

Hacia el nacimiento del eje «franco-español»: ¿qué se juega la Europa de la defensa?

Bajo la dirección del general
JEAN-PAUL PERRUCHE

con la colaboración del Instituto Español
de Estudios Estratégicos (IEEE)



CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2012

NIPO: 083-12-188-8 (edición en línea)

Fecha de edición: noviembre 2012



NIPO: 083-12-187-2 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-775-2 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.



El Instituto de Investigación Estratégica de la Escuela Militar (IRSEM, por sus siglas en francés) fue creado por el Ministerio de Defensa con el fin de fomentar la investigación en el ámbito de la defensa. Sus treinta y cinco investigadores permanentes, con la asistencia de un equipo de apoyo formado por otras cinco personas, cultivan planteamientos multidisciplinares que favorecen el intercambio de opiniones entre investigadores universitarios y militares. En colaboración con los principales componentes del Ministerio (Estado Mayor del Ejército, Secretaría General para la Administración, Dirección General de Armamento, Dirección de Asuntos Estratégicos, Instrucción Militar Superior) y el tejido francés e internacional de reflexión estratégica, el Instituto tiene como objetivo la elaboración de estudios dirigidos a renovar las perspectivas conceptuales, la promoción de jóvenes investigadores que trabajan en este campo, la participación en la formación militar y la difusión del pensamiento estratégico francés, especialmente entre sus socios internacionales.

Todas las **manifestaciones científicas** organizadas por el IRSEM se anuncian en su página web: www.irsem.defense.gouv.fr. en la que se pueden consultar:

- **Cinco colecciones** en línea: los *Cahiers* (Cuadernos), los *Études* (Estudios), los *Paris Papers* (Papeles de París), las *Fiches de l'Irsem* (Fichas del IRSEM) y un *Lettre mensuelle d'information* (Boletín mensual de información).
- La *Documentation Française* (Documentación Francesa) se edita **una revista académica**: *Les Champs de Mars*.

Por otra parte, el Irsem ha puesto en marcha un **programa de Jóvenes Investigadores** dirigido a propiciar el relevo estratégico mediante un seminario mensual, becas doctorales y posdoctorales y un apoyo financiero y logístico. La información completa se puede consultar en su página.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) se creó en el año 1970 dentro de la estructura del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN, Ministerio de Defensa) para realizar estudios de carácter estratégico y sociológicos relacionados con la seguridad y la defensa. Desde su creación, el IEEEE también ha asumido la misión de promover la cultura de seguridad y defensa entre la sociedad española y desarrollar un pensamiento estratégico para favorecer el debate y el análisis de los principales escenarios que afectan a la seguridad. En la actualidad la plantilla del IEEEE está compuesta por: el general director, un subdirector, un asesor, cuatro analistas militares, cinco analistas civiles y personal de apoyo formado por tres militares y cinco civiles.

La producción editorial del IEEEE está compuesta de una serie de colecciones: «Panorama Estratégico anual», los «Cuadernos de Estrategia» de los que ya se han editado 155 números y el «Panorama geopolítico de los conflictos», iniciado en 2011.

Desde 2010 su principal canal de comunicación es su página web www.ieeee.es en la que el IEEEE publica todas las semanas diversos documentos de análisis, informativos y de opinión sobre temas de seguridad y defensa elaborados por sus analistas y por colaboradores externos mayoritariamente de las Fuerzas Armadas y del ámbito universitario.

En el ámbito de la cultura de seguridad y defensa, el IEEEE lleva a cabo numerosos seminarios y conferencias en universidades de todo el territorio español dedicados a temas de relaciones internacionales.

También colabora con otros centros de pensamiento nacionales y extranjeros en la realización de trabajos de análisis e investigación de su ámbito. Sin olvidar los estudios sociológicos para conocer el grado de motivación de la sociedad española hacia las cuestiones de seguridad y defensa.

Índice

Informe	7
PARTE I	
Las relaciones bilaterales y la percepción de la Defensa por parte de la opinión pública	13
– Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos	15
– La opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días.	35
PARTE II	
La transformación de la maquinaria militar y la proyección de fuerzas...	47
– La transformación de la institución militar española.....	49
– El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales (ONU, OTAN, UE).....	59
PARTE III	
La práctica de la cooperación en el ámbito de la defensa y la seguridad ..	81
– La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico.....	83
– La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad	101
PARTE IV	
Las industrias de defensa francesa y española, sometidas a fuertes restricciones	119
– El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa.....	121
– La política industrial del Ministerio de Defensa español.....	129

INFORME

INFORME

¿NECESITA EUROPA UN «PAR FRANCO-ESPAÑOL» PARA CONSTRUIR SU DEFENSA?

Desde el punto de vista histórico, Francia ha preferido dirigir la mirada al Reino Unido para construir la Europa de la defensa, tal y como lo demuestra la cumbre de Saint-Malo, celebrada los días 3 y 4 de diciembre de 1998. Como es natural, Francia recurre a la segunda potencia militar europea para que avance la Europa de la defensa, quizá pasando por alto la capacidad discreta pero segura de su vecina y hermana: España.

Efectivamente, las dos «hermanas latinas» han mantenido durante mucho tiempo relaciones difíciles, incluso tensas, especialmente durante el franquismo. De hecho, la estructura dictatorial del régimen franquista impidió durante años que se entablara un verdadero diálogo. El consejero de la embajada François de Rose llegó a calificar después esta situación de «psicodrama». Con todo, como indica *Anne Dulphy*¹, las relaciones franco-españolas han mejorado considerablemente desde 2004, fecha a partir de la cual se organizaron encuentros institucionales de carácter estratégico, en los que se abordaron tanto los aspectos económicos como los de la defensa. Sin duda, un gesto simbólico de esta buena relación de vecindad es la condecoración con el Toisón de Oro que el propio Rey Don Juan Carlos impuso al presidente Sarkozy, la más elevada distinción honorífica española.

¿PODRÍA ESTA PROXIMIDAD RENOVADA SUPONER UN PRIMER PASO HACIA UN FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN FRANCO-ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD?

Según la opinión de *Benôit Pellistrandi*, la situación actual se antoja bastante favorable. Efectivamente, la opinión pública española tiene una buena imagen de la institución militar, lo que rompe en cierto modo con la herencia franquista.

¹ Los nombres mencionados son los de las personas que han contribuido a los artículos siguientes.

Asimismo, se muestra más dispuesta a una cooperación europea que a una alianza pura y dura con Estados Unidos. Este sentimiento es ampliamente compartido en Francia². Por otra parte, el análisis que hace *Jérôme Pelliérandi* sobre la evolución de la maquinaria militar española pone claramente de manifiesto que la modernización de los ejércitos ha permitido que España se beneficie de una capacidad militar media, pero operativa. Esta adaptación de la maquinaria militar, concluida con la profesionalización, permite a España disponer de unas fuerzas modernas, bien equipadas, formadas y entrenadas. Y son precisamente estas cualidades las que han permitido a las fuerzas militares españolas intervenir en misiones humanitarias o de combate: la guerra de la antigua Yugoslavia (1999), Afganistán (desde 2001), Irak (2003-2004), Libia (2011) y por último, la lucha contra la piratería (desde 2009). *Luis Pérez Gil*, en su artículo acerca del despliegue de fuerzas militares españolas, destaca el elevado grado de operatividad de la maquinaria militar española.

ASÍ PUES, ¿POR QUÉ NO HACER QUE ESPAÑA SE CONVIERTA EN UNO DE LOS ACTORES PRIVILEGIADOS DE FRANCIA PARA CONSTRUIR LA EUROPA DE LA DEFENSA?

No faltan ejemplos de éxitos franco-españoles. En su artículo titulado «La coopération dans le domaine de la défense, un exemple pratique» («La cooperación en el ámbito de la defensa, un ejemplo práctico»), *Olivier Debray* pone de manifiesto la eficacia de la colaboración entre estos dos países. Si bien es cierto que el presupuesto español dedicado a la partida de defensa asciende a 7.000 millones de euros, equivalente a la cantidad destinada solamente a la marina nacional francesa, 300 militares franceses y españoles están participando en el marco de la cooperación bilateral. *José Ruiz González*, en el artículo que dedica a la colaboración en materia de seguridad, asegura que el trabajo conjunto de ambos países ha resultado especialmente importante para debilitar de manera continuada a ETA.

Por último, las dificultades presupuestarias francesas y españolas exigen necesariamente compartir más soberanía con el fin de aprovechar mejor los esfuerzos dedicados a adquirir equipos de defensa. *Jean-Yves Clair y Sylvain Moura*, en sus análisis relativos al desarrollo de las capacidades industriales, defienden la idea de una reciprocidad europea. El paquete de defensa de la Comisión Europea es uno de los instrumentos jurídicos que permitirá, sin ninguna duda, racionalizar la industria de la defensa europea creando una base industrial y tecnológica europea (BITDE) competitiva e innovadora.

² Durante el discurso que pronunció el 7 de noviembre de 2007 ante el Congreso estadounidense, el presidente Sarkozy declaró que deseaba que Francia fuera: «un amigo, aliado pero no alineado»; http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Discours_devant_le_congres_americains_du_7_novembre.pdf.

La intensificación de los lazos entre París y Madrid podría contribuir a desarrollar aún más la Europa de la defensa. Para demostrarlo, articularemos nuestro análisis en cuatro partes complementarias. En primer lugar se abordará la cuestión de las relaciones bilaterales y la percepción que la opinión pública tiene de la defensa (Parte I). A continuación trataremos la transformación de la maquinaria militar y la proyección de fuerzas (Parte II). La siguiente sección se dedicará a la práctica de la cooperación en el campo de la defensa y la seguridad (Parte III). Finalmente, terminaremos analizando las capacidades industriales de Francia y España, cuyas industrias de defensa están sujetas a considerables limitaciones presupuestarias (Parte IV).

PARTE I

LAS RELACIONES BILATERALES Y LA PERCEPCIÓN DE LA DEFENSA POR PARTE DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Anne Dulphy

Profesora de Historia Contemporánea de la Escuela Politécnica e investigadora adjunta al Centro de Historia de las Ciencias Políticas

Benoît Pellistrandi

Antiguo alumno de la Escuela Normal Superior de la calle Ulm, asociado y doctor en Historia

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

Anne Dulphy

«Verdad a un lado de los Pirineos, error al otro». Sin duda es fácil, además de excesivo, escudarse tras la fórmula de Pascal para evocar la complejidad de las relaciones franco-españolas, si bien es cierto que describe perfectamente las vicisitudes que las han marcado a medio plazo. Asimismo, también nos remite a los complejos que las han marcado durante mucho tiempo. En efecto, las dos «hermanas latinas» albergaron sentimientos ambivalentes durante largos años, unidas por su proximidad geográfica y cultural, pero separadas por una animosidad latente alimentada por «grandes malentendidos»¹ históricos. Aun cuando ya se haya pasado página en cuanto a la desigualdad en las relaciones, y a pesar de que la plena inserción democrática y europea de España ha eliminado cualquier motivo para el complejo de superioridad de Francia, los resentimientos de una y la arrogancia de la otra pueden resurgir en cualquier momento.

Así pues, que Francia haya pasado en España «por enemigo casi hereditario y después por socio que no cumple»² es el motivo por el que esta presentación preliminar, que sirve de alguna manera como marco introductorio a la reflexión común, no se salta la herencia y el recuerdo histórico de la «curva sinusoidal»³ de las relaciones entre los dos países antes de descender brevemente sobre las últimas evoluciones bilaterales.

EL PESO DE LA HERENCIA

El nacionalismo español nació contra la Francia napoleónica, simbolizado por el Dos de Mayo, cuando, al grito de «muerte a los franceses», se produce el levanta-

1 HERMET, G. «France-Espagne, les grands malentendus». *L'Histoire*, septiembre 1984, n° 20, pp. 100-104.

2 SCHRAMEK, O. *Mémoires d'alternance. L'Espagne de Zapatero*, París, Seuil, 2005, p. 142.

3 La fórmula ha sido extraída de una nota del director general adjunto de asuntos políticos para la Secretaría General sobre la Política Francesa en Europa Meridional, 3 de diciembre de 1955 (AMAE, Europe 1949-1960, Espagne, 158, pp. 223-249).

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

tamiento popular contra el invasor. Una auténtica guerra total de 1808 a 1814, protagonizada por una feroz guerrilla y por las terribles represalias. Esta guerra nacional fue también la primera en la que surgieron las figuras de los héroes nacionales. Siempre está presente en el imaginario colectivo peninsular, al igual que, en menor medida, la invasión de los Cien Mil Hijos de San Luis en 1823, pese a que se suele olvidar que la intervención había sido solicitada en el Congreso de Viena por los absolutistas con el fin de terminar con el paréntesis liberal. La discreción de la conmemoración del bicentenario del 2 de mayo de 1808 puso también de manifiesto la nueva entente bilateral después de la tensión que reinó durante el periodo Aznar.

En este mismo contexto reciente, la recurrencia ocasional al término «afrancesado», que designaba a los partisanos de José Bonaparte, pone de manifiesto la existencia de una línea divisoria en torno a la cuestión del modelo político: no solo la Francia posrevolucionaria sedujo a una parte de los liberales ibéricos mientras los demás optaban por la rebelión, sino que la referencia a la Revolución Francesa reunió posteriormente a todos los liberales y progresistas; de igual manera, la III República radical inspiró directamente a la Segunda República de la reforma. La derecha española tomó una cierta distancia con respecto a su vecino francés, llegando incluso a una reacción de francofobia.

Desde el otro lado, en Francia se ha sentido durante mucho tiempo desdén o conmiseración por el país vecino, situado en las márgenes de Europa, que salió tarde del subdesarrollo, entregado a la violencia política y reticente a la estabilización democrática, como demostraron la guerra civil y el oscuro periodo posterior del franquismo. Estos prejuicios no se eliminan hasta que no se produce la consolidación democrática tras la Transición y la entrada en Europa.

La cuestión del franquismo

Si optamos por convertir la cuestión del franquismo en el punto de partida de esta síntesis de las relaciones franco-españolas, conviene empezar en 1936, cuando estalló la guerra civil. La decisión de no intervenir, adoptada bajo la influencia de las tensiones interiores y de las presiones exteriores, significó el abandono de la Segunda República por parte del Frente Popular francés y, desde un punto de vista más amplio, por las democracias⁴. Ahora bien, decidido a servir en la medida de lo posible a los intereses del Frente Popular, Léon Blum aplicó una fórmula «elástica», según sus propias palabras, al dejar abierta la puerta a la entrega de

⁴ BERDAH, J. F. *La démocratie assassinée: la République espagnole et les grandes puissances 1951-1959*, París, Berg International, 2000 (hay traducción en castellano: *La democracia asesinada: la República Española y las grandes potencias, 1951-1959*, Barcelona, Editorial Crítica, 2002).

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

material y armas mientras, por otro lado, daba su complacencia al reclutamiento de las Brigadas Internacionales. El Gobierno constituido legítimamente era el único interlocutor reconocido y el embajador Jean Herbette, demasiado cercano a los nacionalistas, fue sustituido en octubre de 1937 por Eirik Labonne⁵. Por su parte, la Segunda República practicó una política exterior muy activa, aprovechando las relaciones bilaterales con las distintas democracias, y en especial con Francia, para recordar que era el único poder legítimo del país y para dar a conocer su lucha. Sin embargo, el respaldo oficial que esperaba de París no llegó. Antes bien, la degradación militar del campo republicano, en la primavera de 1938, coincidió con la caída del segundo gabinete Blum, que puso fin al Frente Popular. El Gobierno de Daladier hizo suya la línea británica y, a comienzos de 1939, tras la caída de Cataluña, envió a Léon Bérard en calidad de emisario ante las autoridades de Burgos, reconocidas el 27 de febrero⁶. Simultáneamente, el asilo que se les concedió con reservas a los refugiados en Francia, su internamiento en los campos, provocará una honda desilusión en el seno de los republicanos hacia la Francia de los derechos humanos⁷.

La normalización diplomática con la España franquista, acometida tras la firma del acuerdo Bérard-Jordana, el cual se mantuvo en secreto, se tradujo en el envío del mariscal Pétain en calidad de ministro plenipotenciario a Madrid, donde permanecería hasta mayo de 1940. José Félix de Lequerica, nombrado embajador en París, siguió sus pasos en Vichy, donde encarnó el apoyo moral aportado por España al Eje, entre la neutralidad y la no beligerancia. Aunque Hitler había descartado categóricamente en el otoño de 1940 las reivindicaciones franquistas sobre Marruecos y Orán, estas siguieron siendo la causa de fricciones con las autoridades de Vichy hasta 1942. Indudablemente, tales ambiciones anexionistas del franquismo temprano respondían a la voluntad de aprovechar la debilidad de Francia, derrotada y ocupada, para dar la vuelta al equilibrio entre los dos países, prolongando así antiguos resentimientos... A principios de diciembre de 1940, el general Franco había marcado claramente los límites de la proximidad ideológica durante el envío de las cartas credenciales de François Piétri, el embajador de Vichy al que había hecho esperar un mes: «No existe la amistad sin justicia y aún quedan demasiadas injusticias por resolver para que la amistad de Francia sea auténtica»⁸. José Félix de Lequerica, nombrado ministro de Asuntos Exteriores en agosto de 1944,

5 DENECHERE, Y. *Jean Herbette (1878-1960)*, Bruselas, PIE-Peter Lang, col. «Diplomatie et histoire», 2003.

6 CATALA, M. *Les relations franco-espagnoles pendant la Deuxième Guerre mondiale. Rapprochement nécessaire, réconciliation impossible 1939-1944*, París, L'Harmattan, col. «Histoire et perspectives méditerranéennes», 1997.

7 DREYFUS-ARMAND G. y TEMIME, E. *Les camps sur la plage, un exil espagnol*, París, Autrement, col. «Français d'ailleurs, peuple d'ici», 1995.

8 PIETRI, F. *Mes années d'Espagne*, París, Plon, 1954, p. 36.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

es paradójicamente a quien le corresponde suspender las relaciones diplomáticas con el poder de Pétain y reconocer las autoridades de la Francia libre con las que se había ido entablando el contacto gradualmente desde finales de 1942.

Las relaciones desiguales establecidas tras la liberación entre la Francia de la resistencia, admitida en el bando de los vencedores, y una España marginada por haberse puesto del lado del fascismo alimentaron la francofobia franquista, tanto más por cuanto que la normalización esbozada, que prueba la firma de acuerdos comerciales en marzo de 1944 (con el CFLN [Comité Francés de Liberación Nacional]) y en septiembre de 1945, se vio contradicha por la solidaridad manifestada a los republicanos refugiados en Francia. Así, las autoridades francesas se encontraban divididas entre el convencimiento de que el régimen franquista, beligerante moral, no podría sobrevivir a la derrota del fascismo, y la necesaria consideración de las urgencias económicas, origen de un replanteamiento de la importancia de los países neutrales sobre el tablero europeo, que les impedía ignorar la apertura ibérica. Queriendo evitar pronunciarse antes de tiempo, optaron por una línea oportunista que conciliaba un restablecimiento prudente de las relaciones bilaterales en aras del interés nacional con la proclamación de antipatía ideológica por el socio económico⁹. La designación provisional del consejero Bernard Hardion para sustituir al delegado Jacques Truelle a la muerte de este, en mayo de 1945, creó una gran expectación.

El fuerte sentimiento nacional que provocó la ejecución de diez guerrilleros el 22 de febrero 1946, entre los que se encontraba el antiguo miembro de la resistencia Cristino García, hizo que aumentaran estas ambigüedades y pareció satisfacer las expectativas del exilio. El gobierno tripartito, con Félix Gouin a la cabeza, decidió aplicar una política intervencionista contra la dictadura peninsular: no solo aisló al país con una cuarentena impuesta de forma unilateral, cerrando la frontera en los Pirineos desde finales de febrero y cortando toda comunicación entre ambos países, sino que además instigó la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a finales de ese mismo año, de una resolución que condenaba simbólicamente al ostracismo al régimen franquista, preconizando su exclusión de las instituciones y conferencias internacionales relacionadas con la ONU, además de retirar a los embajadores o ministros plenipotenciarios acreditados. Al mismo tiempo se ofreció un apoyo sin fisuras a los republicanos españoles con el ánimo de propiciar un cambio democrático en el poder, detentado por el general Franco. Conviene tener en cuenta, efectivamente, la existencia de dos Españas hasta 1977, habiéndose convertido París a principios de 1946 en la sede de las instituciones republicanas en el exilio. Sin embargo, fueron suficientes unos meses para poner

⁹ DULPHY, A. *La politique de la France à l'égard de l'Espagne de 1945 à 1955. Entre idéologie et réalisme*, París, Imprimerie nationale, ministère des Affaires étrangères, col. «Diplomatie et histoire», 2002.
PORTERO, F. *Franco aislado: la cuestión española 1945-1950*, Madrid, Aguilar, 1989.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

de manifiesto que no cabía esperar una solución española, precisamente por la ruptura y la esclerosis del movimiento antifranquista. Este fracaso hizo que la política intervencionista perdiera todo su sentido, cuando además la resolución de la ONU, que en realidad se trataba más de una condena moral que de una práctica de ostracismo multilateral, la había rechazado de forma implícita.

El comienzo de la guerra fría vino a aumentar el fracaso patente de la cuarentena unilateral, a todas luces ineficaz hacia España y perjudicial para los intereses franceses, y llevó al ejecutivo a decidir a principios de febrero de 1948 el restablecimiento de la circulación en los Pirineos. Esta decisión, junto con la aprobación unánime que encontró fuera del ámbito comunista, reflejó la supresión de los valores de la Resistencia y de la referencia antifascista que habían prevalecido en la posguerra inmediata en beneficio de la prioridad anticomunista, castigando la incapacidad de una potencia media como Francia para seguir una línea original en un periodo de bipolaridad internacional. Tras una breve fase de confrontación con Madrid, había llegado la hora de calmar los ánimos, especialmente en tanto en cuanto el levantamiento de las sanciones de la ONU conllevaba la normalización de las relaciones diplomáticas y la promoción del delegado Bernard Hardion al cargo de embajador en enero de 1951. Sin embargo, Francia fue el último país de Europa occidental en presentar una solicitud de pláacet. Efectivamente, la guerra fría confirió una nueva legitimidad internacional al general Franco que le permitió jactarse de haber sido el «primer adversario» del comunismo y pasar por aliado potencial de la defensa occidental; se le asoció a través de los acuerdos de asistencia económica y militar firmados entre España y Estados Unidos en septiembre de 1953. España escenificó así su regreso a la escena mundial, poniendo fin al periodo de marginación abierto en 1936. Tras el ingreso en la UNESCO a finales de 1952, su entrada en la ONU en diciembre de 1955 puso la guinda a la normalización, manifestada asimismo en la escasa atención prestada a la candidatura de Franco por los Estados miembros, más preocupados por mantener el equilibrio internacional admitiendo a todo el conjunto de países del bloque soviético, otros del campo del oeste y otros neutrales. El primer beneficiario de la guerra fría, el general Franco, debe pues su absolución oficial a la coexistencia pacífica de los dos Grandes.

