

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **FACTORES LEGALES, POLÍTICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS**

## **FACTORES LEGALES, POLÍTICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS**

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ (\*)

España ha roto definitivamente, en la última década, el tradicional aislamiento que en materia de defensa y seguridad había mantenido en los dos últimos siglos. Por el contrario, hoy nos encontramos con un importante número de compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, tanto en el marco atlántico como en el europeo, o en el de Naciones Unidas. Esos compromisos internacionales han supuesto, en la mayoría de los casos, la participación de unidades militares españolas en diversas fuerzas de carácter multinacional. Otros autores se han ocupado de estudiar los requerimientos militares que implican para nuestras Fuerzas Armadas la participación en estas estructuras multinacionales. En este capítulo nos ocuparemos de analizar otros factores, de carácter legal, político, social o económico, que tienen una decisiva influencia en la disponibilidad y eficacia de nuestra incorporación a estas fuerzas multinacionales.

### **Los compromisos militares de España**

Antes de entrar a analizar estos factores, parece conveniente hacer un breve recordatorio de los múltiples compromisos militares adquiridos por nuestro país en los distintos marcos. En primer lugar, España mantiene un fuerte vínculo militar con la OTAN. Así, para las Fuerzas de Reacción

---

(\*) COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. Doctor en Historia Contemporánea y profesor asociado de Estudios Internacionales en ICADE.

Inmediata (FRI), España ha puesto a disposición de la Alianza un batallón de Infantería ligera, dos fragatas y un escuadrón de aviones de combate. Para las Fuerzas de Reacción Rápida (FRR) de la OTAN, nuestro Ejército de Tierra aportaría una brigada paracaidista, una brigada de Infantería ligera, cinco batallones de helicópteros y una brigada de alta montaña.

La Armada, por su parte, ha comprometido las siguientes fuerzas *on call*: dos fragatas para el *NATO Task Group*; un portaaviones o, alternativamente, un buque anfibio con un batallón de Infantería de Marina, para la *NATO Task Force*; así como dos submarinos para la *NATO Extended Force*. A estas fuerzas habría que añadir un buque de apoyo logístico y cuatro buques de guerra contra-minas. Finalmente, nuestro Ejército del Aire aportaría un escuadrón de aviones de combate.

Por otro lado, aunque España no integraría fuerzas en las fuerzas principales de defensa de la OTAN, las que fueran necesarias para cumplir las misiones comprometidas por nuestro país en los acuerdos de cooperación militar firmados con la OTAN deben ser «similares o parecidas» a las de categoría *Main Defence Forces*. Es importante destacar que la incorporación de nuestras Fuerzas Armadas a las diferentes iniciativas europeas de defensa, que han surgido posteriormente, no se ha realizado a base de limitar nuestros compromisos militares con la OTAN. Por el contrario, la vinculación militar de España con la Alianza se ha fortalecido de forma simultánea y puede hacerlo más aún en el futuro.

A estos compromisos con la OTAN hay que añadir, por tanto, los derivados de la activa participación de España en el desarrollo operativo de la Unión Europea Occidental (UEO) y en la política de defensa común. Así, el Ejército de Tierra español incorporará al Cuerpo de Ejército europeo una división mecanizada. Una brigada más se incorporará a la EUROFOR, la FRR europea formada con Francia e Italia para intervenir en supuestas crisis en el Mediterráneo. La Armada y el Ejército del Aire aportarán a su vez unidades a la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), el componente aeronaval de la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR). En el futuro, España deberá comprometer también diversas unidades con la UEO de forma que se dote a esta Organización de una capacidad operativa real.

A nuestros múltiples compromisos atlánticos y europeos hay que sumar también nuestra creciente participación en operaciones de mantenimiento de la paz por todo el mundo. Cientos de oficiales españoles se encuentran destacados en diferentes operaciones de la ONU por diversos continentes:

ONUCA, ONUSAL, ONUVEH, UNTAG, UNAVEM y UNAVEM II. Pero la principal presencia exterior de nuestras Fuerzas Armadas la constituye nuestra participación en los esfuerzos de paz en la antigua Yugoslavia.

Desde hace cuatro años, tenemos desplegados en Bosnia-Herzegovina una Agrupación Táctica del Ejército de Tierra con cerca de 1.500 hombres. La Armada española participa en las operaciones de control del embargo en el Adriático, llegando a acumular en la zona dos fragatas, un petrolero y un submarino, así como en las Fuerzas de Implantación de los Acuerdos de Dayton (IFOR) con un batallón de Infantería de Marina. El Ejército del Aire participa en estos momentos con un escuadrón de aviones de combate F-18 en el marco de la OTAN.

