la Base Naval de Rota. En el desarrollo de esta importantísima misión es preciso destacar que España no reconoce el Mando Subordinado británico situado en la colonia inglesa del Peñón de Gibraltar —GIBMED— y debe aspirar a que dicho mando británico desaparezca, una vez que España demuestre que tal misión puede desarrollarla con toda eficacia la Armada Española desde la Base de Rota. (Anexo III).

Misión "Delta".—Desarrollo de Operaciones navales y aéreas en la zona del Atlántico Oriental. La mayor parte de la zona del Atlántico Oriental donde España se compromete a desarrollar operaciones navales y aéreas

para colaborar, lógicamente, a su control, cae dentro de la zona IBERLANT en el marco de la Estructura de Mandos de la OTAN y está asignada a Portugal con su Cuartel General en Oeiras, cerca de Lisboa. Por lo tanto esta misión exige una estrecha cooperación entre la Armada Española y la Marina Portuguesa, que afortunadamente se desarrolla con notable éxito.

Misión "Eco".—Desarrollo de Operaciones Navales y Aéreas en la zona del Mediterráneo Occidental. En la Estructura Militar Integrada de la OTAN esta zona, que recibe el nombre de MEDOC, se encuentra, en cierto modo, carente de un mando estratégico definido, desde la retirada de Francia de la Estructura Militar Integrada de la OTAN en 1966. Durante los diecisiete años (de 1949 a 1966) que Francia se mantuvo dentro de dicha Estructura militar Integrada, el control de la zona del Mediterráneo Occidental, estuvo en manos de la Marina Francesa a través de un Mando de la OTAN situado en la Base Naval de Tolón y ejercido por un almirante francés que era el Prefecto Marítimo. Cuando se produjo la retirada de Francia y dado que España en ese momento no pertenecía a la Alianza Atlántica, la única solución posible entonces fue asignar, de forma provisional, el control del MEDOC al Comandante de las Fuerzas Navales Aliadas en el Mediterráneo ejercido por un Almirante italiano con Cuartel General en Nápoles, fuera de la zona que debía controlar, lo que en la realidad suponía un "vacío de Mando y de Control" del Mediterráneo Occidental que todavía subsiste. Tras la adhesión de España a la Alianza el 10 de diciembre de 1982 pudo resolverse este problema; pero no se hizo en espera del Referéndum de 12 de marzo de 1985 cuyo resultado, como es sabido, fue favorable a la permanencia de España en la OTAN pero con la condición de no inclusión en la Estructura Militar Integrada siguiendo, a mi modo de ver erróneamente, el ejemplo de Francia.

Ahora bien, al asignar la OTAN a España la *Misión "Eco".—Desarrollo de Operaciones Navales y Aéreas en el Mediterráneo Occidental*, que según los acuerdos establecidos incluye la protección del Tráfico Marítimo, la vigilancia marítima, el apoyo aéreo táctico a las operaciones navales y las medidas contraminas, nada se opone, a mi juicio, a que España pueda ejercer el control del Mediterráneo Occidental rellenando el vacío de control que, como acabamos de ver hoy existe, lo cual podría hacerse con suficiente eficacia por el Capitán General de la Zona Marítima del Mediterráneo con Cuartel General en la Base Naval de Cartagena.

Misión "Foxtrot".—Utilización del territorio español como plataforma de paso y apoyo logístico de retaguardia. Evidentemente en esta misión están implicadas las tres Fuerzas Armadas de Tierra, Mar y Aire. En lo que a la Armada corresponde son dos las misiones que principalmente debe desarrollar: la Defensa de Puertos contra la grave e insidiosa amenaza del minado ofensivo adversario y la protección de convoyes costeros para la defensa del cabotaje, misiones ambas que se detallan más adelante al tratar de los cometidos de la Fuerza Naval.

Todo lo anterior se refiere a las misiones y objetivos compartidos con nuestros aliados en el marco de la Alianza Atlántica. En el ámbito de la Unión Europea Occidental (UEO), la Plataforma de La Haya establece, confirmando lo dispuesto en el Tratado de Bruselas, que "los miembros de la UEO concertarán sus políticas en relación con las crisis que surjan fuera de Europa en la medida en que sean susceptibles de afectar a sus intereses de seguridad". En consecuencia la seguridad de las plazas españolas de Ceuta y Melilla, que no constituyen un interés compartido de España con la OTAN —(al menos en el sentido operativo-militar)— si lo es en el marco de la UEO, correspondiendo a la Armada recibir la cooperación naval de los países de la Unión Europea Occidental en las operaciones marítimas que exija la defensa de dichas plazas.

Por otra parte, dentro del marco de la UEO España adquiere "intereses y compromisos compartidos en relación con las crisis que surjan fuera de Europa", como ha ocurrido en la pasada crisis del Golfo Pérsico y ocurre en el momento presente en la crisis de Yugoslavia.

En el marco de los Acuerdos Hispano-norteamericanos, el "Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos", vigente en estos momentos, define en el preámbulo y en el artículo uno, la vinculación del Convenio con la OTAN. En el artículo dos ambas partes reafirman que "la seguridad y plena integridad territorial de los dos países sirven al interés común y contribuye a la defensa de Occidente". En consecuencia la Armada Española debe mantenerse en estrecha cooperación estratégica, táctica y logística con las U.S. Navy para el desarrollo de las mismas misiones compartidas con la OTAN, pero de modo especial a la referente a la "seguridad y plena integridad territorial de los dos países", que implícitamente, en nuestro caso, cubren la defensa de Ceuta y Melilla.

Por último, y dentro de las Misiones y Objetivos de la Defensa Nacional, el punto cuarto, ya transcrito, obliga a la Armada a colaborar en el forta-

lecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones y *especialmente* en nuestro entorno geográfico. Dada por supuesto la realidad de nuestras relaciones pacíficas con los países de nuestro entorno geográfico en Europa, que son aliados nuestros en la OTAN y la UEO, este punto obliga a la Armada a colaborar con las marinas de los países del Magreb, en especial los más próximos a nosotros, Marruecos, Argelia y Túnez. Afortunadamente existen con esos tres países, principalmente con Marruecos, acuerdos de cooperación en materias de seguridad y defensa en los que el aspecto naval está presente. Es indudable que el objetivo político-estratégico de estos acuerdos consiste principalmente en potenciar la estabilidad de los mencionados países y, en tal sentido, España debería apoyar los posibles deseos de las naciones magrebíes de establecer lazos con la OTAN del mismo modo que lo han hecho los países del Este europeo ex-miembros del desaparecido Pacto de Varsovia llegando a crear el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la Asociación para la paz, que no alcanza a los países del Mediterráneo.

Expuestos y analizados los Objetivos y Misiones más destacados de la Armada Española para la protección y defensa de nuestros intereses marítimos pasemos a considerar los posibles riesgos o amenazas que pueden atentar contra tales intereses.

3.-RIESGOS Y AMENAZAS CONTRA LOS INTERESES MARÍTIMOS ESPAÑOLES

Antes de entrar en definir concretamente los riesgos y las amenazas que pueden surgir en la situación geoestratégica mundial actual y en un futuro previsible contra nuestros intereses marítimos, conviene dejar sentados una serie de conceptos básicos en torno a estas expresiones no siempre bien comprendidas. En principio todo riesgo o amenaza tiene su origen en una “*tensión*” provocada por la existencia de *intereses opuestos*, o encontrados, del mismo tipo –(político, económico, estratégico, cultural, étnico...etc)– entre dos Estados. Estas *tensiones* pueden anularse o, al menos controlarse, creando o potenciando *intereses compartidos* que presenten igual o mayor valor positivo que el valor negativo de la tensión. Este fenómeno se denomina “*distensión*” y alcanza su mayor valor positivo cuan-

do se produce el hecho de la *cooperación* entre los Estados que presenten tensiones.

Cuando una tensión adquiere cierta importancia a juicio de uno de los Estados que la padecen y llega a presentar cierta permanencia en el tiempo, sin haber sido anulada por una “distensión”, que es sin duda la solución ideal, aparece un “*riesgo*” cuyo concepto puede ser definido como un enfrentamiento de intereses de cierta entidad que se prolonga en el tiempo. Cuando en uno de los dos Estados protagonistas de un riesgo recíproco aparece, *a su juicio*, una *voluntad* del contrario de utilizar la violencia o la fuerza para resolver a su favor tal riesgo y cuenta con la capacidad militar o paramilitar (terrorismo) suficiente para desarrollar esa violencia, bien militar o bien terrorista, en sus múltiples facetas, aparece la “amenaza”, que si llega a hacerse realidad da lugar a la aparición de una “crisis” la cual, si no puede ser resuelta mediante sistemas de “maniobra o gestión de crisis”, –(crisis management en la terminología anglosajona)– desemboca en un “conflicto armado” o “situación de guerra”.

En resumen cualquier “*tensión*” entre dos Estados que no pueda resolverse mediante una acción de “distensión” –(negociadora o cooperativa)– se puede transformar en “riesgo” al prolongarse en el tiempo, riesgo que puede convertirse en amenaza, la cual, al hacerse efectiva conduce a una “*crisis*” y ésta, por escalada puede dar lugar al “*conflicto armado*”.

Durante todo el período de la guerra fría entre los dos bloques, oriental y occidental, existió una *amenaza* permanente procedente del Pacto de Varsovia contra Occidente, o más en concreto, contra la OTAN. Al desintegrarse el Pacto de Varsovia y producirse el desmembramiento del Imperio Soviético desapareció casi por completo esta amenaza –(que en un futuro más o menos lejano podría volver a aparecer)– y en su lugar han surgido en diversas partes del mundo multitud de tensiones que pueden degenerar en riesgos y éstos en amenazas provocadoras de crisis.

Centrando nuestra atención en los intereses marítimos de España, tanto exclusivos como los compartidos con nuestros aliados, las tensiones que pueden degenerar en riesgos o amenazas contra ellos pueden surgir principalmente, aunque no exclusivamente, en dos ámbitos geoestratégicos: en *el ámbito Euro-Asiático* integrado por los países de la Europa Central y Oriental más los nacidos de la desmembración de la URSS y en *el ámbito Euro-Asiático* incluida la zona de Oriente Medio. En ambos casos

tanto las tensiones como los posibles riesgos de ellas derivados, provocarán situaciones de *desestabilización*, es decir, alteraciones del “status quo” político-estratégico, en las cuales el surgimiento de crisis más o menos profundas es casi inevitable.

En el ámbito euro-asiático los peligros de desestabilización más acusados pueden establecerse en tres: los originados por nacionalismos exacerbados, los posibles fracasos en los procesos de transición política y económica del comunismo a la democracia y la posibilidad de enfrentamientos o explosiones internas en las nuevas repúblicas ex-soviéticas.

Las crisis y los conflictos que pudieran estallar a causa de este tipo de desestabilizaciones en el ámbito euro-asiático afectarían con mayor o menor intensidad a toda la Europa Occidental con las naturales repercusiones sobre la Alianza Atlántica creando amenazas principalmente sobre las líneas de tráfico marítimo. Piénsese que Rusia es todavía una gran potencia en el campo de los submarinos y de las minas de todo tipo.

En el ámbito de Mediterráneo las causas de desestabilización son múltiples, variadas, y en gran cantidad imprevisibles. Estas causas de inestabilidad pueden cifrarse en *cinco* principales: la primera, de carácter político, se deriva de la *debilidad de los regímenes de gobierno autocráticos o dictatoriales* que imperan en los países de la ribera sur del Mediterráneo; la segunda, de tipo económico, proviene de *la gran diferencia entre los países desarrollados de la ribera norte europea y los subdesarrollados de la ribera sur*, especialmente en el Magreb con la excepción de Libia; la tercera causa capaz de provocar desestabilizaciones generadoras de crisis o conflictos consiste en la *explosión demográfica creciente*, que, unida al subdesarrollo económico, es capaz de provocar *movimientos migratorios incontrolados* cada vez más intensos y alarmantes hacia el norte. La causa número cuatro de desestabilizaciones provocadoras de riesgos y amenazas en el ámbito Mediterráneo está determinada por el *islamismo radical* con su fuerte carga de exaltación política extremista. La última de estas causas de desestabilización, y quizá la más preocupante, tiene su raíz en el *elevado potencial militar de los países africanos* del Mediterráneo, agravada por la posibilidad de que algunos de ellos –(Argelia y Libia)– lleguen a dotarse de *misiles* de medio y largo alcance *portadores de cabezas nucleares o bioquímicas*.