La instauración de la Alianza Atlántica hizo urgente una distensión con España por parte de Francia. Esta será la característica principal de los mandatos de Antoine Pinay, como presidente del Consejo en 1952 y como ministro de Asuntos Exteriores en 1955: figura emblemática de la derecha liberal y moderada, fue uno de los defensores del acercamiento a la España de Franco en nombre del realismo en la gestión de los intereses económicos, del sentido común hacia las aventuras ideológicas y, por último, del anticomunismo. La investidura en junio de 1954 de Pierre Mendès-France supuso otro impulso en la búsqueda de entendimiento. A grandes rasgos, se trataba de reconquistar en la península una influencia tradi-

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

cional tremendamente debilitada por una década de ruptura y cuestionada por la competencia internacional. Los acuerdos comerciales y de pago, firmados todos los años desde 1948, marcaron el relanzamiento de las relaciones económicas. No obstante, la desigualdad entre los dos flujos comerciales, la naturaleza competitiva de las producciones agrícolas y las carencias españolas en medios de pago frenaron rápidamente su desarrollo e hicieron que resultara imposible el equilibrio financiero, pese al desarrollo del turismo en la península, el cual ya en 1955 representaba la mitad de los recursos en francos obtenidos por España con la exportación, permitiéndole así importar desde Francia. También fue necesario familiarizarse con los reglamentos escalonados de los contratos de equipamiento celebrados a partir de 1953, que reflejaban la opción tomada por los dirigentes franceses en favor de apoyar el esfuerzo de industrialización español. En el ámbito cultural, la falta de fondos impidió que la protección del importante legado basado en la simpatía de las elites pudiera obstaculizar el nuevo modelo anglosajón adaptado al público general. Finalmente, a pesar del pacto hispano-estadounidense del 26 de septiembre de 1953 y del monopolio que conllevó, los ejércitos francés y español retomaron la tradición de los contactos bilaterales: intercambio de cadetes, recepción de delegaciones oficiales, etc., que se vieron propiciados además en septiembre de 1952 por la flexibilización del embargo franco-británico de noviembre de 1949: la diferenciación del material militar atendiendo a su naturaleza o a su destino permitió prohibir la venta del correspondiente al primer tipo, pero autorizar la del segundo para uso civil.

Sin embargo, pese al acercamiento en múltiples aspectos, la estructura dictatorial del régimen franquista seguía impidiendo un verdadero diálogo: la atmósfera bilateral estaba tan cargada que uno de sus participantes, el consejero de embajada François de Rose, la llegó a calificar posteriormente de «psicodrama»¹⁰. Francia intentó mantener las distancias con un interlocutor de alguna manera comprometedor hacia el que convenía manifestar una actitud de vigilancia democrática; España, por su parte, se mostró decidida a rechazar la referencia francesa en nombre del nacional-catolicismo. La obsesiva atención que prestaban las autoridades franquistas a la disputa republicana se derivaba del mismo postulado ideológico, ya que constituía el medio de no verse privadas de la iniciativa diplomática durante mucho tiempo; por ello llegaron a considerarla un símbolo de las relaciones bilaterales. París volvió a ponerse a la defensiva y multiplicó aún más las concesiones a costa del exilio al dar prioridad a la cuestión imperial. En efecto, Marruecos suponía un elemento de tensión latente entre los dos países con el trasfondo de la antigua rivalidad entre sus políticas árabes, la cual se vio acrecentada de nuevo por la destitución del sultán Mohamed Ben Yousef en agosto de 1953¹¹. Espa-

¹⁰ Entrevista con F. Tricornot de Rose el 4 de marzo de 1997.

¹¹ CATALA, M. *De l'Empire à l'Europe? La France et l'Espagne face aux mutations du milieu du XX^e siècle*, HDR presentado en la Universidad de París I en 2003, publicado en éditions des Indes savantes.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

ña, una potencia protectora delegada en Marruecos, contaba con posesiones en África, aunque sin llegar a considerarse una potencia imperial, y participó en el cuestionamiento de la potencia colonial francesa: con la vista puesta en sobrevivir después de 1946, el poder franquista buscó una nueva legitimidad erigiéndose en el defensor del derecho de los pueblos a la libre determinación y convirtió al imperio jerifiano en el símbolo de todos los Estados cuya soberanía se veía menospreciada por la dominación imperialista; asimismo, también aprovechó la tendencia francesa a embarcarse en aventuras arriesgadas en la gestión de los asuntos de Marruecos para exigir una asociación equitativa, no sin recurrir al chantaje. Esta crisis no se resolvió completamente hasta la proclamación de la independencia, el 2 de marzo de 1956 (el 7 de abril con respecto a España). Desde Antoine Pinay a Pierre Mendès France, los dirigentes franceses hicieron de Marruecos el centro de su política española, conscientes del riesgo que suponía el respaldo franquista al anticolonialismo.

Los sucesos de Argelia vinieron a reforzar aún más la prioridad del norte de África. La cuestión de Argelia presidió las relaciones franco-españolas durante ocho años¹², pese que apenas se diferenció de la de Marruecos hasta que obtuvo la independencia en 1956. Amparándose en una concepción africanista de la identidad de España, unida al norte de África, puente entre el mundo árabe oriental y occidente, tanto los dirigentes como la prensa franquistas adoptaron una «actitud de abierta oposición»¹³ contra Francia, denunciando con vehemencia su acción sobre Argelia y el fracaso del sistema colonial. En abril de 1956, el poder franquista se posicionó de forma explícita en favor de la emancipación de los pueblos mediterráneos y abrió la península a los nacionalistas argelinos, a los cuales se les entregaron armas, al menos con la intermediación de compradores árabes. Hasta la independencia de Marruecos, fue también la zona del califato en la que se instaló un campo de reagrupamiento e instrucción. Las cárceles eran al mismo tiempo un centro del tráfico de armas y un refugio. A finales de 1956 se abrió en Madrid una de las primeras oficinas de los rebeldes argelinos en el extranjero. Es cierto que en otoño de ese mismo año se había iniciado una evolución con la apertura de conversaciones técnicas entre expertos militares acerca de Marruecos, en las cuales la propuesta francesa en este sentido estaba condicionada a la obtención de garantías sobre Argelia. No fue tanto, sin embargo, una revisión política como «un clima de beligerancia y mala disposición»¹⁴ fomentado por los medios –la vieja guardia falangista francófoba, el Ministerio de Información, los diplomáticos que

12 DULPHY, A. *L'Algérie, entre appartenance française et empreinte espagnole, 1956-1962*, HDR presentado en la IEP de París en 2011, pendiente de publicación en ediciones Vendémiaire en 2012.

13 AMAE, Europe 1956-1960, Espagne, 241. Note de la sous-direction d'Europe méridionale, 16 de agosto de 1957, pp. 78-80.

14 AMAE, Europe 1956-1960, Espagne, 232. De l'ambassadeur G. de la Tournelle à la direction d'Europe, 22 de febrero de 1957, pp. 164-165.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

se volvieron hacia el mundo árabe— que querían obstaculizar el acercamiento deseado por las autoridades militares y por los responsables de asuntos exteriores en aras de mantener la presencia española en África.

El punto de inflexión llegó cuando, a finales de febrero de 1957, el general Franco decidió hacer una revisión que puso al frente del asunto a un nuevo equipo ministerial, pragmático y consciente, siguiendo el ejemplo del ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella, de que el desarrollo económico pasaba por una apertura europea para la cual Francia podía ser clave. París aprovechó esta ocasión favorable para ampliar los intercambios diplomáticos comprometidos a mediados de febrero en el ámbito militar: Fernando María Castiella recibió a Maurice Faure en San Sebastián el 24 de agosto; el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, que se convirtió así en el primer miembro de un gobierno francés en reunirse de forma oficial con un ministro franquista, inauguró con este encuentro la colaboración económica y política entre ambos países. Este acercamiento se reflejó en una mayor solidaridad en relación con la cuestión de Argelia, con la convergencia occidental como telón de fondo, que las autoridades francesas observaron con atención y que, especialmente con la Quinta República, se esforzaron por consolidar.

La reconciliación con de Gaulle

La vuelta al poder del general de Gaulle supuso la reconciliación entre los dos países, a la cual contribuyeron, por paradójico que suene, los sucesos de la guerra de Argelia, que justificaron prestar una atención específica a España y promover la comunidad de intereses europeos, mediterráneos y africanos. Con esta asociación ibérica solidaria a partir de entonces, aunque complicada debido a los antiguos complejos y las incompatibilidades ideológicas, la Francia de De Gaulle pretendía estrechar relaciones. El cambio de régimen, que acabó con la losa sentimental que arrastraba el franquismo por la política de ostracismo que había intentado imponer la Cuarta República, ofrecía un marco favorable.

En Madrid, el 13 de mayo y sus consecuencias fueron acogidos de forma favorable. Con frecuencia se recurrió a la comparación con el pronunciamiento de julio de 1936, basada en que los sucesos que lo desencadenaron se produjeron en el norte de África, así como en el papel que desempeñó el ejército, en el fracaso del parlamentarismo, en la recurrencia a un «salvador» y en el alejamiento con respecto al régimen de los partidos. El general de Gaulle también era apreciado por la actitud pragmática que siempre había mostrado hacia el régimen franquista y que el contexto de la guerra fría le llevó a considerar indispensable para el sistema de defensa occidental. Concedió una de sus primeras audiencias al embajador franquista, el Conde de Casa Rojas, el 9 de julio, y Fernando María Castiella fue uno de los primeros dirigentes extranjeros a los que recibió, el 5 de septiembre.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

El análisis de España en cuanto a la situación de Argelia se centró desde entonces en la amenaza que representaba la expansión del comunismo internacional y esta orientación, en la línea de la tesis francesa, contaba con el respaldo personal del general Franco. Tal escenario propició que se multiplicaran las señales de cooperación española, para la que el año 1958 resultó decisivo, mientras los contactos militares entablados en julio de 1956 dieron como resultado una operación conjunta en febrero en el Sahara occidental. Desde este momento, España entró a formar parte de los países amigos en las Naciones Unidas. Se le dedicó una atención especial en forma de satisfacciones, medidas de presión y concesiones en detrimento del exilio republicano. De este modo, dado que uno de los objetivos del régimen franquista era su integración europea y atlántica, Francia contribuyó a que fuera admitida como miembro asociado de la OECE en enero de 1958. Asimismo, dejó constancia de su apoyo al posible ingreso de España en la OTAN. En el verano de 1959 se decidió reanudar los contactos de Estado Mayor al más alto nivel. A finales de enero de 1961, el general Muñoz Grandes fue invitado por el ministro Pierre Messmer para incrementar aún más la cooperación militar. En general, la guerra de Argelia selló la reconciliación bilateral, consolidada con la designación de José María de Areilza para la Embajada de París en julio de 1960.

Aun así, la brecha creada entre la política de De Gaulle a favor de la «Argelia argelina» y los partidarios de la Argelia francesa provocó algunas fricciones con las autoridades españolas, que, sin embargo, se superaron fácilmente, ya que Madrid prefirió mantener las buenas relaciones con París antes que la simpatía por los que abogaban por la presencia europea en África. La rama española de la OAS (Organización del Ejército Secreto), que pretendía convertir a la península en una base de retirada, sirvió como moneda de cambio: se vio desarticulada por su detención a principios de octubre de 1961. Tras la independencia de Argelia, la cooperación policial entre los dos países permitió neutralizar a los activistas de la OAS que se habían refugiado en la península. El 29 de enero de 1963, el ministro del Interior, Roger Frey, firmó con su homólogo, Camilo Alonso Vega, un acuerdo por el que garantizaba una contribución activa para la represión de complots de activistas. España comenzó a realizar detenciones y expulsiones. Este acuerdo conllevaba medidas de reciprocidad contra los exiliados republicanos en Francia. En especial, con la visita de un ministro «político» en cuyo honor se tocó la Marsellesa por primera vez en España desde la guerra civil, la Francia de De Gaulle le procuró una innegable satisfacción internacional, al tiempo que intentaba acercarse a las Comunidades Europeas.

Fernando María Castiella, en una carta del 9 de febrero de 1962 dirigida a Maurice Couve de Murville, su homólogo francés y presidente del Consejo de ministros de la Comunidad, reclamaba, en nombre de la «vocación europea» de su país, «una asociación que pueda llegar en su día a la plena integración», una vez acometida

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

la adaptación indispensable de la estructura económica nacional¹⁵. Esta fórmula flexible ofrecía la ventaja de aprobar la normalización internacional de España poniéndola en la misma «lista de espera» que aquellos países que ya habían solicitado un estatus de asociación, aunque, pese a contar con el respaldo de Francia y Alemania, se topó con fuertes objeciones políticas. Asimismo, el relanzamiento español del 14 de febrero de 1964 optó por sortear el obstáculo político haciendo hincapié en las modalidades técnicas de las relaciones que se debían entablar y evitando prudentemente pronunciarse acerca de su naturaleza. Este cambio de estrategia resultó eficaz y el apoyo francés, decisivo. La visita de Maurice Couve de Murville a Madrid, a finales de mayo, puso de manifiesto la calidad de las relaciones franco-españolas y comenzó a parecer un apoyo explícito. Poco después se conoció la decisión europea a favor de la apertura de conversaciones preliminares. La posición francesa dejaba traslucir el pragmatismo realista del general de Gaulle, proclive a dar prioridad a los datos geopolíticos e históricos frente a los parámetros ideológicos en su percepción de un interlocutor extranjero. Desde principios de la década de 1950 deseaba abiertamente la «incorporación» de la España franquista «al conjunto europeo». Sin lugar a dudas consideraba más compatibles con su concepción europea los planteamientos españoles que la candidatura británica... Por último, cabe destacar la estima que se manifestaron los jefes de Estado francés y español. El general Franco, que sentía una consideración especial por los dirigentes procedentes del ejército, admiraba también a su homólogo por su concepción de Estado, su predilección por la democracia directa y su política de independencia nacional. Fue el primer dirigente extranjero en escribirle después de su dimisión en 1969. Sabemos que el general de Gaulle quería reunirse con su contemporáneo, «el que más tiempo había permanecido en el poder», y fue precisamente la península el destino de su último viaje al extranjero. Recibido con toda solemnidad el 8 de junio de 1970, con una recepción privada y, de manera excepcional, con un almuerzo, se cuidó de apoyar públicamente la dictadura, si bien tanto su visita como el caluroso agradecimiento que dirigió al caudillo, cuyo poder, en definitiva, le resultó beneficioso, constituyeron un innegable homenaje. Sin embargo, desde el fin de la guerra de Argelia, el lugar que había ocupado España en su política exterior, bajo el signo de la grandeza, había sido secundario.

Como contrapartida, fue incluida en el plan francés de expansión económica e influencia cultural para el poder¹⁶. Por esta razón conviene insistir no tanto en la normalización diplomática, reflejada en las frecuentes visitas ministeriales a ambos

15 CRESPO MACLENNAN, J. *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*, Oxford, St Antony's Series, 2000.

TROUVE, M. *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruselas, PIE Peter Lang, col. «Euroclio» n° 43, 2008.

16 SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E. *Rumbo al Sur. Francia y la España del desarrollo 1958-1969*, Madrid, CSIC, 2006.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

lados de los Pirineos, como en la intensificación de las relaciones económicas y sociales en una década caracterizada por la modernización acelerada de España, ya como miembro de las grandes instituciones económicas internacionales. El comercio bilateral se desarrolló de forma considerable, con una estructura desequilibrada que explica que el balance fuera constantemente desfavorable para España (excepto en 1960): en cuanto al comercio exterior de Francia, ocupaba la 9ª o 10ª posición como cliente, entre la 12ª y la 14ª como proveedor (en 1950, las posiciones 14ª y 22ª, respectivamente), mientras que Francia figuraba entre sus principales socios comerciales, el 3º en 1969, con un porcentaje aproximado del comercio exterior español del 10%. Las inversiones de capital francés se multiplicaron y en la península se instalaron filiales de importantes empresas francesas. Por otra parte, cabe destacar los movimientos de población: por un lado, de turistas franceses (1,4 millones de entradas en 1959, 8,2 diez años después, lo que equivale a la mitad de los turistas extranjeros que viajaron a España) y, por otro, de emigrantes españoles, cuyas divisas e ingresos contribuyeron a equilibrar de nuevo la balanza de cuentas. Así pues, Francia participó activamente en el «milagro económico» español.

De igual modo, se constituyó en el defensor de España durante sus contactos preliminares con la CEE. Adoptó una verdadera labor de padrinazgo en cuanto se abrieron las negociaciones en 1967, especialmente mediante el establecimiento de una cooperación técnica entre las dos diplomacias, una función que asumió de forma plena el propio Georges Pompidou. Es cierto que otros factores contribuyeron a la celebración del acuerdo comercial general y preferencial del 29 de junio de 1970 con la CEE, aunque el ministro de Economía y Finanzas, Valéry Giscard d'Estaing, que fue invitado a la península al año siguiente, resaltó la importancia del mismo al presentarlo como una etapa decisiva hacia la adhesión europea. España se había convertido en socio de pleno derecho. El diálogo bilateral abarcaba todos los ámbitos, tal y como lo demuestran el acuerdo de cooperación cultural, científica y técnica del 7 de febrero de 1969 o el acuerdo de coordinación militar del 22 de junio de 1970. En 1972, preocupado por el futuro equilibrio geográfico de la Comunidad, Georges Pompidou se declaró «a favor del ingreso de España en el Mercado Común».

Sin embargo, durante los últimos años del régimen franquista se observó un cierto declive bilateral, perceptible también en Europa: la petición española de renegociar el acuerdo de 1970 por la ampliación de 1973 generó tensión con París por las cuestiones agrícolas. El endurecimiento de la represión por parte de la dictadura agonizante, mientras Grecia y después Portugal retomaban el camino de la democracia, hizo que resurgiera especialmente el obstáculo del régimen. Tras las ejecuciones que siguieron al segundo proceso de Burgos, a principios de octubre de 1975, la CEE suspendió las difíciles negociaciones encaminadas a lograr un nuevo acuerdo y los países miembros llamaron a consultas a sus embajadores durante varios días.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

CON LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA Y EUROPEA

Al asistir a la entronización del Rey Don Juan Carlos, el 25 de noviembre de 1975, el presidente Giscard d'Estaing manifestó el apoyo de Francia a la sucesión monárquica. El Príncipe, que había sido recibido en dos ocasiones por Georges Pompidou, en 1970 y en 1973, encarnaba una posible solución para las autoridades francesas. Sin embargo, si bien el proceso de transición acabó confirmando este análisis, no es menos cierto que vino acompañado por un deterioro de las relaciones bilaterales, en las que se acusó a Francia de no trabajar verdaderamente por lograr la legitimación internacional de la joven democracia, al parecer que la defendía con cierta arrogancia. Aun cuando la designación a principios de 1976 de Jean-François Deniau, cercano al presidente y al Rey Don Juan Carlos, como embajador en Madrid podía interpretarse como una señal positiva, lo cierto es que la toma de contacto con el nuevo jefe de Gobierno, Adolfo Suárez, que acudió a París después de asumir el cargo en julio de 1976, fue despachada rápidamente por Valéry Giscard d'Estaing y el primer ministro, Jacques Chirac. El paso a la democracia sin ruptura, a cargo de dirigentes procedentes del franquismo, levantó sospechas, lo que llevó a que se ignorara las instancias gubernamentales en beneficio de los intercambios con el monarca. Las malas relaciones entre Adolfo Suárez y Jean-François Deniau, al que se tachó de arrogante, fueron el origen de la retirada de este en septiembre 1977. En medio de esta situación tempestuosa, la irritación española creció aún más con las cuestiones de los terroristas de ETA, cuya extradición reclamaba Madrid en vano, y de la adhesión a la CEE.

La adhesión de España a la CEE: una cuestión entre Francia y España

La equivalencia establecida entre integración europea, democratización y modernización llevó a España a presentar su candidatura el 28 de julio de 1977. Francia, sin embargo, mostró bastantes reservas por miedo a verse expuesta a la competencia de la agricultura y la pesca mediterráneas, así como a los bajos sueldos españoles. Así, los intereses de sus regiones meridionales le llevaron a reconsiderar su apoyo inicial a un reequilibrio de la Comunidad hacia el sur, que ofrecía la ventaja de colocar a Francia en su centro de gravedad.

Deseoso de tranquilizar a las organizaciones de agricultores, Jacques Chirac tomó la iniciativa declarando en el verano de 1976 que la entrada de España era inconcebible y abogando por la asociación. En abril de 1977, un informe del Senado alertaba contra lo que denominaba «el escenario de lo inaceptable», es decir, una ampliación sin precauciones ni limitaciones. Mediante un comunicado publicado el 8 de julio de 1977, el Gobierno de Raymond Barre condicionó expresamente el ingreso de los países mediterráneos a que se concedieran ciertas «garan-

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

tías indispensables» a los «agricultores del sur [...] para desarrollar su mercado». La presentación de la candidatura española endureció aún más la actitud francesa. El giro del presidente Giscard d'Estaing había provocado una honda decepción en los dirigentes españoles, dando pie a un gran resentimiento. La compleja entrevista que mantuvo en septiembre de 1977 con Adolfo Suárez, de gira por las capitales europeas, les convenció de que Francia sería el país más reticente y, dado que a la cabeza de la posición de rechazo se encontraban el RPR y el PCF, consideraron que este endurecimiento oficial dependía de consideraciones de política interior de cara a las convocatorias electorales, de las legislativas de 1978 a las presidenciales de 1981. Leopoldo Calvo-Sotelo, ministro de Relaciones con las Comunidades, cargo creado a finales de 1977, lo resumió de forma muy aguda: «El camino de Madrid a Bruselas pasa por París», por lo que era necesario superar el obstáculo apoyándose en otros países como la RFA, cuyo respaldo era constante, y evitando a la vez un bloqueo bilateral.