Es de justicia destacar que los tres Ejércitos han desempeñado sus misiones en la antigua Yugoslavia con brillantez y eficacia reconocidas internacionalmente. Sin embargo, este reconocimiento no debe ocultar el hecho de que las misiones desempeñadas en la antigua Yugoslavia, pese a su reducida dimensión y a no ser misiones de combate, han puesto al límite las capacidades operativas y logísticas de las Fuerzas Armadas, prueba de las limitaciones y carencias que padecen hoy nuestros Ejércitos.

En el futuro, estos compromisos de participación de unidades españolas en fuerzas multinacionales, lejos de disminuir, pueden verse aumentados. Por un lado, está la decisión del Gobierno de participar más activamente en la OTAN, incorporando nuestras Fuerzas Armadas a la cadena de mando multinacional de la Alianza. Es seguro que el resultado de esta evolución intensificará nuestros compromisos militares con la OTAN. Por otro, el Gobierno ha mostrado también su voluntad de fortalecer la Identidad de Defensa Europea (IDE), potenciando tanto las capacidades militares europeas como la vinculación entre la UEO y la propia Unión Europea (UE). Este fortalecimiento de la IDE puede suponer a su vez, en el futuro, un aumento de nuestra responsabilidad militar en el ámbito europeo. Finalmente, el Gobierno tampoco parece querer renunciar a una activa participación de nuestras Fuerzas Armadas en futuras operaciones de paz que puedan desencadenarse bajo la autoridad de Naciones Unidas.

### *Las limitaciones legales*

Las restricciones legales a esta creciente participación de unidades españolas en fuerzas militares multinacionales son extraordinariamente laxas. Por un lado, no existen prácticamente en nuestra legislación limitaciones a la intervención de las Fuerzas Armadas más allá de nuestras fronteras.

Políticamente existe un amplio consenso entre los grupos parlamentarios mayoritarios sobre la conveniencia para nuestro país de una creciente vinculación de nuestros Ejércitos a estas unidades multinacionales.

Desde un punto de vista legislativo, no encontramos ni en la Constitución española de 1978 ni en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, reformada posteriormente por la Ley Orgánica, 1/1984, de 5 de enero, ningún tipo de regulación o límite a la participación de los Ejércitos españoles en fuerzas multinacionales en misiones fuera de nuestro territorio. Esta ausencia de limitaciones contrasta con las que padecen otras Fuerzas Armadas, como es el caso de Alemania, en el que tienen muy restringida su participación en operaciones fuera de su territorio nacional.

La única limitación que hemos encontrado, de hecho, en la legislación española, para la acción exterior de nuestros Ejércitos, viene recogida en la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, en cuyo artículo 27, punto primero, se señala textualmente:

«Las actividades de los militares de reemplazo se desarrollarán preferentemente en aquellas unidades cuyo nivel operativo, capacidad de reacción o ámbito de actuación se ajusten a la formación que se adquiere durante el Servicio Militar. Cuando excepcionalmente, unidades en las que estén destinados sean asignadas a misiones con utilización exterior de la fuerza, el Gobierno informará al Congreso de los Diputados.»

Esta limitación, aún cuando no impide que unidades en las que se encuadren tropas de reemplazo puedan ser utilizadas en misiones que puedan acarrear la utilización de la fuerza fuera de nuestras fronteras, sí introduce un carácter claramente excepcional. Esto podría llevarnos a reflexionar sobre la legalidad de encuadrar unidades militares españolas en las que se encuentren destinados soldados o marineros de reemplazo en fuerzas multinacionales que, por su naturaleza y misiones, puedan llevar a una utilización de la fuerza en el exterior con carácter de normalidad. No obstante, en la medida en que avancemos hacia un Ejército profesional, tal y como ha anunciado el Gobierno, esta polémica carecería de sentido.

Por otro lado, siempre que la incorporación de una unidad española a una fuerza multinacional implicase la firma de un tratado de cooperación con otros países, este tratado debería ser necesariamente autorizado por las Cortes Generales, ya que así lo establece expresamente el artículo 94 de la Constitución en su apartado *b)* del punto primero.

Como conclusión a todo lo anterior, podemos afirmar que no existe ningún tipo de restricción legal en la legislación vigente para la incorporación de unidades españolas a fuerzas multinacionales, salvo lo mencionado para la tropa y marinería de reemplazo. No obstante, sí conviene señalar que esta ausencia de limitación se debe en mucha mayor medida a un vacío legislativo sobre la materia que a una autorización expresa por parte de las leyes analizadas. En este sentido, podría ser conveniente que, bien a través de una norma específica, o a través de futuras normativas más amplias, de cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional, el legislador regulara con mayor precisión el marco legal de participación de nuestras Fuerzas Armadas en este tipo de unidades multinacionales, especialmente en lo que se refiere al papel a jugar por el Parlamento en el control de este tipo de compromisos.