En la trascendental Reunión del Consejo Atlántico de la OTAN celebrada en Roma en noviembre de 1991, donde se abrió una nueva etapa en

la vida de la Alianza dando a la luz el llamado “Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza” suscrito por los dieciseis países aliados entre ellos, naturalmente, España, se dedica un sustancial párrafo al Mediterráneo que dice textualmente:

“Los Aliados desean mantener también relaciones pacíficas y amistosas con los países del Mediterráneo Meridional y Oriente Medio. Como ha demostrado la guerra del Golfo de 1991 la estabilidad y la paz en los países de la periferia Sur de Europa son importantes para la seguridad de la Alianza y más aún si se tiene en cuenta el crecimiento de la potencia militar y la proliferación de la tecnología armamentista en la zona, incluidas las armas de destrucción masiva y los misiles balísticos capaces de alcanzar el territorio de algunos estados miembros de la Alianza”.

Es evidente que esta amenaza puesta de manifiesto por la OTAN en un documento del más alto nivel suscrito por España, afecta con mayor virulencia a los dos países más próximos a la ribera sur mediterránea que son, en primer lugar España y en segundo Italia.

Todas y cada una de las muy variadas causas de desestabilización en el Mediterráneo expuestas anteriormente y que podrían enmarcarse dentro del llamado “enfrentamiento Norte-Sur” pueden provocar riesgos y amenazas contra los intereses marítimos de España por la sencilla y poderosa razón que la zona de contacto entre el Norte y el Sur mediterráneo es una frontera marítima.

Pero aún hay más, ya que no sólo en el marco de las relaciones Norte-Sur pueden surgir situaciones de desestabilización, si no que también pueden producirse en el marco de las relaciones Sur-Sur, es decir que cualquier tensión o conflicto que se produzca entre dos países del Magreb o en el interior de uno de ellos, como por ejemplo el conflicto entre Marruecos y el Frente Polisario en el Sahara ex-español, puede conducir a una crisis que, por extensión o escalada ponga en riesgo los intereses marítimos españoles, como ya ha ocurrido con nuestros intereses pesqueros en la zona de Canarias-Sahara.

Ante la no imposible, aunque de momento poco probable, amenaza misilística nuclear o bioquímica procedente de algún país del Magreb, como asegura la OTAN, España, como ya hemos dicho, resultaría ser el país

europeo más amenazado y a la vez el más indefenso contra tal amenaza ya que, como consecuencia de las autolimitaciones que nosotros nos impusimos en el referendun sobre la adhesión de España a la OTAN, el territorio español se encuentra totalmente desnuclearizado, si bien podemos contar con la cobertura nuclear norteamericana en el marco de la OTAN, aunque España no consienta participar en lo más mínimo en el despliegue de tal cobertura nuclear como hacen el resto de los países de la Alianza, menos Francia que cuenta con su propia fuerza de disuasión nuclear. Este es un asunto que exige una profunda reflexión.

A parte de los riesgos y amenazas tratados anteriormente y que se sitúan en un nivel político-estratégico, es preciso considerar otra categoría diferente de amenazas que corresponden al nivel táctico-operativo y que son aquellas que puede sufrir la Fuerza Naval –buques de superficie o submarinos, aeronaves o fuerzas de Infantería de Marina– como consecuencia de la acción destructora de las armas enemigas en caso de crisis o conflicto armado e incluso en tiempo de paz.

Tradicionalmente esta categoría de “amenazas” tácticas se catalogan en tres grandes tipos: amenaza aérea, amenaza de superficie y amenaza submarina. La amenaza aérea es la que proviene de armas lanzadas desde aviones o helicópteros, armas que, en esencia pueden ser de tres clases: bombas, misiles o torpedos. La defensa táctica contra esta amenaza es muy variada: aviones de caza propios capaces de atacar y destruir los aviones o helicópteros atacantes; misiles antimisil o cañones de tiro muy rápido también antimisiles, como el Meroka español; dispositivos electrónicos capaces de desviar las trayectorias de los misiles atacantes y en último caso maniobras de evasión del buque propio para evitar el impacto de bombas, misiles o torpedos.

La amenaza de superficie es la que proviene de armas lanzadas desde un buque adversario o desde tierra. Son tres los tipos de armas que componen esta amenaza: la artillería, los misiles superficie-superficie (su-su) y los torpedos. La defensa contra esta amenaza consiste, esencialmente en emplear armas del mismo tipo que las atacantes y el recurso a la maniobra evasiva del buque propio.

La amenaza submarina puede provenir de dos armas: el torpedo lanzado desde submarinos y las minas. La defensa contra el torpedo submarino puede ser de dos clases esenciales: el empleo de dispositivos de “engaño”

para desviar la trayectoria del torpedo atacante o la maniobra de evasión del buque propio. Contra la amenaza de las minas que pueden ser de muy diversos tipos: flotantes, de contacto, de fondo, acústicas, magnéticas, de presión,... etc., existe toda una extensa gama de actuaciones que, en su conjunto, recibe el nombre de Medidas Contra Minas (MCM) y que se desarrolla empleando buques especializados en este cometido que son los dragaminas y los cazaminas. Al tratar de este tipo de Fuerza Naval se detallarán las técnicas y las tácticas de estos buques. Conviene observar que la amenaza de las minas, aunque no es la más temible, es, sin duda la más insidiosa y la que puede crear, de forma fulminante, incluso en tiempo de paz, una grave crisis, no sólo estratégica sino también política de grandes proporciones. Imaginemos, por ejemplo, que un país en plena descomposición interna lanza, desde un pequeño pesquero una docena de minas flotantes, cuya construcción es elemental y su precio insignificante, en un punto focal del tráfico marítimo mundial, como puede ser el Estrecho de Gibraltar. La sola presencia de esas minas provocaría una interrupción del tráfico marítimo en el Estrecho que afectaría al comercio de todo el Mediterráneo creando una situación de crisis de ámbito mundial. Piensese, por otra parte que nuestra Fuerza de Medidas Contraminas es en este momento probablemente la más vieja de Europa, como se detallará más adelante. El problema debe dar mucho que pensar.

Por último existe otro tipo de amenazas y riesgos contra nuestros intereses nacionales, que estando asignados para contrarrestarlos a otras instituciones del Estado, la Armada coopera en ello, tales como la contaminación marítima por derrame de productos petrolíferos, el narcotráfico, el contrabando, las incursiones por vía marítima de inmigrantes clandestinos, el control de la actividad pesquera en nuestras aguas territoriales y zona exclusiva,... etc. Todas estas son misiones que, aunque secundarias, exigen un no desdeñable esfuerzo operativo de la Fuerza Naval.

Tras esta primera parte de la exposición sobre la Armada en el marco de la Defensa Nacional en la que se ha puesto de manifiesto la condición geopolítica, geoestratégica y geoeconómica esencialmente marítima de España y se han indicado los intereses marítimos de España y los riesgos y amenazas que pueden atentar contra ellos, pasemos a considerar la Composición de la Armada y los serios problemas que presenta la defensa de los mencionados intereses en el capítulo siguiente.

DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/92

I. PREÁMBULO

Con la promulgación de la Directiva de Defensa Nacional 1/86 de 29 de octubre, el Gobierno inició un ciclo de política de defensa que se plasmó en la aprobación del Plan Estratégico Conjunto, actualmente en vigor.

Desde aquella fecha y junto a la persistencia de los intereses derivados de nuestra propia soberanía, se han producido una serie de acontecimientos de significada trascendencia que han modificado las relaciones internacionales de las que España participa en defensa de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

En efecto los cambios de sistemas políticos de los estados del centro y este de europeo y en la Unión Soviética la tendencia a la disminución del nivel de armamentos convencionales y nucleares, el incremento de medidas de confianza y el proyecto de una unión, política europeas con una dimensión propia de seguridad y de defensa, configuran un nuevo escenario europeo y transatlántico, no exento de incertidumbres e inestabilidades, en las que España habrá de tener protagonismo desde su firme vocación europeísta y como miembro de la Alianza Atlántica.

Por otra parte, más allá del espacio europeo, las recientes crisis internacionales han inci-

dido en la concepción de nuestra seguridad y ponen de manifiesto que ésta no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio.

En este tiempo, y como consecuencia de nuestra postura solidaria con la Organización de las Naciones Unidas, España ha participado bajo sus auspicios en diversas operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria.

España posee vocación y condiciones específicas para participar en iniciativas de paz y estabilidad en el Mediterráneo con los demás países ribereños. Lo mismo sucede con los países iberoamericanos con los que nuestra nación puede y debe cooperar para su estabilidad, seguridad y desarrollo, pudiendo actuar al mismo tiempo como avanzada de Europa para estos mismos fines.

Existen también factores en la sociedad española que inciden igualmente sobre la concepción de la defensa nacional. Entre ellos destacan la evolución demográfica con una tendencia en los próximos años a la disminución del número de jóvenes en edad de prestación del servicio militar y la económica que al mar- gina de situaciones conyuntu-

rales presenta un desarrollo creciente que permite una mayor capacidad para sostener de manera estable el esfuerzo defensivo necesario, factores que junto con los citados anteriormente han quedado contemplados en el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 27 de junio de 1991, acerca del futuro modelo de nuestras Fuerzas Armadas.

De acuerdo con todo ello España debe afrontar el planeamiento de su defensa nacional contemplando tres posibles ámbitos de actuación.

—El derivado del ejercicio de su propia soberanía.

—El que surge de la interdependencia con las naciones de nuestro entorno, y el definido en los compromisos internacionales, con especial atención a la dimensión europea de seguridad y de defensa y a la Alianza Atlántica.

—El configurado por la actuación de las Naciones Unidas de las que España forma parte como miembro solidario.

En consecuencia, con la finalidad de fundamentar una estructura nacional de defensa adecuada a la nueva situación internacional, y acorde con las necesidades de la sociedad española en los inicios del siglo XXI, y en ejercicio de las atribuciones que me

confiere el art. 8.º de la Ley Orgánica 6/80 de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, reformada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, se dicta la presente Directiva de Defensa Nacional.

II. OBJETO DE LA DIRECTIVA

Definir los objetivos de la defensa nacional en consonancia con los condicionantes propios y los nuevos requisitos del panorama internacional, y establecer directrices que orienten el desarrollo de las políticas ministeriales en los aspectos correspondientes hacia la consecución de tales objetivos.

III. OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL

De conformidad con lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de criterios básicos de la defensa nacional y la de organización militar y con los compromisos internacionales asumidos por España, los objetivos de la defensa nacional son:

Primero. Garantizar la soberanía e independencia de España.

Segundo. Proteger la vida de la población y los intereses vitales de la nación.

Tercero. Contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados, según lo dispuesto en los compromisos internacionales suscritos por España.

Cuarto. Colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones y especialmente en nuestro entorno geográfico.

IV. DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO DE LA POLITICA DE DEFENSA

En el ámbito nacional:

1.º Fomentar en el pueblo español la conciencia de la necesidad de una política de defensa acorde con la realidad social y económica de España y sus compromisos internacionales, así como su imprescindible vinculación y participación en la defensa nacional.

Además, renovar los lazos de unión entre la sociedad y las Fuerzas Armadas.