La candidatura de España a la CEE se había convertido así en una «cuestión entre Francia y España»¹⁷. Efectivamente, Francia fue responsable del estancamiento de la fase preliminar, que se prolongó hasta febrero de 1979, y posteriormente del bloqueo de las largas negociaciones. Hasta el cambio en su actitud proeuropea en 1983, hizo de la adaptación del acervo comunitario a la ampliación una condición preliminar, por supuesto acompañada de un principio de acuerdo, sin que la alternancia de mayo de 1981 constituyera una ruptura. Atendiendo a la propuesta de Valéry Giscard d'Estaing, en septiembre de 1978 se creó un Comité de Sabios encargado de analizar las repercusiones de la ampliación, conforme a la exigencia que había planteado ante las Cortes a finales de junio para que tuviera lugar una fase preliminar de identificación y resolución de problemas. Su discurso ante la asamblea permanente de las Cámaras de Agricultura, el 5 de mayo de 1980, se interpretó como un paso atrás, que llevó al clímax la crispación entre los dos países: «No me parece posible acumular los problemas e incertidumbres asociados a la prolongación de la primera ampliación con los que supondrán las nuevas adhesiones [...]. Es conveniente que la Comunidad dé prioridad a rematar la primera ampliación antes de estar en disposición de emprender la segunda». En España se habló de *giscardazo* y así se le transmitió al primer ministro Raymond Barre durante su viaje a Madrid a principios de julio. Para Leopoldo Calvo-Sotelo, «se trata(ba) de un veto a medias», a riesgo de dramatizar la posición francesa. Es cierto que, posteriormente, la delegación francesa fue autorizada a crear, dentro del Comité de Representantes Permanentes (Coreper), un grupo *ad hoc* de reflexión sobre la agricultura, la pesca, los asuntos sociales y los recursos propios, los ámbitos delicados que se rechazaron en las negociaciones de adhesión. En este contexto de presión, la fase de identificación de los problemas se prolongó y no

¹⁷ TROUVE, M. op.cit., p. 248.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

concluyó hasta noviembre de 1982, sin que la alternancia mitigara las exigencias francesas. Dos factores contribuyen a explicar este planteamiento condicionado, además de la crisis comunitaria relacionada con la cuestión de la contribución británica: Francia no solo solicitó en cada oleada de ampliación que la misma fuera precedida por una profundización, sino que además en este caso la opinión pública era muy escéptica, al igual que los principales partidos, incluyendo a la UDF y el PS, los cuales, si bien no se oponían al rechazo, exigían condiciones previas. En su visita a Madrid en junio de 1982 para garantizar que no pretendía «dar la espalda a la amistad franco-española», sino que se negaba a «añadir más miseria a la ya existente [...] en Europa», el presidente François Mitterrand obtuvo un recibimiento glacial.

La reanudación del proceso de adhesión se produjo en 1983¹⁸. La situación contribuyó a ello con la inflexión de Mitterrand hacia una prioridad europea, por parte francesa y, desde España, con el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que volvió a poner de actualidad la idea de la consolidación democrática a través de Europa, y posteriormente, el 28 de octubre de 1982, con la victoria electoral del PSOE. Con el mismo objetivo en mente –la adhesión–, la estrategia del Gobierno de Felipe González incidió en la cuestión política más que en los asuntos técnicos, en las relaciones bilaterales y multilaterales más que en la Comisión. Con esta perspectiva, se designaron representantes «políticos» en las principales capitales europeas, especialmente en Bonn, cuyo apoyo había sido constante, pero también en París, donde se envió al socialista catalán Joan Reventós en abril de 1983. A principios de año había ocurrido lo mismo en Francia con la designación de Pierre Guidoni, diputado socialista del departamento de Aude, presidente del grupo parlamentario de amistad Francia-España. Estos dos embajadores atípicos desempeñarán un papel fundamental en la reducción de la crispación en los intercambios bilaterales, al igual que los ministros Roland Dumas, encargado de los Asuntos Europeos en diciembre, y en Asuntos Exteriores, Claude Cheysson y Fernando Morán, que establecieron una relación de confianza. Considerando que solamente se podría desbloquear la situación a través de un diálogo pacífico con París y asumiendo el calificativo históricamente polémico de «afrancesado», el cual se le impuso dada la violencia de los sentimientos antifranceses, Fernando Morán intentó establecer una relación privilegiada e igualitaria con Francia basada en la similitud de las dos mayorías socialistas. Fue posible instaurar un verdadero diálogo franco-español, iniciado con una serie de reuniones ministeriales e inaugurado oficialmente en diciembre de 1983 con el encuentro en París entre Felipe González y François Mitterrand, una vez resueltas sus principales diferencias: el presidente francés aceptó acabar con el hecho de que Francia se hubiera convertido en un

¹⁸ TROUVE, M. «François Mitterrand et l'Espagne 1981-1995», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 101-102, 2011, pp. 17-19.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

santuario para los terroristas vascos, asilo hasta entonces, según el primer ministro Pierre Mauroy, de aquellos a los que el ministro del Interior Gaston Defferre había comparado con la resistencia contra la ocupación nazi, y se comprometió a concluir las negociaciones de adhesión durante la presidencia francesa del primer semestre de 1984. Durante la cumbre franco-española de Rambouillet, celebrada en febrero de 1984, se fijó por primera vez una fecha, el 1 de enero de 1986, decisión que sería ratificada posteriormente, a finales de junio, por el Consejo europeo de Fontainebleau; François Mitterrand se trasladó personalmente a Madrid para anunciar la noticia a Felipe González. En efecto, la presidencia francesa resultó ser una etapa decisiva para la firma del tratado de adhesión, el 12 de junio de 1985. El viaje oficial del Rey Don Juan Carlos a París en julio de 1985 y la firma de un tratado de amistad y cooperación sellaron la reconciliación bilateral. Esto se percibió también en una mejora de la concepción colectiva respectiva, especialmente al liberarse la imagen de España de los clichés simplistas con que la opinión pública francesa la caracterizó durante mucho tiempo¹⁹.

Las relaciones bilaterales en el marco comunitario

El acercamiento se institucionalizó mediante la celebración semestral de reuniones interministeriales, siguiendo el ejemplo franco-alemán, a partir de enero de 1983; una vez superadas las diferencias, en 1985, pasaron a celebrarse con carácter anual, especializándose cada vez más. Este sistema se completó en marzo de 1987 con una cumbre anual entre jefes de Estado y de gobierno. Consiguientemente, las relaciones bilaterales progresaron en múltiples ámbitos: político, económico, cultural, militar (gracias al acuerdo de 1983), tecnológico o policial, en virtud de la firma de los acuerdos de la Castellana por los dos ministros del Interior en junio de 1984. El establecimiento de esta estrecha colaboración policial y judicial se tradujo con los años en numerosas detenciones y extradiciones de etarras.

Este entendimiento bilateral se reflejó especialmente a escala comunitaria, donde de 1986 a 1995 la España de Felipe González se convirtió en el motor de la unificación, apoyando y asumiendo como suyas todas las iniciativas del eje franco-alemán: Acta Única, UEM, PESC, etc., hasta el punto de que se llegó a hablar del eje París-Bonn-Madrid²⁰; por su parte, Francia respaldó los esfuerzos español-

19 PELLISTRANDI, B. «La imagen de España en Francia en el siglo XX», en A. M. Moya (dir.), *Las Claves de la España en el siglo XX*, Madrid, Milenio, 2001, pp. 92-95.
ANGOUSTURES, A. *L'Espagne*, Ed. Le cavalier bleu, 2004.

20 Acerca de las cuestiones europeas, véase CLOSA C. y HEYWOOD, P. M. *Spain and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.
PIEDRAFITA, S., STEINBERG F. y TORREBLANCA, I. *20 Años de España en la UE (1896-2006)*, Madrid, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo, 2006.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

les para reforzar las políticas comunitarias de redistribución. Naturalmente, estas asociaciones resultaron beneficiosas para todas las partes, a la vez que hicieron avanzar a la UE. La coordinación franco-española alcanzó su máxima expresión en 1989, cuando ambos países presidieron sucesivamente el Consejo Europeo. También se hizo patente durante el lanzamiento del proceso euromediterráneo de Barcelona, a finales de 1995.

En contrapartida, tras la alternancia que se produjo de 1996 a 2004, Francia experimentó fuertes tensiones con el presidente del Gobierno José María Aznar, que tuvieron su origen en la concepción que este tenía del lugar que ocupaba su país en Europa y en el mundo. En este sentido, se puede hablar de una «normalización» de España al constatar la aparición de programas europeos que seguían la estela de las opciones a favor de la política interior, acabando con el consenso en materia de política exterior que se había alcanzado en la Transición. La ruptura anunciada por José María Aznar se hizo especialmente efectiva tras el éxito del Partido Popular que supuso su mayoría absoluta en marzo de 2000²¹. Se presentó como una «segunda transición» hacia la afirmación de la posición nacional en un mundo globalizado: «España ha de jugar en primera división, no en segunda y que otros decidan por ella». Esta nueva política exterior se basaba en dos pilares: una orientación atlántica, considerada adecuada por los países del flanco occidental europeo, apartados a la periferia por la ampliación de la UE hacia el Este; y una visión utilitarista de Europa, orientada a «sacar a España del pozo de la historia, del pozo de los países que no cuentan ni tienen capacidad de decisión», lo cual pasaba por un enfoque intergubernamental y el desarrollo de alianzas periféricas. Así pues, para reafirmarse como una potencia de primer plano, España se acercó al Reino Unido y a los nuevos miembros de la UE, especialmente a Polonia, lo que Donald Rumsfeld dio en llamar la «nueva Europa» –cuestionando el eje franco alemán–. Durante la negociación del Tratado de Niza se mostró como un socio particularmente difícil, rechazando cualquier consideración demográfica para la distribución de los votos del Consejo y obteniendo un número casi igual al de los grandes países, para después ampararse en este reparto de votos y bloquear la adopción del Tratado Constitucional. La crisis de Irak vino a aumentar las turbulencias europeas. José María Aznar participó activamente en la elaboración de la «carta de los ocho» (cinco miembros de la UE y tres países candidatos²²) del 30 de enero de 2003, en la cual se llamaba a consolidar el «vínculo transatlántico». La reacción del presidente Chirac fue aún más dura que la brecha entre la «vieja» y la «nueva» Europa, apelando a la «Europa potencia» a la francesa... Por consiguiente, la nueva política exterior de

21 KOURLIANSKY, J.-J. «Bilan des années Aznar: l'affirmation nationale et atlantique de l'Espagne», *Revue internationale et stratégique*, 2044/2, n.º 54, p. 45.

MAILHOLD, G. «Espagne: le retour vers l'Europe», *Politique étrangère*, 2006, n.º 1, pp. 161 y 163.

22 Gran Bretaña, Italia, España, Dinamarca, Portugal, Hungría, Polonia y la República Checa.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

Madrid cuestionaba en muchos sentidos a Francia, acusada de renegar de España, como por ejemplo durante el incidente hispano-marroquí por el islote de Perejil en julio de 2002, y de obstaculizar la consolidación de su papel internacional. A pesar de haber hecho referencia a su homólogo francés a su llegada al poder²³, hasta la cohabitación de 1997, la derecha «popular» retomó rápidamente la vieja retórica francófoba, como si se tratara de arreglar cuentas por las relaciones desiguales del pasado, «como si se volviera a representar la “guerra de independencia”»²⁴. De este modo, en marzo de 2003, el secretario de Estado para las relaciones con el Parlamento, Jorge Fernández Díaz, calificó de «afrancesados» a todos aquellos que cuestionaran la postura oficial respecto a Irak. A principios de 2004, José María Aznar declaró en una entrevista en el *Washington Post*: «La toma de decisiones en España en materia de política exterior ha estado subordinada a Francia desde 1800. Ya no es así. Algunos estarán contentos, otros no. Personalmente, estoy feliz de que España tome sus propias decisiones». Por lo tanto, los años de Aznar supusieron un fuerte deterioro de las relaciones entre ambos países, pese a que sí se consiguieron resultados, como el acuerdo sobre lucha antiterrorista de octubre de 2001.

La derrota electoral del PP en marzo de 2004 castigó esta política exterior, que había roto con el consenso europeísta de la Transición. El Gobierno socialista retomó el camino al centro de Europa, acabando con el bloqueo que impedía la firma del Tratado Constitucional y apoyándose en sus socios franceses y alemanes: José Luis Rodríguez Zapatero organizó un encuentro con Jacques Chirac y Gerhard Schröder en Madrid el 13 de septiembre, que supuso la creación de un eje que corrigió los fallos del motor franco-alemán. Esta marcada orientación europea se vio consolidada por el referéndum del 20 de febrero de 2005: España fue el primer país en ratificar el Tratado Constitucional con un 76,7% de votos a favor, aunque es preciso aclarar que la votación tenía un carácter de consulta y que fue empañada por un récord de abstención (más del 58%). El 1 de marzo, José Luis Rodríguez Zapatero destacó durante su intervención en el Palais Bourbon la convergencia franco-española en materia europea que después enturbió momentáneamente la victoria del no el 29 de mayo de 2005. No obstante, en seguida se unió a la idea del tratado constitucional simplificado que había adelantado Nicolas Sarkozy y, junto a Angela Merkel, resultó un actor clave del proceso de reforma institucional concretado en el Tratado de Lisboa a finales de 2007. Por otra parte, Felipe González fue designado a iniciativa de Francia para dirigir el grupo de reflexión sobre Europa 2030, el cual publicó su informe en mayo de 2010: para hacer frente a la crisis económica y al riesgo de declive de Europa, recomendaba fomentar la integración

²³ CLOSA C. y HEYWOOD, P. M. *op.cit.*, p. 49.

²⁴ PERES, H. «La France vue d'Espagne avant la présidence de l'Union européenne. Paradoxes et limites d'une entente plus cordiale que jamais», *Revue internationale et stratégique*, 2008, n° 1, p. 109.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

en el plano económico mediante la convergencia de las políticas estatales y en el militar, con la creación de un Estado Mayor europeo operativo.

Por tanto, las relaciones entre Francia y España han experimentado una considerable mejora desde 2004. El viaje que Nicolas Sarkozy realizó a Madrid poco después de ser elegido, con una buena acogida en la península, simbolizó esta recuperación de las relaciones que se reflejó, aparte de en encuentros institucionales menos frecuentes (la última cumbre tuvo lugar en abril de 2009), en reuniones periódicas al más alto nivel del Estado y en múltiples contactos a escala ministerial. Gracias a la insistencia del presidente francés, José Luis Rodríguez Zapatero fue invitado por primera vez a participar en una cumbre del G20, celebrada en Washington a finales de 2008, en la que se permitió así asistir a la octava potencia económica del mundo. Por otra parte, la cooperación entre ambos países se ha profundizado y diversificado. Se ha reforzado considerablemente la cooperación en materia de seguridad (lucha contra el crimen organizado y el terrorismo), lo que contribuyó a que una ETA debilitada renunciara a la lucha armada en otoño de 2011; esta colaboración es percibida de manera muy positiva por la opinión pública española²⁵. Las relaciones comerciales entre ambos países son muy importantes, a pesar del declive al final de la primera década del siglo, por la crisis económica; poco a poco se vuelven a equilibrar, ya que el balance comercial, siempre claramente a favor de Francia (597 millones de euros), se reduce desde 2007²⁶: esta es el primer cliente (18,7% de las exportaciones en 2010) y el segundo proveedor de España (10,7% de las importaciones), lo cual implica una erosión considerable de sus cuotas de mercado en una década (18,4% en 1998); España es su cuarto cliente (7,4%) y su quinto proveedor (6,2%), pero en 2003 ocupaba el segundo y el tercer puestos, respectivamente. Por el contrario, las inversiones han seguido creciendo por ambas partes, lo que ha colocado a Francia en el segundo lugar de los países inversores y a España en el quinto. El incremento de la inversión española ha sido particularmente fuerte durante la década, si bien la grave crisis económica y financiera por la que atraviesa el país podría influir negativamente. Las marcas españolas se multiplican en Francia; los grandes grupos franceses tienen una amplia presencia en España: en el sector de la automoción, la gran distribución, los productos agroalimentarios, las telecomunicaciones, etc., y pueden aprovechar diversos proyectos conjuntos, como el fortalecimiento de las conexiones de gas y electricidad entre los dos países. Las comunicaciones a ambos lados de los Pirineos se ven facilitadas por proyectos de autovías y, en especial, por

²⁵ En 2008, un 89% de los españoles consideraban que las relaciones con Francia eran muy buenas (41%) o buenas (48%) en el ámbito de la lucha antiterrorista, lo que contribuye sin duda a la opinión muy positiva sobre las relaciones bilaterales (en un 84%). Véase: http://www.dialogo.es/images/stories/biblioteca/image_de_la_france_en_espagne_-_synthese_de_l-enquete.pdf.

²⁶ http://www.tresor.economie.gouv.fr/255_les-relations-economiques-bilaterales-entre-la-france-et-les-pagne.

Las relaciones bilaterales Francia-España: antecedentes históricos

la prolongación hasta Barcelona del enlace ferroviario desde Perpignan en 2012. Acaban de entrar en servicio dos autovías costeras. Sin embargo, cabe destacar un punto negro. Pese al acuerdo marco de mayo de 2005 encaminado a reforzar la cooperación en el ámbito de la educación, el cual desembocó en la puesta en marcha en 2008 de una doble titulación, denominada Bachi-bac, al final de la educación secundaria, la situación del francés en el sistema educativo español sigue siendo preocupante debido a que no es obligatorio aprender un segundo idioma: tan solo el 16,2% de los alumnos opta por esta lengua, contando todos los niveles. Paradójicamente, los índices más bajos se dan en las regiones fronterizas: un 6% en el País Vasco y un 8,7% en Cataluña.

La crisis por la que atraviesa la zona euro desde 2008, especialmente grave en España, hace que las cuestiones de saneamiento financiero y de competitividad económica presidan las relaciones europeas y bilaterales. El 12 de enero de 2012, el presidente Sarkozy se trasladó a España para reunirse con el nuevo presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, varias semanas después de la victoria del PP en las elecciones generales celebradas en noviembre de 2011. El Rey Don Juan Carlos le impuso el Toisón de Oro, una condecoración que no recibía un presidente francés desde Gaston Doumergue, en 1926. La considerable mejora de la imagen de Francia y de los franceses da cuenta de esta evolución²⁷: en 2008, el porcentaje de opiniones positivas ascendía respectivamente a un 80% y un 73% (46% y 38% en 1999), aunque un 27% citaba a Francia como el país europeo por el que «más simpatía» profesaba (con lo que esta nación ocupaba la segunda posición, por detrás de Italia, con un 36%) y solo un 16% creía que los franceses harían lo propio eligiendo a España (un 36% mencionó a Portugal, un 31% a los italianos y un 20% a los alemanes). De hecho, la proporción que adquirió la reciente polémica en torno al dopaje pone de manifiesto que la ambivalencia de los sentimientos colectivos aún no se ha superado por completo...

²⁷ http://www.dialogo.es/images/stories/biblioteca/image_de_la_france_en_espagne_-_synthese_de_l-enquete.pdf.

La opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

Benoît Pellistrandi

El análisis de la opinión pública sobre las cuestiones de defensa debe ser un paso preliminar para cualquier estudio sobre la evolución de la institución militar española. Forma parte de un planteamiento lógico en el sistema democrático. Así, es conveniente medir el apoyo de la población a las doctrinas de defensa y, por ende, a las opciones presupuestarias, así como a las grandes cuestiones de debate público. En el caso de España, la relevancia simbólica y la fuerte carga en la memoria que presentan las cuestiones militares asociadas al recuerdo del franquismo hacen que el análisis resulte más complejo, lo que obliga al observador a diferenciar entre estratos y planos diferentes que la opinión pública, en ocasiones, confunde. No se trata de retomar los clichés asociados al largo régimen franquista, que fue una dictadura militar; más bien se trata simplemente de ser conscientes de momentos importantes en la vida colectiva que han puesto de manifiesto la extrema sensibilidad de la opinión pública española ante las cuestiones militares, normalmente encuadradas en los asuntos diplomáticos. Desde aquí mencionamos dos de los sucesos más relevantes: el debate acerca de la entrada y posterior permanencia de España en la OTAN, entre 1981 y 1986 (el cual quedó zanjado con el referéndum), y la cuestión sobre la participación en la guerra de Irak en 2003.

Para analizar el vínculo entre la opinión pública y las cuestiones de defensa, podemos utilizar distintos recursos. El historiador puede recurrir a la documentación aparecida a raíz de los grandes debates (parlamento, prensa, manifestaciones). El sociólogo dispone de las investigaciones del Centro de Estudios Sociológicos (la última fecha, de 2009) que sondea a la opinión pública acerca de los asuntos militares. Estas son aún más valiosas en tanto en cuanto registran la evolución de la opinión pública sobre cuestiones tipo, lo que nos permite disponer de datos que después hay que interpretar. En nuestro trabajo utilizaremos en gran medida los ocho últimos estudios (1997-2009) que están disponibles en la página web del CIS¹. Gracias

¹ http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=4&todos=no (14/02/2012).

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

a su carácter sistemático (incluyen unas sesenta preguntas), estas encuestas nos permiten medir el apoyo de los españoles a un proyecto de defensa nacional.

LA IMAGEN DEL MILITAR Y DE LA INSTITUCIÓN. EL SENTIDO NACIONAL DEL EJÉRCITO

Las encuestas parten de una valoración de la profesión militar frente a otras distintas (abogado, profesor, militar de carrera, comerciante, empresario, soldado profesional, médico, policía, periodista, bombero).

	1997	1999	2000	2002	2005	2007	2009
Nota	5,3	5,65	5,82	5,66	5,73	6,11	6,2
Pos.	8/8	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10	10/10

Aunque se advierte cierta tendencia a la revalorización de la imagen del militar de carrera, sigue siendo la profesión peor valorada de las incluidas en el estudio. Cabría preguntarse, no obstante, acerca de las comparaciones en cuanto a que algunos cometidos son demasiado diferentes entre sí o, por el contrario, que la imagen positiva que se suele asociar con el médico puede chocar de frente con la idea negativa que podría expresar la del militar. Sin lugar a dudas, existe cierto sesgo que, sin embargo, podemos corregir leyendo las respuestas dadas a la pregunta sobre la confianza otorgada a la institución militar en su conjunto².