#### *Los condicionantes políticos internos*

Más allá del marco legislativo que regula esta cuestión, podemos afirmar que en los últimos años ha existido un consenso político bastante amplio que sustentaba la participación española en este tipo de fuerzas militares multinacionales. No obstante, conviene introducir algunos matices a este consenso básico, en función de los distintos marcos institucionales a los que nos refiramos.

En primer lugar, el consenso político más amplio y sólido se produce respecto a la participación de las fuerzas multinacionales en operaciones de mantenimiento de la paz. Ninguna de las fuerzas políticas españolas con representación parlamentaria ha opuesto, en ninguno de los casos en los que nuestras Fuerzas Armadas han participado en misiones internacionales de pacificación, ningún tipo de objeción u oposición. Es más, ha habido, en términos muy generales, una valoración política extraordinariamente positiva en la práctica totalidad de los casos. Este consenso ni siquiera se ha resquebrajado en operaciones como la de Bosnia-Herzegovina, que han causado un importante número de bajas entre nuestros soldados.

En lo que se refiere a unidades vinculadas a la UEO, EUROCUERPO, EUROMARFOR y EUROFOR, el acuerdo entre las fuerzas políticas ha sido también bastante amplio y firme; el compromiso de prácticamente todos los partidos democráticos españoles con el proceso de integración europea, generando un marco estable que incluye también todos los esfuerzos realizados en el campo de la defensa y la seguridad.

Finalmente, en lo que se refiere a las condiciones en las que participan grandes unidades españolas en la Estructura Militar Integrada (EMI) de la OTAN, los desencuentros son algo mayores. La cláusula establecida en el referéndum sobre la OTAN, celebrado en el año 1986, según la cual España no se integraría en la EMI de la Alianza, ha permitido diversas y divergentes interpretaciones políticas. A pesar del carácter no vinculante del referéndum, el anterior Gobierno socialista ha tratado en todo momento de ser coherente con las condiciones impuestas en el mismo. Sin embargo, otros partidos, como es el caso de Izquierda Unida, han defendido que el modelo práctico de integración de España en la OTAN ha sobrepasado ampliamente los límites impuestos por el referéndum.

Esta polémica podrá avivarse aún más tras la decisión del actual Gobierno del Partido Popular de buscar una más activa participación de España en la OTAN. No obstante, convendría precisar que el debate actual sobre la posible incorporación de España a la cadena de mando multinacional de la Alianza es un debate que tiene poco que ver con el debate anterior, sobre la integración de nuestro país en la EMI; ni España se encontraba en el año 1986 en el grado de integración en que hoy se encuentra en las distintas estructuras de defensa europeas e internacionales, ni la OTAN era en 1986, cuando aún existía el Pacto de Varsovia, la misma Organización que es hoy en día. Esperemos que el necesario consenso que debe existir, para poder adoptar una decisión de Estado de esta importancia, pueda alcanzarse en los próximos meses.

### **La opinión pública**

La opinión pública puede suponer también un freno o un impulso a la participación de las Fuerzas Armadas españolas en unidades y estructuras militares multinacionales. Es más, la carencia de una tradición, en nuestra historia reciente, de implicación exterior de nuestros Ejércitos genera incógnitas sobre la reacción social ante determinados compromisos internacionales que pueda asumir nuestro país en el campo de la defensa y la seguridad.

En este sentido, analizaremos tres factores sociológicos principales. En primer lugar, la posición de nuestra opinión pública respecto a los compromisos militares que podamos adquirir en el marco de la OTAN. En segundo término, la valoración que hacen los españoles de las distintas iniciativas que están surgiendo en el campo de la defensa europea y, finalmente, la

opinión de nuestra sociedad ante la participación de tropas españolas en operaciones militares que ocurren más allá de nuestras fronteras.

### *La OTAN*

La polémica que acompañó a la integración de España en la OTAN, especialmente a raíz del referéndum convocado por el Gobierno socialista en el año 1986, para decidir nuestra permanencia en la Alianza, ha ido apaciguándose tras los graves acontecimientos estratégicos acontecidos en Europa en los últimos años. Hoy puede observarse una tendencia en la opinión pública española, aún manifestada con cierta timidez, de mayor aceptación de una más activa participación de nuestro país en la Alianza Atlántica.

