

La política de defensa y seguridad en España

Rafael GRASA

*Profesor Titular de Relaciones Internacionales,
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).*

Profesor de la Fundació CIDOB.

*Coordinador-Secretario del Centre d'Estudis
de la Pau i el Desarmament de la UAB*

El año 1990 ha cerrado una década, la de los años ochenta, especialmente significativa y densa para la política de seguridad y de defensa españolas, marcada desde su inicio por la decisión gubernamental de ingresar en la Alianza Atlántica, y cuya actividad principal —a modo de balance— podría sintetizarse con dos términos recurrentes en los textos y declaraciones oficiales, *unificar* y *homologar*. La *unificación* es quizá la pauta básica que subyace a la organización y estructuración del Ministerio y de la defensa nacional emprendida durante estos diez años, es decir, a los aspectos más específicamente internos de la política de defensa y de seguridad: reestructuración de cuerpos y escalas, remodelación de la enseñanza militar, rediseño de los criterios administrativos y procedimientos operativos, incremento del carácter inter-ejército de las Fuerzas Armadas (FAS)... La *homologación*, por su parte, ha constituido la clave de la dimensión internacional de nuestra política exterior y de seguridad, o lo que es lo mismo, de la reubicación de España en el sistema internacional, en particular en los organismos político-militares del bloque occidental (Barbé, 1990:114), aunque a menudo ha servido también de fundamento y justificación de parte de la modernización y unificación de la estructura de la defensa.¹

¿Supondrá el inicio de la década de los noventa un cambio de esas dos pautas genéricas? El análisis de lo sucedido en 1990 nos permitirá establecer algunas constataciones que contribuyan no tanto a responder categóricamente al interrogante, algo todavía imposible, como a señalar las líneas de tendencia ya observables, así como algunos lastres y dificultades.

Una mirada global

Globalmente, la unificación y la homologación, de la mano de un inacabado proceso de semialineamiento² (basado en la estrecha vinculación de la contribución militar a la OTAN con la relación bilateral con los Estados Unidos, así como en un reiterado aplazamiento para después de los detalles de la aportación militar a

1. Es decir, ha servido para explicar la necesidad de permanecer en la OTAN o entrar en la UEO, pero también para referirse a la oportunidad de cambios muy significativos de la estructura de la defensa como la creación del Jefe de Estado Mayor de la Defensa y la definición de sus competencias (Serra, 1990a:204).

2. Uso el concepto de «semialineamiento», de acuerdo con Orvik (1985), para aludir a la postura de países formalmente alineados y miembros de la Alianza Atlántica que se reservan empero ciertos derechos respecto de su grado de participación, emplazamiento de armas nucleares, localización de bases y tropas extranjeras... Para su aplicación al caso español, desde diferentes perspectivas, véanse Snyder (1988), Grasa (1989b), Grasa (1990), Rodrigo (1990).

las organizaciones del bloque occidental),³ han seguido siendo las tendencias dominantes. Ello se pone de manifiesto en la continuidad constatable en las actividades relativas al planeamiento de la defensa, la política de empleo de fuerzas y materiales, la política de personal y de organización de la defensa, la política de adquisiciones, la política de despliegue de efectivos humanos y equipos, e incluso en la «política» de declaraciones y en buena parte de la dimensión internacional de la política de seguridad y defensa.

Se observa en concreto que la continuidad en el proceso de homologación y unificación constituye el rasgo común de desarrollos de 1990 tan dispares como los siguientes: la aprobación de un nuevo Plan Estratégico Conjunto⁴ (PEC) en octubre de 1990, la designación de una nueva Junta de Jefes de Estado Mayor, modificaciones en la estructura y organigrama del Ministerio de Defensa al crearse una Secretaría de Estado para la Administración Militar (SEDAM),⁵ la aplicación y desarrollo de la Ley del Personal Militar Profesional,⁶ la elaboración de otros reglamentos en el área de personal, la potenciación e incremento del porcentaje del presupuesto de defensa dedicado a investigación y desarrollo (I + D), la atención prestada al Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial (INTA) y a sus programas, la lenta negociación de los acuerdos de coordinación militar con la OTAN, la modernización de los equipos de los Ejércitos, etc.

Esa continuidad en la búsqueda de unificación y homologación comparte en algunos casos elementos positivos y negativos, en particular a propósito del nuevo PEC, previsto para el periodo 1991-1996. La unificación, en sentido positivo, se percibe en el avance que en su elaboración se ha producido en la «doctrina de la acción conjunta», al haber participado por vez primera todos los organismos del Ministerio (o sea, los órganos centrales y los Ejércitos). Sin embargo, ello ha encorse-

tado probablemente el proceso, pues si bien se contemplan aspectos —como la reducción de efectivos y la concentración de fuerzas del Ejército en un menor número de unidades— que se compadecen bien con la nueva situación europea, el «concepto estratégico» es a grandes rasgos (Florensa, 1990:12) el anterior. Ello significa probablemente que las «necesidades de los mandos operativos» —donde se reflejan los requerimientos de fuerzas, los medios e infraestructuras de apoyo necesarias para cumplir las misiones asignadas— son también muy semejantes y por consiguiente enormemente deudoras de una situación internacional ya superada, al menos respecto de la centralidad de la amenaza derivada del enfrentamiento Este/Oeste. Todo ello obligará probablemente a revisarlo el año próximo.

A título de síntesis del papel de la continuidad, incluso una novedad destacada como tal por cargos de Exteriores y Defensa, la firma del primer acuerdo de desarme en que participa España a lo largo de su historia —el tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE)—, sirvió para señalar que suponía un paso más en la normalización y homologación del país «como miembro del concierto europeo y mundial de naciones».⁷

Quedan, empero, diversos problemas irresueltos que se arrastran desde hace años, en particular a propósito del servicio militar y la correcta utilización de bienes militares. Al aflorar ante la opinión pública aspectos de esos problemas resulta evidente que aún hay esferas de la dimensión militar de la política de defensa en las que la homologación con los aliados está todavía lejana:⁸ porcentaje de accidentes y suicidios entre conscriptos, utilización de los soldados en tareas ajenas al servicio militar, denuncias de tratos denigrantes,⁹ inexistencia de un estatuto de derechos y obligaciones del soldado,¹⁰ granjas u otras actividades económicas ilegales¹¹ practi-

3. Lo que después se llama modelo «aparquemos las complicaciones y dejemos los detalles para después».

4. Un PEC que no parece tener en cuenta, al menos suficientemente, la difuminación de la amenaza soviética y la nueva situación europea. La razón que se alega es que el largo proceso de elaboración (las primeras estimaciones, arranque del proceso, se habrían hecho en 1986) y la situación de incertidumbre acerca de la evolución de la política de seguridad en Europa no permitirán ni siquiera prever con exactitud el resultado final de las negociaciones CFE.

5. Se creó mediante el Real Decreto 619/90 (BOE del 22 de mayo de 1990) para potenciar la «preparación, dirección y desarrollo de la política de personal, enseñanza y servicio militar». El titular del nuevo cargo es Gustavo Suárez Pertierra, que hasta el 18 de mayo había sido subsecretario del Ministerio. El mismo decreto elevó también a rango de Dirección General del Servicio Militar la antigua Subdirección, estableciendo tres nuevas Subdirecciones (Estudios y Planes, Reclutamiento, Prestación del Servicio Militar), nombrándose a Laureano García director general.

6. Aprobada en 1989, entró en vigor el 1 de enero de 1990.

7. Según declaraciones del director general de Seguridad y Desarme del Ministerio de Exteriores, Carlos Miranda, recogidas en *El País* (9 y 17 de noviembre de 1990).

8. Sin embargo, desde hace años menudean entre los actos de control de la política de defensa y seguridad de los parlamentarios españoles los relativos a esos temas u otros afines.

9. Véase para los tres asuntos citados APDH (1990:91-93; 115-117).

10. Probablemente se solventará durante la presente legislatura, al manifestarse un claro consenso afirmativo ante la petición de que se regule el marco jurídico en que ha de realizarse la prestación del servicio militar hecha por Álvaro Gil Robles, en su calidad de Defensor del Pueblo, en su comparecencia ante la ponencia de la Comisión de Defensa del Congreso encargada de elaborar un dictamen sobre «El modelo de fuerzas armadas en su conexión con el servicio militar» (Gil Robles, 1990:15).

11. Véase, por ejemplo, la contestación de Narcís Serra a la pregunta acerca de la granja ilegal en la prisión militar de Alcalá de Henares (Serra, 1990d).

cadadas en organismos militares, uso de aviones de las Fuerzas Aéreas para cometidos privados...

No obstante, la evolución de la opinión pública española respecto del servicio militar parece coincidir con pautas genéricas europeo-occidentales de crisis de legitimidad a propósito de las Fuerzas Armadas. De ahí que diversos expertos que fueron llamados a comparecer ante la ponencia¹² sobre la relación entre FAS y servicio militar insistieran en que el alto nivel de objetivos de conciencia¹³ y la notoria disminución del porcentaje de aceptación del servicio militar obligatorio podían interpretarse también en España como síntomas de una crisis de los principios legitimadores que sustentan y justifican la conscripción forzosa y de una crisis social que incide en las motivaciones de los reclutas. No extraña pues que expertos y ponentes hayan coincidido en primar tres aspectos en sus análisis: las circunstancias y problemas del actual modelo de FAS, la situación internacional y las perspectivas de nuevos desarrollos en el campo de la seguridad europea y las diversas opciones encaminadas a lograr un servicio militar más operativo. Sea como fuere, se trata de un tema que debe zanjarse en esta legislatura.