	1996	1997	1998	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Confianza	52,5	54,9	45,8	49,3	54,8	49,7	58,5	56,7	64,5	64,1	66,8	69,2
Ninguna confianza	44,9	40,8	49,3	45,4	39,9	41,7	38,4	38,4	30,9	30,1	29,7	27,9

El interés se debe probablemente a la comparación con otras grandes instituciones colectivas, como puede ser la Monarquía, el Gobierno o la Iglesia. En el caso de esta última, la evolución en estos mismos años muestra una tendencia claramente a la baja: se pasa de un 52,5% de confianza a un 33,4% (y un incremento de la desconfianza del 44,9% al 63%). En cuanto al poder judicial: 44,1% de confianza y 48,3% de desconfianza en 1996 y en 2010: 37,9% de confianza y 57,7% de desconfianza. La televisión: de 44,6% de confianza y 51,5% de desconfianza (1996) a 36,4% de confianza y 61,9% de desconfianza; la radio, de 69,5% en 1996 a 54,3% en 2010 de confianza; los partidos políticos, de 32,5% en 1996 a 15,4%

² La pregunta es: «¿Me podría indicar qué grado de confianza concede a las Fuerzas Armadas: mucha, cierta confianza, poca o ninguna?».

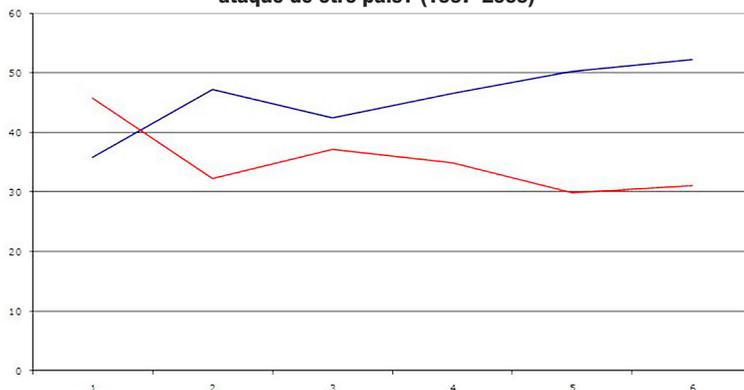
Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

en 2010 (con un máximo, no obstante, de 46,4% en 2001, lo que indica que el rechazo no es sistemático; los sindicatos, de 38% a 20,9%. Incluso en un momento puntual, en diciembre de 2011, las fuerzas armadas inspiraron por primera vez más confianza que el propio Rey.

Estas cifras reflejan una mejora constante y apreciable de la imagen de las fuerzas armadas e incluso un movimiento de adhesión en una España entregada a un desapego real de sus instituciones. Así lo confirman las preguntas acerca de la imagen de las fuerzas armadas, que abarca también la apreciación sobre sus cualidades intrínsecas (profesionalidad, equipamiento, modernidad³). En 2009, esta era buena o muy buena para el 60% de los españoles (frente al 46,9% en 1998). Sin embargo, más de un tercio de los encuestados siguen teniendo una imagen mala, o incluso muy mala, de las fuerzas armadas españolas. Esta cifra apenas varía, como si se tratara de una especie de mínimo irreducible.

La evolución de esta percepción de la preparación profesional y técnica del ejército se puede resumir con los gráficos que aparecen más adelante. En el primero se comparan las respuestas positivas y negativas acerca del estado de preparación de las fuerzas armadas españolas, mientras que el segundo evalúa la percepción de la capacidad profesional de los militares españoles⁴.

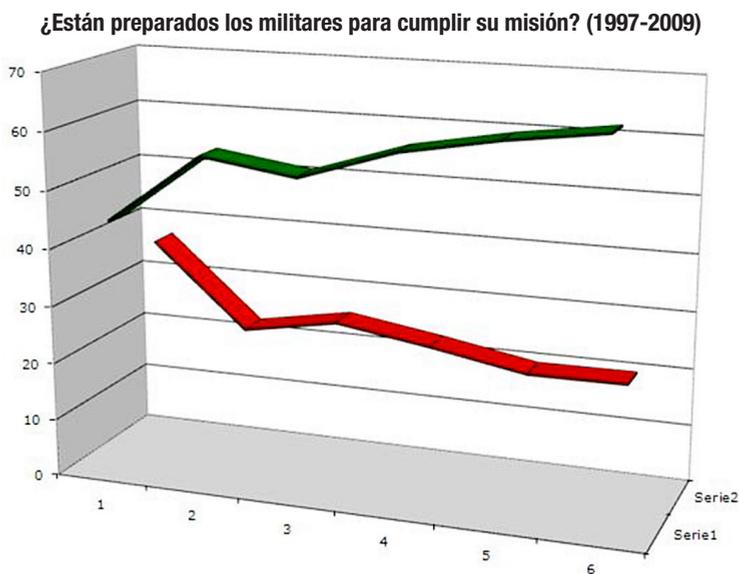
¿Están preparadas las fuerzas armadas españolas para responder a un ataque de otro país? (1997-2009)



3 Esto se confirma por las cualidades más importantes que debe demostrar un militar. En diciembre de 2009, aparecía en primera posición la preparación técnica (19,1%) entre 12 cualidades (valentía, obediencia, honradez, disciplina, espíritu de sacrificio y responsabilidad, lealtad, solidaridad, tolerancia, capacidad de mando, sentido de la iniciativa). Se enumeran en orden decreciente de importancia según la encuesta. Ya en 1998 aparecía en primer lugar la preparación técnica. Aquí tenemos una idea de la realidad profesional del militar que supone una auténtica revolución en la percepción histórica española.

4 «¿Diría usted que actualmente los/as militares españoles/as están muy, bastante, poco o nada capacitados/a profesionalmente para cumplir su labor?. Hemos agrupado las respuestas «muy» y «bastante», por una parte, y «poco» o «nada», por la otra.

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días



Al preguntar a los españoles acerca de los motivos que podrían llevar al Gobierno a emprender una acción militar, la invasión del territorio nacional es el primero, a mucha distancia del siguiente (66,8% en 1997; 68,7% en 2009). Le siguen la intervención por cuestiones de ayuda humanitaria (en torno al 50%), la defensa de los intereses económicos españoles (alrededor del 25%), la defensa de un país europeo que haya sido invadido (entre el 14% y el 18%) y la defensa de los intereses económicos europeos (entre el 7% y el 9%) y los occidentales (3%).

La encuesta también plantea cómo reaccionarían los españoles personalmente en caso de invasión del territorio nacional. En 2009, un 41,3% de los encuestados se mostraban dispuestos a participar de manera voluntaria en la defensa del país, mientras que un 52,5% estarían en contra (de los que el 36,6% se opondrían totalmente). Se advierte un aumento de los sentimientos pacifistas, ya que en 1997 un 52,4% de los españoles aseguraban estar dispuestos a defender voluntariamente su país frente a un 40,2% (de los que un 24,5% estaban totalmente en contra)⁵. En estas cifras se observa al mismo tiempo un sesgo que resta representatividad a la respuesta y una lección. El sesgo que resta representatividad a la respuesta consiste en el planteamiento de una pregunta que depende de la imaginación. No hay nada en el contexto internacional que induzca a pensar en la posibilidad de una invasión (los vecinos portugueses, franceses y marroquíes, a pesar de algunos

⁵ La diferencia entre los segmentos de edad de 16-24 años y 25 años o más no era muy significativa en 1997: un 47,1% de los jóvenes (frente a un 53,7% de los mayores de 25 años) estarían dispuestos a participar, mientras un 28,9% estarían totalmente en contra (frente a un 23,5%).

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

altibajos, son amigos con los que se mantienen lazos económicos muy importantes⁶). Por otra parte, la pregunta es en gran medida artificial. No muestra más que una fuerte tendencia al pacifismo que ha caracterizado recientemente a la sociedad española y de la que José Luis Rodríguez Zapatero ha sido el símbolo. Volveremos sobre ello.

Por lo tanto, se podría pulsar el sentimiento nacional para saber si este, si no en declive, está al menos sujeto a debate. En las encuestas del CIS hay cinco preguntas que permiten medirlo. Estas versan sobre el sentimiento de identificación con la nación española⁷ y sobre las emociones que provocan la bandera, el himno nacional y una ceremonia militar.

En 2009, un 17,9% de las personas encuestadas se sentían exclusivamente españolas, un 9,4% aseguraban sentirse más identificadas con España que con su región, un 51,2% por igual con España y con su región, más inclinados por su región que por España decían sentirse un 12,2% y un 6,2% se consideraba exclusivamente ciudadano de su región.

En total, un 27,3% expresó una preferencia por España, mientras que un 18,4% se decantó por su región, es decir, por el nacionalismo. Este tipo de cuestiones es bastante específico de España, donde, tras la implantación de un nuevo modelo de Estado que llegó con la democracia, la dimensión regional ha adquirido una legitimidad basada en una proximidad en la vida cotidiana de los españoles (los servicios públicos suelen ser de competencia regional) y en un anclaje en el tiempo. La multiplicación de las comunidades autónomas, cuyo número asciende a 17, también ha permitido sin duda diluir el problema de los sentimientos nacionalistas y separatistas de catalanes y vascos. Según la perspectiva que nos dan los últimos treinta años, los españoles se incluyen siempre en la sociedad en dos planos complementarios, en conflicto entre sí o contradictorios, el nacional y el regional. Buscar la comparación con el resto de Europa sería un ejercicio sesgado. Sin embargo, en un estudio europeo que se realizó en 1991 los resultados mostraron que «el apego por la región era más marcado en tres países meridionales: Grecia (97%), Portugal (94%) y España (93%)». El sentimiento regionalista también es importante en Alemania, mientras que en Francia y los Países Bajos es escaso. En

6 Cabe destacar, no obstante, que a la pregunta: «¿Qué país representa una amenaza militar para España?», Marruecos recibió un 39% de las respuestas en 1997, un 41,2% en 2002 y un 33,2% en 2009. Curiosamente, Estados Unidos obtuvo un 17,3% de las respuestas en 2002, ocupando el tercer puesto tras Marruecos y los «países árabes e islámicos» (sin precisar). En 2009 volvió a descender el sentimiento antiamericano: solamente un 6,8% de los españoles señaló a Estados Unidos como una amenaza.

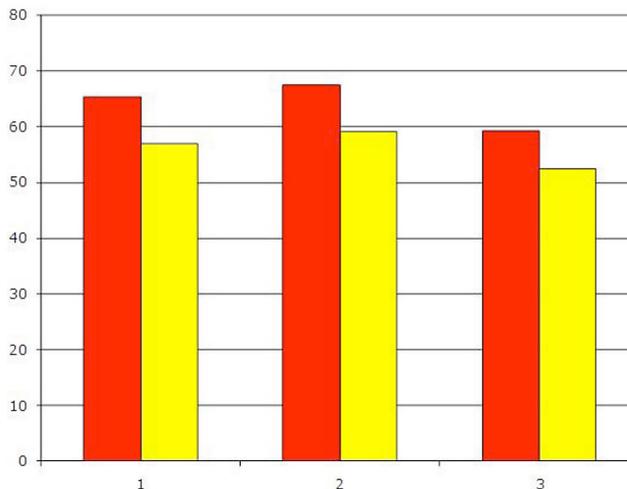
7 «¿Cuál de las siguientes frases diría Ud. que expresa mejor sus sentimientos? Me siento únicamente español; me siento más español que de mi comunidad autónoma; me siento tan español como de mi comunidad autónoma; me siento más de mi comunidad autónoma que español; me siento únicamente de mi comunidad autónoma».

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

Francia, el sentimiento nacional es claramente de tendencia centralizadora, a pesar de que algunas excepciones (Córcega, Bretaña, País Vasco, Alsacia) muestran que existen ciertas tensiones entre la unidad nacional y la singularidad regional⁸. Alemania tiene una organización federal, por lo que la relación entre nación y *land* es diferente. La reunificación no dejó de desarrollar un sentimiento nacional cuyas manifestaciones examinan ahora con atención el resto de europeos⁹. Sin embargo, este problema de tensión u oposición entre la identidad nacional española y la identidad (nacional) regional contrapuesta se circunscribe exclusivamente a España, si bien últimamente se ha empezado a manifestar políticamente en Italia con la Liga Norte de Umberto Bossi. El mito de la Padania en Italia, no obstante, incide en una brecha norte-sur que enfrenta dos modelos económicos y sociales, pero con vínculos muy fuertes. Por ello, compararlo con la situación en España sería excesivo. Una encuesta de la revista británica *This England* reveló que los italianos son el cuarto pueblo más patriota de Europa (7,01/10), por detrás de los Países Bajos, Escocia y el País de Gales. Cabe destacar que estas dos últimas «naciones» remiten a un «reino unido» como lo es España, desde el punto de vista histórico.

El CSIC pretende evaluar las emociones asociadas a la bandera, al himno o a la participación en una ceremonia militar. Se observa un ligero descenso entre quienes admiten sentir una emoción muy fuerte o fuerte y concomitante, un aumento de quienes declaran no sentir nada (la cifra pasa de un 21% respecto a la bandera

**Emoción positiva hacia la bandera, el himno y las ceremonias militares.
Evolución 1997-2009**



⁸ Resulta muy interesante leer las observaciones de Mona Ozouf en el capítulo final de *Composition française*, París, Gallimard, 2009.

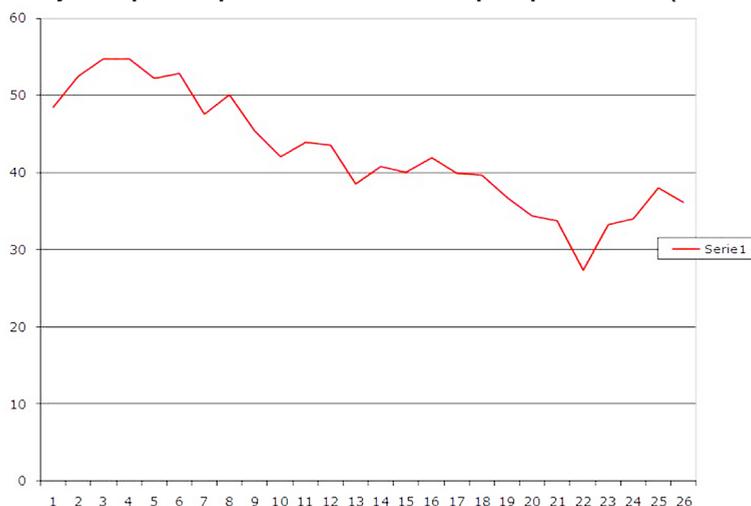
⁹ Véase: «Allemagne. Les défis de la puissance», *Questions internationales*, 54, marzo-abril 2012.

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

y el himno y de un 25% respecto a una ceremonia militar en 1997 a un 27-29% y un 32%, respectivamente).

El conflicto entre las banderas, la roja y gualda de España y las banderas regionales (cada una de las 17 comunidades tiene la suya propia), fue atajado jurídicamente con la obligación de que los edificios públicos expusieran tres, o incluso cuatro enseñas: la española, la de la comunidad, la del municipio, «y la de Europa». En el País Vasco y Cataluña no es siempre así y con frecuencia se olvida la bandera nacional. Para contrarrestar esta ofensiva nacionalista, el Gobierno de Aznar decidió en 1997 levantar una bandera gigante en la Plaza de Colón de Madrid. Mide 290 m² (21 m x 14 m) y pesa 25 kilos... Esta grandiosidad (se trata de la bandera de España más grande del mundo) fue totalmente deliberada. Desde entonces, los desfiles del 12 octubre, día de la Fiesta Nacional con desfile militar, se inician siempre con una ofrenda floral a los que dieron su vida por España al pie de esta bandera. Este ejemplo escenifica la política de símbolos que el Gobierno de Aznar, ansioso por promover un nacionalismo español, desarrolló y que el posterior Gobierno de Zapatero no abandonó.

Porcentaje de españoles que consideran excesivo el presupuesto militar (1985-2001)



Conviene analizar a continuación una cuestión planteada por las encuestas de opinión: la relativa al presupuesto asignado al Ministerio de Defensa.

Como se puede observar, la percepción de un gasto excesivo descendió entre 1985 y 2006 y después volvió a subir, indudablemente a causa de la crisis económica. Paralelamente, este presupuesto no ha dejado de reducirse y representa solamente un 0,8% del PIB. Por consiguiente, la polémica es escasa y se ve acompañada por un profundo desinterés de los españoles por las cuestiones de defensa. En octubre de 1984 una

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

encuesta daba a conocer que solo un 2% de los españoles consideraba necesario «garantizar la defensa nacional». Según el barómetro del CIS de diciembre de 2011, las «guerras» no representan un problema más que para el 0,1% de los ciudadanos. La lucha contra el terrorismo internacional no es un problema (0%)¹⁰.

Al ser preguntados por el futuro de las Fuerzas Armadas a partir de 2005, los españoles continúan opinando mayoritariamente que seguirán siendo necesarias e indispensables (53,3% en 2005; 57,7% en 2009). Solo un 8% de los españoles creen que se fusionarán en una policía internacional y un 4%, en 2009, que están abocadas a desaparecer. Ahora bien, un 23% de ellos (23,2% en 2005, 22,9% en 2007 y 23,4% en 2009) opinan que en el futuro se limitarán a intervenir en el marco de grandes catástrofes o en operaciones de ayuda humanitaria. Se aprecia una evolución, puede que mínima, pero cierta, que retira al ejército sus funciones reales para asignarle una función acorde con las sociedades democráticas y pacíficas en las que se ha relajado el vínculo ejército-nación que constituía, entre otras cosas, el reclutamiento obligatorio. En su debido momento, esto planteará un problema para justificar las políticas de planificación militar, ya que es posible que la opinión pública no comprenda las necesidades de armamento (independientemente de que tengan fines ofensivos o defensivos) cuyo elevado coste no se le pasa por alto a nadie. Asimismo, el escenario económico actual justifica un rigor presupuestario al que la defensa no podrá escapar. Sin duda hay motivos para la reflexión y quizá también para la inquietud de los cuerpos militares, que podrían verse asignados, implícitamente al principio y de forma explícita más adelante, a misiones humanitarias o colectivas, excluyendo cualquier misión de combate. A mi juicio, seguir este indicador puede resultar tremendamente interesante.

Un último punto relativo a la presencia de las Fuerzas Armadas en el debate mediático y social, porque el Centro de Investigaciones Sociológicas mide la percepción que los españoles tienen de ellas. Ante la pregunta: «Si en los medios de comunicación aparecen noticias relacionadas con la defensa, ¿con qué interés sigue este tipo de información?», en 2009 un 36,2% de los españoles respondía que con mucho (7,8%) o bastante interés (28,4%) (este porcentaje era el 34,7% en 2002 y el 33,3% en 1997). Un 63,2% respondió que no concedía apenas interés (41,5%) o ninguno en absoluto (21,7%) (65% en 2002; 66,2% en 1997). Una segunda pregunta sirve para intentar obtener datos complementarios: «¿Con qué frecuencia habla en su entorno sobre temas relacionados con las Fuerzas Armadas, la defensa u otras cuestiones militares?». Un 69% de los españoles reconocían hacerlo de manera muy ocasional (36,7%) o nunca (32,3%) (70,4% en 2002; 69,3% en 1997) frente a solo un 30,8% que recurrían a este tema frecuentemente (7,9%) u ocasionalmente (22,9%) (29,4% en 2002; 30,6% en 1997). En los datos

¹⁰ El desempleo (82%) y las dificultades económicas (50%) copan todas las preocupaciones públicas.

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

cronológicos se observa una gran estabilidad. Baste decir que estos conjuntos de un tercio de los españoles relativamente interesados en las cuestiones de defensa y dos tercios completamente indiferentes conforman los datos de base del debate social y mediático. A ojos de la opinión pública, las cuestiones de defensa son marginales.

Esta situación no deja de plantear retos a la institución militar, no tanto a su imagen, de la que hemos visto hasta qué punto es sólida, sino más bien a su funcionamiento. Si se deja el debate a los expertos, ¿en qué medida tendrán los representantes electos la valentía de tomar decisiones que se reflejen primero en los presupuestos para dotar a las Fuerzas Armadas de los medios necesarios? José Luis Rodríguez Zapatero, en el contexto de crisis que ya conocemos, limitó el presupuesto de defensa, que actualmente es reducido. Defendió con pasión su proyecto de la Unidad Militar de Emergencias, que supone una transformación «humanitaria» de las Fuerzas Armadas y de la doctrina de su cometido. El nuevo Gobierno ya ha anunciado su intención de revisar ligeramente el formato de esta nueva unidad. Lo importante es lo que supone este nuevo recurso: responde a la voluntad política de ir en la línea de las expectativas de la opinión pública española. Segunda cuestión: el reclutamiento de las Fuerzas Armadas. La supresión del reclutamiento obligatorio por parte del Gobierno de Aznar llevó a la profesionalización. El boom económico de los años 2000-2005 hizo escasear las vocaciones, hasta tal punto que se aceptó en el ejército a extranjeros residentes en España. El drástico incremento de las cifras de desempleo que se produjo posteriormente provocó que volvieran a aumentar. ¿Se puede plantear un ejército que esté sujeto a las fluctuaciones coyunturales? Tras la supresión del reclutamiento obligatorio es preciso reinventar el vínculo entre la sociedad y las Fuerzas Armadas. Es una cuestión que deberá abordarse en los próximos años.

ALGUNOS ELEMENTOS DE PERSPECTIVAS HISTÓRICAS

Desearía abordar aquí dos factores históricos importantes que han contribuido a cambiar la estructura de la relación entre el ejército y la opinión pública y para ello me sitúo en el marco de una democracia pacífica y ajena a los sobresaltos de la Transición. Como se recordará, el fracaso de la tentativa de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 marca el fin de una práctica tradicional, el pronunciamiento, que asociaba el ejército a una fuerza política. El golpe de Estado es anacrónico por partida doble: por una parte, porque la idea de una dictadura militar para resolver los problemas políticos contradice profundamente las aspiraciones de la sociedad, pero también los fundamentos económicos y culturales de la España de entonces; y por otra parte, porque el prolongado régimen franquista «des-

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

politizó» el ejército, privándolo de motivos para quejarse, ya que era el mismo ejército el que ostentaba el poder. Al igual que entre 1876 y 1923 el régimen de la Restauración sometió el poder militar al poder civil, se considera que el franquismo, paradójicamente, sometió el poder militar a las exigencias del ejercicio del poder. Ambos fenómenos, una sociedad sedienta de democracia y un ejército aletargado, han superado una mentalidad militar que solo mantenían los nostálgicos en 1981 (aunque estos nostálgicos puedan tener cierto eco en los cuarteles). En la actualidad, la opinión pública ya no identifica las Fuerzas Armadas con el franquismo, pese a que en la tradición intelectual del ejército parezca pervivir el recuerdo de la etapa franquista, no tanto por su importancia política como por la modernización a la que sometió al aparato militar.