2.º Avanzar en el proceso de modernización de las estructuras de la defensa nacional para facilitar el mejor empleo de todos los recursos con que cuente. Especial mención merecen la consolidación y perfeccionamiento de la estructura de defensa civil y el planeamiento civil de emergencia.

3.º Consolidar el desarrollo del sistema nacional de gestión de crisis.

4.º Proseguir con la modernización de las Fuerzas Armadas para mantener una adecuada capacidad de disuasión y adaptar plenamente su entidad, estructura y medios a los modelos de ejercicios que el nuevo sistema de relaciones internacionales requiere, y que permita su participación eficaz en una futura estructura europea de defensa.

5.º Incrementar progresivamente los recursos asignados al Ministerio de Defensa hasta situarlos, de forma estable, en torno al 2% del PIB, con objeto de financiar la modernización de las Fuerzas Armadas y de aproximar el esfuerzo defensivo al de nuestros aliados.

6.º Fomentar el desarrollo selectivo de la industria y la tecnología españolas de interés para la defensa, y participar, cuando se considere apropiado, en programas de cooperación internacional que permitan el equipamiento adecuado de las Fuerzas Armadas.

En el ámbito internacional:

7.º Promover y participar en las actuaciones que contribuyan a lograr un mayor nivel de estabilidad y seguridad en Europa, mediante la consecución de nuevos acuerdos de control de armamentos y desarme y de fomento de las medidas de confianza y seguridad entre las naciones en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

8.º Impulsar las iniciativas que tiendan a la asunción de competencias por la Comunidad Europea en política de seguridad y defensa, concretadas en el momento presente en la participación de la UEO en el proceso de desarrollo de la Unión Europea, de forma compatible con otros concertos defensivos.

9.º Continuar de acuerdo con nuestro modelo, la participación de España en la

Alianza Atlántica en su adaptación a las nuevas circunstancias.

10.ª Continuar promoviendo iniciativas que permitan conseguir una mayor estabilidad y seguridad en el Mediterráneo y consolidar las relaciones bilaterales con los países ribereños.

11.ª Participar solidariamente en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de Naciones Unidas, y en sus misiones de pacificación y ayuda humanitaria.

V. DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO DE LA POLITICA MILITAR

1.ª Alcanzar a medio plazo unas Fuerzas Armadas cualitativamente equiparables a las de nuestros aliados y cuantitativamente proporcionadas a nuestras disponibilidades demográficas y económicas, que en el horizonte de la presente década tiendan hacia un volumen de efectivos militares totales en tiempo de paz comprendidos entre 170.000 y 190.000, con una tasa de profesionalización situada en torno al 50%.

2.ª Establecer la estructura y despliegue de nuestros ejércitos de manera que se garantice eficazmente el empleo de los recursos asignados en las misiones que el Gobierno, les encomienda, dando prioridad a la defensa integrada del territorio nacional y sus espacios de soberanía, así como a la presencia en los espacios internacionales de interés para España.

3.ª Estructurar la defensa militar en una fuerza permanente, establecida en tiempo de paz, y una reserva movilizable.

La fuerza permanente deberá permitir hacer frente a situaciones de crisis, a conflictos armados de intensidad limitada en que pueden desembocar las expresadas crisis, y a las etapas iniciales de un conflicto de mayor intensidad. Dentro de ella existirá un núcleo de entidad adecuada y con el máximo grado de disponibilidad que permita una primera respuesta del Gobierno a esas situaciones.

La reserva movilizable, que se encontrará organizada y equipada desde tiempo de paz, deberá permitir, mediante un sistema de movilización flexible y ágil, pasar gradualmente de la fuerza permanente a la fuerza prevista en el supuesto de conflictos que requieran efectivos superiores a los permanentes.

4.ª Consolidar la estructura de mandos operativos, de modo que se consiga el empleo eficaz de las fuerzas militares disponibles en situaciones de crisis o conflictos. Los elementos de apoyo al ejercicio del Mando, al más alto nivel, que desarrollen funciones análogas en dos o más ejércitos, se estructurarán en organizaciones operativas únicas siempre que con ello se mejore su eficacia y se economicen recursos.

Se prestará especial atención a la capacidad de vigilancia sobre aquellas zonas y espacios de mayor interés.

5.ª Racionalizar la estructura logística, unificando o haciendo interoperables sistemas, métodos y procedimientos, eliminando duplicidades y agrupando servicios comunes.

6.ª Establecer una normativa para programar la obtención de armamentos, compatible con la de nuestros aliados, que permita optimizar las inversiones y programar las adquisiciones de modo que la industria nacional pueda establecer los correspondientes procesos de investigación y desarrollo, y de fabricación.

DISPOSICION FINAL

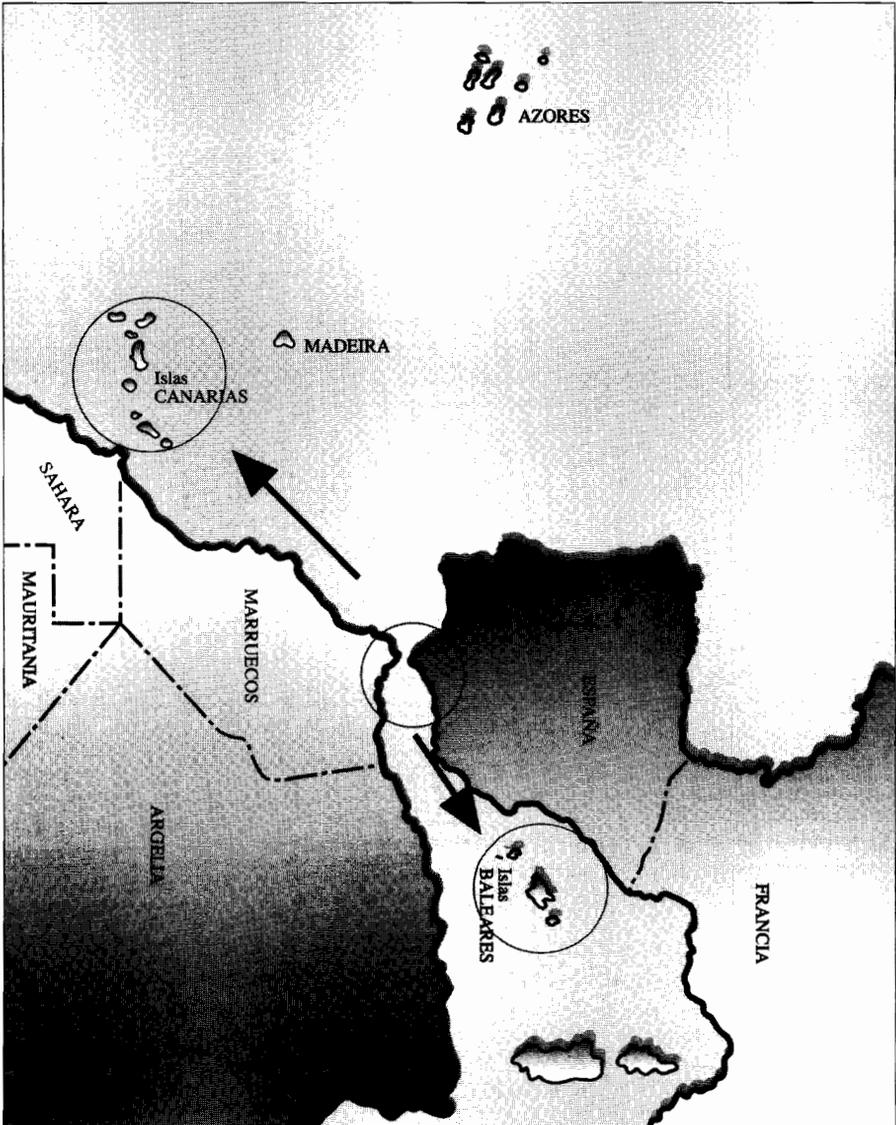
Conforme a lo establecido en el artículo 10.º de la Ley Orgánica 1/84, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/80, y en el artículo 13.º de esta última, así como en el artículo 4.º del Real Decreto 1/87, se faculta al ministro de Defensa para elaborar unas normas que desarrollen esta Directiva y a coordinar la ejecución de la política de defensa de los demás departamentos, así como a la elaboración del Plan General de la Defensa Nacional y su posterior coordinación y seguimiento.

Madrid 27 de marzo de 1992

El Presidente del Gobierno,

FELIPE GONZALEZ MARQUEZ

BALEARES-ESTRECHO-CANARIAS



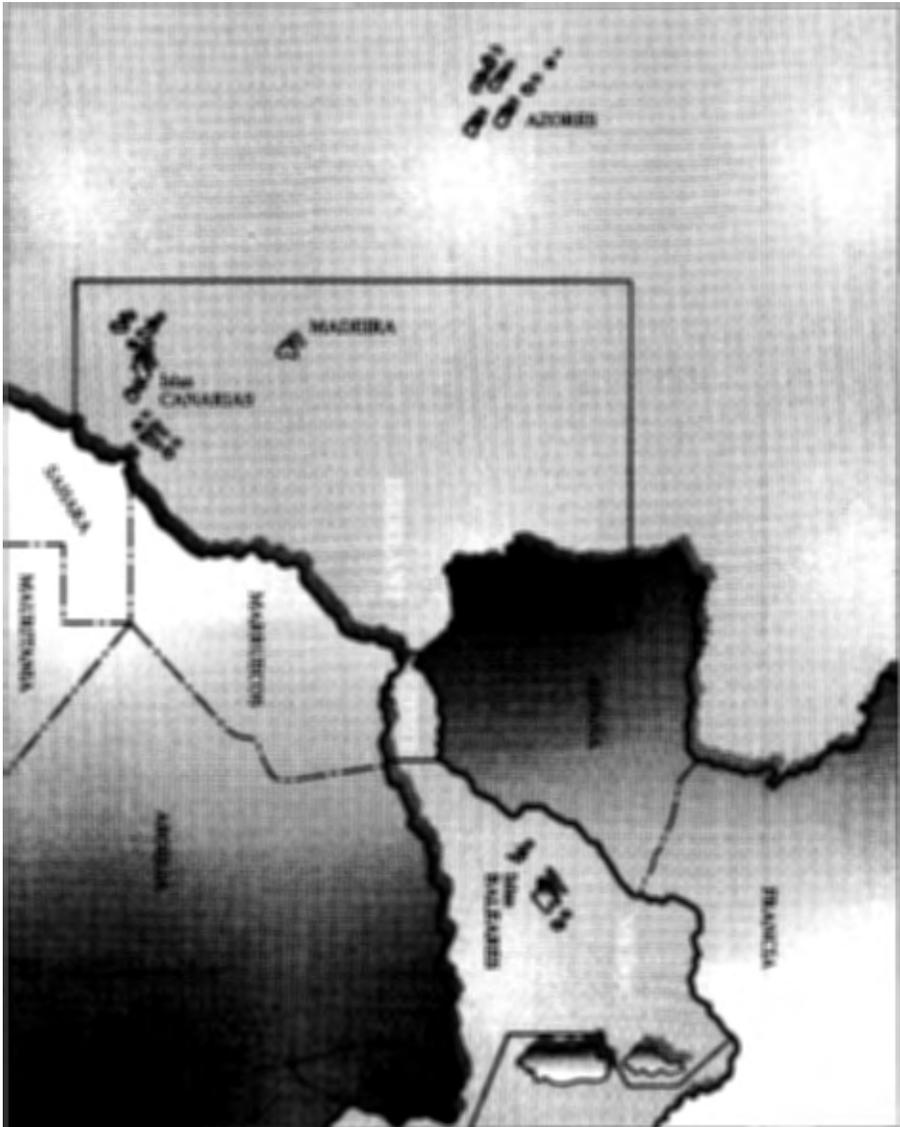
ZONAS OTAN

ANEXO III

IBERLANT

GIBMED

MEDOC



LOS PROBLEMAS DE LA ARMADA

RICARDO ÁLVAREZ-MALDONADO

Vicealmirante de la Armada

INTRODUCCIÓN

Para formar juicio cabal de los problemas de la Armada es necesario ofrecer primero un cuadro resumido de los distintos elementos que la forman y del papel que desempeña cada uno de ellos en el conjunto.