En cuanto a las novedades, pueden destacarse las siguientes: 1) la participación de efectivos militares españoles allende de las fronteras [en Namibia y Centroamérica, en misiones de mantenimiento de la paz bajo mandato de las Naciones Unidas;¹⁴ en el bloqueo decidido y organizado por una veintena de países para garantizar el embargo a Irak acordado por el Consejo de Seguridad, bajo coordinación de la Unión Europea Occidental (UEO)]; 2) la concesión de autorizaciones casi indiscriminadas a EE.UU. para el uso de las bases aéreas de Morón, Torrejón y Zaragoza en el conflicto

del Golfo; 3) un nítido cambio de énfasis en la presentación de los objetivos y áreas prioritarias de la política exterior, de seguridad y de defensa española, con una mayor presencia en el discurso de motivos como la globalidad, la interdependencia, o las dimensiones regionales —en particular mediterráneas—¹⁵ de las políticas acerca de Europa. Dicho de otra manera, un debilitamiento del argumento de la homologación con Europa occidental en favor de la constatación de que la seguridad es indivisible y debe ser compartida, pero no sólo entre y con los socios comunitarios y otánicos.

Pues bien, si dejamos de lado la participación en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las *claves* para explicar las restantes novedades tienen que ver con dos factores entrelazados: a) la *reacción*, algo tardía, al *desplazamiento del eje* y del centro de interés de la *Comunidad Europea* más hacia el este y el centro del continente, que desencajó numerosas piezas de la política exterior y de seguridad española, articuladas en torno a la aspiración de ser uno de los motores de la integración europeo-occidental; b) el *pago aplazado* de la peculiar forma de semialineamiento española, las deudas acumuladas con los aliados por la tolerancia tácita de algunos comportamientos de *freerider*, así como la restricción del margen de maniobra derivada de tener pendientes negociaciones para definir la aportación militar a la OTAN totalmente a contrapelo con la presumible evolución de ésta y del sistema internacional. Restricción, pues, del margen de maniobra, pero también debilidad del que se sabe parcialmente en falso por el volumen de las deudas contraídas y los compromisos pendientes, es decir, acuerdos de coordinación y planes operativos que los desarrollen misión por misión.

Ambas claves ayudan a explicar las razones por las que, a diferencia de lo que sucedió durante el franquismo (por ejemplo, en 1970 y 1973), esta vez se ha autorizado el uso de las bases para intervenir en una zona situada fuera del área cubierta por el Tratado de Washington y el Convenio bilateral, con una intensidad altísima,¹⁶ ofreciendo un apoyo logístico de primerísima magnitud y arriesgando la credibilidad de la política hacia el mundo árabe. ¿Por qué se dijo no en ocasiones relativamente semejantes y sí en agosto de 1990? Si se descarta por inconsistente la confusionaria justificación inicial («se autorizan en el marco y de acuerdo con lo establecido en el Convenio de 1988»),¹⁷

12. La ponencia se creó en el seno de la Comisión de Defensa del Congreso y debe remitir su dictamen al Pleno de la Cámara, con la vista puesta en la futura Ley del Servicio Militar. Fueron llamados a comparecer el secretario de Estado para la Administración Militar, el director general de Personal del Ministerio de Defensa (José Enrique Serrano), el subdirector general para Asuntos Internacionales de la Dirección General de Política de Defensa (general Ángel Lobo), en una primera fase [junio de 1990]. En septiembre le tocó el turno a Miguel Alonso Baquer, secretario permanente del Instituto de Estudios Estratégicos del CESEDEN, Rafael Bardají y Manuel Coma (director y miembro del Grupo de Estudios Estratégicos), el JEMAD (almirante Gonzalo Martín Granizo), Vicens Fisas (investigador del Centro de Investigación para la Paz y del Centre UNESCO-Catalunya), Ignacio Cosidó (investigador del Grupo de Estudios Estratégicos), Alberto Piris (general en la reserva e investigador del CIP) y José Antonio Olmeda (profesor de Ciencias Políticas). Los trabajos de la ponencia, prácticamente concluidos a finales de año, pueden retrasarse a causa de la inoportunidad política generada por la guerra del Golfo.

13. En aumento progresivo, objetores que en numerosos casos cuestionan la propia Ley de Objeción y en particular la prestación social sustitutoria.

14. Aunque supone continuidad respecto de lo iniciado en 1989 en Angola. Véase al respecto el texto de F. Villar incluido en este Anuario.

15. Véase al respecto la contribución de E. Barbé al presente anuario, «España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo».

16. Entre agosto y diciembre de 1990 el porcentaje del total de vuelos militares norteamericanos hacia la zona del Golfo no baja nunca del 30 % y llega en algunos momentos al 70 %.

17. El Convenio establece (artículo 2, artículo 12, artículo 26, párrafos

la respuesta debe buscarse en el ingreso en la Alianza Atlántica y en un tipo de aportación militar lo suficientemente peculiar, polémica e incluso molesta como para no permitir que una negativa —o fuertes restricciones en algunos momentos para «forzar» la persistencia de la vía diplomática y las sanciones económicas— fuera compatible con la imagen de aliado fiel.

Así pues, el Ejecutivo acepta como «inevitable» la principal aportación militar española a la participación occidental en la crisis y, paralelamente, se recurre al paraguas europeo-occidental para justificar contribuciones secundarias como el envío de buques para controlar el embargo o el alineamiento junto a los países comunitarios partidarios de una actividad diplomática «europea» de perfil relativamente intenso y semi-autónomo (Francia, Alemania, Italia).

En cuanto a la argumentación en términos de globalidad, interdependencia, dimensión mediterránea de la seguridad europea,¹⁸ es inseparable de la dislocación del círculo argumentativo que conectaba OTAN, relación bilateral con Estados Unidos y papel en el proceso de integración europea tras la caída del muro de Berlín, en virtud de los cambios que experimenta cada elemento por separado, así como de la reaparición de una dimensión *nacional* (amenazas y necesidades específicas, no compartidas con todos los aliados) en el discurso sobre la política exterior y de seguridad. Se pretende así asegurar el respeto de los intereses nacionales (uso de los fondos estructurales de la Comunidad, contrarrestar eventuales efectos negativos del desarme convencional en Europa al transferir equipos hacia el Maghreb...) amenazados por el deslizamiento del punto de mira de Europa occidental; tal cosa conlleva un debilitamiento del discurso sobre la homologación.

Al mismo tiempo, se preserva la imagen de motor de la integración europeo-occidental con un alineamiento casi permanente con las posturas más proclives a la unión política y a la asunción de competencias comunitarias en materia de política exterior y de seguridad. De ahí, por ejemplo, que, a diferencia de Francia, se apoye la propuesta de convertir la UEO en la columna vertebral de una eventual política de seguridad comunitaria.

4 y 5) que todo uso que vaya más allá del ámbito bilateral o multilateral del texto exige autorización previa, caso por caso, aunque se prevé la posibilidad de establecer acuerdos para uso en tiempo de guerra o crisis y procedimientos para aligerar los trámites. Sea como fuere, las autorizaciones se piden en el marco del Convenio, pero el Ejecutivo español es quien debe decir sí o no a la demanda.

18. Puede constatarse en numerosos documentos, declaraciones, ruedas de prensa, discursos del año 1990, empezando por las comparecencias de Serra y Fernández Ordóñez ante las de Defensa y Exteriores del Congreso para explicar los programas de sus departamentos al inicio de la legislatura (enero de 1990).

Parece, pues, vislumbrarse que si bien la unificación y la homologación seguirán siendo rasgos genéricos de la política de seguridad y de defensa, la pérdida de vigor del elemento europeísta en el discurso acerca de la seguridad —casi monopolístico en los pasados años— está haciendo aflorar elementos, aún vacilantes, que ponen el acento en la *singularización* y la *regionalización*. No obstante, que se afiancen o no dependerá de la forma en que se resuelvan las numerosas incertidumbres sobre la nueva arquitectura política europea y de la evolución de la dimensión internacional de la política de seguridad y defensa española, en particular de la multilateral. Atender a esa evolución es, obviamente, inseparable de atender a lo que realmente ha sucedido en 1990.

La dimensión internacional de la política de defensa y seguridad: balance de 1990

En el apartado de las relaciones *bilaterales*, escasean los desarrollos reseñables, a excepción del avance en las relaciones militares con los antiguos países del Este, un desarrollo de la pauta de normalización iniciada en 1989 con la visita de Narcís Serra a Moscú. En 1990 le tocó el turno a Polonia (febrero de 1990), Checoslovaquia (junio de 1990), Hungría (septiembre de 1990). En todos los casos se concretaron intercambios de visitas, programas de cooperación entre las respectivas FAS y apertura de agregadurías militares. El apartado de las organizaciones y relaciones *multilaterales* es, sin embargo, más complejo y prolijo, y en ella destaca cuantitativa y cualitativamente el papel y actuación de España en la Alianza Atlántica.

España en la Alianza Atlántica

La evolución de la relación española con la OTAN parece confirmar la aseveración, que se atribuye a De Gaulle, de que para cada solución hay un problema.¹⁹ En efecto, desde el referéndum de 1986, cada nuevo acuerdo o avance respecto de la aportación militar española a la OTAN ha supuesto un problema futuro, habida cuenta de que la solución dejaba siempre algo pendiente de negociar, detalles para resolver más tarde; puede incluso hablarse de un modelo: «las dificultades y concreciones se aparcan para resolverlas luego». A resultas de ello los cambios acaecidos en el sistema internacional tras el fin de la guerra fría, y por ende algunas de sus consecuencias, como el proceso de refundación de la OTAN en clave más política y la alte-

19. Según la afirmación de Treverton (1986).

ración sustancial de su estrategia, sorprenden a la política española de defensa y seguridad en la mitad de un proceso de adecuación a la OTAN que no debía acabar hasta mediados de la década de los noventa.