A principios de la década actual, las opiniones favorables y contrarias a la permanencia de España en la OTAN se encontraban muy equilibradas. Por el contrario, en 1995, un informe del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), sobre opinión pública y política exterior, pone de manifiesto un claro predominio de las posturas favorables a la OTAN, que alcanza el 45% de los consultados frente a sólo un 35% que continúa siendo partidario de abandonar la Organización.

Esta tendencia positiva se ve además reforzada por el hecho de que es precisamente en el grupo de los jóvenes donde se observa una evolución más positiva respecto a la Alianza, mientras que esta evolución no se produce en los otros grupos de edad. Además, observamos el hecho de que, en el conjunto de la población, las opiniones contrarias a nuestra participación en la OTAN tienden a decrecer, mientras las favorables se mantienen constantes.

En definitiva, la tendencia de nuestra opinión pública va siendo claramente favorable a las posiciones que defienden la permanencia de España en la OTAN, aludiendo a las ventajas que trae consigo para nuestra seguridad y para la defensa europea. Esta tendencia puede facilitar enormemente el camino emprendido por el actual Gobierno hacia una más activa participación de nuestro país en la cadena de mando multinacional de la nueva OTAN que comienza a vislumbrarse.

### LA DEFENSA EUROPEA

La opinión pública española ha percibido siempre con menor recelo la participación de nuestro país en las distintas iniciativas de defensa y seguri-

dad, que han aparecido en el marco europeo, que aquellas que lo hacían en el de la OTAN. Al contrario que nuestra integración en la Alianza, nuestra plena y activa incorporación a la UEO, al EUROCUERPO, a la EUROFOR o a la EUROMARFOR, no han planteado apenas ningún rechazo entre nuestros ciudadanos.

Sin embargo, esta ausencia de rechazo puede explicarse en buena medida como consecuencia de que la participación de nuestros Ejércitos en todas estas fuerzas multinacionales está pasando de forma casi inadvertida para nuestra opinión pública. Nuestros ciudadanos han estado mucho más interesados en estos últimos años por la situación de nuestras tropas en Bosnia, como veremos más adelante, que por las iniciativas que el Gobierno ha tenido respecto a la defensa europea.

Esta aparente indiferencia de nuestra opinión pública, respecto a la participación en las estructuras de defensa europeas, no debe ocultarnos el hecho de que la sociedad española sigue manifestando un deseo mayoritario por contar con una defensa conjunta, que permita a Europa ejercer un mayor liderazgo en la política internacional. En cualquier caso, la opción por una defensa conjunta europea es cada vez más popular: en el año 1992 estaban a favor de esa integración el 41,8% de los encuestados, mientras que en 1995 ese porcentaje se ha elevado hasta el 49%.

Finalmente, podemos destacar que cuanto mayor es el nivel de estudios, mayor es el apoyo a iniciativas de defensa conjunta y a la participación de nuestro país en fuerzas multinacionales. Por el contrario, las personas con menor nivel educativo, y situadas más en los extremos del espectro político, tienden a ser más nacionalistas en materia de defensa.

### *La presencia de tropas españolas en el exterior*

La participación española en operaciones militares fuera de nuestro territorio es un hecho poco frecuente en nuestra historia contemporánea, si obviamos los conflictos en el norte de África. Esta falta de experiencia internacional podría haber provocado en nuestra población un rechazo mayoritario a la participación de nuestros Ejércitos en operaciones internacionales. Por el contrario, la aprobación de la sociedad a estas operaciones ha sido mayoritaria. Este apoyo exige, sin embargo, tres matizaciones: nuestra presencia en Bosnia-Herzegovina ha sido mayor que nuestra participación en la guerra del Golfo, las operaciones de carácter humani-

tario tienden a ser mucho mejor aceptadas que las operaciones de combate y, en cualquiera de los casos, la opinión pública demanda que los soldados que participan en estas misiones sean siempre profesionales.

El conflicto del golfo Pérsico hizo que militares españoles, tanto profesionales como de reemplazo, actuaran después de mucho tiempo en el exterior. Esta participación de buques de la Armada en el bloqueo económico a Irak, y de la Brigada Paracaidista en la posterior operación de ayuda humanitaria a los refugiados kurdos, acaparó una enorme atención en la Sociedad no exenta de una fuerte polémica.

Pese a esta controversia social, el informe anual del INCIPE, sobre «La opinión pública española y la política exterior de 1991», muestra que las posturas favorables a la intervención española en el conflicto del Golfo superaron a las opuestas. Según este Instituto, «el 48% de los entrevistados se mostró favorable, mientras que el 35,4% se declaró contrario». La opinión favorable entre el colectivo que el mismo Instituto denominan «líderes» es mucho más elevada, 76,7%, debido a que, según su criterio, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en el Golfo tuvo repercusiones sumamente positivas para nuestro país.