COMPONENTES DE LA ARMADA

Fundamentalmente hay que diferenciar dos: La Fuerza Naval y la Infraestructura en tierra.

La primera cumple las misiones de la Armada mediante acciones operativas. La segunda desempeña funciones de dirección, administrativas y logísticas.

La Fuerza Naval es el conjunto de medios ofensivos y defensivos que hacen falta para cumplir dichas misiones. La componen buques de guerra, aeronaves y tropas de Infantería de Marina.

La Infraestructura cuenta con instalaciones fijas en tierra. Las más destacables son los Centros de Operaciones Navales y las Bases Navales Principales.

Estas últimas son las históricas de FERROL, CÁDIZ y CARTAGENA. Actualmente la más importante es la aeronaval de ROTA.

COMPONENTES DE LA FUERZA NAVAL

La misión estratégica principal de la Marina de Guerra de cualquier nación de condición marítima es "Adquirir y Ejercer el Dominio del Mar para asegurar las Comunicaciones Marítimas Vitales".

De ella se infiere que hay operaciones de adquisición de dicho dominio y otras de ejercicio o explotación de este. Entre estas últimas operaciones están las de protección al tráfico marítimo y las de proyección del Poder Naval sobre la tierra.

En el Cuadro núm. 1 se relacionan todos los buques de la Armada agrupados de acuerdo con el criterio expuesto. También se indica en él el año en que cada buque empezó a prestar servicio bien en la Armada española, bien en la "US Navy" los de procedencia norteamericana.

CUADRO NUM. 1 LA FUERZA NAVAL

FUERZA DE COMBATE

- 1 Portaaviones "Príncipe de Asturias" (1988)
- 4 Fragatas de la clase "Santa María" (1986-1990)

FUERZA DE PROTECCIÓN DIRECTA AL TRÁFICO

- 5 Fragatas de la clase "Balears" (1973-1976)
- 6 Corbetas de la clase "Descubierta" (1978-1982)

FUERZA ANFÍBIA

- 2 Transportes de Ataque "Castilla" y "Aragón" de la clase "Paul Revere" (1958-1961)
- 3 Buques de Desembarco de Carros tipo LST de la clase "Torrebonne Parish" (1952-1954)
- 3 Barcazas de Desembarco de la clase LCT (1966)

FUERZA DE SUBMARINOS

- 4 Submarinos de la clase “Galerna” (1982-1985)
- 4 Submarinos de la clase “Delfín” (1973-1975)

FUERZA DE MEDIDAS CONTRA MINAS

- 4 Dragaminas Oceánicos de la clase “Agressive” (1953-1956)
- 8 Dragaminas Costeros de la clase “MSC-268” (1955-1959)

FUERZA E VIGILANCIA MARÍTIMA

- 4 Patrulleros de Altura de la clase “Serviola” (1991-1992)
- 1 Patrullero de Altura de la clase “Chilreu” (1992)
- 10 Patrulleros Pesados de la clase “Anaga” (1980-1982)
- 1 Patrullero Ligero de la clase “Cormorán” (1990)
- 6 Patrulleros Ligeros de la clase “Barcelón” (1976-1977)
- 4 Patrulleros Ligeros de la clase “Conejera” (1981-1982)

FUERZA DE APOYO LOGÍSTICO DINÁMICO

- 1 Petrolero “Marqués de la Ensenada” (1991)
- 1 Buque de Transporte “Contramaestre Casado” (1953)
- 2 Buques de Apoyo Logístico de la clase “Mar Caribe” (1973)

BUQUES AUXILIARES

- 2 Buques hidrográficos de la clase “Malaspina” (1975)
- 4 Buques Hidrográficos Auxiliares de la clase “Castor” (1966-1974)
- 1 Buque de Investigación Oceanográfica “Hespérides” (1991)
- 1 Buque Auxiliar “Alerta” (1985)
- 1 Buque Escuela “Juan Sebastián Elcano” (1928)
- 1 Buque de Salvamento “Poseidón” (1964)

De todo ello, de las amenazas tácticas existentes de superficie, aérea, submarina y de minas se deduce que la Fuerza Naval como conjunto puede dividirse en los siguientes elementos o componentes:

- Fuerza de Combate.
 - Fuerza de Protección Directa al Tráfico.
 - Fuerza Anfibia.
 - Fuerza de Submarinos.
 - Fuerza de Medidas Contra Minas.
 - Fuerza de Vigilancia Marítima.
 - Fuerza de Apoyo Logístico Dinámico.
- Por sus especiales características cabe diferencias:
- Los buques auxiliares.
 - El Arma Aérea de la Armada.
 - La Infantería de Marina.

Fuerza de Combate

Su cometido es adquirir el dominio del mar en la zona que interese y prestar cobertura a las fuerzas que lo ejerzan.

En las Marinas de las principales potencias navales su Fuerza de Combate está constituida por los barcos de superficie de mayor valor militar: Portaaviones de ataque, cruceros y destructores. Buques que por su coste y avanzada técnica no está al alcance de todas las Marinas.

Sin embargo la aparición de los aviones VTOL de despegue corto y toma vertical permitió reducir las dimensiones de los portaaviones y abrió perspectivas inexistentes a las Marinas de potencias medias como la nuestra que no disponen de recursos para construir y sostener grandes portaaviones capaces de operar con aviones a reacción de carrera normal. De ahí que construyéramos en ESPAÑA el "Príncipe de Asturias".

Este barco con sus aviones VTOL embarcados junto con cuatro fragatas de la clase "Santa María" forman nuestro "Grupo de Combate" tácticamente equilibrado y con un sistema de mando y control centralizado e informatizado.

Fuerzas de Protección Directa al Tráfico

El cometido de protección al tráfico tanto comercial como militar lo llevan a cabo los llamados buques de escolta o simplemente “escoltas”. Éstos responden a los tipos de buque conocidos como destructores, fragatas y corbetas. Nuestra renuncia a construir destructores que son buques diseñados, principalmente, para “escortar” a los grandes portaaviones hace que la Armada disponga únicamente de fragatas y corbetas.

Entre el tráfico comercial por su volumen e importancia destaca el transporte de combustibles. ESPAÑA en 1992 importó 56 millones de toneladas de crudo procedente de NIGERIA, MÉXICO, ARABIA SAUDÍ y LIBIA.

La Flota Mercante Nacional ha disminuido en los últimos cinco años su tonelaje en un 65% en contraste con el 7.9% que ha aumentado en su conjunto la de la UE. Ello se traduce en que de este movimiento de bienes tanto de productos petrolíferos como de carga general, únicamente el 28 % de las importaciones y el 13% de las exportaciones se transporte bajo pabellón español. Esta dependencia de buques extranjeros representa una gran vulnerabilidad ante una situación de crisis que encarezca o dificulte el recurso a dichos fletes. La escasez de buques mercantes hace que sean particularmente valiosos para la nación y acrecienta, en consecuencia, para la Armada, la responsabilidad de su protección.

Como las fragatas de la clase “Santa María” se reservan como “escoltas” del portaaviones “Príncipe de Asturias” en nuestro Grupo de Combate solo disponemos de las cinco fragatas de la clase “Baleares” y de las seis corbetas de la clase “Descubierta” que son escoltas costeros con las limitaciones inherentes a su diseño conceptual.

De todo ello se infiere las dificultades que extrañaría la protección del tráfico marítimo nacional incluso contra ataques esporádicos.

Fuerza Anfibia

Una Fuerza Anfibia Operativa (FAO) puede ser el medio más expeditivo de la proyección del poder naval sobre la tierra y al mismo tiempo el más flexible y disuasorio.

La limitación más acusada de nuestra Fuerza Anfibia es actualmente la carencia de un buque con dique inundable y cubierta para la toma y despegue de helicópteros del que no se dispone desde que se desguazó el “Galicia” en 1987. En el dique, en seco, se estiban las lanchas y vehículos anfíbios que, una vez cargados con tropas y material, salen directamente hacia la playa tras inundar el dique y abrir las portas popeles. Al mismo tiempo con los helicópteros se lleva a cabo el llamado envolvimiento vertical.

Fuerza de Submarinos

Los ocho submarinos con que cuenta la Armada son de propulsión diesel-eléctrica. Existen en otras Marinas los de propulsión nuclear con mayor velocidad y autonomía en inmersión pero muchísimos más caros.

Aparte de su cometido tradicional de ataque al tráfico enemigo, el submarino puede emplearse como arma antisubmarina en la lucha contra los submarinos enemigos.

Las posibilidades que ofrece para llevar a cabo misiones de exploración y descubierta hacen del submarino medio sigiloso idóneo para operar cerca de la costa hostil. Con este cometido está operando nuestros submarinos en el ADRIÁTICO.

Fuerza de Medidas Contra Minas

La Guerra de Minas presenta cada vez mayores dificultades debido a la gran variedad de tipos de minas que pueden emplearse y a los diversos programas de actuación que pueden introducirse en sus mecanismos de disparo.

Estas operaciones de MCM representan una pesada servidumbre no solo contra un enemigo potente y ducho en su empleo sino contra un adversario muy inferior pero capaz de fondear minas anticuadas o rudimentarias con cualquier pesquero que subrepticamente se acerque a la canal de entrada de un puerto comercial o base naval propia.

En tal sentido es particularmente vulnerable la Bahía de CÁDIZ donde está apostado el grueso de nuestra Fuerza Naval.

Actualmente nuestra fuerza de MCM se compone de ocho dragaminas costeros y cuatro dragaminas oceánicos con una capacidad limitada para la caza de minas táctica que complementa al tradicional dragado. Para reemplazar a estos 12 barcos que datan de los años cincuenta solo está prevista la construcción de cuatro cazaminas que todavía no se ha iniciado aunque el proyecto está acabado.

Fuerza de Vigilancia Marítima

Su cometido es velar por el cumplimiento de las Leyes Nacionales e Internacionales en el ámbito marítimo. Este cometido lo llevan a cabo los patrulleros: De altura, pesados y ligeros.

La introducción de los conceptos de Plataforma Continental y Zona Económica Exclusiva en el Derecho del Mar ha dado lugar a enconados litigios entre vecinos sobre la delimitación de aguas adyacentes.

ESPAÑA tiene actualmente pendientes de resolver 30 problemas distintos de límites marítimos con los Estados vecinos. Los más difíciles de solucionar son los que tenemos con la GRAN BRETAÑA en la Bahía de ALGECIRAS, con MARRUECOS que ha declarado que considera aguas interiores marroquíes las de CEUTA, MELILLA y LOS PEÑONES y con ARGELIA. Con esta problemática nación las posturas son tan extremas sobre las aguas del sur de LAS BALEARES que el contencioso hispano-argelino está aparcado desde hace años en nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores.

Si a estos problemas se añaden los pesqueros, fiscales y de inmigración ilegal por vía marítima se puede formar juicio del ámbito en que la Fuerza de Vigilancia marítima ha de desarrollar su actividad.

Fuerza de Apoyo Logístico Dinámico

Para incrementar la permanencia de la Fuerza Naval en su zona de operaciones hace falta situar en ella los medios de apoyo que precise y de este modo evitar que los barcos tengan que ir a la Base más próxima con demasiada frecuencia.

En nuestro caso la necesidad de esta Fuerza de Apoyo Logístico la acentúa el hecho de que no dispongamos más que de UN Grupo de Combate al que se debe proporcionar una gran capacidad de permanencia en la mar.

En junio se ha botado en FERROL un magnífico barco de aprovisionamiento en la mar, el "Patiño". Podrá suministrar petróleo, víveres, municiones, equipos y piezas de repuesto navegando junto al barco receptor.