La adhesión de España a la OTAN en 1981 se debe principalmente a dos razones. La primera es de carácter estratégico, mientras que la segunda es de carácter político y técnico. Los acuerdos hispano-norteamericanos de 1953 colocaron a España en una posición de inferioridad con respecto a Estados Unidos. Ingresar en la OTAN implicaba entrar a formar parte de una alianza, si no en igualdad de condiciones, sí al menos de conformidad con las normas multilaterales que reducían la tensión de una confrontación solo con Estados Unidos¹¹. Para el presidente Leopoldo Calvo Sotelo se trataba también de someter al ejército a una modernización técnica y estratégica. Este argumento, retomado por Calvo Sotelo en sus escritos, no podía utilizarse explícitamente en el debate político, ya que los militares españoles de aquel entonces se habrían sentido insultados. Pero el Gobierno era consciente del impulso de modernización que representaría el ingreso en la OTAN y la comparación con otras fuerzas armadas occidentales.

No obstante, la oposición social y política a la adhesión fue muy dura y el PSOE de Felipe González se comprometió a someter la decisión a un referéndum. Este se celebró el 12 de marzo de 1986 (tres años y medio después de la victoria socialista de 1982). La oposición de derechas, que era atlantista, se refugió en la abstención (un cálculo puramente electoralista), por lo que el PSOE se vio obligado a hacer campaña en favor del sí. La participación alcanzó el 59,76% y ganó el sí con un 53,09% de los votos, algo más de 9 millones de votos frente a las 6.872.000 personas que optaron por el no. Esta lectura general se vio matizada inmediatamente por los resultados por regiones. En Cataluña venció el no con un 51% de los votos frente a un 43,9% para el sí (63% de participación); en el País Vasco, la distancia a favor del no fue aún más amplia (65,7% frente al 31,5%, con un 65,6% de participación). Fue necesaria la movilización del aparato socialista en Andalucía (63,7% a favor frente al 30,8% en contra, con un 61,8% de participa-

¹¹ Véase Juan Díez Nicolás, «La transición política y la opinión pública ante los problemas de defensa y hacia las fuerzas armadas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1986, 36, pp. 13-24.

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

ción) para asegurar una victoria relativamente clara del sí. Cabe hacer hincapié en esta singularidad regional, que no sorprenderá a quien conozca bien España, ya que entraña una gran dificultad política cuando los nacionalistas reclaman una autonomía aún mayor. Hasta el momento no se ha mencionado el tema de la defensa nacional (es una cuestión explosiva y, a la vez, poco rentable políticamente) pero no por ello dejará de ser un problema en las relaciones entre el Estado central y las autonomías.

Es preciso destacar también que Felipe González solucionó políticamente la cuestión de la OTAN, pero los españoles siguen siendo especialmente sensibles al antiamericanismo. La OTAN supuso el paso necesario para la integración europea y la opinión pública es más receptiva a una cooperación europea que a un alineamiento con Estados Unidos. El pacifismo de los españoles es ya una firme realidad. Un sondeo realizado en octubre de 1984 reveló que un 70% de las personas encuestadas estaban de acuerdo con la frase: «No hay ningún valor ni ideal que pueda justificar una guerra» (un 20% rechazó esta afirmación). No obstante, los sociólogos afirman que «el pacifismo de los españoles no es antimilitarista».

Avancemos ahora casi 20 años, a la guerra de Irak, en la primavera de 2003. El Gobierno de Aznar optó por hacer una política de alineamiento con los Estados Unidos de George Bush y el primer ministro español participó en la Cumbre de las Azores donde se escenificó, junto con Tony Blair y José Manuel Durao Barroso, la entrada en guerra contra el Irak de Saddam Hussein. A esto siguió una movilización muy importante de la opinión pública, marcada por manifestaciones masivas en todas las capitales españolas. Ocho semanas de movilizaciones no consiguieron doblegar la determinación de José María Aznar, pero en las elecciones municipales de mayo de 2003, contra todo pronóstico, el PSOE sacó provecho de la oposición a la guerra adelantando ligeramente al PP (34,83% frente a un 34,29%). Nadie sospechó entonces la importancia de este resultado, cuyo alcance no se haría patente hasta el 14 de marzo cuando, para sorpresa de todos, el PSOE ganó las elecciones generales, que se desarrollaron marcadas por la onda expansiva de los atentados del 11 de marzo de 2004.

Este rodeo por el recuerdo de los acontecimientos políticos es necesario para comprender la incidencia que tuvo el pacifismo en esta coyuntura tan particular. Los atentados de Atocha golpearon a España, inmersa en la guerra de Irak, y la respuesta del Gobierno socialista fue la retirada inmediata de los soldados que participaban en ese escenario. Con ello, José Luis Rodríguez Zapatero ganó una gran popularidad... que explica en parte el éxito obtenido en 2008. No vamos a abordar aquí la cuestión militar, pero sí el debate acerca de la función de las Fuerzas Armadas. En la actualidad, la opinión pública española no quiere tener tropas en combate.

Durante el año 2011, el apoyo español a la intervención de la OTAN en Libia también provocó revuelo, lo cual, desde el punto de vista cronológico, puede ser

Las opinión pública y la defensa en España desde 1975 hasta nuestros días

la tercera vez que ocurriera. Los aviones españoles se movilizaron a petición del presidente Zapatero, que rechazó someter esta decisión al voto parlamentario. Al igual que ocurrió con José María Aznar, la decisión de entrar en conflicto se convirtió en una prerrogativa del presidente del Gobierno. Pero el sofismo alcanzó su punto máximo. El presidente Zapatero precisó que los aviones españoles (F16 y F18) no bombardearían y participarían únicamente en operaciones de vigilancia del cielo mediterráneo. Es decir, adoptaban una posición defensiva. La opinión pública se vio dividida entre un pacifismo visceral que condenaba la intervención en Libia y una sensación de alivio. ¿Cabe observar en este posicionamiento la hipocresía de la sociedad española con respecto a las armas y su utilización? ¿O es más bien el resultado de una cultura democrática, derivado de un desplazamiento de los intereses en los ámbitos privado y económico?

En este sentido, durante todo el periodo se observa una evidente continuidad. El ejército de un país democrático no está concebido para ir a la guerra. Su objetivo puede y debe ser la ayuda humanitaria. Debe inscribirse dentro de la legalidad internacional. Esta subordinación tan importante de la institución militar a los valores de una sociedad democrática debe invitar a la reflexión y, quizá, mostrar las diferencias con el caso francés. Esto afecta a tradiciones distintas de la historia militar y diplomática y de la posición internacional de ambos países. La historia informa a la opinión pública. El historiador se sorprenderá con la lectura de los trabajos de Pierre Renouvin y de Jean-Baptiste Duroselle sobre la importancia de las fuerzas profundas, de las que la opinión pública forma parte¹². Por otra parte, la formación de los valores de la democracia española es reciente. Se ha construido mediante la ruptura con el periodo inmediatamente anterior, el franquismo, que vivió una influencia militar que todos conocemos. ¿Debemos ver en esta historia las razones de la discrepancia entre el ejército, su historia, sus tradiciones y una democracia totalmente nueva, no exenta de una dimensión utópica? ¿O más bien cabe pensar que el caso español, debido a la ruptura que se produjo a partir de 1975, ha abierto un nuevo camino que están siguiendo ahora el resto de sociedades europeas para las que ha concluido una parte de la historia? Con estas cuestiones se establece que el estudio del caso español, más allá de su idiosincrasia, es necesario para preparar un informe actualizado de las opiniones públicas europeas relativas a los asuntos de defensa.

12 RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin, 1ª edición en 1964.

PARTE II

**LA TRANSFORMACIÓN
DE LA MAQUINARIA MILITAR
Y LA PROYECCIÓN DE FUERZAS**

Coronel Jérôme Pellistrandi

Doctor en Historia Militar, titulado de la Escuela de Estado Mayor
española

Luis V. Pérez Gil

Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad
de La Laguna

La transformación de la institución militar española

Jérôme Pellistrand

El fallecimiento del caudillo Francisco Franco en noviembre de 1975 supuso el fin de una época en la que la institución militar había dominado la vida política y social del país durante muchas décadas. La intentona frustrada del «pronunciamiento» del 23 de febrero de 1981 puso el punto final a la etapa militar y, a partir de ese momento, marcó la consolidación de la democracia. En 2012 nos encontramos en una situación en que las Fuerzas Armadas españolas, con un formato reducido, profesionalizadas desde hace una década y bien equipadas, desempeñan un papel secundario, centrado casi exclusivamente en apoyar la política exterior de España.

Así pues, la institución militar se ha transformado en su totalidad, como nunca antes, en tan solo un cuarto de siglo. Dicha transformación se ha realizado a marchas forzadas, impuesta en gran medida por el poder político, aunque apoyándose, paradójicamente, en las sólidas bases sentadas por el propio Franco.

Para entender bien la situación actual de la defensa española y su capacidad operativa, conviene por tanto reflexionar primero sobre estas evoluciones, situándolas en el momento adecuado a una institución real y arraigada en la historia misma de España¹. Posteriormente veremos cómo han evolucionado las Fuerzas Armadas desde la Transición y, por último, propondremos una visión particular de la situación de la maquinaria militar actual y sobre su posible desarrollo teniendo en cuenta el relevo en el Gobierno que se produjo el pasado invierno.

ALGUNOS HITOS DE UNA HISTORIA SECULAR

La historia del ejército español se inscribe en el tiempo con una serie de fechas clave que han jalonado el turbulento devenir del país y que han dado forma a la cultura militar de los oficiales y su relación con el poder político.

¹ El 27 de febrero de 2012, la Infantería de Marina conmemoró el 475° aniversario de su creación, celebrando así una larga tradición histórica.

La transformación de la institución militar española

Para empezar, es conveniente recordar que las Fuerzas Armadas vivieron una edad de oro en el siglo XV con el Imperio de los Habsburgo², hasta la derrota de Rocroi en 1643, ante las tropas del Reino de Francia. El modelo militar preponderante durante este periodo fue el español, con la superioridad táctica de los Tercios³. Al mismo tiempo, los galeones españoles surcaban los mares del globo, aportando riquezas y nuevas posesiones a la corona española. Tras Rocroi, Francia pasa a ser la referencia en el arte de la guerra, posición que culminará con las victorias napoleónicas. En el mar era el Reino Unido el que había ido extendiendo su dominio paulatinamente, cobrando una ventaja definitiva en Trafalgar el 21 de octubre de 1805, que brindó a la Marina Real Británica la supremacía naval hasta la Segunda Guerra Mundial.

En el transcurso del siglo XIX hay dos años que simbolizan esta historia militar caótica: 1808 y 1898. En 1808 se produjo el levantamiento victorioso contra las tropas de Napoleón, que supuso el principio del fin del sueño imperialista francés. Este año marca también la aparición de una nueva forma de guerra, la guerrilla, que los generales españoles se jactan de haber inventado. El año 1898 es la expresión del declive irreversible de España, con las humillantes derrotas de Cuba y Filipinas contra Estados Unidos, que pusieron fin al imperio colonial, que a partir de entonces se limitará al norte de Marruecos y el Sáhara. Se trata también de la eliminación casi definitiva de la Marina como parte importante de las Fuerzas Armadas, cuya lenta agonía se prolongará hasta finales de los años 50.

En la primera mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas combaten en Marruecos, en las montañas del Rif, sufren una aplastante derrota en Anual y son testigo de la emergencia de una nueva generación de oficiales, los africanistas, entre ellos un joven oficial de infantería, Francisco Franco⁴, más aguerridos y conscientes de la degradación de una España hundida, no solo por una sucesión de crisis políticas, sino por una verdadera confrontación existencial. Hay varias Españas enfrentadas: realistas contra republicanos, católicos contra izquierdistas, socialistas contra anarquistas, obreros contra patronos, agricultores contra terratenientes, etc.

El estallido de la Guerra Civil en julio de 1936 era inevitable a la vista de la gran cantidad de antagonismos que dividían el país. Por lo tanto, el enemigo pasó a estar dentro, una constante que iba a marcar durante mucho tiempo a la institución militar, a partir de ese momento en la cúspide del poder tras la victoria de los nacionalistas contra la República.

² A Carlos V le encantaba proclamar que en su imperio no se ponía nunca el sol.

³ Unidades de infantería fuertemente armadas con lanzas largas y arcabuces, muy bien organizadas, lo que les permitía obtener un equilibrio de fuerzas muy favorable durante la batalla. Su organización se inspiraba en las legiones romanas.

⁴ La derrota de 1898 conllevó el cierre de la Escuela Naval, evitando que el joven Franco pudiera convertirse en infante de Marina. A falta de otras opciones, ingresa en la Academia de Infantería de Toledo con poco entusiasmo, donde se somete a su formación militar.

La transformación de la institución militar española

El aislamiento del régimen franquista a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial no se prolonga mucho tiempo, para desgracia de los republicanos, ya que la situación geográfica de la península ibérica y la dimensión profundamente anticomunista de la política del general Franco coinciden con el objetivo estratégico de Estados Unidos contra el expansionismo de la Unión Soviética. La guerra fría salvó a Franco y su poder.

Los acuerdos militares⁵ de 1953 constituidos entre Washington y Madrid incluyen de hecho a España en el bando occidental, otorgando así legitimidad política al gobierno dirigido por Franco, especialmente ante la opinión pública española. En el plano militar, pese a las numerosas restricciones operativas⁶, el apoyo estadounidense resultó esencial para la modernización de los equipamientos, pero también de las estructuras y del propio funcionamiento de los ejércitos, aunque con grandes diferencias entre ellos.

La Marina, bastante debilitada desde hacía varias décadas y reducida a unos cuantos barcos antiguos, va renovando su flota poco a poco y progresando técnicamente al participar en el control del eje marítimo estratégico que une las Islas Baleares y las Canarias, atravesando el Estrecho de Gibraltar⁷. El objetivo consiste en transformar una armada con una capacidad limitada a controlar la costa en una marina oceánica capaz de proyectarse. Las primeras etapas se realizan mediante la transferencia de navíos y el entrenamiento conjunto siguiendo los reglamentos de la Marina estadounidense. Dentro de esta ambiciosa política naval se inscribió directamente la creación de una aeronáutica naval a bordo⁸.

El ejército del aire se encuentra más o menos en la misma situación a finales de los años 40: con aviones obsoletos de origen alemán, como el Me 109 o el Ju 52⁹. La industria nacional, con el apoyo de algunos ingenieros de pasado nazi, presentan prototipos poco convincentes. Gracias a la ayuda de Estados Unidos se pro-

5 El Departamento de Estado no estaba demasiado a favor de este acercamiento con Madrid, dado que la naturaleza del régimen era incompatible con los principios de la democracia estadounidense, por lo que los militares del Pentágono siguieron un planteamiento exclusivamente estratégico, no político.

6 La prohibición de utilizar el material facilitado por Estados Unidos en los territorios de ultramar obligó a las Fuerzas Armadas a volver a usar el armamento de origen alemán, obsoleto desde hacía bastante tiempo, particularmente durante las operaciones en torno a la guarnición de Ifni en 1955-1957.

7 En realidad son los británicos los que controlan el estrecho desde la Roca, reivindicada por Madrid.

8 La transferencia en 1967 del portaaviones ligero USS Cabot, al que se rebautizó con el nombre de Dédalo, marca el inicio de esta expansión, reflejada actualmente en el portaaviones Príncipe de Asturias, que entró en servicio en 1988, y más recientemente con el buque anfibio de proyección estratégica Juan Carlos I.

9 En 1966, el ejército del aire español prestó los aviones de la Luftwaffe para el rodaje de la película *La batalla de Inglaterra*. Bastó con cambiar los emblemas.

La transformación de la institución militar española

duce una modernización técnica y estructural que permite descubrir la aviación moderna a reacción, pero también una modernización cultural, ya que los pilotos enviados a este país para recibir formación hacen descubrir el *american way of life* y la sociedad de consumo, en claro contraste con el rigor y la austeridad que se vivían en España. De esta forma, el ejército del aire se vuelve más «americanófilo» que el de tierra, todavía anclado a sus tradiciones y a un pasado idealizado.

En efecto, el Ejército encarna el régimen y se identifica plenamente con él. El anticomunismo, el nacionalcatolicismo y el culto a la tradición y a la disciplina constituyen la base fundamental del modelo militar español, que perdurará hasta el final del siglo XX. Por otra parte, las fuerzas terrestres, con grandes batallones de soldados procedentes del servicio militar, abundantes en número, forman una red estrecha del territorio nacional que garantiza de facto un control exhaustivo tanto de este como de la población, en colaboración estrecha con la Guardia Civil. La abundancia de mano de obra infrautilizada, a menudo dedicada a tareas auxiliares, el excedente de oficiales¹⁰, principalmente a causa del exceso de reclutamiento durante la Guerra Civil, y la ausencia de un verdadero cuerpo de suboficiales eficaces, no ayudaron a dinamizar una institución con una fuerte base conservadora y aferrada a sus privilegios, especialmente cuando la amenaza exterior, el Pacto de Varsovia en este caso, se encontraba muy lejana desde el punto de vista geográfico y era más bien hipotética.

Así pues, entre los años 1940 y 1975, las Fuerzas Armadas se vieron sometidas a un verdadero proceso de modernización impulsado por el propio caudillo. El hito más destacado fue la formación de oficiales con un empeño especial en mejorarla y adaptarla a los avances tácticos y técnicos del combate mecanizado. La gradual coherencia¹¹ y el incremento de las competencias militares de los oficiales poco a poco fueron dando sus frutos, lo que permitió posteriormente a las Fuerzas Armadas, pese a sus muchas reticencias, formar parte de la evolución posfranquista. Para que la Transición tuviera éxito, resultaba indispensable mejorar la calidad del cuerpo de oficiales, independientemente de la sección a la que pertenecieran.

Por lo tanto, el balance en 1975 contrasta con aspectos modernos como el desarrollo de las capacidades de la Marina y la llegada de aviones modernos, pero

10 Esto llevó al pluriempleo, en el que los oficiales tenían una segunda actividad civil con mejor remuneración que solían desempeñar por las tardes. Esta situación se mantuvo hasta los años 70.

11 Una de las primeras decisiones consistió en la reapertura de la Academia General Militar de Zaragoza, que había sido cerrada, por una decisión equivocada, por el gobierno de la Segunda República y que Franco había dirigido con eficacia. La AGM, al centralizar la formación inicial de los oficiales del Ejército, permitió mejorar la cohesión del cuerpo de oficiales, marcada hasta entonces por las rivalidades entre los diferentes cuerpos y que constituían un obstáculo innegable para la modernización del ejército de tierra. La AGM, concebida según el modelo de la Escuela Especial Militar de Saint-Cyr, fue uno de los recursos que contribuyó a esta renovación técnica y táctica.

La transformación de la institución militar española

también con una obsolescencia real, con especial incidencia en el ejército de tierra, el más reacio a las reformas. Las relaciones con Estados Unidos suponen la base principal y establecen la función de las fuerzas españolas en un ámbito de responsabilidad secundaria que da prioridad al control territorial de la Península. No obstante, los acuerdos de 1971 con Francia abrieron una nueva perspectiva económica y permitieron que Madrid no se limitara a una relación bilateral asimétrica con Washington.

UNA EVOLUCIÓN ACELERADA (1975-1997)

La inevitable desaparición del caudillo en noviembre 1975 supone una ruptura radical e irreversible para España y sus Fuerzas Armadas. Las modificaciones que ha experimentado el sistema militar en dos décadas son profundas, colosales incluso, pero sobre todo indispensables para adaptar la maquinaria militar al nuevo contexto político nacional y a los cambios geoestratégicos que indujo el fin de la guerra fría.

Entre 1975 y la década de los 80, las reformas se centraron en la transformación interna de los ejércitos, sin formalizar una estrategia de defensa. Para empezar, la creación del Ministerio de Defensa en 1978¹² que agrupaba los ministerios militares, pone fin a una anomalía constitucional y de organización que había durado ya demasiado. Sin embargo, muchos oficiales contrarios a las reformas que acabaran con la excepcionalidad militar se sintieron traicionados por esta decisión. De igual forma, la legalización del Partido Comunista de España (PCE) se percibió como un ataque directo a la institución y a la herencia de Franco. La oposición militar en la política se inscribe asimismo en un contexto interno muy tenso provocado por el terrorismo de extrema izquierda y, sobre todo, por el de ETA¹³. La organización independentista vasca llevó a cabo una lucha violenta en la que los militares constituyeron uno de los principales objetivos.

No se puede negar que la Transición fue dolorosa para la institución militar, que vio cuestionada su posición central y pensó de forma equivocada que esta modernización forzosa les iba a conceder paulatinamente una credibilidad operativa que no habían tenido hasta entonces.

12 El general Gutiérrez Mellado, primer ministro de Defensa y vicepresidente del gobierno, fue odiado por muchos de sus compañeros, que le acusaban de todos los males, incluyendo la pertenencia a la masonería. Paradójicamente, tras su desaparición figura entre los ministros más apreciados por la opinión pública.

13 El asesinato del almirante Carrero Blanco, presidente del Gobierno, el 20 de diciembre de 1973, fue un punto de inflexión decisivo en la escalada de violencia. ETA asesinó en total a 829 personas antes de anunciar el fin de su actividad armada en 2010.

La transformación de la institución militar española

Las críticas internas contra la autoridad política culminaron con varias intenciones golpistas, siguiendo la larga tradición nacional de pronunciamientos, la más grave de las cuales fue la que más se mediatizó, la del 23 de febrero de 1981. La intervención decisiva del rey Juan Carlos, jefe supremo de las Fuerzas Armadas¹⁴, acabó con el golpe de Estado y consolidó definitivamente la democracia poniendo firme al cuerpo de oficiales¹⁵.

En 1982, la alternancia política con la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) supuso el éxito de la Transición y confirmó asimismo la decisión de la adhesión del país a la OTAN. El ingreso en la Alianza Atlántica culminó el proceso iniciado desde el comienzo de la guerra fría. Tras décadas de aislamiento, España pertenece finalmente sin ambigüedades al bando occidental. Esta decisión siguió siendo limitada, no obstante, ya que el país siguió sin unirse a la estructura militar integrada¹⁶. En realidad, el verdadero proyecto político de los españoles era el ingreso en la Europa comunitaria, proyecto que se hizo realidad en 1986.

Poco a poco se va diluyendo la fase de turbulencias para las fuerzas armadas y se puede considerar que 1988 fue el principio de la renovación. Ese año se envió por primera vez a oficiales como observadores de la ONU a Angola, Mozambique y América Central en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz. Estas primeras misiones venían a reconocer la calidad de los militares españoles, considerados ya verdaderos profesionales que formaban parte del ejército de un país moderno y democrático.

Del mismo modo, cabe destacar que desde 1982, el PSOE realizó una política de apaciguamiento frente a los cuerpos de oficiales reformando la institución, pero garantizando al mismo tiempo la modernización efectiva de los medios y de las estructuras, adaptándolas a los niveles de la OTAN. La renovación de los equipos fue muy importante, con inversiones continuas¹⁷, lo que reforzó la credibilidad operativa de las fuerzas.