El apoyo de la población a la operación de ayuda a los refugiados kurdos es mayor que a la presencia de nuestros buques de guerra en el Golfo. Así, mientras que el 58,6% de los ciudadanos se mostraba partidario de enviar tropas con esta misión, sólo el 32,8% estuvo en desacuerdo. Este hecho nos refuerza en la idea de que la opinión pública española es más favorable a las intervenciones exteriores de carácter humanitario que hacia las acciones militares directas. Tenemos que destacar también el hecho de que la oposición a nuestra participación en el conflicto del Golfo ha disminuido de forma apreciable con el paso del tiempo. Así, si en el año 1991 el 35,4% consideraba que esta participación había tenido repercusiones desfavorables para nuestro país, mientras que en 1992 ese porcentaje había descendido hasta el 31,1%.

En relación con la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la pacificación de la antigua Yugoslavia, las opiniones favorables continuaban siendo mayoritarias, pero con un notable descenso respecto al apoyo recibido por la operación de ayuda a los refugiados kurdos. Así, el 45,6% de los entrevistados estarían a favor de mandar tropas para ayudar a la ONU en Yugoslavia, mientras que el 38,5% se declaraba en contra. La posición de

los líderes era favorable de forma casi unánime, el 95,2% se mostraba partidario de enviar tropas a la antigua Yugoslavia bajo bandera de la ONU (2).

Este grado de apoyo inicial a nuestra misión en Bosnia-Herzegovina se ha mantenido prácticamente inalterado desde el año 1992 hasta nuestros días. En el año 1995, el porcentaje de los que seguían mostrándose favorables seguía estabilizado en un 47%. Sin embargo, con el paso de tiempo comenzaba a notarse un creciente «cansancio» de la opinión pública respecto a la presencia de tropas españolas en el conflicto. Este agotamiento se ponía claramente de manifiesto en dos datos. En primer lugar, las opiniones negativas a nuestra participación en la operación habían crecido sustancialmente en ese mismo periodo, desde el 32,8% en el año 1991 hasta el 46,1% en el año 1995, hasta el punto de que, en este último año, las opiniones negativas y las positivas se habían nivelado justo en el momento en que se producen heridos y bajas en nuestras Fuerzas Armadas allí destacadas. En segundo lugar, al margen de la valoración sobre la presencia de nuestras tropas desde el inicio del conflicto, se hacía más evidente una opinión, cada vez más generalizada entre la población española, que exigía el regreso inmediato de nuestros soldados a casa. Así, según una encuesta de *Demoscopia*, publicada por *El País* el día 19 de diciembre del año 1994, el 59% de los españoles eran partidarios del regreso inmediato de las tropas, mientras que el sólo el 33% optaba por su permanencia.

Es destacable también en este punto el divorcio de opinión que existe entre el colectivo denominado «líderes» y la opinión pública en general. La opinión de los líderes es siempre mucho más favorable a la participación de tropas españolas en misiones internacionales que la opinión del conjunto de la población. Así, según esta última encuesta del año 1995, el 65,5% de los líderes era partidario de mantener nuestra presencia en Bosnia hasta el final del conflicto, mientras que en el conjunto de la población ese porcentaje no llegaba al 30,7%. Este divorcio puede estar motivado por la ausencia de liderazgo de nuestras clases dirigentes sobre las cuestiones que tienen que ver con nuestra defensa y seguridad.

Como conclusión, podemos afirmar que el apoyo de la opinión pública a la participación de las Fuerzas Armadas españolas en unidades u operaciones multinacionales dependerá del objetivo que se pretenda en cada caso,

---

(2) CAMPO, S. DEL. «La opinión pública española y la política exterior», pp. 116 a 199. Informe INCIPE 1992, Tecnos, Madrid 1992.

así como las circunstancias que rodeen cualquier intervención en el exterior. Sin embargo, como señala Salustiano del Campo:

«El envío indiscriminado de tropas españolas al exterior no concita un consenso suficientemente amplio y sólido como para plantear una postura clara y sin excepciones a tal tipo de participación militar.»

### *Las restricciones económicas*

La principal limitación que tiene nuestro país en el proceso actual de participación en fuerzas multinacionales es la escasez de su presupuesto de Defensa. Es más, nuestro país mantiene en los últimos años un peligroso divorcio entre el número y la trascendencia de los compromisos militares que adquiere en el exterior y los constantes recortes que aplica internamente al gasto militar. Si esta contradicción se mantiene por mucho más tiempo, será difícil que España pueda hacer frente razonablemente a todos los compromisos adquiridos.