Así, a finales de 1988 se aprobaron las directrices para aplicar el modelo convenido y desarrollar los acuerdos de coordinación²⁰ para las seis misiones contempladas en éste, que establecían diferencias entre «control» y «mando» operativo.²¹ Los acuerdos debían negociarse en tres fases desde 1989 a mediados de la década de 1990 (véase cuadro 1). La primera fase (misiones 2 y 5), que debería haber concluido en 1989, sufrió un retraso de unos diez meses, por lo que *la firma de los primeros acuerdos* no se produjo hasta el 21 de mayo de 1990, días antes de que el teniente general Puigcerver fuera reemplazado como Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).²² Los cambios en la situación política de Europa a que aludía,²³ las dificultades para fijar las misiones, zonas de interés preferente y —sobre todo— la concreción de la distinción entre mando y control operativo²⁴ parecen haber sido las causas básicas de la demora.

Aunque los acuerdos han sido considerados materia clasificada, lo que obligó a que sólo pudieran ser vistos —literalmente— en las condiciones fijadas por la Administración incluso por los parlamentarios de la Comisión de Defensa, medios de comunicación (por ejemplo, *El País*, 22 de mayo de 1990) y la *Revista Española de Defensa* (junio de 1990, 28: 22-23) han

Cuadro 1
MISIONES ESPAÑOLAS EN LA OTAN

Fase	Contenido de la directriz
2. ^a	1. Impedir la ocupación del territorio español
1. ^a	2. Operaciones navales y aéreas en el Atlántico Oriental
3. ^a	3. Control del Estrecho y sus accesos
2. ^a	4. Operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo Occidental
1. ^a	5. Control y defensa del espacio aéreo en la zona de responsabilidad española y colaboración en las adyacentes.
3. ^a	6. Utilización del territorio como plataforma plurifuncional de retaguardia (tránsito, apoyo y logística).

proporcionado algunas pistas, poco precisas, facilitadas por el Ministerio. En síntesis, los acuerdos establecen *misiones* (ocho o nueve por cada acuerdo) y no zonas geográficas, que —una vez más— deberán ser desarrolladas en futuros planes operativos, que especificarán en cada caso a qué parte corresponde el control operativo de las fuerzas que intervengan. Las misiones se desarrollarán por lo general en las zonas descritas en el PEC,²⁵ diferenciando probablemente entre «zonas de interés estratégico» y «zonas de interés preferente». Por ejemplo, en el caso de las operaciones aeronavales en el Atlántico Oriental, el área de interés estratégico podría quedar delimitada (Sanz, 1990:23) por el cabo de Brest al norte, el cabo Blanco (Sáhara) al sur y las Azores al oeste, y la de interés preferente comprender el «pasillo» que conecta los puertos andaluces con Canarias y el borde comprendido entre el Cantábrico y la costa gallega, zonas éstas en las que España se reservaría el control operativo (*El País*, 22/5/1990). El acuerdo sobre control y defensa del espacio aéreo prevé la interconexión de la red de alerta y control española con la red NADGE de la OTAN para poder transmitir datos en tiempo real.

En cuanto al tipo de fuerzas que participarán, dependerá de los objetivos de cada misión (lucha antisubmarina, escolta de convoyes, desminado, ...), pero se presupone que intervendrán las consideradas de élite: el Grupo de Combate de la Armada, la Fuerza de Intervención Rápida en proceso de creación, la Brigada Paracaidista, el Grupo Anfibia de la Armada, las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET) y los aviones F-18.

Respecto a los cuatro *acuerdos restantes*, el retraso vuelve a ser la norma para la segunda fase, pese a que en mayo de 1990 se dijera que los acuerdos sobre defensa del territorio y operaciones en el Mediterráneo Occidental estaban ya muy avanzados. Por lo demás,

25. «No descartamos que alguna misión pueda llevar a nuestras fuerzas fuera de las zonas descritas en el Plan Estratégico Conjunto», según palabras de Serra recogidas en Sanz (1990:23).

20. Contenidas en las 28 páginas del documento MC-313 «Guidelines for the Development of Coordination Agreements Between the MNC's and Spanish Military Authorities for Spain Military Contribution to the Common Defense». Para mayores detalles, véanse Grasa (1989a), J.B.D. (1990) y Ojeda (1989).

21. En síntesis, el «control operativo», que puede cederse en condiciones de reciprocidad a los mandos aliados, se diferencia del «mando operativo» porque no capacita a quien lo ejerce a cambiar la composición, la misión de una fuerza o la naturaleza de su objetivo.

22. Se produjo un cambio en la totalidad de la cúpula militar, es decir, en la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM). El almirante Gonzalo Rodríguez Martín Granizo fue nombrado Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD); el teniente general Ramón Porgueres Fernández, Jefe del Estado Mayor del Ejército (JEME); el almirante Carlos Vila Miranda, Jefe del Estado Mayor de la Armada (AJEMA); y el teniente general Ramón Fernández Sequeiros, Jefe del Estado Mayor del Aire (JEMA).

23. «Creo que no es conveniente que imprimamos demasiada celeridad a estos acuerdos. Es mejor que los hagamos bien hechos que resolverlos rápidamente en un momento en que hay otras preocupaciones y prioridades en la Alianza Atlántica precisamente por las transformaciones que existen» (Serra, 1990a:223).

24. Según puede deducirse de las declaraciones del subdirector general de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Exteriores, Javier Vallauré, acerca de la inexistencia de «unanidad en cuanto a las cuotas de mando que quieren imponer ambas partes» (*El Independiente*, 5 de marzo de 1990), y también de que se deje para ulteriores planes operativos determinar a qué parte corresponde el control operativo de las misiones contenidas en los acuerdos.

se han dejado para la fase final los más conflictivos por su complejidad e interés político (control del Estrecho y España como plataforma de retaguardia), según destacan los propios militares españoles. En efecto, en la OTAN, España figura simultáneamente en la definición de las áreas «Europe and the Mediterranean» (subáreas central y sur) y «North Atlantic», y está excluida del concepto «Southern Region» del Mando Aliado de Europa. Esta consideración acrecienta aún más su importancia geoestratégica tras la futura reducción de la presencia militar norteamericana en Europa, pues en caso de conflicto en el Viejo Continente solamente las islas Británicas y la Península Ibérica podrán servir como base de refuerzo» (Sánchez, 1990b:659).

Pero las dificultades derivadas del modelo no se agotan ahí: tampoco parecen totalmente eliminadas las reticencias de países como Estados Unidos, el Reino Unido o Dinamarca a la propuesta española (1989) de aplazar hasta 1996 su participación efectiva en el Programa de Infraestructura de la OTAN, aplicando transitoriamente una fórmula provisional en que se computarían como contribución las inversiones realizadas en territorio español en los programas ACCS²⁶ (sistema de mando y control aéreo) y NICS (sistema integrado de telecomunicaciones) de la Alianza Atlántica. Los tres países mencionados quisieran que España contara ya con cuota fija (entre un 3 o 4 % del total, que asciende para el quinquenio 1991-96 a casi un billón y medio de pesetas), a lo que se niega el Ejecutivo²⁷ (*El País*, 2/08/1990).

Por lo demás, ha proseguido la tónica ya normalizada y rutinizada en años anteriores en cuanto a visitas de los órganos civiles y militares de la OTAN,²⁸ adaptación de los equipos y artículos de defensa a las pautas de la Alianza,²⁹ participación en maniobras militares o

la participación analógica³⁰ (respecto de quienes están incorporados a la estructura militar integrada) en el dispositivo de planificación.

Lo único destacable es, en primer lugar, que el 22 de mayo el Comité de Planes de Defensa aprobó —es decir, conoció— por vez primera desde la incorporación española al ciclo de planificación los objetivos de fuerza para los Ejércitos españoles, al tiempo que en España estaba concluyendo el proceso dependiente de Defensa de elaboración del PEC. De acuerdo con lo aprobado en la pasada legislatura, el planeamiento de la defensa ha de combinar el ciclo estrictamente nacional³¹ y el de la OTAN, en virtud del procedimiento analógico. (Véase gráfico 1 para la representación esquemática del ciclo nacional y el de la OTAN). Y en segundo lugar, la importante participación de efectivos de los tres Ejércitos en las maniobras «Dragon Hammer 1990»,³² sólo aventajados en número por los aportados por Estados Unidos e Italia.³³ Asimismo, buques españoles han participado en las flotas OTAN que operan en el Mediterráneo Occidental (Navocformed) y en el Atlántico (Stanavforlant).

Respecto de la participación en el Eurogrupo y el Grupo Europeo Independiente de Programas³⁴ (GEIP), lo más destacable políticamente es que en julio de 1990 concluyó la presidencia española del Eurogrupo, para pasar a manos de la RFA. Durante ese año, el Eurogrupo compartió la principal preocupación de la

los criterios y procedimientos de la OTAN, que debe estar acabado en abril de 1991.

30. Para detalles y evolución, véase Grasa (1989a), Grasa (1990) y Ojeda (1989).

31. El ciclo nacional se inicia con las estimaciones (política, económica y estratégica) y concluye con planes operativos y planes quinquenales de fuerzas, lo que permite evaluar a continuación si los planes coinciden con las mencionadas estimaciones, si las necesidades de material casan con las capacidades financieras y la definición y capacidades del perfil de personal armonizan con las misiones explicitadas en el planeamiento, etc.

32. Celebradas del 3 al 5 de mayo; se trata de las principales que realiza la OTAN en el Mediterráneo Occidental.

33. Para más detalles véase *Revista Española de Defensa*, junio de 1990, pp. 28-30; también *ABC* (11/6/1990), que señala —anecdóticamente— que dos cazabombarderos Tornado italianos aseguraron haber «hundido» al «Príncipe de Asturias», que actuaba como protección de superficie de una gran agrupación naval cerca de Córcega. El buque insignia del Grupo de Combate no habría podido ser protegido por los cazas Tomcat del portaaviones estadounidense «Eisenhower».