Continuando el consenso político, el cambio en 1996 con la llegada de José María Aznar y el Partido Popular no altera la estrategia de defensa mantenida hasta

14 El Rey apareció en televisión con su uniforme, expresando así su autoridad sobre las fuerzas armadas.

15 El complot fue urdido al más alto nivel del ejército de tierra, mientras que la Marina y el ejército del aire no estuvieron implicados.

16 La posición de Madrid se asemeja bastante a la de Francia tras la decisión de 1966.

17 Para el ejército de tierra:

- renovación de los tanques (Leopard 2)
- vehículos de combate de infantería (Pizarro)
- sistema de telecomunicaciones RADITE
- helicópteros Super Puma.

Para el ejército del aire: aviones F18.

Para la Marina: grupo aeronaval en torno al portaviones Príncipe de Asturias.

La transformación de la institución militar española

entonces. Las tropas españolas participan desde hace ya varios años en operaciones en la antigua Yugoslavia y, con su comportamiento y compromiso, justifican la política seguida desde la Transición. El soldado español es disciplinado, resistente, eficaz y honra a su país, participante ya reconocido en la escena internacional. No obstante, José María Aznar hará evolucionar gradualmente la línea general de la política de defensa imponiendo un planteamiento más atlántico, concretado en un primer momento en la integración completa en la estructura militar de la Alianza Atlántica anunciada en 1997 durante la cumbre de la OTAN organizada por primera vez en Madrid. Esta decisión supone la coronación de casi cuarenta años de esfuerzo por parte de las Fuerzas Armadas, que finalmente se ven recompensadas.

Miembro de pleno derecho de la OTAN y de la defensa europea¹⁸, comprometido de forma particular en los Balcanes, socio industrial en importantes programas de armamento como el del Eurofighter o el del avión A 400M, Madrid se ha convertido en un actor consecuente y fiable, para satisfacción de las propias Fuerzas Armadas, pero también de los principales aliados del país, como Estados Unidos y Francia.

UNA HERRAMIENTA MODERNA Y EFICAZ, PERO REDUCIDA

Técnicamente, la última etapa en el proceso de modernización fue la decisión de profesionalizar el ejército, tomada por José María Aznar. La supresión del servicio militar, «la mili», recibió una gran acogida, ya que la presión del reclutamiento obligatorio siempre ha sido mal vista en España y no se inscribía en la misma lógica de identidad nacional que en Francia, por poner un ejemplo. El paso a la profesionalización no solo era inevitable, también era indispensable para mantener el nivel operativo de las fuerzas, conseguido después de tantos esfuerzos. Asimismo, la utilización de las Fuerzas Armadas se vio acentuada con el Gobierno conservador. Aparte de sus misiones en los Balcanes, Bosnia y Kosovo, en 2002 tuvo lugar la increíble e inverosímil crisis del Islote de Perejil¹⁹ entre Marruecos y España. En el plano militar, la superioridad española es total y la recuperación se produjo sin complicaciones en el marco de una acción conjunta de los ejércitos muy bien planificada y ejecutada. En el plano político, el balance final se percibió de manera más ambigua, en la medida en que el alineamiento del presidente del Gobierno con su mentor, Georges W. Bush, fue muy mal visto por una opinión

¹⁸ España es una de las cinco naciones marco del Eurocuerpo, con sede en Estrasburgo.

¹⁹ En julio, un destacamento de policías marroquíes desembarcó en una roca árida, bajo soberanía española, a unos centenares de metros de la costa norteafricana. José María Aznar consideró este incidente *casus belli* y puso en marcha una operación aeronaval de gran envergadura con el objetivo de reconquistar Perejil. París rechazó tomar parte entre sus dos aliados y fue Colin Powell, secretario de Estado de Estados Unidos, quien negoció el fin de las hostilidades.

La transformación de la institución militar española

pública pacifista y aún antiamericana. Por ello, el envío de tropas a Irak no fue un éxito. El Pentágono no aceptó esos refuerzos hasta después de vencer en la fase ofensiva y, además, situó a la brigada española bajo las órdenes de un general polaco. Una subordinación que sentó muy mal entre los oficiales, pero también en la sociedad civil. La percepción es que las fuerzas españolas figuraban como auxiliares, algo que no se correspondía con las ambiciones del país. Simultáneamente, la participación de la fuerza internacional en Afganistán (ISAF) tuvo una mejor acogida por cuanto se consideró legitimada por los atentados del 11 de septiembre.

La inversión en armamento también permite continuar con la modernización con los helicópteros de combate Tigre, las fragatas de nueva generación y los aviones Eurofighter, a riesgo de sobrevalorar la capacidad presupuestaria disponible²⁰.

Por otra parte, los compromisos de funcionamiento muestran claramente que el nivel operativo es elevado y conforme a las condiciones requeridas por la OTAN. De hecho, las fuerzas armadas han pasado a ser totalmente «normales».

Los atentados islamistas del 11 de marzo 2004, de los que fueron objeto los trenes de cercanías de Madrid, supusieron la victoria del PSOE en las elecciones generales que se celebraron apenas cuarenta y ocho horas después de los ataques, pese a que los sondeos previos daban como vencedor al PP. La primera decisión que tomó el nuevo gobierno fue la retirada inmediata del contingente español del territorio de Irak, cumpliendo así la promesa que habían hecho en campaña. Este giro tiene un cariz menos atlántico. En 2008, aprovechando una reorganización del Gobierno, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero puso por primera vez en la historia política de España a una mujer joven al frente del Ministerio de Defensa, Carme Chacón. En un universo mayoritariamente masculino, la personalidad de la ministra²¹ destacó, aunque, si bien gozó de una gran popularidad entre la opinión pública, la política que desarrolló no fue tan bien acogida por los militares. Así, la creación, iniciada en 2005 y continuada por Carme Chacón, de la UME²², una brigada dedicada a la protección civil y que recibe una parte nada desdeñable de un presupuesto en claro descenso, se tradujo en una evolución de la política de defensa hacia un planteamiento menos militar y más global. La UME, bien equipada y entrenada, entra en acción en casos de emergencia humanitaria, pero no es una unidad de combate. Existe una adaptación ideológica entre este modelo militar y la voluntad de Madrid de ser un «poder blando» en el cual la institución de defensa es secundaria y se emplea para otras formas de acción. Pese a que permite mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas, la puesta en marcha de la UME ha sido criticada de forma interna, ya que devalúa la función de combate.

²⁰ El Ministerio de Industria contribuye a la financiación de grandes programas en concepto de apoyo a la economía.

²¹ Durante el desempeño de su cargo dio a luz a su primer hijo.

²² Unidad Militar de Emergencias.

La transformación de la institución militar española

Por otra parte, el Gobierno socialista tuvo que seguir adelante con las inversiones a las que se había comprometido el PP, dado que estas tenían un impacto directo sobre las industrias de defensa en pleno desarrollo. Concretamente, los astilleros de Navantia se situaron en primera línea y obtuvieron grandes éxitos en la exportación, como el suministro de fragatas a Noruega y de buques anfibios a Australia. Cabe destacar, no obstante, que estas ventas contaban con un fuerte respaldo de Estados Unidos, proveedores de sistemas armamentísticos, lo que suscitó numerosas críticas procedentes de competidores europeos como DCNS²³. En el plano nacional, tras el inicio de la crisis en 2008, chocan entre sí los proyectos más ambiciosos, lo que ha obligado a Madrid a revisar sus objetivos a la baja. El presupuesto que España dedica a defensa se sitúa en un nivel muy bajo, con tan solo un 0,6% del PIB. En la actualidad, los tres ejércitos están formados por 130.000 hombres y mujeres, pocos desde el punto de vista cuantitativo, pero de muy alto nivel en cuanto a su calidad, gracias a los esfuerzos realizados en su formación e instrucción desde hace décadas. Su capacidad operativa, por consiguiente, es fiable y competitiva en el seno de la OTAN, siempre y cuando no se vuelva a producir una nueva reducción drástica en el presupuesto de defensa, ya escaso de por sí cuando se compara con el de otros socios militares de España.

Durante las cuatro últimas décadas, la institución militar española se ha visto sometida a una profunda transformación. De ser uno de los pilares fundamentales del régimen franquista, junto con la Iglesia católica, las fuerzas armadas pasaron a perder la función política, institucional y social que habían tenido desde el final de la guerra civil. Estas, mal organizadas, mal dirigidas y mal equipadas, se han sabido adaptar, más o menos bajo presión, a la existencia secular, y han sido reformadas en todas sus dimensiones, incluyendo una muy sensible, la de la mentalidad del cuerpo de oficiales, muy arraigados en las tradiciones. No obstante, es preciso destacar que todas estas reformas se han basado en la calidad profesional del cuerpo de oficiales, calidad que se ha conseguido gracias a la mejora del sistema de formación que puso en marcha el propio Franco. Negar esta realidad, complicada desde un punto de vista político, supondría olvidar en qué medida depende un ejército, a lo largo del tiempo, de sus sistemas de instrucción y formación.

Por otro lado, a lo largo de estas décadas, las autoridades políticas han sabido definir progresivamente una estrategia de defensa y seguridad orientada en un doble planteamiento, la OTAN y la UE, y las sensibilidades han ido evolucionando en función de la vertiente política del Gobierno. En general, el nivel de ambición estratégica ha pasado de controlar el territorio nacional a participar en operacio-

23 DCNS y Navantia desarrollaron de manera conjunta el submarino Scorpène, que se exportó a Chile y a Malasia. Con las competencias que adquirió, Navantia diseñó su propio submarino S 80, competencia directa del Scorpène. Tras ello, las dos empresas pusieron fin a su colaboración.

La transformación de la institución militar española

nes exteriores en un marco multinacional, lo que permite a España recalcar su «poder blando».

A la modernización de estructuras y la modernización se ha unido la renovación de los sistemas armamentísticos y de equipos, que actualmente cubren todo el espectro de la capacidad militar, a excepción de la nuclear, contribuyendo así a reforzar la industria de defensa nacional y europea.

Los retos del futuro no tendrán que ver con la calidad operativa, reconocida ya desde hace mucho tiempo, sino sobre la conservación de la capacidad por medio de las decisiones presupuestarias que se tomen. Dentro de la perspectiva de una inevitable reducción de las Fuerzas Armadas españolas, al igual que en todos los ejércitos occidentales, la única dirección realista será incrementar la reciprocidad y las sinergias en un marco europeo.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales (ONU, OTAN, UE)

Luis V. Pérez Gil

INTRODUCCIÓN

Los ideólogos de la posguerra fría auguraron una nueva época para la humanidad basada en el final del enfrentamiento bipolar, el desinterés por las armas nucleares como elemento de poder estratégico y el encumbramiento de los Estados Unidos como potencia hegemónica en una nueva etapa de paz y prosperidad, que algunos incluso calificaron como definitiva en el desarrollo de la civilización occidental. Resulta llamativo, desde la perspectiva actual, la aceptación generalizada de este planteamiento estratégico, tanto más teniendo en cuenta que la desaparición de una de las partes del sistema bipolar se produjo en medio de conflictos étnicos y territoriales que retrotraían a un pasado supuestamente superado, y, por otro lado, que el proclamado «Nuevo Orden Internacional» comenzaba con un conflicto militar regional patrocinado por los miembros permanente del Consejo de Seguridad –la denominada guerra del Golfo–. Es posible que la grandiosa evolución de los acontecimientos políticos europeos desde la disolución voluntaria del Pacto de Varsovia y la reunificación de Alemania con el consentimiento de las grandes potencias hasta la firma del Tratado de Maastricht y los procesos posteriores de ampliación de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea, hicieran pensar que realmente nos encontrábamos ante una nueva era.

Pero, precisamente, el desequilibrio provocado por la desaparición de la Unión Soviética implicó la expansión de los conflictos armados en los niveles inferiores del sistema de seguridad mundial. Las grandes potencias acordaron entre ellas el fin del enfrentamiento político-militar pero no pudieron evitar la explosión de nuevos conflictos a nivel subregional, sencillamente porque el elemento moderador, esto es, el equilibrio entre ellas, que había impuesto férreas esferas de influencia, desapareció. Ni el Consejo de Seguridad primero, ni los Estados Unidos con todo su inmenso poder militar después, consiguieron la erradicación de estos conflictos subsistémicos, es más, se puede afirmar que en algunos casos los exacerbaron. En ese momento cundió el desánimo entre los visionarios de la nueva era y se convirtió en lugar común la reforma de las Naciones Unidas (ONU) y, más en particular,

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

del Consejo de Seguridad por inoperante para imponer la paz y la seguridad conforme establecía la Carta. Pero claro, la Organización es lo que los Estados que la componen quieren que sea y el Consejo de Seguridad funciona por el consenso de sus miembros permanentes, que es el fundamento del régimen de seguridad internacional durante los últimos setenta y cinco años.

La consecuencia de todo ello es que se impuso el enfoque estratégico de la potencia hegemónica. Pero bastó menos de una década para que se pusiera de manifiesto que el poder hegemónico no impone la estabilidad sistémica, sencillamente porque los Estados Unidos carecen del poder y las capacidades para imponerse en todos los lugares al mismo tiempo¹. Es entonces cuando se recurre a coaliciones *ad hoc*; los Estados Unidos agrupan un conjunto variable de países para hacer frente a conflictos regionales concretos como ocurrió en Afganistán, Irak, la guerra global contra el terrorismo o, más recientemente, la guerra de Libia. Curiosamente, estas nuevas coaliciones variables implican el debilitamiento de los grandes acuerdos de seguridad de la etapa anterior, como son la vigencia del Consejo de Seguridad o de la misma Alianza Atlántica, la coalición militar más exitosa de la historia. La irresolución de los conflictos subsistémicos y el deterioro de los grandes acuerdos de seguridad de la posguerra mundial suponen que la inestabilidad política se ha asentado en el sistema global. Por ello, solo nuevos acuerdos de seguridad entre las grandes potencias –los Estados Unidos y Rusia y las potencias emergentes– permitirán reconducir los enfrentamientos regionales, lo que pasa por un nuevo reparto de esferas de influencia.

La inserción político-estratégica de España se había producido durante la Guerra Fría como una pieza más del entramado militar global de los Estados Unidos, lo que quedó refrendado con la incorporación a la Alianza Atlántica en 1981. Es, precisamente, la integración de España en las estructuras de seguridad occidentales, paralela a su desarrollo económico, lo que impone unos intereses globales que es preciso sostener y fomentar. Como establece la reciente Estrategia Española de Seguridad aprobada por el gobierno el 24 de junio de 2011 «los retos que estos plantean deben abordarse mediante respuestas nacionales, europeas y globales» en el marco de las organizaciones intergubernamentales multilaterales y, «dada la naturaleza transfronteriza de las amenazas y riesgos que afrontamos, España puede tener que comprometerse con actuaciones lejanas allá donde estos se encuentren para preservar nuestra seguridad y defender nuestros intereses»². Por tanto, la existencia de intereses globales implica la participación activa en los sistemas de orden y cooperación donde se dirimen dichos intereses (ONU, Alianza Atlántica, Unión Europea).

1 Véase GARAY VERA, C. y PÉREZ GIL, L.: «Globalización y americanización. Algunas teorías sobre el orden mundial y la hegemonía estadounidense», *Notas Históricas y Geográficas*, núm. 12, 2001, pp. 57-87.

2 Texto completo disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>.

MARCO LEGAL DE LAS OPERACIONES MILITARES EN EL EXTERIOR

Desde el final de la Guerra Fría, las Fuerzas Armadas españolas han participado en dos tipos de operaciones en el exterior. Unas que podemos denominar misiones humanitarias clásicas, relacionadas con catástrofes naturales o humanas o de verificación, interposición u observación de los conflictos, tanto bajo mandato de las Naciones Unidas como de organizaciones regionales. Otras con la participación en misiones de combate propiamente dichas en conflictos armados como han sido los despliegues en las guerras de Yugoslavia (1999), Afganistán (desde 2001), Irak (2003-2004), Libia (2011) y la lucha contra la piratería en el océano Índico (desde 2009). Aunque los sucesivos gobiernos no se hayan referido a estos conflictos armados como «guerras», esto no quiere decir que no se trate de conflictos bélicos abiertos³, pero sí que pone de manifiesto la complejidad del debate político interno y la dificultad a la que se han enfrentado las Fuerzas Armadas a la hora de afrontar dichas misiones, participando en misiones de combate con medios defensivos, al contrario de lo que hacen otras potencias europeas y los Estados Unidos.

El proceso de internacionalización de las Fuerzas Armadas ha supuesto una ampliación de funciones más allá de las estrictamente militares, para incluir misiones de tipo policial, humanitario o meramente asistencial⁴. Y esta ampliación de funciones ha planteado problemas de orden político, jurídico y de coordinación con los aliados y en el seno de las organizaciones internacionales de las que España es parte estableciendo complejas relaciones triangulares entre ordenamientos: el de los Estados partes y el Derecho Internacional en su doble vertiente general y convencional, especialmente en lo que atañe a las organizaciones internacionales⁵. Pero, por ahora nos interesa conocer cuál es el marco legal que ampara el despliegue de las fuerzas militares españolas en el exterior.

Más allá de ejercicios, maniobras o colaboraciones conjuntas, la presencia de Fuerzas militares españolas en el extranjero requiere la existencia de un mandato de la ONU, de la Alianza Atlántica o de la Unión Europea, y entendemos por mandato la autorización que constituye el referente normativo para desplegar fuerzas militares en el territorio de otro Estado que puede implicar el uso de la

3 Para el debate técnico-jurídico, véase CUESTA RICO, F.: «Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas», *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*; Liñán Noguerras y Roldán Barbero (eds.). Plaza y Valdés. Madrid, 2008, pp. 233-319; y ORTEGA SANTIAGO, C.: «La dimensión constitucional de la guerra: conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* núm. 43, 2004, 24 de agosto de 2004, disponible en www.realinstitutoelcano.org.

4 Desde 1989 las Fuerzas Armadas españolas han formado parte de cerca de cincuenta misiones internacionales en cuatro continentes en las que han participado más de 100.000 militares.

5 Véase *in extenso* MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: «El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis», *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*; Liñán Noguerras y Roldán Barbero (eds.). Plaza y Valdés. Madrid, 2008, pp. 39-97.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

fuerza. Esto es particularmente claro en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad en aplicación del Capítulo VII de la Carta⁶. Una vez aprobado el mandato o resolución de la Organización Internacional, el despliegue efectivo de las Fuerzas Armadas se regula en una serie de instrumentos jurídicos y técnicos que van desde acuerdos básicos sobre el estatuto de las tropas, acuerdos políticos y técnicos (Memorandos de Entendimiento y Acuerdos Técnicos), reglamentaciones operativas (OPLAN en inglés), de mando y control hasta las denominadas Reglas de Enfrentamiento⁷. Tanto la ONU como la Alianza Atlántica tienen sus propios modelos de Acuerdos sobre el Estatuto de las Fuerzas, mientras que la Unión Europea sigue el modelo de la Alianza aunque con un mayor respeto a la soberanía del Estado territorial y con menores privilegios y exenciones de los miembros de las fuerzas en el exterior.

El fundamento jurídico interno se encuentra en el artículo 8 de la Constitución Española en conexión con los artículos 93 y 94, que regulan la vinculación de España a organizaciones internacionales a las que se transfiera el ejercicio de competencias soberanas derivadas de la Constitución (ONU, Unión Europea) o tratados de alianza militar (Unión Europea Occidental, Alianza Atlántica).

Hasta la reforma de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) en noviembre de 2005, la decisión de enviar fuerzas militares al extranjero era competencia del Presidente del Gobierno conforme a la autorización genérica del artículo 97 de la Constitución⁸. Como consecuencia del profundo enfrentamiento político interno que supuso el despliegue en Irak (2003-2004) aprobado por el gobierno del presidente Aznar y la posterior retirada de dichas tropas en medio de una agria polémica con los aliados ordenada por el presidente Rodríguez Zapatero⁹, la nueva LODN establece condiciones expresas para el envío de fuerzas militares al extranjero¹⁰. Resulta oportuno señalar que esta reforma se aprobó sin el acuerdo con el Partido Popular, hoy en el gobierno. Entre las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas el artículo 15 de la LODN prevé la contribución militar a la seguridad y defensa de los países aliados en el marco de las organizaciones

6 Véase VACAS FERNÁNDEZ, F.: *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Marcial Pons. Madrid, 2005.

7 Los aspectos jurídicos de cada uno de estos instrumentos se desarrollan en MARTÍN RODRÍGUEZ: «El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis», *op.cit.*

8 «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes». Aunque muchos Estados han limitado constitucionalmente la posibilidad de desplegar fuerzas militares en el exterior, esta limitación no existe en la Constitución española de 1978.

9 Véase nuestra contribución «La implicación de España en el conflicto de Irak desde la tesis del espacio tridimensional en la práctica del Derecho en los asuntos internacionales», *Foro Internacional* núm. 178, 2004, pp. 726-745.

10 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

internacionales de las que España forma parte, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la asistencia humanitaria y las operaciones de rescate; de forma genérica el artículo 16 habla de «acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión». En concreto, el artículo 17 establece, por primera vez, la limitación de las competencias del gobierno en materia de defensa nacional y Fuerzas Armadas puesto que impone la autorización previa del Congreso de los Diputados para toda operación exterior que no esté vinculada directamente con la defensa militar de España o con los intereses nacionales en el exterior; referencia increíblemente extensa porque la valoración de lo que es el interés nacional y cuándo se halla en juego es competencia del gobierno¹¹. De hecho, la misma LODN prevé procedimientos de urgencia para los casos en los que sea preciso el envío inmediato de fuerzas militares al extranjero, lo que en la práctica supone eludir la autorización parlamentaria previa por una ratificación posterior —en todo caso, se debe destacar que la doctrina internacionalista afirma la regla general de la autorización previa—. El artículo 19 impone tres condicionantes de dudoso alcance en una interpretación conjunta de las competencias del gobierno en política exterior y seguridad: que la operación se realice a petición de un Estado o que cuente con la autorización de la ONU u otra Organización Internacional de la que España sea parte, que se cumplan los fines previstos en esas Organizaciones y que se ajusten a los principios del Derecho Internacional y a la Carta de la ONU. Por tanto, como han afirmado otros especialistas, estos requisitos siguen manteniendo el amplio margen de discrecionalidad de que goza el gobierno para decidir el envío de fuerzas militares fuera del territorio nacional¹².