Buques Auxiliares

Se incluyen en este apartado los buques-escuela, los hidrográficos, los oceanográficos y los de inteligencia electrónica.

En 1991 fue entregado el buque oceanográfico "Hespérides" financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia pero tripulado por personal de la Armada. Diseñado para navegar por aguas de la ANTÁRTIDA está perfectamente equipado para llevar a cabo investigaciones ambientales y oceanográficas en aquellas latitudes.

Arma Aérea de la Armada

Cuenta con una veintena de aviones VSTOL encuadrados en dos escuadrillas. La de aviones AV-8A "Matador" y la de aviones AV-8B. Los primeros que fueron comprados en los años setenta están llegando al final de su vida. Se espera poder sustituirlos por los "AV-8 Plus".

El Arma Aérea también dispone de unos cuarenta helicópteros principalmente antisubmarinos. Se carece de helicópteros pesados de transporte y de apoyo táctico necesarios en un desembarco.

El Ejército del Aire tiene siete aviones de patrulla marítima P-3 "Orión" de gran autonomía. En los P-3B estaba prevista la modernización de sus equipos. Este programa no se ha llevado a cabo.

Infantería de Marina

El Tercio de Armada es la principal unidad orgánica de este veterano Cuerpo. Está preparado para activar con sus medio una Fuerza de Desembarco de 1.500 hombres, pertrechados y equipados para el cumplimiento de la misión que se le asigne.

En vías de adquisición

2 Buques Anfíbios del tipo LST de la clase "Newport" cedidos en préstamo por los EE.UU.

El Tercio Armada cuenta con abundante material: Vehículos anfíbios LVTP-7, carros medios y ligeros, vehículos de cadena y rueda, artillería remolcada y autopropulsada, cohetes y misiles contra carros. Parte de este material requiere sustitución o modernización.

VALORACIÓN DE LA FUERZA NAVAL Y SU FUTURO

El Grupo de Combate (llamado Grupo ALFA) es una fuerza moderna, adiestrada y efectiva.

Aunque capaz de operar en cualquier escenario de crisis su capacidad operativo le permite cubrir el triángulo atlántico SAN VICENTE-AZORES-CANARIAS. Zona que merece prioridad ya que por ella discurre el volumen más importante de nuestro tráfico marítimo exterior, el de la Península con CANARIAS y el de nuestros aliados de la UE.

La Fuerza de Protección al tráfico es muy escasa para simultanear todas las misiones previsibles en diversos escenarios de crisis o conflicto.

La Fuerza Anfibia es muy vieja y anticuada no permitiendo sacar provecho de las posibilidades del Tercio de Armada.

La Fuerza de Medidas Contra Minas es también muy vieja e insuficiente.

Aunque no se dispone más que de submarinos de propulsión convencional nuestra Fuerza de Submarinos es una aportación muy importante al conjunto de la Fuerza Naval aunque dentro de unos años no se podrá contar con los cuatro de la clase “Delfín” que son barcos de los años sesenta.

La Fuerza de Vigilancia marítima no cuenta con las unidades que harían falta para patrullar con la frecuencia debida toda la Zona Económica Exclusiva que debería correspondernos de acuerdo con la Ley del Mar. Dicha zona tiene mayor superficie que toda la ESPAÑA peninsular.

Los programas de nuevas construcciones y adquisiciones se detallan en el Cuadro núm. 2.

Estos programas no cubrirán nuestras necesidades ya que en el año 2000 las cinco fragatas de la clase “Baleares” y los cuatro submarinos de la clase “Delfín” estarán próximos a cumplir los treinta años, los transportes “Aragón” y “Castilla” llegarán a los cuarenta y los dragaminas tendrán cincuenta.

CUADRO NÚM. 2

PROGRAMA NAVAL

En construcción

2 Fragatas de la clase “Santa María”

1 Buque de Aprovisionamiento en la mar AOR “Patiño”

En proyecto

1 Buque Anfíbio del tipo LPD

4 Cazaminas

4 Fragatas F-100

8 Aviones AV-8 PLUS

2 Buques Anfíbios del tipo LST

RECURSOS Y EFICACIA

La escasez de recursos económicos asignados a la Armada no solo afecta a las inversiones necesarias para ir sustituyendo a la Fuerza Naval actualmente en servicio sino que ha empezado a afectar a la eficacia debido a las minoraciones de los gastos de sostenimiento con la consiguiente reducción de los días de actividad en la mar.

Actividad que en los últimos años ha sido muy intensa. Hemos destacado barcos a las Fuerzas Navales Permanentes de la OTAN del ATLÁNTICO y del MEDITERRÁNEO. En el ADRIÁTICO tenemos normalmente dos fragatas y un submarino. Hemos participado en numerosos ejercicios con nuestros aliados tanto en aguas próximas como en el MEDITERRÁNEO CENTRAL y Mares del NORTE y de NORUEGA. Desde hace muchísimo tiempo no se ha enseñado el pabellón español con tanta frecuencia y tan lejos de nuestras bases como en los últimos años. Se han visitado puertos del BÁLTICO, del NEGRO y por supuesto de toda AMÉRICA.

Pero el alto nivel de adiestramiento alcanzado puede venirse abajo. Según declaraciones del Almirante de la Flota “las rigurosas e inesperadas minoraciones que se aplican en los menguados presupuestos de la Defensa son episodios que a fuerza de repetirse pueden sumir a la Armada bajo el umbral mínimo de la eficacia”.

POLÍTICA DE CONSTRUCCIÓN NAVAL

El Poder marítimo constituido por las Marinas Mercante, Pesquera y de Guerra necesita el respaldo de una capacidad industrial y tecnológica adecuada.

Sin industria de construcción naval difícilmente se puede mantener y mucho menos crear la Fuerza Naval. Además, como en otros campos, la tecnología de la construcción naval militar y la de los equipos y armas navales marcha actualmente a un ritmo cuyo seguimiento exige un esfuerzo ininterrumpido y extenuante.

Por ello la Armada insistentemente y, sin cejar nunca, se ha esforzado en conseguir de los sucesivos Gobiernos de la Nación la concreción y desarrollo de una política continuada e ininterrumpida de construcciones navales ya que la Fuerza Naval que ESPAÑA necesita no se puede improvisar. En muy contadas ocasiones de la Historia Contemporánea lo ha conseguido.

Consecuencia de ello ha sido la prolongada permanencia en servicio de unidades anticuadas que al final de su vida útil no había más remedio que desguazar sin que fueran sustituidas por otras más modernas.

Las nuevas construcciones estuvieron prácticamente interrumpidas desde 1953 a 1968. La Armada sobrevivió gracias a las cesiones y ayudas de la Marina norteamericana. Fue a partir de este último año cuando se pusieron en ejecución sucesivos programas cuyo resultado han sido los modernos barcos actualmente en servicio entre ellos el “Príncipe de Asturias”, orgullo de la construcción naval nacional. Afortunadamente, está, en FERROL no se ha interrumpido. En CARTAGENA, en cambio, no se ha puesto la quilla de ningún barco de guerra de valor militar destacable desde hace diez años. El último submarino de la clase “Galerna”, el “Tramontana”, se botó en 1984.

La persistente insistencia de la Armada en la continuidad del esfuerzo de construcción se funda en la convicción de que la interrupción de las construcciones navales por largos períodos anula el esfuerzo realizado.

La Armada ha procurado desde el Programa Maura-Ferrandiz de 1908, principalmente, impulsar la participación de la industria nacional subsidiaria en las construcciones navales siempre que ello resultara aceptable desde el punto de vista económico y no significara riesgo técnico temerario.

Actualmente en ESPAÑA la Empresa Nacional Bazán está capacitada tanto para construir barcos de guerra y repararlos como para instalar en ellos los sistemas de armas. También lo está para elaborar proyectos sola o en colaboración con firmas extranjeras y puede recurrir, como se está haciendo, a programas de cooperación internacional patrocinados por la Armada.

Existen, sin embargo, muchas técnicas en la fabricación de los modernos sistemas de armas en las que nuestra industria no posee el nivel requerido ni puede lograrlo por falta de inversiones en investigación y desarrollo.

La falta de continuidad en los contratos, debido a las disminuciones presupuestarias coyunturales, no estimulan a nuestra industria a adquirir tecnologías de punta siendo esta incidencia negativa consecuencia del frecuente incumplimiento de las sucesivas Leyes de Dotaciones Presupuestarias para la Defensa.

Por todas estas circunstancias, en la mayoría de los casos, los sistemas de armas hay que importarlos. También se importan aviones y helicópteros. Sin embargo sí se tiene capacidad para mantenerlos y repararlos.

Paso muy importante ha sido el avance realizado por la Armada en el campo de la informática operativo lo que permite la modificación y elaboración -software- de programas tácticos propios.

Para dar una idea de como han evolucionado los créditos anuales proporcionados a la Armada durante los últimos años basta decir que en pesetas constantes lo destinado a material y funcionamiento ha disminuido en un 49% desde 1987.

De los créditos asignados a la Armada ésta dedica mayor porcentaje que los demás Ejércitos a inversiones lo que refleja su constante preocupación por la Fuerza del futuro que, como hemos acentuado, no puede improvisarse. De hecho desde que se concibe un barco de guerra hasta que entra en servicio pueden transcurrir cerca de diez años.

EL PERSONAL

Aunque se dispusiera de los recursos necesarios para crear y sostener la Fuerza Naval que ESPAÑA precisa no serviría para nada si no dispusiera de hombres profesionalmente capacitados y altamente motivados.

La obtención de este personal a todos los niveles, antes de formarlo en las Escuelas y Centros de Instrucción, hay que hacerla en la Sociedad española y, por consiguiente, es en su seno donde hay que crear el ambiente propicio para que haya hombres y mujeres dispuestos a servir a ESPAÑA soportando las incomodidades y el ininterrumpido trabajo que representa el servicio a bordo en la mar así como las prolongadas ausencias del entorno familiar.

Como el Servicio Militar es impopular y su corta duración no permite instruir a fondo al soldado o marinero de reemplazo en el manejo de determinado equipo y material se impone recurrir, cada vez más, al personal profesional, aunque, evidentemente existen puestos de plantilla que si pueden ser debidamente cubiertos por personal forzoso principalmente en destinos en tierra.

En la Directiva de Defensa Nacional 11/92 de 27 de marzo firmada por el Presidente del Gobierno se señala que la tasa de profesionalidad a alcanzar en los tres Ejércitos debe llegar a ser del 50%. En la Armada sin contar el personal civil, en 1993 el personal de reemplazo era del 65% incluyendo a los soldados de Infantería de Marina y en los barcos con complejos sistemas de armas era aproximadamente de un 20%.

CONCLUSIONES

La condición marítima de ESPAÑA implica que, en gran medida, su prosperidad dependa del mar como vía de comunicación para el transporte de mercancías o materias primas o como fuente de recursos.

El desarrollo económico nacional, por consiguiente, llevará siempre consigo un incremento de nuestros intereses marítimos. Intereses que es preciso salvaguardar.

Por otra parte nuestra situación geoestratégica dominante sobre uno de los puntos focales más importantes del tráfico marítimo mundial es en sí carente de valor si no se potencia debidamente.

La necesidad de dicha potenciación la aconseja además la incrustación en tan estratégico paso, del enclave británico de GIBRALTAR que debilita nuestra posición respecto a nuestros aliados y complica, desde hace tres siglos, nuestra política exterior.

ESPAÑA, además, ocupa una posición de vanguardia respecto a los países del MAGREB donde se conjugan dos factores de riesgos que pueden ser peligrosos para nuestra seguridad, capacidad militar desproporcionado a su desarrollo económico e inestabilidad política y social interna. Además, nuestro vecino más próximo, no se recata en reivindicar ciudades

españolas situadas al sur del Estrecho y del MAR DE ALBORÁN. Ciudades a las que no es aplicable el artículo 5 del Tratado del ATLÁNTICO NORTE ni el de la UEO.