34. Los incluimos en este apartado por simplicidad expositiva, pese a que no pertenecen formalmente a la OTAN. El Eurogrupo es una agrupación informal de países europeos de la OTAN (excepto Francia e Islandia) creada en 1968 para coordinar los esfuerzos europeos en materia de defensa. El GEIP, por su parte, se creó en 1976 y si bien su impulso procedió de la OTAN y en particular de los Estados Unidos, está formalmente fuera del Eurogrupo y por ello Francia participa en él. Para detalles sobre su estructura y trabajos véanse dos recientes muy diferentes, *Assemblée de la UEO* (1990) y Souleles (1990).

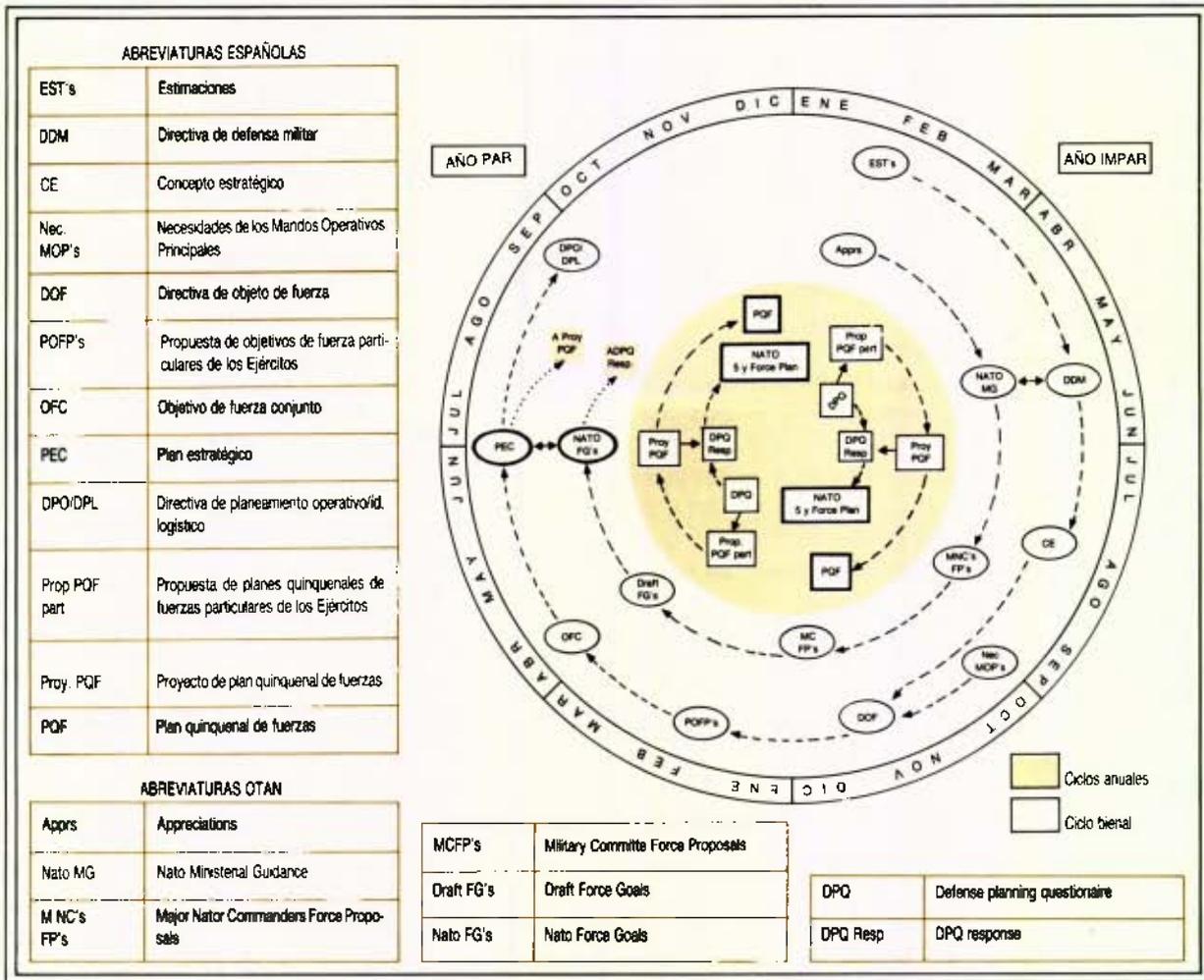
26. Para la descripción del programa, el más ambicioso de la cooperación entre miembros de la OTAN, véase Zamarriga (1990). En cuanto a la relación de España en el programa, hay que señalar que de mediados de 1988 a mediados de 1989 el Ejército del Aire elaboró documentos de un nuevo sistema de planeamiento aéreo acorde con las directivas y diseño del ACCS; en la actualidad, a la espera de la decisión última, el proceso técnico y de coordinación está en manos de la Oficina del Programa ACCS-E, que pertenece a la División de Planes del Estado Mayor del Aire. Los presupuestos del Ministerio de Defensa de 1991 contemplan 7.000 millones de pesetas de créditos para el ACCS.

27. Los representantes españoles aducirían que los programas sufragados con el Presupuesto de Infraestructura se deciden en la estructura militar integrada, a la que España no pertenece. Por otro lado, la propuesta transitoria permite al Ejecutivo adjudicar libremente los contratos, lo que permite proteger a la industria de defensa española, frente a la necesidad de sacarlos a licitación internacional que lleva aparejada la fórmula OTAN.

28. Destaca la visita que el Comité Militar, segunda a España, realizó en septiembre de 1990 dentro del *Tour OTAN 90*; véase *Revista Española de Defensa*, octubre de 1990, 32: 32-33.

29. En 1990 la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) ha seguido preparando el Catálogo Nacional de Artículos de Defensa según

Gráfico 1
PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA MILITAR (NACIONAL Y OTAN)



Fuente: Revista de Aeronáutica y Astronáutica, enero-febrero 1990, p. 21.

Alianza Atlántica: cómo reforzar las relaciones transatlánticas, reconvertir la OTAN y valorar el impacto del tratado CFE sobre la planificación militar europeo-occidental.³⁵

La actividad y participación en el GEIP, por su parte, ha estado muy vinculada a la preocupación por la reestructuración de la industria y del mercado de la defensa,³⁶ que en ambos lados de la Europa hasta ahora

dividida se había basado en un doble mercado, actualmente en fase de recesión: el interior, justificado por las tensas relaciones Este/Oeste; y el exterior, fundamentado en la conflictividad del Tercer Mundo. La previsión de recortes en las inversiones previstas por los estados europeos en función de reducciones presupuestarias que ya han empezado a anunciarse y/o aplicarse³⁷ (al

35. El comunicado final de la reunión del Eurogrupo de 21 de mayo de 1991 insistía en que la OTAN era fundamental para la seguridad de sus miembros y que pese a la disminución de la amenaza del Pacto de Varsovia la URSS seguiría conservando un potencial nuclear y convencional importante. Ello explica también que entre los diversos programas de cooperación técnica entre los ejércitos de sus miembros se encargara un estudio sobre el impacto de las CFE al subgrupo de planificación a largo plazo (*Eurolong-term*).

36. Preocupación compartida por el Eurogrupo, la UEO y también por

la Comunidad Europea (CE) (recuérdese el artículo 30.6 del Acta Única sobre cooperación en los aspectos no militares de la política de defensa y seguridad).

37. Ése sería el caso del presupuesto del Ministerio de Defensa español para 1991, que el secretario de Estado para la Defensa definió en octubre de 1990 como «un presupuesto de carácter coyuntural sometido plenamente a las restricciones presupuestarias generales que se han presentado en esta Cámara» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, «Comparecencia del 18 de octubre ante la Comisión de Defensa del secretario de Estado para la Defensa», Comisiones, n.º 158:4647).

menos con anterioridad a la crisis del Golfo) ponen en primer plano esa reestructuración.³⁸ La insistencia en la séptima reunión de ministros de Defensa del GEIP (Gleneagles, 21/2/90) en la necesidad de ser más selectivos en la elección de programas de cooperación, la aprobación del acuerdo básico de desarrollo del programa *Euclid* o el énfasis en el ya conocido «retorno equitativo», muestran claramente la inevitabilidad de esa reestructuración.

La reunión de Copenhague (noviembre de 1990) ratificó esa impresión con la firma del documento sobre los principios de funcionamiento del mercado único de material de defensa. Además, dio luz verde al *Euclid*, firmándose su memorándum de entendimiento.³⁹ El papel activo que España juega en el GEIP (reforzado por el hecho de presidir el subgrupo de trabajo del *Euclid* dedicado a la implantación, control y seguimiento de las áreas tecnológicas), se ha visto empañado este año por el retraso (que comparte con Grecia y Portugal) en la publicación del boletín informativo nacional sobre contratos y compras de armamentos, una iniciativa aprobada durante la presidencia española del GEIP⁴⁰ encaminada a promover los contratos entre sus miembros.

En cualquier caso, la insistencia en la cooperación europeo-occidental en materia de defensa no se ha limitado al Eurogrupo o al GEIP. La UEO se ha manifestado también repetidas veces a favor de ella a lo largo de 1990, pero resulta particularmente pertinente el proyecto de recomendación de su Asamblea parlamentaria (Assemblée de l'UEO, 1990a) en que se reconoce el vínculo existente entre el progreso de las negociaciones sobre fuerzas convencionales en Europa y la cooperación en todos los dominios de la defensa y la seguridad entre el Este y el Oeste (Assemblée de l'UEO, 1990a:3). El texto de la Asamblea de la UEO nos recuerda que el tratado sobre fuerzas convencionales en Europa es un elemento fundamental de la política de defensa y seguridad de cada uno de sus firmantes, sobre todo como elemento estimulador de posteriores desarrollos y como marco que condiciona la política futura de cada una de las partes en tanto que Estado soberano y también como miembro de un grupo de Estados o alianza.