En el ámbito político, el fundamento de la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior se encuentra en las Directivas de Defensa Nacional aprobadas por los sucesivos presidentes del Gobierno, documentos de carácter programático que establecen las directrices generales de la política de defensa y seguridad nacional¹³. El presidente Rodríguez Zapatero estableció como prioridad en el discurso de investidura de su segunda legislatura el 8 de abril de 2008 la elaboración de un documento de seguridad nacional conforme al modelo de otros países aliados

11 Para el renovado debate teórico sobre la vigencia del interés nacional en la política exterior de los Estados, véase el capítulo que dedicamos al tema en nuestro libro *Elementos para una teoría de la política exterior*. Tirant lo blanch. Valencia, 2012.

12 CUESTA RICO: «Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas», *op.cit.*; MARRERO ROCHA, I.: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales», *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*; Liñán Nogueras y Roldán Barbero (eds.). Plaza y Valdés. Madrid, 2008, pp. 321-365.

13 Sobre el valor político de las Directivas de Defensa Nacional, véase ARTEAGA, F.: «La Directiva de Defensa Nacional 1/2004», *Análisis del Real Instituto Elcano* núm. 29, 2005, de 21 de febrero de 2005, en <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

de la Alianza Atlántica¹⁴. El gobierno encargó la redacción al antiguo secretario general de la Alianza Atlántica y anterior alto representante para la PESC de la Unión Europea, Javier Solana, que había sido el responsable de la primera Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea de diciembre de 2003. En la Estrategia Española de Seguridad aprobada en junio de 2011 se establece que «las misiones militares de España en el exterior se desarrollarán con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según establece la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, y mediante un uso proporcionado de la fuerza o de la amenaza de usarla». La oposición criticó de forma dura la Estrategia Española de Seguridad porque no contó con el consenso deseable en este tipo de documentos y porque apareció al final de la legislatura, obra de un gobierno que la portavoz del Partido Popular en el Congreso de los Diputados, Soraya Sáenz de Santamaría, calificó de «en franca retirada»¹⁵. En todo caso, el Documento no pasa de recoger un conjunto de ideas generales en materia de seguridad interna e internacional, de la interrelación de estas y de la complejidad de las amenazas que enfrentan los Estados en un mundo globalizado, y no entra a aspectos concretos que afectan a la seguridad exterior como pueden ser la situación de Ceuta y Melilla, reclamadas como propias por Marruecos, o la inestabilidad política en el norte de África. Quizás por ello, Solana aseguraba en la presentación de la Estrategia que se trata de «un texto moderno y que podrían suscribir todos»¹⁶. Así, son muchas las voces que reclaman una nueva Revisión Estratégica de la Defensa porque consideran que España carece de una política de defensa; como ha escrito Bardají recientemente: «España pasa por un momento de altísima incertidumbre estratégica [...]. Nuestro principal aliado Estados Unidos avanza hacia un retraimiento que nos deja relativamente solos. [...] y las organizaciones internacionales que nos dan cobertura, esencialmente la OTAN, están en una permanente crisis de identidad y de continua erosión de sus capacidades colectivas»¹⁷.

Precisamente por eso, el gobierno del presidente Rajoy aprobó en el segundo Consejo de ministros celebrado el 30 de diciembre de 2011, la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2012 de la participación de las unidades y observadores militares en operaciones fuera del territorio español en las condiciones en las que se hallaban desplegados hasta ahora¹⁸. En concreto, son cinco operaciones autorizadas

¹⁴ Texto disponible en http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/200804/08/espana/20080408elpepunac_1_Pes_PDF.doc, alusión en p. 23.

¹⁵ Declaraciones en <http://www.abc.es/20110624/espana/abci-espana-seguridad-201106242011.html>.

¹⁶ En <http://www.abc.es/20110624/espana/abci-espana-seguridad-201106242011.html>.

¹⁷ «Política, defensa y economía», *La Gaceta*, 9 de enero de 2012, disponible en <http://www.intereconomia.com/blog/columna-rafael-l-bardaji/politica-defensa-y-economia-20120108>.

¹⁸ Referencia disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/Consejodeministros/Referencias/_2011/refc20111230.htm#FuerzasArmadas.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

por el Consejo de Seguridad: la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF) con 1.521 militares y 40 guardias civiles, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL) con 1.050 militares, la Operación Atalanta con 395 militares, la operación Eurofor-Althea con 25 militares y la EUTM-Somalia con 20 militares. Con carácter general el gobierno ha autorizado que las unidades navales españolas continúen formando parte de la Operación Active Endeavour de la Alianza Atlántica en el Mediterráneo y la asignación de las unidades terrestres, navales y aéreas necesarias a las Fuerzas Multinacionales aliadas de las que España forma parte. En el mismo Consejo de ministros se prorrogó la disponibilidad de 50 observadores militares para contribuir a misiones de ayuda humanitaria, operaciones de paz y gestión de crisis. La decisión de mantener las misiones exteriores como hasta ahora persigue transmitir la idea de continuidad de la política exterior y de seguridad a pesar del cambio de gobierno, generar confianza en los gobiernos aliados y mantener los compromisos internacionales en la línea de los socios europeos, especialmente en lo que se refiere a las misiones en Afganistán y en el océano Índico¹⁹. En todo caso, el gobierno no descarta realizar recortes o una redistribución de las fuerzas implicadas en dichas misiones obligado por las circunstancias económicas, pero lo hará, en cualquier caso, de acuerdo con los aliados europeos y con los Estados Unidos²⁰.

MISIONES PRINCIPALES

A finales de 2011 las Fuerzas Armadas españolas mantenían en misiones internacionales 3.700 efectivos, de estos unos 2.000 en zonas de guerra en Afganistán y el océano Índico, y como hemos indicado antes, todas han sido prorrogadas por el nuevo gobierno con una ligera reducción en el caso de la misión en Líbano. A continuación vamos a examinar las operaciones principales, incluido por su cercanía en el tiempo el despliegue militar durante la guerra de Libia (marzo a octubre de 2011).

19 En el Mensaje de Navidad a las tropas en misiones internacionales (24 de diciembre de 2011) el presidente Rajoy declaró que «España va a asumir siempre sus compromisos en el mundo, va a estar siempre con sus aliados y cumplir siempre su palabra en defensa de la libertad, la seguridad y los derechos humanos» (declaraciones disponibles en <http://www.larazon.es/noticia/180-maria-no-rajoy-felicita-las-fiestas-a-las-tropas-espanolas-en-el-exterior>).

20 Cuestiones que fueron expuestas por el candidato Rajoy durante la campaña electoral («Nuestras Fuerzas Armadas y su futuro», *La Tercera de ABC*, 12 de octubre de 2011), y enfatizadas por el nuevo ministro de Defensa, Pedro Morenés, el día de la Pascua Militar («Morenés anuncia una revisión de la estructura orgánica del Ministerio y las Fuerzas Armadas», *ABC*, 6 de enero de 2012) y, posteriormente, en su primera comparecencia parlamentaria el 26 de enero de 2012, que analizamos más adelante.

Afganistán (2002-2012)

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, el presidente Aznar mantuvo un firme apoyo a los Estados Unidos y a las políticas destinadas a combatir el terrorismo a escala global. Así, conforme a la autorización del Consejo de Seguridad en la Resolución 1386 (2001), que instaba a todos los Estados miembros a tomar las medidas que fueran necesarias para responder a los ataques terroristas y combatir el terrorismo en todas sus formas, el gobierno español aprobó el 14 de diciembre de 2001 la aportación de medios a la Operación Enduring Freedom y el 27 de diciembre autorizó la participación en la ISAF para apoyar al gobierno provisional afgano en el mantenimiento de la seguridad del país. No obstante, la falta de determinación política y el despliegue de tropas suficientes por parte de la coalición internacional²¹ para acabar con insurgentes y terroristas en todo el territorio impidieron una victoria contundente y permitió la huida de los principales líderes talibán y de Al-Qaeda, en lo que ha sido el mayor error estratégico de todo el conflicto²². Desde entonces, Afganistán se ha convertido en un protectorado internacional que no puede sostenerse sin la asistencia de las tropas destacadas en el país, actualmente más de 130.000 soldados bajo mando americano, tanto en ISAF como fuerzas de combate de la coalición internacional sin dependencia de la misión de la ONU, de ellos 90.000 soldados americanos. Como se estableció en las conclusiones de la Conferencia de Londres sobre Afganistán de enero de 2010, el gobierno afgano necesita la presencia militar internacional para mantener su autoridad y capacidad de ejercer las potestades del gobierno en todo el territorio. Para ello se acordó un Plan de Transición de la Seguridad con el traspaso progresivo por parte de la ISAF de la seguridad de las provincias al gobierno nacional desde julio de 2011, lo que permitirá el repliegue ordenado de la Fuerza Internacional y su sustitución por las Fuerzas de Seguridad afganas (ANA) hasta conseguir el control completo del país²³.

Inicialmente, el gobierno español aprobó el envío de aviones de transporte y equipos de apoyo al despliegue aéreo para la Operación Enduring Freedom y un contingente máximo de 485 militares para la ISAF formado por unidades de ingenieros, transmisiones, helicópteros, equipos de desactivación de explosivos y de apoyo, en ambos casos por un plazo de tres meses. Posteriormente, ante la solicitud del gobierno americano se acordó en enero de 2002 el envío

21 El 11 de agosto de 2003 el mando de la ISAF se transfirió a la Alianza Atlántica.

22 En este sentido, FUENTES COBO, I.: «Más soldados para Afganistán», *Atenea* núm. 3, febrero de 2009, pp. 29-33, en <http://www.ateneadigital.es/>.

23 El término «afganización» hace referencia a la progresiva asunción de competencias por parte del gobierno de Kabul sobre el territorio del país y en todos los ámbitos –político, económico, seguridad, asistencia a la población–.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

de un avión de patrulla marítima y la Unidad Médica de Apoyo al Despliegue Aéreo, esto es, unos 300 militares, y un mes después el envío de un contingente naval compuesto por dos fragatas y un barco de apoyo logístico, y una unidad de helicópteros con un máximo de 675 marineros y 96 militares del Ejército de Tierra. El nuevo gobierno del presidente Rodríguez Zapatero acordó en julio de 2004 finalizar la participación española en la Operación Enduring Freedom e integrar el contingente militar en Afganistán en la ISAF con la misión específica de apoyar al gobierno interino, crear un entorno seguro para la población civil y evitar que el país se convierta, de nuevo, en un Estado fallido. Desde esa fecha, la presencia militar española se incrementó de forma progresiva como consecuencia de las continuas exigencias de Washington de mayor implicación militar en el país asiático, pero siempre en cometidos de seguridad, reconstrucción o apoyo a la población civil. De nuevo, en septiembre de 2009 el gobierno aprobó ampliar la Fuerza en 220 militares para reforzar a las unidades desplegadas en el terreno e incrementar la seguridad en la provincia de Badghis. En febrero de 2010 acordó otro aumento en 511 militares para proporcionar tres equipos operativos de asesoramiento y enlace, una unidad de maniobra adicional y elementos de protección y apoyo logístico; adicionalmente también autorizó el incremento de la presencia en los Cuarteles Generales de ISAF y el despliegue de 40 guardias civiles para la formación e instrucción de las fuerzas de policía afganas. De forma temporal, el contingente español asumió misiones de seguridad en las provincias de Badghis y Herat durante los procesos electorales (2009), la dirección y gestión del aeropuerto internacional de Kabul (2009-2010) y la formación de unidades militares del ANA (desde 2008)²⁴.

De este modo, la Misión en Afganistán es la más compleja y costosa, tanto por el número de efectivos y complejidad logística como por la implicación en misiones de combate contra las fuerzas insurgentes. En estos momentos están desplegados 1.500 soldados que se hacen cargo de la base permanente de apoyo en Herat, al oeste del país, con un hospital, tres helicópteros de evacuación sanitaria, tres helicópteros de transporte, personal para la gestión del aeropuerto de Herat y de apoyo; un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT en inglés), combinado de militares y personal civil –diplomáticos y personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)– y un hospital en Qala-i-Naw, sostenidos por un batallón de maniobra; siete Equipos Operativos de Asesoramiento y Enlace (OMLT en inglés) compuestos por militares y guardias civiles para la formación de unidades de la Brigada número 1 del 207 Cuerpo de Ejército afgano con base en Herat; cerca de 300 militares más están destinados en el Cuartel

²⁴ El detalle de estas misiones de adiestramiento, apoyo y cooperación para la estructuración del ANA, en http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_03.html.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

General del Centro Regional Oeste en Herat y en el Cuartel General Conjunto de ISAF en Kabul²⁵.

La Misión se caracteriza por los problemas logísticos que impone, por un lado, por la distancia del territorio nacional y la ausencia de infraestructuras básicas en el país que ha obligado a la utilización de bases aéreas en terceros países –primero Manás en Kirguizistán y en la actualidad Dushanbé en Tayikistán–, y por otro, por el escenario mismo de conflicto, pues las tropas españolas están desplegadas en un país en guerra con medios para una misión de paz, cuestión que no ha sido asumida por los sucesivos gobiernos españoles más allá de benévolas declaraciones políticas, lo que ha supuesto graves servidumbres para la misión y para la seguridad de los militares españoles.

Las Fuerzas Armadas españolas han sido desplegadas en Afganistán con medios ligeros y vehículos blindados de escasa protección para un escenario de combate complejo en el que predominan los explosivos improvisados, minas de todo tipo y cohetes de carga hueca. Para limitar los daños en caso de ataque el gobierno procedió a adquirir con carácter de urgencia y despachó a Afganistán vehículos blindados LMV y RG-31 que ofrecen mayor grado de seguridad pasiva, y también aviones no tripulados, pero no se ha querido enviar medios ofensivos como pueden ser vehículos acorazados Centauro o helicópteros de ataque, por lo que las tropas españolas se ven obligadas a pedir apoyo en combate a los medios ofensivos de países aliados. Estas circunstancias han contribuido a que Afganistán sea la Misión que más víctimas mortales ha producido: 94 militares, 2 guardias civiles y dos intérpretes²⁶.

Aunque la ministra de Defensa saliente, Carmen Chacón, confirmó el 6 de diciembre de 2011 el anuncio del presidente Rodríguez Zapatero realizado en Bruselas en junio de 2011 del inicio de la retirada de Afganistán en un plazo de dos años –el diez por ciento de los efectivos en 2012, un cuarenta por ciento en 2013 y el resto en 2104–, el nuevo gobierno aprobó en el 30 de diciembre de 2011 el mantenimiento del contingente hasta el 31 de diciembre de 2012. Con ello, pone de manifiesto que esperará a la Cumbre de la Alianza Atlántica de Chicago en mayo próximo para tomar una decisión definitiva. Mientras tanto, el objetivo definido

25 Hasta la fecha se han destacado a Afganistán treinta contingentes militares españoles, denominados ASPFOR, en último ha tomado el relevo a finales de enero de 2012 formado por personal de la Brigada de la Legión, del Cuartel General de Alta Disponibilidad de la Alianza Atlántica en Bétera (Valencia) y del Eurocuerpo, que se ha incorporado al Mando Conjunto de la ISAF, y otras unidades del Ejército y de la Guardia Civil.

26 El 26 de mayo de 2003 se estrelló en Turquía un avión de transporte Yak-42D con 62 militares a bordo que regresaban de Afganistán, la mayor tragedia de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz; posteriormente, el 16 de agosto de 2005 se produjo la caída de dos helicópteros Super Puma de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET) en condiciones no aclaradas que supuso la muerte de los 17 ocupantes de una de las aeronaves.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

para este año es asegurar el control de la denominada ruta Lithium en la provincia de Badghis y continuar con las labores de apoyo a la población civil y la formación del ANA²⁷.

Líbano (2006-2012)

Tras la guerra del Líbano del verano de 2006²⁸, el Consejo de Seguridad ordenó mediante la Resolución 1701 (2006) la expansión de la UNIFIL que se hallaba desplegada en la frontera libanesa desde 1978. La misión de la Fuerza de la ONU consiste en la vigilancia del alto el fuego y la retirada de las Fuerzas militares israelíes a su territorio, el apoyo a las Fuerzas Armadas libanesas para asegurar el control del territorio y de la frontera y la lucha contra el tráfico de armas²⁹. En la actualidad la UNIFIL se compone de 12.000 militares de treinta y cinco países y más de mil civiles de ochenta países, que hasta el pasado 28 de enero de 2012 estaban bajo el mando del general de división Alberto Asarta³⁰.

El gobierno español apoyó desde el principio la misión de la ONU y el 7 de septiembre de 2006 el Congreso de los Diputados autorizó sin un solo voto en contra el envío de un contingente de 1.100 militares³¹. De esta forma, España es el cuarto contribuyente en la UNIFIL –después de Francia, Indonesia e Italia–, con responsabilidades en el sector este de la frontera y en el cuartel general en Naquora. El primer contingente estuvo formado por la Fuerza Expedicionaria de Infantería de Marina que desembarcó por sus propios medios en playas libanesas el 15 de septiembre de 2006 y fue relevado por la Brigada de la Legión el 30 de octubre siguiente. Desde entonces se mantiene un contingente de entidad batallón de infantería mecanizada, apoyado por una unidad de inteligencia, reconocimiento

27 Véase en el sitio web del Ministerio de Defensa: http://www.defensa.gob.es/Galerias/areasTematicas/misiones/fichero/Cooperacion_Badghis.pdf.

28 En julio de 2006, tras una incursión fronteriza de Hezbollah en territorio israelí, que ocasionó la muerte de ocho soldados y el secuestro de otros dos, las Fuerzas Armadas de Israel iniciaron una ofensiva militar destinada a destruir la capacidad de combate de la organización terrorista Hezbollah en el sur del Líbano. Después de un mes de combates se llegó a un alto el fuego que implicó la retirada de las fuerzas militares israelíes a su territorio y el despliegue de la UNIFIL actual. Para el origen y desarrollo de la guerra del Líbano del verano de 2006, véase GIRARD, R.: *La guerre ratée d'Israël contre le Hezbollah*. Perrin. París, 2006.

29 Véase NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A.: «La FINUL reforzada, un actor imperfecto en un conflicto inconcluso», *Análisis del Real Instituto Elcano* núm. 96, 2006, de 6 de septiembre de 2006, disponible en www.realinstitutoelcano.org.

30 Entrevista al general Asarta en la *Revista Española de Defensa* núm. 278, noviembre de 2011, pp. 28-33.

31 El Congreso de los Diputados renovó el 10 de diciembre de 2008 la autorización y el límite máximo de efectivos en la UNIFIL.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

y seguridad, una compañía de ingenieros, una de transmisiones, una unidad de apoyo logístico, una unidad de cooperación cívico-militar y una unidad de helicópteros, que forman el núcleo de la Brigada Multinacional Este en Marjayoun, y que se van relevando periódicamente entre las unidades de proyección de las Fuerzas Armadas españolas³². Las misiones desempeñadas por los militares españoles han sido principalmente de vigilancia, patrulla de fronteras, desminado y desactivación de explosivos; además, se han impartido cursos de desactivación y desminado a los militares libaneses y apoyo a la población civil en materia de infraestructuras, actividades sociosanitarias, culturales y deportivas. Desde el inicio de la Misión han fallecido diez militares, seis de ellos en un atentado con explosivos en Khiam el 24 de junio de 2007.

La UNIFIL cuenta con un componente naval formado por unidades navales de distintos países. España participó en esta fuerza marítima con un patrullero de altura de la clase Descubierta entre junio de 2008 y febrero de 2009, integrada en la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), compuesta por Portugal, Francia, Italia y España.

Aunque no ha sido una misión polémica desde el punto de vista político, en el último año han surgido voces discrepantes que advierten sobre el incremento de los riesgos que corren las tropas internacionales, del alto coste de la misión en la situación económica actual y de la tensión que soportan los escasos recursos de las Fuerzas Armadas debido al elevado número de efectivos desplegados en el Líbano con el paralelo incremento de medios materiales y humanos en Afganistán. Por ello, se está planteando la conveniencia de reducir la participación en UNIFIL o proceder, directamente, a la retirada las tropas del Líbano para concentrarse en las misiones en Afganistán y en el océano Índico; pero, como ha enfatizado el gobierno en diferentes ocasiones, cualquier decisión al respecto se hará de acuerdo con los aliados.

Operación Atalanta (2009-2012)

El deterioro de las instituciones estatales en la región del Cuerno de África ha tenido implicaciones de alcance para la seguridad, primero para los propios Estados fallidos o en proceso de desintegración de la región, y también a escala global al afectar a la seguridad marítima de las potencias occidentales. A principios de 2008 se produjo un grave deterioro de la situación en las costas de Somalia cuando los piratas ampliaron su zona de actuación con continuos ataques a barcos

³² Desde septiembre de 2006 se han desplegado dieciséis contingentes y en la actualidad la Fuerza la componen principalmente efectivos de la Comandancia General de Ceuta y del II Tercio de la Legión, además de otras unidades del Ejército de Tierra, de la Armada y de la Guardia Civil.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

mercantes, abordajes, tomas de rehenes y secuestros, lo que llevó al Consejo de Seguridad a dictar una serie de resoluciones bajo las previsiones del Capítulo VII de la Carta –Resoluciones 1814, 1816, 1838, 1846, 1851 y 1853, todas del año 2008–. En este período la Alianza Atlántica, la Unión Europea y una coalición de Estados liderada por los Estados Unidos³³, desplegaron fuerzas navales y aéreas para combatir la piratería y, posteriormente, otras grandes potencias destacaron fuerzas navales permanentes en la región, entre ellas Rusia, China e India.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea aprobó el 19 de septiembre de 2008 la Acción Común 2008/749/PESC, relativa a la coordinación militar de la Unión Europea en apoyo de la Resolución 1816 (2008) del Consejo de Seguridad, por la que se creó una Célula de Coordinación de la Unión Europea sobre la piratería (EUNAVCO), con el encargo de coordinar la actuación de las unidades navales y aéreas europeas en las costas de Somalia durante tres meses –este organismo fue puesto bajo mando de un oficial español–. Poco después, en el marco de las Resoluciones del Consejo de Seguridad citadas, el Consejo aprobó la Acción Común 2008/851/PESC, de 10 de noviembre de 2008, por la que estableció la operación militar en apoyo de las Resoluciones del Consejo de Seguridad, Operación Atalanta, destinada a agrupar y coordinar los medios y recursos europeos para luchar contra la piratería en el océano Índico. El 8 de diciembre de 2008 el Consejo aprobó la Decisión 2008/918/PESC sobre el inicio de la Operación Militar de la Unión Europea con la misión de contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería frente a las costas de Somalia, incluida la protección de los barcos del Programa Mundial de Alimentos de la ONU que llevaban ayuda humanitaria. Sucesivas Decisiones del Consejo han prorrogado el mandato de la Operación Atalanta así como la ampliación de sus funciones: contribuir a supervisar las actividades pesqueras frente a Somalia, cooperar con las organizaciones internacionales y Estados que luchan contra la piratería en la región o contribuir a la seguridad marítima de Somalia apoyando a las autoridades de ese país.