Ante esta situación la pronunciada reducción de unidades de la Armada que irremisiblemente se tiene que producir el año dos mil y siguientes se traducirá en :

- Un acentuado desequilibrio entre nuestros intereses marítimos y los medios disponibles para salvaguardarlos.
- Mayor vulnerabilidad de nuestras fronteras marítimas en particular la que pudiera ser de mayor conflictividad que es la del sur peninsular.
- Renuncia a hacer valer nuestra posición geoestratégica dominante sobre el ESTRECHO DE GIBRALTAR.
- Disminución de nuestra capacidad de disuasión frente a riesgos que pudieran tener su origen en la inestabilidad interna del MAGREB.
- Dificultar para poder participar en operaciones navales combinadas de mantenimiento o restablecimiento de la paz como corresponde a nuestra condición de miembro de la ONU, de la OTAN y de la UEO.
- Dificultades para cumplir los Acuerdos de Cooperación que hemos suscrito con la OTAN que requieran un componente naval.

Como puede colegirse de todo lo expuesto el PROBLEMA más importante que se la va a plantear a la Armada es que cada vez dispondrá de menos medios para cumplir sus cometidos si no se corrige la tendencia actual.

Naturalmente este problema no es privativo de la Armada sino de la Nación.

Los problemas internos particulares existentes en su seno son menos destacables aunque, ahora, su resolución ofrece más complicaciones que antes.

De estos últimos el más importante actualmente es el mantenimiento de la MORAL a todos los niveles.

Pero en cualquier caso ninguno es parangonable con el que plantea mentalizar a los españoles de que ESPAÑA es una nación de condición marítima, que en el Mar está su futuro y quizás el de toda la Humanidad y que por ello necesita una Armada capaz de salvaguardar sus intereses y servir a su política exterior y que los problemas de la Defensa y Seguridad nacionales no son asuntos privativos de los militares.

20 de Junio de 1994

CONTRIBUCIÓN DEL EJÉRCITO DEL AIRE A LA DEFENSA

FRANCISCO JAVIER BAUTISTA JIMÉNEZ

General de División del Ejército del Aire

INTEGRACIÓN DE ESFUERZOS

La política de Defensa en España está experimentando una profunda transformación que requiere grandes dosis de esfuerzo de adaptación por parte de todos y especialmente por parte de los integrantes de las Fuerzas Armadas (FAS).

Esta transformación, se proyecta, dentro del marco de la estructura de los Ejércitos y a todos los niveles, con el objetivo de efectuar una armonización capaz de conseguir la obligada integración de esfuerzos en el campo de la Acción Unificada.

El papel del Ejército del Aire es el de organizar, equipar, adiestrar, apoyar y administrar unidades de fuerzas aéreas para ser asignados a los Mandos Operativos: Terrestre, Naval, Aéreo, que son los responsables de integrar sus acciones con las de otras fuerzas militares mediante un planeamiento conjunto dentro del marco del Plan Estratégico Conjunto (PEC) y de las Directivas del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

La lógica integración de esfuerzos terrestres, navales y aéreos, parte de la priorización de la asignación de las dotaciones para la obtención de

los medios que integran la Fuerza, mediante un riguroso proceso de planeamiento interejércitos a todos los niveles de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, donde se estudian las necesidades operativas y logísticas de las unidades de cada uno de los Ejércitos para afrontar la estrategia definida y de esta forma: Determinar sus necesidades; Analizar las disponibilidades y Concretar y Priorizar los Requerimientos o Carencias.

Este riguroso proceso, bajo la dirección del JEMAD, contribuye a satisfacer, de una forma selectiva, las necesidades de nuestras fuerzas militares en función de estudios conjuntos responsables, efectuados desde la óptica de la Defensa Nacional y de la política de Paz y Seguridad del Gobierno de la Nación, y no desde el punto de vista particular de cada uno de los tres Ejércitos.

Actualmente, el Jefe del Estado Mayor del Aire tiene la responsabilidad de definir la doctrina de empleo de sus unidades de fuerzas aéreas, sus tácticas de combate, los requerimientos de personal y la prestación del apoyo logístico necesario.

Esta responsabilidad, con independencia de la determinación de las necesidades de forma conjunta y de la priorización de los requerimientos de los medios aéreos, se amplía al compromiso de alcanzar la máxima capacidad para desarrollar acciones aéreas con los medios disponibles y con la optimización de la logística aérea y de los servicios correspondientes.

Dentro de este compromiso y condicionado por: los cambios en las estrategias, la indefinición de los riesgos, los recortes presupuestarios, la reducción de personal, las modificaciones orgánicas, la racionalización de la flota de aviones, el cierre o desactivación de bases aéreas e instalaciones y el abandono o relentización de programas de sistemas o adquisición de repuestos, obliga al Ejército del Aire a ajustar sus planes y a modificar sus programas partiendo de estudios orgánicos en curso para adaptar, fundamentalmente, recursos humanos, materiales y financieros.

En cualquier caso, las carencias y necesidades del Ejército del Aire, en el área de material, que se indican a continuación, tienen como denominador común la postura defensiva de las fuerzas aéreas que, consecuentemente, proporciona al adversario potencial el beneficio de la sorpresa que le dará la iniciativa en el ataque ya que éste puede elegir el momento, lugar y entidad de la agresión.

Es oportuno aclarar previamente que, con independencia de acatar las estrategias vigentes, las fuerzas aéreas y concretamente las unidades de caza y ataque, se pueden emplear tanto en defensa como en ataque y es difícil señalar donde empiezan las acciones ofensivas y donde terminan las defensivas. Pero debiendo tener siempre presente que destruir un avión adversario en combate aéreo es mucho más caro y difícil que destruirlo en el suelo, en su propia base aérea. Por otra parte, mantener patrullas de combate en puntos determinados del límite de nuestro espacio aéreo, a la espera y caza del posible agresor, precisa de muchos medios aéreos y terrestres, además de ser arriesgado.

CONFIGURACIÓN ORGÁNICA

El Ejército del Aire (EA), sin considerar los factores limitativos de planeamiento existentes, tiene capacidad de actuación en el ámbito conjunto y combinado, que le proporciona una configuración orgánica, especialmente diseñada, para facilitar y garantizar la asignación de sus unidades de Fuerzas Aéreas (FA,s) a los Mandos Operativos Nacionales, Organismos Internacionales o Mandos Aliados, a través del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), para desarrollar las operaciones y las misiones asignadas y aquellas otras operaciones, humanitarias y de mantenimiento o imposición de la paz que se le pudieran asignar.

Se configura un Ejército del Aire que se articula en los siguientes bloques orgánicos:

- El Cuartel General
- La Fuerza
- El apoyo a la Fuerza

LA FUERZA

Los Elementos Esenciales de la Fuerza, que se define como el conjunto de medios organizados y preparados para realizar operaciones militares, son las Unidades de FA,s y las Bases Aéreas. La Fuerza se articula en los siguientes cuatro Mandos Aéreos de carácter territorial y multifuncional:

- Mando Aéreo del Centro (MACEN) y la 1ª Región Aérea.
- Mando Aéreo del Estrecho (MAEST) y 2ª Región Aérea.
- Mando Aéreo de Levante (MALEV) y 3ª Región Aérea.
- Mando Aéreo de Canarias (MACAN) y Zona Aérea de Canarias.

Mientras que el Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMA) establece los planes de operaciones, orgánicos, de seguridad, logísticos y los de instrucción y preparación de las diferentes unidades de Fuerzas Aéreas (FA,s), según el tipo de misiones a desarrollar y dotación de material, los Jefes de los mandos Aéreos responden del desarrollo y cumplimiento de los citados planes de las unidades desplegadas permanentemente en su demarcación, y proporcionan apoyo de seguridad, a aquellas unidades desplegadas temporalmente en ella.

ESTRUCTURACIÓN DE LA FUERZA AÉREA

La Fuerza se estructura en Fuerzas Principales de Defensa, de Reacción y Auxiliares y a su vez, las dos primeras se subdividen en dos tipos de Unidades:

- Unidades Aéreas de Combate
- Unidades de Apoyo al Combate

El Escuadrón de FA,s es la unidad básica de la Fuerza, que integran las Fuerzas de Combate cuando están dotadas de material con capacidad de caza y ataque o de patrulla marítima, y las Fuerzas de Apoyo al Combate cuando esta capacidad es de reconocimiento aéreo, de transporte, reabastecimiento en vuelo, búsqueda y salvamento, guerra electrónica alerta temprana u operaciones especiales.

CARACTERÍSTICAS DE LAS FA,s

Las FA,s tienen unas características positivas y otras restrictivas, que se encuentran también en otras fuerzas militares pero, en las FA,s, se manifiestan con tal notoriedad que son motivos de diferenciación. Entre sus características positivas figuran:

- La flexibilidad,
- La Movilidad,
- La Penetración, y
- La Potencia de Fuego,

y entre las características restrictivas más significativas se señalan las siguientes:

- El Elevado Coste,
- La Vulnerabilidad en tierra,
- La Dependencia Meteorológica y
- La Escasez de medios.

Esta escasez de medios en el EA, no solo significa falta real del número de aviones, sino también la acumulación de peticiones de los Mandos Operativos (Terrestre, Naval o Aéreo) nacionales o aliados, y de organismos nacionales e internacionales.

La capacidad de respuesta que tienen las FA,s las hacen especialmente aptas para intervenir en todas las fases del control de crisis y es su caso, responder ante posibles agresiones que afecten o puedan afectar, a la seguridad e intereses tanto nacionales como de nuestros Aliados. Las FA,s, para desarrollar esta capacidad de respuesta y de proyección de sus unidades de combate, deben disponer de suficientes aviones para el reabastecimiento en vuelo y para transporte de despliegue, integrados en el planeamiento y desarrollo de la operación.

EL MANDO OPERATIVO AÉREO

En España, la estructura de Mandos Operativos (MO,s) establece que éstos, constituidos bajo la Autoridad del JEMAD: Mando Operativo Terrestre (MOT), Mando Operativo Naval (MON) y el Mando Operativo Aéreo (MOA), sean los que, dentro del marco de la Acción Unificada y mediante el correspondiente planeamiento, conjunto o combinado, operan las unidades militares que le sean asignadas.

El MOA, con un Teniente General del Cuerpo General del Ejército del Aire como Comandante en Jefe del Mando, distinto al JEMA, e integrado en la estructura de Mandos Operativos, depende del JEMAD para el planeamiento y ejecución de operaciones específicas, conjuntas o combinadas. Este Comandante tiene su Puesto de Mando y su Cuartel General en la Base Aérea de Torrejón, cuenta con el Grupo Central de Mando y Control y con el apoyo del Ejército del Aire.

Este MO, el MOA, para cumplir las misiones que tiene asignadas en el Plan Estratégico Conjunto (PEC): Controlar y Defender el espacio aéreo de su área de responsabilidad y garantizar la reacción gradual y proporcionada, frente a la agresión, bajo la dependencia del JEMAD y dentro del marco de los Acuerdos de Coordinación con la OTAN, ha realizado, entre otros, los siguientes planes de operaciones:

- Defensa Aérea,
- Operaciones Counter Air (Contra Aéreas),
- Control del Espacio Aérea en tiempos de tensión y crisis.

La Defensa Aérea, está activada las 24 horas del día (H-24) y en cualquier situación de paz, crisis o guerra, por lo que el Centro de Operaciones de este Mando está activado de forma permanente y consecuentemente, tiene asignadas en permanencia, unidades de FA,s de caza y ataque procedentes de diferentes Mandos Aéreos del EA, para que, mediante los “scramble,s” reales (despegue de los aviones antes de los 5 minutos de recibir la orden) ejecutar las misiones de policía del aire correspondientes.