38. En el caso español, basta con recordar la crisis y el expediente de regulación de empleo de la Empresa Nacional Santa Bárbara (*Cambio 16*, 7/5/90). También, en una perspectiva inversa, el intento de Bazán de buscarse un hueco en el mercado mundial con los patrulleros de la clase *Serviola* y la aplicación de la tecnología de construcción modular (*Cinco Días*, 22/5/90).

39. El *Euclid* pretende crear un plan tecnológico europeo-occidental de defensa y se fija como objetivos prioritarios reforzar la base tecnológica en materia de defensa y facilitar la colaboración en proyectos futuros (de acuerdo con las 11 áreas prioritarias de investigación).

40. Véase al respecto De la Cruz (1990c: 3081-3084).

El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales y sus repercusiones en España

La firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa⁴¹ el 19 de noviembre⁴² por parte de sus 22 Estados parte ha supuesto una doble novedad en la historia de los acuerdos recientes de desarme y limitación de armamentos en el continente europeo: 1) la primera reducción notoria de equipo y armamento en cuya negociación han participado *todos* los miembros de la OTAN y el Tratado de Varsovia; 2) el primero que deja sentir fuertemente sus efectos —«esponjar» y reducir el volumen de armamento de su zona de aplicación— aún antes de entrar en vigor: por ejemplo, de los más de 40.000 carros de combate rusos estacionados en suelo europeo al iniciarse las negociaciones quedaban menos de 25.000 al firmarse el tratado. Los profundos cambios acaecidos en el Este y sus repercusiones en las negociaciones, así como el temor a tener que destruir las unidades que sobrepasaran los límites acordados, explican por qué soviéticos y —en menor medida— estadounidenses han retirado parte del material previsiblemente excedente. No extraña pues que el ministro español de Defensa sostuviera ya en abril de 1990 la necesidad e importancia del acuerdo CFE pese a que ya era evidente a siete meses de su firma que los «hechos políticos han superado los posibles acuerdos» (Serra, 1990c:4).

Los antecedentes y el proceso negociador

Las negociaciones, pese a su relativa rapidez —empezaron en marzo de 1989— y a contar con un mandato preciso, no han sido fáciles (véase la cronología más pormenorizada establecida en el *cuadro 1*). Se iniciaron al amparo de un doble mandato contenido en el documento final de la reunión de Viena de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE):⁴³ una negociación a 35 para establecer «medidas de confian-

41. FACE, según el acrónimo español, que no suele emplearse.

42. Tuvo lugar en París, como prólogo a la cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.

43. El capítulo militar del Documento de Viena («Medidas de confianza y de seguridad y ciertos aspectos de la seguridad y del desarme en Europa»; enero de 1989) con que se cerró la conferencia de seguimiento de la CSCE iniciada en 1986 contiene cinco secciones dedicadas a: a) la evaluación de los progresos realizados en la CDE de Estocolmo; b) el anuncio de «nuevos esfuerzos» para la CDE, asunto que se completa con el Anexo II del Documento; c) la apertura de una negociación sobre las CFE; d) el principio de reuniones para intercambiar puntos de vista e informaciones relativas al desarrollo de las negociaciones CFE, que completa el Anexo IV del Documento; e) el mandato explícito para dicha negociación, contenido en el anexo III del documento final —que contiene a su vez dos anexos seguidos del texto de cinco declaraciones unilaterales— y en cuatro declaraciones

za y seguridad», de acuerdo con los criterios de la reunión de Madrid y en la perspectiva de un régimen de verificación que comprendiera intercambios completos de información e inspecciones *in situ* que fueran más allá de lo previsto en el Documento de Estocolmo (1986); una negociación a 23 acerca de la estabilidad convencional. Ese doble mandato resolvió las profundas desavenencias entre algunos miembros de la CSCE (en particular entre franceses y estadounidenses) acerca de la forma de superar los resultados de Estocolmo, es decir, sobre la conveniencia de convocar o no la segunda fase de la Conferencia de Desarme en Europa (CDE).⁴⁴

A resultas de ello, las negociaciones CFE han sido totalmente *autónomas*, aunque con una cuádruple vinculación al proceso de la CSCE⁴⁵ por: *a*) figurar su mandato en el Documento final de Viena; *b*) iniciarse paralelamente a la CDE (en la semana del 6 de marzo de 1989) y desarrollarse en el mismo edificio,⁴⁶ aunque en instalaciones separadas; *c*) haberse institucionalizado un vínculo *informativo* (al menos dos reuniones durante cada sesión negociadora), mediante el cual los 23 mantenían a los otros 12 miembros al corriente de los progresos y «tomarían en consideración» sus opiniones; *d*) establecerse la necesidad de comunicar (no evaluar) sus trabajos en la reunión de seguimiento de la CSCE fijada para 1992 (Helsinki).

El mandato fijó también un triple *objetivo* para las negociaciones: *a*) establecer un equilibrio estable y seguro a un nivel inferior de efectivos; *b*) eliminar disparidades que perjudicaran la estabilidad y seguridad; *c*) acabar con la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa o la de iniciar acciones ofensivas a gran escala (Documento de Viena: Anexo III, 1.º y 2.º § de la sección «Objetivos y métodos»). Por consiguiente, las asimetrías a eliminar/reducir, en particular del lado de los países del Tratado de Varsovia, debían contemplarse tanto en el plano global como en el sub-regional. El mandato había fijado también una *zona de aplicación* amplia, del «Atlántico a los Urales» (ATTU), que engloba los territorios insulares y ciertas zonas de la URSS y de Turquía en Asia,⁴⁷ que las

armas y equipos a negociar eran los correspondientes a las fuerzas convencionales *terrestres*,⁴⁸ una enumeración indicativa de *métodos* y *medidas* militarmente significativas para lograr los objetivos y, por último, que el régimen de *verificación* resultante fuera estricto y eficaz e incluyera la inspección *in situ* e intercambios de información suficientemente detallados. Todo ello hacía prever un Tratado prolijo y técnico.

Antes, empero, de comentar el resultado final y las consecuencias para España conviene señalar varias cosas respecto de las negociaciones. En *primer* lugar, identificar los cuatro escollos principales: precisar qué tipos concretos de equipos y material iban a reducirse y a qué niveles; cómo distribuir lo que podía conservarse en la zona de aplicación; qué hacer con el material sobrante; y cómo verificar el cumplimiento de lo acordado. En *segundo*, que de estos escollos las definiciones de los equipos aéreos limitados por tratado han sido uno de los más persistentes y conflictivos, en virtud de la polivalencia de tales armas;⁴⁹ la solución —en general y no sólo en este caso— consistió en distinguir tipos dentro de las categorías.⁵⁰ En *tercero*, que el nivel de cohesión y coincidencia de los países de la Alianza Atlántica ha sido mucho mayor que en los países del Tratado de Varsovia, algo que se acentuó a finales de 1989, complicando el tramo final de la negociación y las negociaciones para un eventual Viena II. En *cuarto* y último, que parece difícil que en el futuro pueda seguir dejándose sin satisfacer la demanda soviética de incluir las fuerzas navales en las conversaciones sobre fuerzas convencionales, habida cuenta de que volvió a expresarse la demanda pese a que estuviera explícitamente excluida del mandato de Viena.

Análisis del Tratado

Decía que el mandato hacía prever un tratado proli-

insertas en el *Journal* de la 162.ª sesión plenaria de la Reunión de Viena (Gheballi, 1989:204).

44. Estados Unidos deseaba desde el principio negociaciones separadas: a 35 para las medidas de confianza y una negociación entre bloques (a 23) para las de estabilidad convencional, postura ésta que Francia rechazaba desde 1973. Al final, Francia acabó aceptando la postura estadounidense, aunque matizada por un texto (Doc. CSCE/WT. 129) que si bien proponía esos dos mandatos diferentes, los consideraba interdependientes.

45. Se sitúan «en el marco del proceso CSCE», según afirma el 6.º § del preámbulo del mandato ya citado.

46. El Hofburg de Viena.

47. En concreto, los distritos militares soviéticos situados al oeste del río

Ural y del mar Caspio. En cuanto a Turquía, la zona de aplicación comprende el territorio turco situado al norte y oeste de la línea formada por la intersección de la frontera con el paralelo 39, Muradiye, Patnos, Karayazi, Tekman, Kemaliye, Feke, Ceyhan, Dogankent, Gözne y de allá al mar (Documento final de Viena: Anexo III, 5.º § de la sección «Campo y zona de aplicación»; Tratado CFE: artículo II.1.b).

48. Por ende, se excluían explícitamente las armas nucleares, las fuerzas navales y las armas químicas. Los sistemas con capacidad dual quedaban incluidos, pero con la salvedad de no constituir una categoría separada.

49. Por ejemplo, la URSS quería mantener fuera de los límites los aviones de entrenamiento y lo que denomina interceptores (aparatos con funciones estrictamente de defensa aérea). Al final hubo que incrementar el techo total para los aviones propuesto inicialmente por los países de la OTAN para que hubiera acuerdo en incluirlos entre el equipo limitado (Ortiz 1990:35). Véase también para un recuento de las dificultades de los últimos meses, Feinstein (1990).