España es de hecho el país europeo que realiza un menor esfuerzo económico en defensa, si exceptuamos a Luxemburgo. En el año 1993 España gastaba en defensa, según estimaciones de la OTAN, un 1,5% de su Producto Interior Bruto (PIB), frente al 2,42 de media en el resto de los socios de la UEO. La divergencia del presupuesto militar español respecto a sus socios y aliados se ha incrementado además en los últimos años. Así, en el periodo 1985-1989, la diferencia entre el esfuerzo en defensa español y la media de la UEO se situaba en seis décimas del PIB, mientras que hoy es de un punto. Esta reducción de nuestro esfuerzo en defensa ha impedido la modernización del material que debería haber acompañado al proceso de reducción de efectivos. Como consecuencia de ello, nuestros Ejércitos son hoy más reducidos, pero en muchos aspectos también menos operativos, cuadro 1.

**Cuadro 1.— Gasto militar.**

<i>Países</i>	<i>Presupuesto de Defensa (millones de dólares) (a)</i>	<i>Gasto militar PIB (porcentaje)</i>	<i>Gasto militar (per cápita)</i>
Alemania	33.380	2,0	10.251
Francia	34.870	3,4	10.646
Italia	19.890	2,0	8.815
Reino Unido	42.330	4,0	9.011
España	7.680	1,5	5.371

a) Se emplea el presupuesto de cada país según datos del *Balance Militar 1993-1994*.

Fuente: Defence Expenditures of nato Countries 1970-1993, *Atlantic News*.

Este cuadro pone de manifiesto que España gasta la sexta parte que el Reino Unido en mantener unas Fuerzas Armadas un 40% más reducidas, y una quinta parte que Francia o Alemania para mantener unos Ejércitos un 50% menores en su dimensión. El esfuerzo en defensa español es, en términos económicos, próximo a la tercera parte del que realiza el Reino Unido, menos de la mitad del que realiza Francia y cinco décimas inferior al de Alemania e Italia. Considerando que el modelo de Fuerzas Armadas aprobado por el Congreso de los Diputados estimaba en el 2% del PIB el mínimo necesario para desarrollar unos Ejércitos de 180.000 hombres, estas cifras dan buena idea del enorme déficit económico que hoy padece nuestra defensa. Esta escasez presupuestaria está provocando una doble deficiencia: carencias importantes en el material de las Fuerzas Armadas y una preocupante caída de la operatividad en los últimos años.

Un análisis meramente cuantitativo del armamento disponible en las distintas Fuerzas Armadas europeas contribuye a darnos una idea de cuál es hoy la posición militar relativa de nuestro país en ese contexto. Sin embargo, es preciso aclarar que las diferencias cualitativas dentro de un mismo tipo de material resultan determinantes a la hora de evaluar las capacidades operativas reales de unas Fuerzas Armadas. En segundo término, para evaluar la operatividad de un ejército no basta con analizar la cantidad y calidad de su material, sino también su nivel de adiestramiento, sus sistemas de comunicaciones, mando, control e inteligencia, la formación y moral de su personal y la doctrina de empleo de sus fuerzas. Las conclusiones que podamos obtener serán además diferentes para cada Ejército.

La comparación numérica de los principales sistemas de armas de nuestro Ejército de Tierra con el de los principales socios europeos encubre su evidente inferioridad cualitativa frente a los otros Ejércitos, a pesar de las lagunas que pueden observarse en el número de algunos de los elementos de combate esenciales. Es más, buena parte del material de nuestra fuerza terrestre ha sobrepasado su vida operativa y resulta obsoleto tecnológicamente, cuadro 2.

El arma acorazada es un buen ejemplo de esa inferioridad cualitativa. El Ejército de Tierra, con más de 1.000 carros de combate, supera a Francia o el Reino Unido. Sin embargo, nuestros carros son de cinco tipos diferentes, muchos de ellos hace décadas que fueron dados de baja en otros Ejércitos y su estado operativo no siempre es adecuado. La incorporación del *Leopard II* paliará en buena medida esta situación, aunque por el momento los 108 carros que nos alquila Alemania sólo sirven para ampliar aún más nuestro desmesurado catálogo de carros. Algo parecido puede

**Cuadro 2. — Armamento terrestre.**

Armamento	Países				
	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	España
Carros de combate	4.778	1.013	1.210	1.126	1.148
Transportes acorazados	3.117	4.099	3.683	3.585	2.000
Vehículos de combate de infantería	3.096	816	0	957	0
Piezas de artillería	429	401	944	297	634
Artillería autopropulsada	794	351	286	119	180
Misiles anticarro	3.668	1.600	1.432	1.187	461
Lanzaderas múltiples	157	57	18	63	0
Cañones antiaéreos	2.410	1.242	406	0	695
Misiles antiaéreos	799	499	271	502	78
Helicópteros de ataque	205	170	0	0	26

Fuente: *Balance Militar 1993-1994.*

ocurrir con nuestros transportes acorazados, que sólo bien entrado en el siglo XXI podrán ser sustituidos por el vehículo de combate de infantería *Pizarro*, fabricado por Santa Bárbara. Todas estas deficiencias explican en buena medida la demora que ha debido negociar España para la incorporación efectiva de su división mecanizada al EUROCUERPO.