En maniobras o ejercicios conjuntos o combinados, pero especialmente durante la transición de la situación de paz a la de crisis o guerra, las unidades de FA,s serán transferidas de los Mandos Aéreos del EA, responsables de instruir las y prepararlas, a los MO,s, de acuerdo con los Planes derivados del PEC en vigor o de las Directivas del JEMAD, para que mediante el correspondiente planeamiento conjunto o combinado, desarrollen las operaciones militares que tienen asignadas.

EL EA Y LOS RECORTES PRESUPUESTARIOS

A pesar del creciente protagonismo de España en el marco de las relaciones internacionales de paz y seguridad, este protagonismo podría verse

condicionado por el horizonte presupuestario previsto, que no contempla, a corto plazo, un incremento sustancial de los gastos de Defensa.

Con una tasa de profesionalidad próxima al 50%, en el horizonte de los 2.000, nuestras FAS serán:

- Más reducidas,
- dotadas del material necesario,
- Con un mayor grado de movilidad,
- Polivalentes, y
- Con capacidad de actuación conjunta y combinada.

En cualquier caso, el EA, para intentar reducir las consecuencias de los permanentes recortes en sus dotaciones presupuestarias, recortes que por otra parte no responden a las necesidades reales de los MO,s, viene manteniendo el siguiente criterio de prioridades:

- 1º.-Mantener la capacidad operativa de la Fuerza.
- 2º.-Optimizar el sostenimiento y reducir los gastos de vida y funcionamiento.
- 3º.-Mantener el nivel de inversiones de años precedentes.
- 4º.-Iniciar solamente programas de máxima prioridad.

SISTEMAS DE ARMAS

Ante este panorama de penuria económica y con los criterios expuestos, las previsiones del EA para la modernización, desarrollo y adquisición del material de las unidades de FA,s en el horizonte del año 2000 se centran en los siguientes sistemas de armas:

- Caza y Ataque EF-18, F-1 y EF-2.000
- Patrulla Marítima MPA-X
- Reconocimiento Aéreo AR-X
- Transporte FLA, CN-235 y C-212
- Salvamento y Rescate Aéreo . . . SAR-X
- Mando y Control Aéreo SIMCA

Misiones de Cooperación:

El Ejército del Aire participará en las misiones de paz con la ONU, OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa), Unión Europea, etc., que le asigne el Gobierno.

SITUACIONES Y MEDIOS

a. Situación.

El Ejército del Aire cumple sus misiones conjuntamente con los otros ejércitos españoles y en combinación con los de las naciones aliadas (OTAN, UEO) y con los de otras naciones amigas en misiones de apoyo a la ONU. También mantiene relaciones con las Fuerzas Aéreas de las naciones con tratados de amistad o acuerdos bilaterales.

Con regularidad realiza ejercicios y maniobras de entrenamiento, tanto conjuntos, con los ejércitos españoles, como combinados con los de los otros países, con el fin de estar adecuadamente preparado para actuar con plena eficacia en cuantas misiones reales sean necesarias.

Actualmente, desde el punto de vista de un hipotético conflicto armado, los riesgos potenciales más peligrosos para España se encuentran en aquellas zonas del territorio nacional situadas dentro de los radios de acción de aviones y misiles que pudieran partir del norte de África.

b. Medios.

Los medios terrestres más importantes de que dispone el Ejército del Aire necesarios, junto con los medios aéreos existentes presentados anteriormente, para llevar a cabo la totalidad de sus misiones son los siguientes:

* Sistemas de Mando y Control para las Operaciones Aéreas (ofensivas, defensivas y de apoyo), compuestos por Centros de Operaciones, Unidades de Vigilancia Aérea, Centros de Comunicaciones Tierra-Aire, Redes de Comunicaciones. En la figura número 1, se presenta un esquema del despliegue de este sistema.

- * Sistemas de Mando y Control para las Operaciones Aéreas Tácticas que se componen de elementos móviles, transportables por avión y que pueden desplegar en cualquier terreno accesible. Están constituidos por distintos módulos que contienen: Centro de Operaciones, Unidad de Vigilancia Aérea, Unidad de Comunicaciones Tierra-Aire, Unidad de Enlace con Tierra y Unidades de Alimentación Eléctrica. Todos ellos instalados en grandes cabinas especiales, más las unidades de servicios, necesarios para la atención de vida autónoma de todo el personal desplegado.
- * La Vigilancia Marítima es una misión compartida con la Armada que realizan los aviones LOKHEED, P-3, con tripulaciones de aviadores y marinos. Tienen un radio de acción de más de mil millas y pueden cubrir las superficie marítima que le permite el vuelo con una autonomía de siete horas sobre la zona de operaciones, partiendo de su base en MORON, Andalucía.
- * El Apoyo Logístico es fundamental para garantizar el funcionamiento de los múltiples sistemas de armas, plataformas aéreas, equipos e instalaciones de que dispone el Ejército del Aire. Se atiende a su mantenimiento y abastecimiento en las bases y centros donde están desplegados e instalados, por personal especialista cualificado en los niveles de campo, siendo a su vez soportados en sus escalones más altos, desde los Centros Logísticos y Maestranzas del propio ejército, establecidos en el territorio nacional. Para el material procedente del extranjero, los escalones altos se atienden generalmente con suministros de repuestos o mediante grandes reparaciones en las naciones de origen.
- * La enseñanza y la atención al personal son también fundamentales para asegurar el bien cumplir y el buen hacer de hombres y mujeres en el servicio a España. Dentro del Ejército del Aire se consideran esenciales. Por lo tanto se cuidan al máximo, por medio de Centros de Enseñanza y a través de los adecuados Servicios, tanto sanitarios como de atenciones sociales.
- * La Escuela Superior del Aire, la Academia General y las distintas Escuelas cuidan de la formación superior, general, básica y específica, de todo el personal del Ejército del Aire. Para la adquisición de conocimientos especiales, superiores o de cooperación con otras Organizaciones supranacionales o ejércitos extranjeros, el personal

de este Ejército también recibe formación en los centros y escuelas de diversos países y Organismos internacionales. En las Unidades se completa mediante la formación continua, el entrenamiento en el trabajo, los ejercicios y maniobras.

- * La defensa y seguridad de las personas, instalaciones, Bases Aéreas, Centros y Unidades del Ejército del Aire se asegura en cualquier situación por los medios propios y aquellos otros puestos a su disposición. La defensa antiaérea y antimisil, en estos momentos, está en niveles muy bajos. Ciertos Grupos de Artillería Antiaérea del Ejército de Tierra están desplegados junto a determinadas Bases Aéreas para atender a su defensa como misión secundaria.
- * Al final debemos considerar, como otra parte fundamental, el presupuesto económico. Su cuantía en los últimos seis años ha sufrido un decrecimiento importante excepto en 1994 que ha subido muy ligeramente. La figura 2 representa la evolución del presupuesto del Ejército del Aire respecto al P.I.B. (Producto Interior Bruto) en los últimos cinco años. El cuadro adjunto compara la evolución de los porcentajes del presupuesto de Defensa en relación con el P.I.B., de los países europeos de la OTAN en los años precedentes. En este cuadro se puede observar el bajo nivel del porcentaje español en relación con los demás países aliados y con la media de la Alianza.

ANÁLISIS DE LOS FACTORES

Para llevar a cabo el análisis de los factores se presentan los ámbitos donde se manifiestan y el signo que tienen sus efectos sobre los problemas. Con el fin de simplificar, procedemos a considerar ciertos factores determinantes y si afectan de forma positiva o negativa al cumplimiento de la misión del Ejército del Aire, pero sin entrar en sus cuantificaciones.

Los factores más importantes se encuentran en los siguientes elementos:

- * Las MISIONES encomendadas
- * El ENTORNO donde se cumplen los cometidos
- * Los MEDIOS para ejecutar su cumplimiento
- * Los RECURSOS ECONOMICOS asignados en los presupuestos.

Se toman como factores positivos aquellos que tienden a reducir la importancia de los problemas, y como negativos los que los crean o favorecen el aumento de los riesgos.

a.– Factores derivados de las misiones:

- * La AMPLIACION del número de países aliados y amigos de España (U.E. OTAN – UEO – OSCE –etc), se considera como factor POSITIVO. Su DISMINUCION, constituye un factor NEGATIVO.
- * La ESTABILIDAD político-social y el AUMENTO del poder económico de España, sus aliados y países del entorno, se consideran factores POSITIVOS. La INESTABILIDAD político-social y la DISMINUCION del poder económico se consideran factores NEGATIVOS.

b.– Factores del entorno

Se consideran aquellos elementos relativos al lugar en donde se cumplen las misiones:

- * Si la misión se realiza en el entorno nacional o en un entorno amigo próximo, se considera como un factor positivo.
- * Si se realiza en un entorno amigo lejano o neutral próximo, se toma como factor neutro.
- * Si es sobre territorio enemigo o en un entorno neutral lejano, se considera como factor negativo.

c.– Factores relativos al tipo de las operaciones

- * Las operaciones de vigilancia y control, de rescate aéreo, apoyo a misiones de paz con bajo perfil, se les asignan factores positivos.
- * Las misiones de paz con perfil alto, misiones de reconocimiento en crisis y las misiones de guerra tienen un factor negativo.

d.– Factores derivados de los medios

Se contemplan en este apartado los factores relacionados con los medios que se disponen para cumplir las misiones, tanto en su cuantía como en su calidad y grado tecnológico, respecto a los potenciales adversarios. Así se pueden descomponer en los siguientes:

- * El INCREMENTO del potencial de las Fuerzas Armadas de España y sus aliados, son factores POSITIVOS. Su REDUCCION se considera como factor NEGATIVO.
- * El INCREMENTO del potencial de las Fuerzas Armadas de Países no aliados del entorno suponen factores NEGATIVOS para el Ejército del Aire. La REDUCCION se considera como factor POSITIVO.
- * El AUMENTO del potencial, capacidad y avance tecnológico, de:
 - aeronaves (combate-transporte-apoyo),
 - misiles (defensivos-ofensivos),
 - sistemas de mando y control,
 - sistemas de vigilancia lejana (terrestres-aéreos),
 - apoyo logístico integrado,
 - medios de protección (personal-instalaciones-equipos), del *Ejército del Aire*, son factores POSITIVOS. Su DISMINUCION son considerados como factores NEGATIVOS.
- * El AUMENTO del potencial, capacidad y avance tecnológico, de:
 - aeronaves (combate-transporte-apoyo),
 - misiles (defensivos-ofensivos),
 - sistemas de mando y control,
 - sistemas de vigilancia lejana (terrestres-aéreos),
 - apoyo logístico integrado,
 - medios de protección (personal-instalaciones-equipos) de las *Fuerzas Aéreas de países del entorno no aliados*, son considerados como factores NEGATIVOS. Su disminución supone factores POSITIVOS.

e.– Factores derivados de los recursos económicos

- * ELABORAR las previsiones y LLEVAR A CABO el cumplimiento de:
 - Los Planes a Largo Plazo, atendiendo la petición de necesidades.
 - Los Presupuestos, adecuados al nivel de los gastos en defensa de los países no aliados del entorno y de los presupuestos de países aliados.
 - La ejecución anual de los presupuestos aprobados.

Se consideran factores POSITIVOS. La práctica de lo contrario suponen factores Negativos.

LOS PROBLEMAS

Los problemas que se pueden presentar al Ejército del Aire para el año 2000 serán, en general, los producidos por los factores negativos que surjan y no hayan sido compensados convenientemente por otros factores positivos.