50. En alguno de esos temas la postura española habría sido activa, según declaraciones oficiales. En concreto, en la división de Europa en zonas y en la definición de aviones (Serra 1990b: 1689-90).

jo y técnico; la distribución y contenido de sus 116 páginas (25 para el articulado y 91 para los protocolos) lo confirman.⁵¹ Dos aspectos del Tratado (véase el resumen pormenorizado de su contenido en el gráfico 1) merecen especial atención para entender su repercusión: la *división en zonas* de su área geográfica de aplicación (ATTU) y los *techos* de los equipos y armamentos a reducir (carros de combate, vehículos acorazados de combate [VAC], piezas de artillería, aviones de combate y helicópteros de combate).⁵²

La *diferenciación regional* o mapa zonal procede por círculos concéntricos dentro del hipotético teatro de operaciones con el objeto de asignar así a cada zona un tratamiento específico. La lógica subyacente pretende ir alejando de la línea de delimitación de las dos alianzas los equipos o capacidades ofensivas de los dos países (Serra, 1990c:15). Se han establecido cuatro zonas o círculos concéntricos en sentido numérico inverso, añadiendo a cada uno de ellos nuevos estados o distritos militares, de manera que la zona 4.4. es la más restrictiva y la 4.1. la que incluye a todos los Estados parte⁵³ (véase mapa en página siguiente):

a) una zona central o núcleo del eventual teatro de operaciones —la zona 4 o técnicamente 4.4.—, en la que figuran Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal de Alemania, Polonia, Checoslovaquia y Hungría;

b) una zona 4.3., en la que aparecen ya Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido, y la parte de la URSS que comprende los distritos militares del Báltico, Bielorrusia, los Cárpatos y Kiev;

c) una zona 4.2., donde se encuentran España, Por-

tugal y los distritos militares soviéticos de Moscú, Urales y Volga;

d) una zona 4.1., en la que figuran ya el resto de Estados y distritos militares contemplados en el tratado: Grecia, Islandia, Noruega, Turquía (sin contar territorios fronterizos con Irán, Irak y Siria), Bulgaria, Rumania y los distritos militares soviéticos de Leningrado, Odessa, Transcaucasia y Norte del Cáucaso.

En cuanto a los equipos limitados por tratado (TLEs) y sus máximos respectivos, se fijan *techos globales* para cada uno de los materiales y equipos (tanto en almacenamiento controlado como en unidades activas) comunes para ambas alianzas. Siguiendo el criterio de diferenciación zonal por círculos concéntricos, se establecen límites para dichas zonas hasta alcanzar el techo global⁵⁴ (véase cuadro 2). Hay que considerar además dos tipos de limitaciones que pretenden impedir la excesiva preponderancia por parte de un Estado: a) la «regla de suficiencia», que limita el total de TLEs que un Estado puede poseer del total que quede en la zona ATTU (13.300 carros de combate, 20.000 VAC, 13.700 piezas de artillería, 5.150 aviones de combate y 1.500 helicópteros de ataque, según el artículo VI); b) las restricciones acerca de la cantidad de material que podrá desplegarse en unidades activas fuera del territorio nacional y dentro del área ATTU (3.200 carros, 6.000 VAC y 1.700 piezas de artillería).

Todo ello supone que una vez que los recortes previstos en el Tratado se completen «sobrarían» en Europa más de 60.000 piezas de equipamiento bélico, aurt-

Cuadro 2
TECHOS MAXIMOS POR ALIANZA Y ZONAS

Zonas	4.1.	4.2.	4.3.	4.4.	Unid. en depósito	Total
Carros de combate	4.700	1.500	2.800	7.500	3.500	20.000
V A C	5.900	2.140	8.010	11.250	2.700	30.000
Artillería	6.000	1.900	4.100	5.000	3.000	20.000
Aviones* de combate	..	..	..	..	..	6.800
Helicópteros* de ataque	..	..	..	..	..	2.000

* No se fijan restricciones zonales en virtud de su gran movilidad.

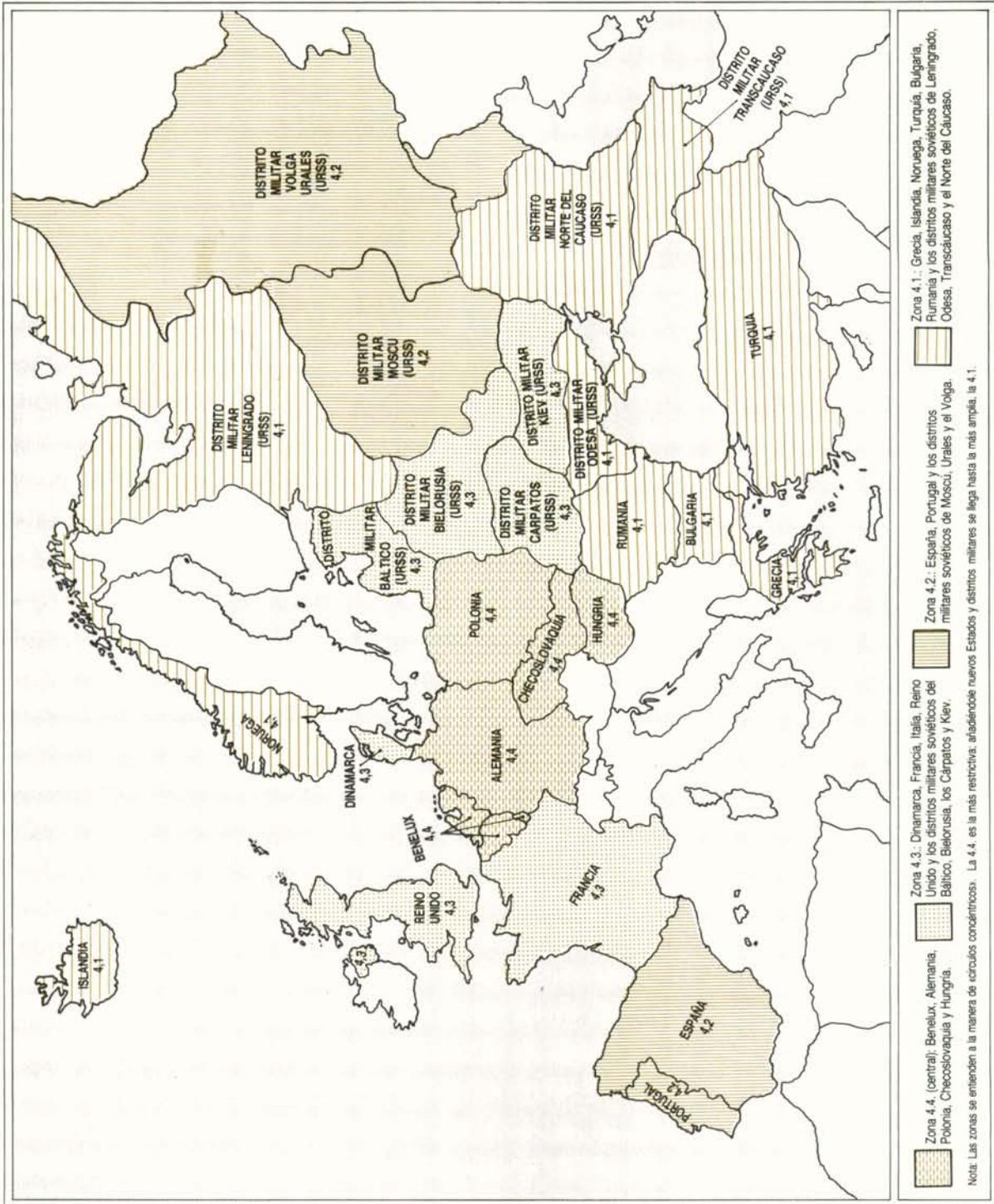
Fuente: Elaboración propia.

51. Se ha usado la versión española oficial del Tratado aprobada en París el 19 de noviembre, en su edición mimeografiada formato DIN A-4, que aún no ha sido publicada de forma regular, habida cuenta de que al redactar estas páginas aún no ha superado el trámite parlamentario. Debe tenerse en cuenta tal hecho a efectos de eventuales variaciones en la paginación al publicarse definitivamente.

52. Definidos respectivamente, en versión simplificada, de la siguiente manera: a) un «carro de combate» es un VAC autopropulsado sobre cadenas, con un peso de al menos 16,5 toneladas, con cañón con capacidad de giro de 360° y calibre de al menos 75 mm; b) un «vehículo acorazado de combate» es un vehículo blindado autopropulsado, con capacidad de desplazamiento a través, que puede transportar tropas (con arma orgánica o integral inferior a 20 mm) o bien disponer de armamento pesado (cañón de 75 mm al menos y peso en vacío de seis o más toneladas); c) por «piezas de artillería» se entienden cañones, obuses, piezas mixtas de cañón y obús, morteros y sistemas de lanzacohetes múltiples con calibre igual o superior a 100 mm; d) los «aviones de combate» incluyen todos los tipos basados en tierra (excepto los de entrenamiento puro); e) por último, existen diversas definiciones de helicópteros (de combate, de ataque, especializado de ataque, de ataque polivalente, de apoyo al combate), aunque los que se limitan son los de ataque con capacidad para lanzar misiles.

53. Se presentan los resultados finales, puesto que a lo largo del proceso la distribución zonal varió en diversas ocasiones.

54. La unificación alemana provocó cambios en la última etapa negociadora que han afectado de forma sensible al conjunto. Para intentar limitar la capacidad militar alemana se redujo la totalidad de la de la zona central (4.4.), por lo que los sobrantes de las cantidades inicialmente previstas para ella fueron reabsorbidos por las zonas restantes. Ello ha afectado en particular a la península Ibérica (zona 4.2.): los carros de combate pasaron de los 1.000 previstos (Sánchez, 1990a:46; Serra, 1990d:3075) a los 1.500 finales (Ortiz, 1990:36-37).



MAPA DE DIFERENCIACION REGIONAL DE EUROPA PREVISTO POR EL TRATADO SOBRE FUERZAS ARMADAS CONVENCIONALES

que desplazamientos (a la zona asiática en el caso de la URSS; al golfo Pérsico en el caso estadounidense) o exportaciones (carros estadounidenses M-60 a Marruecos y Egipto, por ejemplo) han rebajado probablemente en varias decenas de miles de unidades las expectativas previstas. Sea como fuere, los sobrantes podrán tener un triple destino: *a*) destrucción, según las pautas previstas; *b*) reconversión para usos civiles (sobre todo en el caso del Tratado de Varsovia); *c*) recategorización (helicópteros). La destrucción consiente un *proceso de intercambio de material*, sin circunvenir lo previsto en el tratado, dentro de las alianzas o grupos de países, que permitirá transferir equipos inicialmente destinados al desguace de un aliado a otro; la consiguiente sustitución logrará que algunos firmantes modernicen parte de sus equipos.