En artillería la situación no es mucho mejor. Tenemos más piezas de artillería que Alemania, que Francia y que el Reino Unido, pero mucha menos artillería autopropulsada que todos ellos. Nos sobran viejas piezas de artillería remolcada y nos faltan modernas piezas autopropulsadas. Nuestra inferioridad es aún mayor en sistemas guiados contra carros, donde tenemos ocho veces menos misiles que Alemania y menos de la mitad que Italia, aunque nuestra escasez de misiles antiaéreos es quizá la más llamativa de todas cuantas comparaciones podamos realizar con otros países. Contamos con la décima parte de misiles antiaéreos que Alemania y menos de la tercera parte que Italia. Finalmente, nuestros helicópteros de ataque son escasos y están muy desfasados.

La Armada representa el caso contrario al Ejército de Tierra. En la comparación europea observamos que su volumen es inferior al que sería aconsejable para un país de nuestra dimensión y con intereses navales tan evidentes —una Península con dos Archipiélagos y dos ciudades en otro continente. Sin embargo, su elevado tonelaje por barco nos da idea de que es una Armada con vocación oceánica y, pese a algunas deficiencias cualitativas graves, plenamente equiparable al resto de las Marinas europeas, cuadro 3, p. 144.

**Cuadro 3.— Medios navales**

Armamento	Países				
	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	España
Buques de combate (a)	112	110	68	118	68
Tonelaje de combate	78.900	268.800	121.000	324.300	100.700
Complemento de combate	6.680	13.830	9.510	15.130	7.020
Tonelaje de combate equivalente (b)	81.500	228.600	124.200	278.800	103.500

a) Como buques de combate incluimos los siguientes tipos: submarinos, portaaviones, fragatas, patrulleros de altura, guerra de minas y buques anfibios.

b) Ajuste realizado por *Jane's Fighting Ships* según la estructura de flota.

Fuente: *Balance Militar 1993-1994* y *Jane's Fighting Ships 1992-1993*.

Las principales preocupaciones que surgen en torno a la Armada son, por tanto, las dificultades que encuentra para mantener operativos todos sus efectivos navales y la imposibilidad no ya de aumentar su potencia, sino simplemente de mantener su dimensión actual en el futuro.

Finalmente, el Ejército del Aire español es el que resulta más desproporcionado en su entidad cuando se compara nuestra estructura de fuerzas con la de otros países. España tiene cinco veces menos aviones de combate que Francia y cuatro veces menos que Alemania o el Reino Unido. También Italia nos dobla en el número de aviones. Estas cifras ponen de manifiesto una clara inferioridad de nuestra arma aérea en el contexto europeo, aunque hayamos de reconocer que la calidad de su material y la capacidad de su personal se encuentre a la altura de las mejores fuerzas aéreas europeas, cuadro 4.

Pero a efectos de nuestra participación en fuerzas multinacionales, más grave que nuestras limitaciones en armamento y material resultan los problemas operativos ocasionados por los recortes presupuestarios acumulados en los últimos cinco años. Es más, los sistemas de armas modernos de los que hoy disponen nuestras Fuerzas Armadas —el Grupo Aeronaval de Combate de la Armada o los 70 EF-18 del Ejército del Aire— son fruto en gran medida del esfuerzo realizado en la primera parte de la década de los años ochenta. Por el contrario, la drástica reducción experimentada por nuestro gasto militar en los años noventa está comprometiendo el poder mantener plenamente operativo ese material.

El gasto en defensa en España se ha reducido en los últimos cinco años en más de un 22%. Esta importante reducción ha tenido efectos muy dra-

**Cuadro 4. — Medios aéreos.**

Armamento	Países				
	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	España
Aviones de combate	617	796	527	527	150
Aviones cisternas	0	11	23	23	8
Aviones guerra electrónica	12	10	20	20	2

Fuente: Balance Militar 1993-1994 y Jane's Fighting Ships 1992-1993.

máticos en la operatividad y en la capacidad de modernización de nuestras Fuerzas Armadas.