Con el fin de ilustrar, entre aquellos problemas más graves que previsiblemente puedan manifestarse y no pudieran eliminarse, caben destacar los siguientes:

- * La reducida composición del número de aviones de combate y de transporte de nuestras Fuerzas Aéreas.
- * El nivel de entrenamiento de las tripulaciones, si no se dispone de los medios y recursos presupuestarios suficientes para mantenerlo.
- * La Defensa contra ataques aéreos y misiles, de las Bases, Centros e Instalaciones del Ejército del Aire.
- * La Vigilancia Aérea de muy largo alcance con aviones tipo AWACS y RADARES ESPECIALES de alcance lejano.
- * La Defensa Anti-misil del Territorio, contra misiles de medio y largo alcance (500, 1.000 kmts).
- * La dilación de los Planes de Dotaciones de la Fuerza, por limitación del nivel de los presupuestos y las frecuentes reducciones en su ejecución anual para las nuevas dotaciones y renovaciones del material.

RESUMEN, CONCLUSIÓN Y EPÍLOGO

Los problemas del Ejército del Aire son consecuencia de la evolución geopolítica del entorno por una parte y de la situación y condiciones internas por otra.

Los factores positivos estudiados reducen el nivel del riesgo y favorecen la seguridad nacional, los negativos lo aumentan y crean problemas a la seguridad.

Si en el transcurso del tiempo, prevalecen los factores positivos sobre los negativos, los problemas serán mínimos y el nivel de la fuerza puede seguir siendo reducido. Aunque siempre en permanente vigilancia de su evolución para reaccionar con la debida prontitud a la situación cambiante.

Si no se produce lo anterior o incluso sucede lo contrario, la problemática aumentará y el potencial del EA. deberá incrementarse en concordancia con la gravedad percibida.

El resultado final será la combinación del conjunto de factores, el cual determinará el mayor o menor nivel de gravedad de los problemas y en consecuencia el coste de las soluciones.

Para garantizar responsablemente la aportación del Ejército del Aire a la seguridad de España, su potencial debe estar siempre en el nivel adecuado para hacer frente con éxito al de los países no aliados e inestables del entorno y a la vez ser proporcional al potencial de las Fuerzas Aéreas de las naciones aliadas. Y por supuesto, estar perfectamente instruido en los procedimientos comunes y lograr la total interoperatividad de los medios.

Después de este estudio, se llega a la conclusión de que, la capacidad defensiva de nuestras fuerzas aéreas ha de ser máxima para neutralizar o minimizar los efectos de un posible ataque y en su caso, poder reaccionar con efectividad y contundencia, lo cual hace necesarios, desde el punto de vista aéreo, dotar a estas fuerzas con los siguientes elementos o capacidades:

- Medios de reconocimiento aéreo activos y pasivos, tácticos y estratégicos, electrónicos y fotográficos, para mantener actualizado el Orden de Batalla Aéreo y dentro de éste el Orden de Batalla Electrónico, principalmente de los países donde se encuentre el foco de riesgo correspondiente, así como atender a las peticiones de los organismos de la Defensa y de los Mandos Operativos.
- Un Sistema de Mando y Control Aéreo capaz de resistir ataques con armamento convencional, de efectuar el planeamiento, la dirección y el control de las operaciones de defensa aérea, ofensivas y de apoyo, con la posibilidad de adelantar las líneas de detección mediante el empleo de aviones de alerta temprana.
- Redes de telecomunicaciones fiables y seguras, parte integrante del

citado Sistema de Mando y Control Aéreo, equipadas para enlazar los puestos de mando con los centros de operaciones de bases aéreas, escuadrones y artillería antiaérea, efectuar la transmisión de datos radar de los sensores terrestres, navales y aerotransportados e integrar los aviones interceptadores en el sistema de defensa aérea, enlaces a su vez compatibles con las otras fuerzas militares de los países de la Alianza.

- Aviones y tripulaciones de caza y ataque, en calidad y cantidad suficiente, para hacer realidad la necesidad de neutralizar posibles ataques aéreos y en su caso, responder adecuadamente. Esta capacidad para impedir o neutralizar ataques antes de que alcancen sus objetivos implica contar con medios suficientes de reabastecimiento en vuelo para apoyo a las misiones de patrulla aérea de combate desplegados en los límites de nuestro espacio aéreo de responsabilidad y de esta forma, aumentar la permanencia en la zona y reducir los tiempos de tránsito.
- Sistemas de “defensa de punto” para repeler los posibles ataques a bases aéreas, instalaciones logísticas o del Sistema de Mando y Control Aéreo.
- Capacidad para operar en un ambiente electromagnético hostil mediante el equipamiento de los medios aéreos con posibilidad de autodefensa contra las amenazas electromagnéticas e infrarrojas, escolta, de perturbación a distancia así como, contar con anticontra-medidas electrónicas en los radares y aviónica de a bordo y misiles antirradación.
- Capacidad suficiente para proporcionar el apoyo logístico necesario a fin de asegurar la operatividad de todos los elementos del Ejército del Aire.
- Y por último, como punto más importante, contar con los recursos humanos adecuadamente preparados y motivados para mandar, operar, sostener y administrar los necesarios sistemas y elementos aéreos y terrestres que deben configurar el futuro del Ejército del Aire.

La consecución de estos medios y capacidades, además de proporcionar Seguridad Nacional y la mejora de la supervivencia y eficacia de las Fuerzas Armadas, tendría un efecto disuasorio sobre cualquier posible adversario, salvaguardando la integridad territorial y posibilitando la aplica-

ción de la respuesta deliberada, en consonancia con la Directiva de Defensa Nacional.

Por último la creación de unidades y de nuevos sistemas es una tarea con una duración entre diez y veinte años.

La práctica, de forma tozuda, ha demostrado que desde el día en que se define una necesidad hasta que el sistema que la satisface está funcionando, o la unidad lista para el combate, ese tiempo no admite reducción, y si se fuerza el resultado suele conducir al fracaso o a un gasto desproporcionado o las dos cosas a la vez.

La experiencia enseña la obligación de prever los acontecimientos y preparar los medios necesarios, con antelación suficiente, para asegurar la paz, a la vez de hacerlo con la máxima eficiencia y con el mayor aprovechamiento de los recursos dedicados a la defensa para favorecer a la vez el desarrollo tecnológico, industrial y económico de la nación. "ESTE ES EL PROBLEMA CAPITAL DE LA DEFENSA EN ESPAÑA".

INDICE

| | |
|--|-----------|
| 1.-EL LUGAR DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS CIENCIAS SOCIALES | 9 |
| Padres fundadores | 12 |
| –El positivismo de Augusto Comte | 12 |
| –El historicismo de Alexis de Tocqueville | 13 |
| –El materialismo de Karl Marx | 14 |
| –El evolucionismo de Herbert Spencer | 15 |
| Grandes maestros | 16 |
| –El estructuralismo de Emile Durkheim | 18 |
| –El formalismo de Max Weber | 19 |
| –El elitismo de Vilfredo Pareto | 19 |
| –El funcionalismo de Talcott Parsons | 20 |
| Notables teóricos | 21 |
| –El conflictualismo de Gaston Bouthoul | 22 |
| –El relativismo de Raymond Aron | 23 |
| –El pragmatismo de Morris Janowitz | 24 |
| –El reformismo de Ralph Dahrendorf | 25 |
| | |
| 2.–DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR | 27 |
| Introducción | 27 |
| Política Exterior y Defensa en la España Contemporánea | 31 |
| –España y el ordenamiento político de Yalta y Postdam | 31 |
| –La guerra fría | 33 |
| –Defensa y política exterior de la España democrática | 36 |
| Política Exterior y Defensa en la España del futuro | 39 |
| –Objetivos que hay que perseguir y procedimientos que hay que utilizar en la constitución del ordenamiento que sustituya al de Yalta y Postdam | 40 |
| –Los intereses privativos de España | 42 |
| | |
| 3.–PRESENTE Y FUTURO DE LA ALIANZA ATLANTICA | 45 |
| –Seguridad y defensa, pilares de la construcción política de Europa | 45 |
| –Objetivos que justificaron la creación de la Alianza | 47 |
| –La Alianza, modelo de diálogo político–militar | 48 |
| –La estrategia defensiva de la OTAN | 49 |
| –El cambio en el escenario estratégico | 51 |
| –La creación de la Asociación para la Paz | 54 |
| –Papel actual y futuro de la Alianza | 56 |
| | |
| 4.–LA POLITICA DE DEFENSA | 63 |
| –La crisis de identidad nacional | 65 |
| –La Identidad nacional | 69 |

| | |
|--|------------|
| -El Servicio Militar | 74 |
| -La escasez de medios | 79 |
| -El capital humano | 94 |
| -Las bases de una política de defensa | 101 |
| -El daño de una política incoherente | 105 |
| -Las amenazas | 113 |
| -Los medios | 115 |
| -El servicio militar | 118 |
| -Finale enérgico (ma non troppo) | 119 |
| 5.-LA INDUSTRIA ESPAÑOLA DE DEFENSA | 125 |
| -Definición y contexto | 125 |
| -Las industrias de defensa: su justificación | 126 |
| -La industria española de defensa y su génesis | 130 |
| -Manteniendo la autarquía | 133 |
| -Cecelsa y Explosivos: dos muestras del poder del INI | 134 |
| -La excusa tecnológica | 137 |
| -¿Cuanto ahorraríamos en defensa sin el INI? | 139 |
| -España podría ser una potencia militar | 141 |
| -Conclusiones | 142 |
| 6.-LOS PROBLEMAS DEL EJERCITO DE TIERRA | 145 |
| -Tres posibles perspectivas | 145 |
| -El más grave conflicto de los tiempos modernos | 147 |
| -Personal, material y recursos | 150 |
| -Los problemas de integración | 151 |
| -Los problemas de profesionalidad | 156 |
| -La estructura clásica del mando | 158 |
| -Academias, escuelas y centros | 160 |
| -Los problemas de modernización | 161 |
| -La ética de la modernización | 167 |
| 7.-LA CONDICION MARITIMA DE ESPAÑA | 169 |
| Introducción | 169 |
| -Los intereses marítimos españoles | 171 |
| -Objetivos y misiones de la Armada Española | 175 |
| -Riesgos y amenazas contra los intereses marítimos españoles | 181 |
| 8.-LOS PROBLEMAS DE LA ARMADA | 193 |
| Introducción | 193 |

| | |
|---|------------|
| –Componentes de la Armada | 193 |
| –Componentes de la Fuerza Naval | 194 |
| –Fuerza de combate | 196 |
| –Fuerzas de protección directa al tráfico | 197 |
| –Fuerza anfibia | 197 |
| –Fuerza de submarinos | 198 |
| –Fuerza de medidas contraminas | 198 |
| –Fuerza de vigilancia marítima | 199 |
| –Fuerza de apoyo logístico dinámico | 199 |
| –Buques auxiliares | 200 |
| –Arma aérea de la Armada | 200 |
| –Infantería de marina | 201 |
| –Valoración de la fuerza naval y su futuro | 201 |
| –Recursos y eficacia | 203 |
| –Política de construcción naval | 203 |
| –El personal | 205 |
| –Conclusiones | 206 |
| | |
| 9.–CONTRIBUCION DEL EJERCITO DEL AIRE A LA DEFENSA | 209 |
| –Integración de esfuerzos | 209 |
| –Configuración orgánica | 211 |
| –La fuerza | 211 |
| –Estructuración de la Fuerza Aérea | 212 |
| –Características de las FA,s | 212 |
| –El mando operativo aéreo | 213 |
| –El EA y los recortes presupuestarios | 214 |
| –Sistemas de armas | 215 |
| –Consideraciones finales | 216 |
| | |
| 10.–LA PROBLEMATICA DEL EJERCITO DEL AIRE | 217 |
| Introducción | 217 |
| –Las misiones | 217 |
| –Situaciones y medios | 218 |
| –Análisis de los factores | 220 |
| –Los problemas | 223 |
| –Resumen, conclusión y epílogo | 223 |
| –Índice | 227 |

Junta de Castilla y León

Excma. Diputación Provincial de Soria

Fundación Cánovas del Castillo