Por último, en cuanto a la *verificación*, se establece que cubra tres parcelas de certificación o control: *a*) que las existencias de material y equipos de los Estados parte se correspondan con las declaradas al firmar el Tratado y entrar éste en vigor; *b*) que la destrucción se lleve a cabo según los programas de reducción establecidos; *c*) que la cantidad de material que se conserva coincida con la acordada. Hay que destacar que el proceso de destrucción estará sometido a inspecciones sin cuota y sin derecho a rechazo. Un proceso, por lo demás, que implicará la creación y adiestramiento de equipos especializados y gastos cuantiosos, de los que existe ya alguna estimación para los miembros de la OTAN: una inversión inicial de 570 millones de dólares y un desembolso anual de al menos unos 200 millones de dólares, el coste financiero anual de la verificación estadounidense del tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) (Larrotcha, 1990:33).

Repercusiones y efectos para España

Puede hablarse en primer lugar de repercusiones de índole general, políticas y presupuestarias, frecuentes y que a menudo han tomado la forma de declaraciones que achacaban la «inactividad en determinados campos de la inversión en defensa» al «alto grado de incertidumbre e indefinición» respecto de los resultados de Viena (De la Cruz, 1990a:12). Por otro lado, más allá de las consecuencias concretas del tratado, su previsible efecto general se invocó ya al exponer los planes del Ministerio de Defensa para la IV legislatura, en la medida en que obligaba —en palabras del ministro de Defensa en una sesión parlamentaria dedicada a exponerlos— a encajar sus presumibles resultados en el planeamiento de la política de defensa, algo que supondrá modificar el objetivo de fuerza e incluso la mecánica de planeamiento al obligar a transformar algunas de sus

fases iniciales, como los documentos que fijan las estimaciones política, estratégica, etc. (Serra, 1990a:204), justamente en el año en que se ha completado un ciclo y aprobado un nuevo PEC. Además, se ha recurrido también al proceso de Viena para justificar que los planes de revisión de la Ley de Dotaciones Presupuestarias para Inversión y Sosténimiento de las FAS se acortaran de cuatro a dos años, al prorrogarse de nuevo la Ley vigente (6/87)⁵⁵ y fijarse el compromiso de remitir un nuevo proyecto de ley antes del primero de enero de 1992.⁵⁶

En cuanto a las repercusiones concretas, empezaremos por las relacionadas con el *área geográfica* que se asigna a España en la ATTU.⁵⁷ Especial significación parece tener el hecho de que España figure en la zona 4.2. (la zona central ampliada, que incluye a todos los países de la UEO y a Dinamarca, desde la óptica y terminología aliada), que ha dado pie a cierta preocupación estratégica ante la posible interpretación que ello pudiera suponer de que «España ha quedado, junto con Portugal, descolgada y confinada en una zona de retaguardia definida artificiosamente y que no se pudo ajustar en base a criterios militares o estratégicos, pues la Península Ibérica con sus espacios aéreos y marítimos dan profundidad a la Alianza» (Sánchez, 1990:44-5). La preocupación porque tal cosa relegara a España a un segundo plano en la toma de futuras decisiones sobre materias de seguridad, parece haber servido para acentuar el énfasis en la dimensión mediterránea de la política exterior y de seguridad española⁵⁸ a que aludía ya al principio del texto al constatarse la centralidad de la fractura Norte-Sur en esa zona tras la evanescencia de la tensión Este-Oeste, para reforzar la importancia de la colaboración con Francia e Italia en virtud de la regionalización de los problemas de seguridad⁵⁹ y para que se insista en la revalorización del papel de España como

55. La Ley 44/82 había sido ya prorrogada hasta 1994, pero el mandato del Parlamento obligaba al Gobierno a proponer una nueva ley que la prorrogara hasta 1994. Recuérdese que la ley había establecido un crecimiento mínimo anual del 2,5 % en términos reales.

56. Véanse las ya citadas declaraciones de Rafael de la Cruz (De la Cruz, 1990a) o diversas comparecencias de cargos del Ministerio en el Parlamento.

57. Recuérdese que la zona ATTU no cubre la totalidad del actual territorio español, al excluirse Ceuta y Melilla.

58. Véase, por ejemplo, la referencia en el contexto de las CFE a que «avanzar hacia fórmulas de estabilidad y de seguridad en toda Europa permitirá dirigir la atención hacia el objetivo de dotar de mayor estabilidad al Mediterráneo» (Serra, 1990c:16).

59. Véanse, por ejemplo, las alusiones a ambos fenómenos en el ya citado Sánchez (1990a:45). También, las alusiones de Serra (Serra, 1990a:204) al papel de los tres países en el esfuerzo por convencer a los países europeos de que «hemos de girarnos hacia el Mediterráneo, hacia el Sur, e instrumentar políticas que, en esta dirección, también mejoren la seguridad europea».

Cuadro 3
REPERCUSIONES PREVISTAS PARA LA OTAN

	Existencias	Limite	A destruir
Carros	24.414	20.000	4.414
Artillería	18.496	20.000	..
V A C	25.493	30.000	..
Aviones combate	6.043	6.800	..
Helicópteros ataque	2.315	2.000	315*

* Serán recategorizados

plataforma aeronaval,⁶⁰ algo vinculado a la última fase de la negociación de los acuerdos de coordinación con la OTAN. Así, el ministro de Defensa expresó ya en enero y a propósito de las consecuencias del tratado, la «necesidad de tener una preocupación constante y creciente en relación con el Mediterráneo y el Sur de Europa porque me parece que éste es un elemento estratégico que desde la perspectiva española sería imperdonable que olvidásemos en cualquier tipo de planeamiento del futuro» (Serra 1990a:224).

Respecto del número máximo de TLEs que corresponden a España, las reducciones serán finalmente mínimas, en comparación con las que afectan a la totalidad de la OTAN (véase cuadro 3).

No obstante, para cuantificarlos deben tomarse en consideración no sólo los límites previstos para la zona 4.2., sino el resultado del plan de armonización de la Alianza y los trabajos de su grupo *ad hoc* denominado «High Level Task Force», que intentó satisfacer lo que cada Estado miembro consideraba sus necesidades mínimas. Los representantes españoles hicieron valer lo que consideraban nivel proporcionalmente bajo de VAC y de carros de combate de España, la cifra mínima de 80-90 helicópteros de combate (93 son las unidades actuales) y que el número de aviones de combate es inferior al mínimo cifrado por el Ejército del Aire (unas 300 unidades).⁶¹ El resultado final puede sintetizarse en los valores recogidos en el cuadro 4, donde los techos no alcanzados significan únicamente posibilidad y no garantía de lograrlos. El gráfico muestra que la única reducción previsible es la de carros de combate (el

60. Ésa fue la tesis defendida ya en diciembre de 1989, por ejemplo, por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón —a la sazón vicepresidente del Partido Popular— en el Seminario Internacional sobre «El desarme convencional en Europa» organizado por la *Revista Española de Defensa* y la Asociación de Periodistas Europeos (Toledo, del 14 al 16 de diciembre de 1989), tesis que le sirvió además para reivindicar un segundo portaaviones y grupo de combate. En el mismo panel sobre las repercusiones para España de las CFE, Ruiz Palmer —analista de la empresa estadounidense BMD y miembro del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres— insistió en la necesidad de que el Ejército español incrementase su movilidad y maniobrabilidad, transformando sus unidades blindadas en motorizadas.

61. Actualmente el Ejército del Aire está iniciando un periodo de renovación de sus sistemas de armas.

Cuadro 4
REPERCUSIONES PARA ESPAÑA

	Existencias	Límites zona*	Límites OTAN**	A destruir
Carros	856	1.500	794	62
Artillería	1.310	1.900	1.310	..
V A C	1.258	2.140	1.558	..

* Es decir, lo previsto en el tratado para la 4.2., que en la OTAN afecta a la península ibérica.

** De acuerdo a compromisos alcanzados con los aliados a propósito de los planes de armonización.

parque está formado por carros M-47 —el grupo más antiguo y numeroso—, M-48 y los AMX-30 fabricados en España bajo licencia francesa, sometidos por lo demás a programas de mantenimiento y modernización⁶² y resulta probable que se produzcan transferencias entre M-60s estadounidenses (en su mayoría del modelo A1) a retirar de Centroeuropa por un número equivalente de M-47, los que finalmente serían destruidos, probablemente en número bastante superior a los 62 que figuran en el gráfico. Por consiguiente, el resto de programas de modernización previstos para los ejércitos españoles no quedará afectado por la aplicación del tratado CFE.⁶³

Respecto a la *verificación*, deben señalarse tres cosas. En primer lugar, que el Ejecutivo ha previsto crear para cumplir los cometidos derivados del tratado una «Unidad de Verificación» interejércitos⁶⁴ que dependerá orgánicamente del Jefe de Estado Mayor de la Defensa y estará apoyada por el Ministerio de Exteriores, al mando de un general de brigada o coronel del Ejército de Tierra.⁶⁵ La unidad estará formada por una célula de verificación (que actuará como plana mayor y con misiones de coordinación con los países de la OTAN), un grupo de inspectores de escolta y un grupo de apoyo (Sánchez, 1990:47). Se negocia además la creación de equipos multinacionales con los otros miembros de la OTAN y la UEO. En segundo lugar, que se ha insinuado la posibilidad de utilizar transformaciones del

62. Peugeot-Talbot y el centro de mantenimiento de sistemas del Ejército de Tierra en Segovia se ocupan constantemente del mantenimiento de los M-47. Los M-48 se han modernizado recientemente hasta niveles más o menos comparables con los M-60. Los AMX-30 están sujetos a un programa de modernización en dos partes, bien incorporándoles prestaciones nuevas (direcciones de tiro, cámara térmica de visión nocturna), bien realizando modificaciones estructurales de barzaza y torreta... (De la Cruz/Suárez Pertierra, 1990:5).