El Ejército de Tierra dispone actualmente de un 30% menos del combustible que utilizó en el año 1990, realiza una tercera parte de las adquisiciones de munición presupuestadas en ese mismo año y continúa teniendo congelados sus fondos de mantenimiento de material por quinto año consecutivo, lo que en términos reales se traduce en una caída del sostenimiento del 22,4%. Todo esto sólo puede interpretarse como una disminución muy sustancial de la actividad y el adiestramiento del Ejército en los últimos cinco años. Si a todos estos datos unimos el recorte adicional efectuado, el Ejército de Tierra agudizará en el año 1996 con toda seguridad la fuerte caída de la operatividad que venía soportando en los últimos cinco años.

La situación de la Armada será aún peor que la del Ejército de Tierra en lo que se refiere a los gastos de funcionamiento. Así, la Armada disponía en créditos inicialmente previstos para el ejercicio del año 1996 de menos de la tercera parte del carburante del que disponía en 1990. La dotación para municiones se reducía a la mitad que en el año 1994 y a una octava parte de lo presupuestado en el año 1990 para este fin. Los Programas de Mantenimiento y Aprovisionamiento de Armamento y Material descendían en 1996 en un 16,3% respecto al año 1994, a pesar de que el jefe de Estado Mayor ya señaló en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del año anterior que lo presupuestado era claramente insuficiente. Como resultado de todo esto, la Armada dispondría para mantener y aprovisionar la Flota en el año 1996 de menos de la mitad de los fondos de los que disponía en el año 1990. Para terminar, no se gastaba una sola peseta en misiles por tercer año consecutivo, por lo que el adiestramiento tendría que hacerse, un año más, a costa de sacrificar la reserva de guerra o simplemente no hacerse.

Finalmente, el estado de la operatividad en el Ejército del Aire es igualmente dramático. De hecho, el Ejército del Aire era el único que disminuía, en casi un 15%, su dotación para combustible en el presupuesto inicialmente aprobado. Es más que probable que el posterior recorte presupuestario le haya obligado a hacerlo aún en mayor cuantía. La Fuerza Aérea reducía también su programa de Mantenimiento de Armamento y Material en un 8,2%, a pesar de haber incrementado su flota con 20 nuevos aviones de combate y de que su jefe de Estado Mayor señalara ante la Comisión de Defensa del Congreso que para el año 1994 tenía en este Programa un déficit de 8.000 millones y que sólo habría dotación para mantener la mitad de las flotas operativas del Ejército del Aire. El hecho es que el Ejército del Aire dispone en el año 1996 de menos de la mitad del dinero que tenía en 1990 para el mantenimiento de sus sistemas de armas. Por otro lado, disminuye también el presupuesto para mantenimiento de infraestructura, pese al esfuerzo adicional que supone hacerse cargo de las instalaciones de Torrejón y Zaragoza, desalojadas por la Fuerza Aérea de Estados Unidos.

En definitiva, la integración de España en las diferentes fuerzas multinacionales que se han puesto en marcha en Europa, tras el final de la guerra fría, han otorgado un peso y un protagonismo a nuestro país en el campo de la seguridad que probablemente no podríamos haber alcanzado en ningún otro aspecto de la integración europea. Sin embargo, la caída constante de nuestros presupuestos militares hará difícil que España pueda salir airoso de este excesivamente pesado conjunto de responsabilidades. Pocas cosas nos separarían más de la UE y desprestigiarían la acción exterior de nuestro país que el tener que «desengancharnos» progresivamente de las iniciativas de defensa hoy emergentes en el continente, como consecuencia de la dramática carencia de recursos que padecen nuestras Fuerzas Armadas.

## **Conclusión**

La plena incorporación de España a las estructuras de defensa y seguridad europeas ha traído consigo una activa participación en diversas fuerzas multinacionales. Un marco legal suficientemente amplio y flexible, un consenso político básico entre todas las fuerzas parlamentarias y un apoyo decidido por parte de la opinión pública a todo este tipo de iniciativas son todos ellos factores que han facilitado y han contribuido a este proceso de internacionalización de nuestras Fuerzas Armadas.

El único factor extramilitar que puede actuar como un freno para esta activa participación de nuestros Ejércitos en fuerzas de carácter multinacional es el económico-presupuestario. En efecto, el hecho de que la integración de España en estas iniciativas se haya producido simultáneamente a un proceso de fuerte reducción de nuestro gasto militar puede no sólo impedir adquirir nuevos compromisos de fuerzas, sino poner en evidencia la falta de capacidad de nuestras Fuerzas Armadas para mantener en el futuro los compromisos ya adquiridos anteriormente.