63. Algunos, como el de modernización de los aviones tácticos «Mirage 3» son programas aprobados en la III Legislatura que se realizarán en su mayor parte en ésta. No obstante, en ésta se han previsto algunos otros, como la de algunas unidades de helicópteros —80-105 y «Chinook»— (Serra, 1990a:210).

64. Formado por oficiales y suboficiales de los Ejércitos de Tierra y Aire y del Cuerpo de Infantería de Marina.

65. Tras su creación se ha encomendado su mando al general de brigada Víctor Suances Pardo.

avión de CASA CN-235 como plataforma que, con los sensores adecuados, podría servir para controlar e inspeccionar los acuerdos, lo que repercutiría en nuevos contratos para el subsector aeronáutico de la industria de defensa. Y en tercer lugar, que se ha previsto también la forma en que los inspectores del Tratado de Varsovia podrán examinar las facilidades e instalaciones de apoyo estadounidenses en España⁶⁶ conforme a la «españolización» perseguida por el Convenio de 1988 entre España y Estados Unidos: según un intercambio de notas entre ambos Gobiernos, el anfitrión será español, para reflejar la soberanía sobre las bases, pero el objeto de verificación (y el eventual incumplimiento) será Estados Unidos (*El País*, 9/11/1990).

* * *

En suma, que si bien el tratado tiene escasísimas repercusiones sobre el nivel de equipos y armas convencionales, su influencia podría dejarse sentir por otros motivos. En particular, porque, además de su repercusión benéfica sobre el suelo nutrido de soluciones paneuropeas de seguridad, tras acabar la incertidumbre sobre su resultado no debieran existir más excusas ni dilaciones para acometer las asignaturas pendientes de la política de defensa y seguridad española, los lastres de que hablaba al principio. Redefinir la relación con la OTAN me parece en ese sentido prioritario: las razones de política interna que llevaron al Ejecutivo español a elegir su peculiar modelo de semialineamiento pueden acabar siendo tanto o más gravosas que los eventuales beneficios que se esperaban.

En una entrevista concedida al diario *Le Monde* (20/11/90), Felipe González explicaba que la impopular decisión de enviar dos corbetas y una fragata a la zona del Golfo era el precio que se pagaba a la historia, a la apuesta por «sacar a España de su aislamiento». No es ése el único precio pagado a la historia: ahí está el derivado de entrar en la Alianza Atlántica tarde, de forma reticente, a contrapelo de la evolución histórica y con una agenda contracorriente hasta mediados de los noventa, algo que bien podría incidir en la merma de la credibilidad de propuestas como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). Sea como fuere, los acontecimientos de 1990 invitan a preguntarse lo siguiente: ¿no será la ruptura de la tradición iniciada en el franquismo de no permitir el uso

masivo de las facilidades e instalaciones de apoyo estadounidenses para la intervención en Oriente Medio otro precio de la historia? ¿Valía la pena, sobre todo ahora que se afirma, con sentido común, que el Mediterráneo es una dimensión primordial de Europa?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Pro Derechos Humanos de España [APDH] (1990): *Informe Anual Derechos Humanos en España 1989*. Madrid: APDH.
- Assemblée de l'UEO (1990a): *Le Groupe européen indépendant de programmes et l'Union de l'Europe Occidentale* (Documento 1228 del 25 de mayo de 1990). París: Asamblea de la UEO.
- Assemblée de l'UEO (1990b): *Vienne, le désarmement et l'Union de l'Europe Occidentale* (Documento 1223 del 24 de abril de 1990). París: Asamblea de la UEO.
- BARBÉ, E. (1990): «La transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad», *PAPERS*, 33 (monográfico sobre «Política i societat a Espanya: 1977-1989»): 103-120.
- DE LA CRUZ, R. (1990a) [Secretario de Estado de Defensa]: «Un presupuesto para mantener la actividad», entrevista publicada en *Revista Española de Defensa*, marzo de 1990, 25:12-15.
- DE LA CRUZ, R. y SUÁREZ PERTIERRA, G. [Secretario de Estado de Administración Militar] (1990b), «Comparecencia del 24 de mayo de 1990 del Secretario de Estado de la Defensa y del Secretario de Estado de Administración Militar ante la Comisión de Defensa del Senado», en *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, n.º 18.
- DE LA CRUZ, R. (1990c): «Contestación del Secretario de Estado de la Defensa a diversas preguntas ante la Comisión de Defensa el día 6 de junio de 1990», *Diario Oficial de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, n.º 103, pp. 3077-3088.
- FEINSTEIN, L. (1990): «Superpowers Recast Proposals As CFE Deadline Nears», en *Arms Control Today*, 20 (octubre de 1990): 25-26.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, F. (1990): «Comparecencia del 27 de marzo de 1990 para informar de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la CEE a celebrar en Dublín (28 de abril) y de la reunión de Ottawa sobre «cielos abiertos», *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, Comisiones, n.º 59.
- FLORENSA, A. (1990): «Nuevo Plan Estratégico Conjunto», *Revista Española de Defensa*, septiembre 1990, 38:12-13.
- GHEBALI, V.-Y. (1989): *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*. Bruselas: Bruylant.
- GIL ROBLES, A. (1990): «Condiciones y régimen de vida de las personas sujetas al servicio militar» [ponencia presentada el 12 de septiembre de 1990 ante la ponencia de la Comisión de Defensa que se ocupa del modelo de fuerzas armadas en conexión con el servicio militar], Madrid, Oficina del Defensor del Pueblo.
- GRASA, R. (1989a): «El "decálogo al completo": balance de la política exterior y de seguridad española». En M. Aguirre/C.

66. Rota queda en principio excluida. Se presupone que las inspecciones afectarán básicamente a Torrejón, mientras permanezcan los F-16 del Ala 401, Zaragoza (importante en la medida en que se desplazan a ella aviones estadounidenses estacionados en otros países europeos para acceder al polígono de tiro de las Bardenas), y eventualmente a Morón.

- Taibo (eds.), *Anuario 1988-89 del CIP* (Madrid, CIP/Iepala), pp. 112-142.
- GRASA, R. (1990), «La política española de seguridad». En M. Aguirre/C. Taibo (eds.), *Anuario 1989-90 del CIP* (Madrid, CIP/Fundamentos), pp. 73-98.
- J.B.D. (1990): «Diez Años de Defensa Nacional», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, enero-febrero 1990, pp. 15-23.
- LARROTCHA, M. (1990) [Subdirector general de Asuntos Internacionales de Desarme del Ministerio de Exteriores], «El precio del desarme convencional», *Revista Española de Defensa*, enero de 1990, 23:33.
- OJEDA, J. (1989): «El modelo español de participación en la Alianza Atlántica», *Política Exterior*, 9:58-90.
- ORTIZ, R. D. (1990): «Equilibrio militar para la distensión», *Revista Española de Defensa*, noviembre de 1990, pp. 34-39.
- ORVIK, N. (1985): *Semialignment and Western Security*. Londres: Croom Helm.
- RODRIGO, F. (1990): «The End of the Reluctant Partner. Spain and the Western Security in 1990», Madrid, Fundación Ortega y Gasset (ponencia en el seminario «The Role and Prospects of Southern European Security in a Changing European Environment» celebrado en Madrid en octubre de 1990).
- SÁNCHEZ MÉNDEZ, J. (1990a) [general de brigada de Aviación y miembro del IISS], «Consecuencias de las CFE para España», en *Revista Española de Defensa*, octubre de 1990, 32:44-48.
- SÁNCHEZ MÉNDEZ, J. (1990b): «La nueva Europa desde España. Nuevos planteamientos defensivos españoles», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, julio-agosto 1990, pp. 654-660.
- SANZ, J. M. (1990): «Primeros acuerdos de coordinación», *Revista Española de Defensa*, junio 1990, 28:22-23.
- SERRA, N. (1990a): «Comparecencia del 29 de enero de 1990 para informar de la política de defensa que desarrollará el nuevo Gobierno», *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, Comisiones, n.º 20, pp. 200-228.
- SERRA, N. (1990b): «Comparecencia del 29 de marzo de 1990 en la Comisión de Defensa para informar sobre el seminario celebrado en Viena entre Jefes de la Defensa y Directores de las Escuelas Militares de la OTAN y el Tratado de Varsovia», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, n.º 63, pp. 1672-1693.
- SERRA, N. (1990c): «Comparecencia del 3 de abril de 1990 en la Comisión de Defensa para explicar la posición de España en la V Ronda de conversaciones de Viena», *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, n.º 11, pp. 1-21.
- SERRA, N. (1990d): «Comparecencia del 6 de junio de 1990 para responder a varias preguntas» (en especial la del diputado por IU Antonio Romero acerca de conversaciones con países aliados para adquirir material, n.º de expediente 181/000366, *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, Comisiones, n.º 103, pp. 3067-3077).
- SNYDER, G. H. (1988): «Spain in NATO: the Reluctant Partner». en Gil D./Tulchin J. (eds.), *Spain Entry Into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives* (Boulder, Lynne Rienner Pub.), pp. 140-158.
- SOULELES, T. S. (1990): *An Industry without frontiers: An Economic and Political Analysis of European Defense Industrial Cooperation*. Atenas: Hellenic Foundation for Defense and Foreign Policy.
- TREVERTON, G. F. (1986): «Spain: Domestic Politics and Security Policy», *Adelphi Paper*, 204 (Londres, IISS).
- ZAMARRIGA, E. (1990): «ACCS: La futura defensa aérea de la OTAN», *Revista Española de Defensa*, mayo 1990, 27:46-51.