El gobierno español autorizó la participación en la Operación Atalanta el 23 de enero de 2009 con un contingente máximo de 395 militares formado por un barco de guerra, otro de apoyo logístico y un avión de patrulla marítima que opera desde la base aérea de Djibouti³⁴. Hay que tener en cuenta que el secuestro en abril de 2008 del pesquero español «Playa de Bakio» supuso un ataque directo a ciudadanos y empresas nacionales, lo que facultaba al gobierno a adoptar decisiones

33 Combined Task Force 151 dirigida desde el cuartel general de la V Flota americana en Bahrein.

34 Hasta ahora han participado en la Misión las fragatas «Victoria», «Numancia», «Canarias», «Navarra» y «Santa María», los patrulleros oceánicos «Vencedora», «Infanta Cristina» e «Infanta Elena», el petrolero de flota «Marqués de la Ensenada», el buque de asalto anfibio «Galicia» y el buque de aprovisionamiento de combate «Patiño». Los aviones de vigilancia marítima del denominado «Des-tacamento Orión» los aportan de forma rotatoria el 803 Escuadrón del Ala 48 y el 801 Escuadrón (CN-235 VIGMA) y el Grupo 22 (P-3C).

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

inmediatas de envío de fuerzas militares a la región sin necesidad de obtener autorización parlamentaria; no obstante, la ministra de Defensa Chacón compareció en el Congreso de los Diputados el 21 de enero de 2009. En la reunión de los ministros de Defensa y Exteriores de la Unión Europea el 30 de noviembre de 2011 la ministra comunicó que España estaba dispuesta a prorrogar dos años más la participación en la Operación³⁵, asunto que ha sido ratificado por el nuevo gobierno.

Finalmente, hay que destacar que, a pesar de haber participado en acciones de combate incluido el asalto de varios barcos y la liberación de rehenes, las fuerzas militares españolas no han sufrido bajas en esta Misión.

Libia (2011)

El Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1973 (2011) el 17 de febrero de 2011 en aplicación del Capítulo VII de la Carta, por la que autorizó a los Estados miembros a adoptar «todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las áreas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque» en Libia e impuso una zona de exclusión aérea que incluía los vuelos civiles y militares³⁶. Aunque la Resolución 1973 facultaba a una coalición de Estados para que llevaran a cabo operaciones militares encaminadas a poner fin a la violencia interna y garantizar la protección de la población³⁷, en realidad se trataba de imponer un estado de cosas en el territorio libio desplazando al gobierno reconocido del país en el control de sus ciudadanos y el territorio mediante el establecimiento de zonas de exclusión naval y aérea y ataques selectivos destinados a destruir cualquier capacidad de reacción de sus Fuerzas Armadas. El objetivo último de la operación, como se demostró más adelante, era derrocar al régimen político vigente y eliminar al dictador Gadafi³⁸. El mando de la operación militar recayó inicialmente en el *Africa Command* de los

³⁵ España asumió el mando de la misión, por tercera vez desde su establecimiento, la primera semana de diciembre de 2011 con la incorporación del buque de aprovisionamiento logístico «Patiño» (declaraciones disponibles en http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/11/DGC_111130_bruselas_ue.html).

³⁶ La Resolución se aprobó por diez votos a favor y cinco abstenciones, entre estas los votos de Rusia, China, India, Brasil y Alemania.

³⁷ Previamente, la Resolución 1970 exigió el fin inmediato de la violencia y ordenó un embargo de armas a Libia. De inmediato, los principales Estados europeos prepararon planes de intervención para reforzar la evacuación de civiles y el transporte de ayuda humanitaria y la Alianza Atlántica envió unidades navales a la zona para hacer cumplir el embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad.

³⁸ Con todo, se ha llegado a afirmar que existió «un alto grado de improvisación, debido a la ambigüedad de las directrices del nivel político», así SÁNCHEZ ARRIBAS, J. M.: «Lecciones aprendidas en operaciones: Afganistán, Libia y Cuerno de África», *Fuerzas de Defensa y Seguridad* núm. 406, febrero de 2012, pp. 48-53, cita en p. 50.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

Estados Unidos, pero de inmediato se transfirió a la Alianza Atlántica adoptando el nombre de *Unified Protector*. Podemos recordar que el mismo 18 de marzo de 2011, la portavoz de la Alianza Atlántica, Oana Lungescu, declaró que la Organización estaba preparada para emprender una operación militar internacional contra Libia³⁹.

Las operaciones militares comenzaron al día siguiente cuando una veintena de aviones de combate franceses atacaron carros de combate y vehículos blindados de las fuerzas militares del régimen de Gadafi en los alrededores de la ciudad de Bengasi. El día 20 de marzo, barcos de guerra americanos y británicos lanzaron un ataque masivo con misiles de crucero para destruir los sistemas antiaéreos e instalaciones militares con el objetivo de inutilizar los sistemas de defensa aérea libios, la única amenaza plausible para los aviones de la coalición aliada⁴⁰.

El presidente Rodríguez Zapatero anunció el mismo 18 de marzo junto al secretario general de la ONU Ban Ki-moon que España participaría en la aplicación de las medidas coercitivas contra Libia enfatizando que «en definitiva, la determinación de la comunidad internacional es inequívoca. Por eso hoy hago un llamamiento al régimen de Gadafi para que cese radicalmente el uso de la violencia contra su pueblo y de paso, tras abandonar el poder (sic), a un cambio democrático en Libia»⁴¹. El gobierno solicitó la preceptiva autorización parlamentaria para que las Fuerzas Armadas españolas participaran en una intervención militar en el espacio aéreo y marítimo de Libia, al mismo tiempo que ofrecía a la coalición aliada máxima colaboración especialmente en el uso de las bases aéreas de Morón y Rota. El Congreso de los Diputados autorizó el despliegue de fuerzas militares el 22 de marzo de 2011 por una amplia mayoría. Ahora bien, el gobierno descartó desde el principio cualquier despliegue de tropas en el territorio de Libia —lo que debe entenderse como territorio terrestre porque una intervención naval y aérea supone *per se* la intromisión en el espacio marítimo o aéreo libio—, asunto que, por otra parte, no permitía la propia Resolución 1973. Resulta cuanto menos llamativo que el Presidente que forzó la retirada de las tropas españolas de Irak en 2004, por convicción y por cumplimiento de los compromisos electorales, se postulara entre los primeros en imponer el uso de la fuerza contra el régimen libio⁴², eso sí con el alegato de salvaguardar los derechos humanos del pueblo libio⁴³. Precisamente

³⁹ Declaraciones en <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>.

⁴⁰ De los más de 130 aviones de combate desplegados para la operación por la coalición militar solo 55 ejecutaron misiones de ataque a tierra en territorio libio, precisamente de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Canadá y Dinamarca.

⁴¹ Texto disponible en <http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/2011/prrp20110318.htm>.

⁴² Así lo recuerda GUINEA, M.: «Los últimos diez años (2001-2011)», *UNISCI Discussion Papers* núm. 27, octubre 2011, pp. 35-62, en concreto p. 52.

⁴³ Es recomendable el artículo de la profesora MANGAS MARTÍN, Araceli: «Intervenir militarmente o no en Libia», *El Mundo*, 17 de marzo de 2011, disponible en <http://www.usal.es/webusal/node/8062>.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

como ocurre en Siria en el momento en que se escriben estas líneas porque, ¿qué es lo que importa, los derechos humanos o forzar un cambio hacia un gobierno más proclive a los intereses occidentales?

El 19 de marzo de 2011 cuatro aviones de combate F-18 y un B-707 llegaron a la base aérea de Decimomanu en Cerdeña para participar en la imposición de la zona de exclusión aérea, a los que se unieron posteriormente cargueros C-130, aviones de patrulla marítima CN-235⁴⁴ y un componente naval formado por un destructor lanzamisiles clase F-100 y un submarino clase S-70⁴⁵; en total unos 500 militares entre dotaciones, personal de apoyo y representantes en los cuarteles generales de la Alianza. Durante la guerra los aviones realizaron 397 salidas en misiones de patrulla aérea y 250 salidas de reabastecimiento y los barcos de la Armada se encargaron de una quinta parte del total de 3.120 barcos controlados y 296 abordados para registro.

Como sabemos, el contundente apoyo aéreo de las fuerzas aliadas y el empleo de unidades de operaciones especiales sobre el terreno, permitió a los grupos armados organizados en torno al Consejo Nacional de Transición (CNT) enfrentarse a las fuerzas leales al gobierno, tomar Trípoli en agosto y acabar definitivamente con toda resistencia armada tras el asesinato de Gadafi el 20 de octubre de 2011. Así, a finales de mes el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 2016 (2011), de 27 de octubre, dio por finalizado el mandato a los Estados miembros para aplicar medidas coercitivas en el territorio libio. De forma inmediata, el gobierno español ordenó la retirada de la totalidad de las fuerzas militares que regresaron a territorio nacional entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre. La ministra de Defensa Chacón enfatizó que «España ha vuelto a demostrar su compromiso con la paz y con la estabilidad en el mundo, así como su responsabilidad y solidaridad con nuestros aliados»⁴⁶.

Pero una vez concluida la intervención de la coalición internacional, el gran reto del CNT y de los nuevos dirigentes libios es cómo enfrentar el futuro del país tras cuarenta y dos años de dictadura en medio de la ausencia de instituciones estatales, la amenaza del terrorismo islamista y la expansión de la criminalidad organizada⁴⁷. Y, mucho nos tememos, la transición libia traerá en el futuro nuevas preocupaciones a los dirigentes occidentales, tal es así que ya el 30 de noviembre de 2011 los ministros de Defensa y Exteriores de la Unión Europea debatieron

⁴⁴ Destacamento Argos procedente de las Alas de Combate 12 de Torrejón de Ardoz (Madrid) y 15 de Zaragoza.

⁴⁵ Desde el 31 de marzo de 2011 participaron sucesivamente en la misión los destructores «Méndez Núñez», «Almirante Juan de Borbón» y «Álvaro de Bazán», y los submarinos «Tramontana» y «Mistral».

⁴⁶ «Misión cumplida en Libia», *Revista Española de Defensa* núm. 278, noviembre de 2011, pp. 6-11, cita en p. 7.

⁴⁷ Véase CALVO, J. L.: «Libia: victoria militar y riesgo de fracaso estratégico», *Política Exterior* núm. 144, 2011, pp. 72-81.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

la posibilidad de poner en marcha una misión bajo la responsabilidad de la ONU para establecer un proceso de reformas en el sector de la seguridad y en la gestión y control de las fronteras libias.

LA FINANCIACIÓN

Cada Organización Internacional (ONU, Alianza Atlántica, Unión Europea) ha establecido su propio sistema de financiación pero que al final responde a unos parámetros comunes, bien porque se imputa al presupuesto de la Organización o porque se hacen cargo los Estados miembros, ya sea en forma de aportaciones financieras o de material, derechos específicos o envío de tropas⁴⁸. Las aportaciones se realizan conforme a distintas fórmulas acordadas en el seno de cada Organización y, en ocasiones, para cada caso concreto. Así, la financiación de las operaciones de la ONU corre a cargo de un presupuesto específico y de un fondo de reserva⁴⁹, mientras que en la Alianza Atlántica corresponde casi totalmente a los Estados que participan en las operaciones. Por su parte, el sistema de financiación en la Unión Europea es más complejo pues existen diferentes fuentes de financiación entre el ámbito comunitario, el intergubernamental y los propios Estados miembros en función del tipo de operación: imposición o mantenimiento de la paz, ayuda humanitaria, actuación en caso de catástrofes naturales u operaciones militares⁵⁰. En los supuestos en los que el Consejo de Seguridad se apoya en Organizaciones regionales o en coaliciones *ad hoc* para imponer sus mandatos, se establecen sistemas de financiación específicos que van desde la cofinanciación con aportación financiera directa de la ONU –así por ejemplo, la Misión de ONU y la Unión Africana en Darfur– a la financiación exclusiva por parte de los Estados participantes –como es el caso de la coalición internacional en Afganistán y la ISAF, donde los Estados miembros de la Alianza Atlántica han afrontado todos los costes de las operaciones–.

48 Véase *in extenso* FAJARDO DEL CASTILLO, T.: «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Liñán Nogueras y Roldán Barbero (eds.). Plaza y Valdés, Madrid, 2008, pp. 99-158.

49 Hay que destacar que el noventa y ocho por ciento del presupuesto para operaciones de mantenimiento de la paz lo aportan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y los veintitrés Estados más desarrollados.

50 La PESC se financia con el presupuesto comunitario salvo las operaciones militares y las que el Consejo decida excluir, en las que estableció en 2002 la distinción entre gastos comunes y gastos estatales; posteriormente, en 2004 creó para las operaciones militares el mecanismo intergubernamental ATHENA. En diciembre de 2010 el Tratado de Lisboa introdujo nuevas disposiciones en el ámbito de la PESC que permitirán ordenar la financiación de las operaciones exteriores de la Unión. Véase en FAJARDO DEL CASTILLO: «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», *op.cit.*, pp. 121-145.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

En el período de inserción internacional, la contribución de España a la financiación de las operaciones de la ONU pasó de ser meramente testimonial a ocupar el noveno puesto como contribuyente con una cuota del cien por cien de su aportación al presupuesto ordinario de la Organización. Además, España asume todos los gastos de las operaciones en las que participa bajo mandato de la Alianza –así en la ISAF, Operación *Active Endeavour* y Libia– y de la Unión Europea. Dicho esto, hay que tener en cuenta que las políticas de contención del gasto de defensa en los Estados europeos han impuesto importantes limitaciones al desempeño de las operaciones en el exterior y España no es una excepción a esta regla.

El anterior gobierno redujo el gasto de defensa anualmente de forma creciente. Así, el presupuesto de Defensa de 2011 fue prácticamente igual al de 2005, en concreto las inversiones en 2005 ascendieron a 2.262 millones de euros y en 2011 a menos de la mitad con 1.005 millones, consecuencia de reducciones continuas desde 2007, y los gastos en modernización en 2011 han sido la tercera parte de lo que eran apenas tres años antes⁵¹. Esta continua contracción presupuestaria ha generado problemas en la gestión de los programas prioritarios de defensa, en los programas de modernización en curso, en el mantenimiento de equipos y sistemas en servicio y en la capacidad logística de las Fuerzas Armadas para cumplir, con éxito, las misiones encomendadas. Sin embargo, y de forma paralela, se han ido incrementando los recursos para operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones militares en el extranjero –concepto 228 del Presupuesto del Ministerio de Defensa–, pasando de algo más de 380 millones de euros en 2004 a 861 millones de euros en 2011. De forma adicional, el Fondo de Contingencia permite ampliar los créditos para la participación en misiones internacionales ya que su cuantía y duración es imprevisible al depender de los acontecimientos internacionales que se produzcan durante el año⁵².

Por ello, el Ministerio de Defensa se enfrenta actualmente a una situación financiera gravísima como consecuencia de la deuda de los veintisiete contratos destinados a financiar los Programas Especiales de Armamento –aviones de combate Eurofighter, carros de combate Leopard 2E, destructores F-100, submarinos S-80, vehículos blindados y misiles⁵³– firmados entre 1996 y 2005 por un importe aproximado de 35.000 millones de euros con un sistema de pago aplazado

51 En porcentaje sobre producto interior bruto, el gasto de defensa se situó en el 0,66 por ciento, véase NAVARRO: «Defensa española en época de austeridad», *op. cit.*, pp. 2 y 4.

52 Así, el 29 de abril de 2011 el gobierno autorizó destinar algo más de 300 millones de euros del Fondo de Contingencia para financiar gastos derivados de la participación española en misiones en el exterior.

53 Una revisión de los programas en CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C.: «La financiación de la defensa: Adecuación de nivel de ambición y recursos», *Documento de Opinión IEEE* núm. 82, 2011, de 22 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.ieee.es/documentos/areas-tematicas/seguridad-y-defensa/2011/detalle/DIEEEO82-2011.html>.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

combinado con anticipos reintegrables del Ministerio de Industria a las empresas proveedoras, de los que solo se han amortizado 7.000 millones⁵⁴. De hecho, el Ministerio ha tenido que renegociar con las empresas los pagos de unos 5.000 millones, y cada año que se extienda la renegociación, la deuda se incrementa en 1.000 millones de euros, lo que resulta insostenible en el tiempo. El ministro de Defensa Morenés hizo referencia en el discurso de la Pascua Militar el 6 de enero de 2012 a la necesidad de «buscar soluciones a la financiación de los programas de armamento», asunto que reiteró en la primera comparecencia en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados el 26 de enero de 2012⁵⁵. A corto plazo se han planteado diversas alternativas financieras que van desde la condonación de la deuda del Ministerio de Defensa ya adelantada a las empresas por el Ministerio de Industria con un traspaso de partidas contables dentro del presupuesto nacional, a la aprobación por el Parlamento de un crédito extraordinario para el pago por una sola vez de los Programas Especiales de Armamento en curso, o una fórmula de compensación para crear un fondo de reinversiones de unos 14.000 millones de euros que es el importe de los anticipos concedidos por el Ministerio de Industria, con lo que se resolvería el cincuenta por ciento de los compromisos de pago. A largo plazo, se estudia un cambio en el modelo de financiación de los programas de adquisición, y los especialistas apuntan hacia la Ley francesa de Programación Plurianual, cuestión que ya fue objeto de debate durante la elaboración de la Revisión Estratégica de la Defensa de 2004. Por otra parte, como alertan diversos especialistas, el impacto de las reducciones presupuestarias en los proyectos de investigación y desarrollo en curso y en la industria de defensa puede ser profundo y duradero e implica un retraso tecnológico que será complicado y caro recuperar en el futuro. La alternativa que ya ha apuntado el ministro de Defensa Morenés en el discurso de 6 de enero de 2012 y, posteriormente, en la comparecencia parlamentaria de 26 de enero siguiente, es abrir nuevos mercados en el exterior y consolidar el nivel tecnológico de las industrias de defensa –hay que recordar que en España existen 407 empresas del sector que tienen 358.000 trabajadores–⁵⁶.

54 Existen algunas discrepancias en las cifras aportadas por los especialistas, véase CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL: «La financiación de la defensa. Adecuación de nivel de ambición y recursos», *op. cit.*, y NAVARRO, E.: «Defensa española en época de austeridad», *Análisis del GEES* núm. 9001, 2011, de 7 de noviembre de 2011, disponible en http://www.gees.org/articulos/articulo_9001.

55 Texto completo de la comparecencia disponible en <http://www.congreso.es/>.

56 Para este debate, véase ARTEAGA, F.: «Propuesta para la reestructuración del sector de la seguridad y la defensa (SISD) en España», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* núm. 18/2011, 29 de noviembre de 2011, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt18-2011; FONFRÍA, A.: «Presente y futuro de la economía y la industria de defensa en España», en *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba/Ministerio de

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

Pues bien, como consecuencia del Plan de Austeridad del Presidente Rajoy, el presupuesto de Defensa prorrogado para 2012 de 6.925 millones de euros tuvo ya un primer recorte de 340 millones el 30 de diciembre de 2011. En el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012, los «más austeros de la democracia» en palabras del ministro de Hacienda Cristóbal Montoro⁵⁷, el gobierno aprobó el 30 de marzo de 2012 el Plan de Ajuste Fiscal del Estado de 27.300 millones de euros que, en el caso del Ministerio de Defensa supone un recorte de 613 millones, siendo la partida presupuestaria más afectada la de inversiones que se reduce en 351 millones de euros fundamentalmente en los Programas Especiales de Defensa. Así, el Presupuesto de Defensa para 2012 asciende a 6.316 millones de euros, lo que significa una reducción del 8,8% sobre el ejercicio fiscal anterior. Conforme a estas previsiones, el ministro de Defensa Morenés expuso en la comparecencia en la Comisión parlamentaria las directrices generales del Departamento: «austeridad para reducir los gastos, la eficiencia para optimizar recursos, y previsibilidad y adaptabilidad de la política de defensa para generar confianza». Las Fuerzas Armadas se enfrentan a un escenario de contención del gasto, reestructuración de los programas de armamento en curso y revisión de la estructura de la Organización Militar y del despliegue geográfico. Para ello, el ministro ha encargado al jefe del Estado Mayor de la Defensa, almirante general García Sánchez, un estudio de las necesidades de las Fuerzas Armadas en el horizonte del 2025 para «elaborar el perfil de financiación para sostener las capacidades existentes y abordar la obtención de medios y nuevas capacidades que respondan más eficazmente a las nuevas situaciones y objetivos»; en palabras del ministro la premisa es «garantizar la preparación y operatividad de nuestras Fuerzas Armadas»⁵⁸.

Por tanto, es el momento de poner sobre la mesa la cuestión de si las Fuerzas Armadas españolas han llegado al límite para mantener cuatro despliegues en el extranjero al mismo tiempo. El Ministerio de Defensa Morenés anunció en la

Defensa. Córdoba, 2011, pp. 171-184; del mismo «Presente y futuro de la economía y la industria de defensa en España», en *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba/Ministerio de Defensa. Córdoba, 2011, pp. 171-184; NAVARRO: «Defensa española en época de autoridad», op.cit.; DE SALVADOR, S.: «La defensa en tiempo de crisis», *Análisis del GEES* núm. 9092, 2012, 2 de febrero de 2012, disponible en http://www.gees.org/articulos/la_defensa_en_tiempos_de_crisis_9160.

57 Texto de la comparecencia disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/Consejodeministros/Resumenes/2012/300312-consejo.htm>. Como ya advirtió el candidato Rajoy antes de las elecciones, los presupuestos para 2012 estarían basados en una «gran escasez de recursos [...] sin esperar un incremento significativo del presupuesto a corto plazo» («Nuestras Fuerzas Armadas y su futuro», op.cit.).

58 El ministro de Defensa también hizo alusión al inicio de las reflexiones para una nueva Directiva de Defensa Nacional en 2013. El texto completo de la comparecencia en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_028.PDF#page=22.

El despliegue internacional de fuerzas armadas españolas en conexión con los tratados internacionales

Comisión de Defensa parlamentaria que se procederá a evaluar el despliegue de las operaciones fuera del territorio nacional con el objetivo de ajustar los recursos y reducir costes. Según la documentación entregada por el anterior gobierno en el traspaso de poderes en diciembre pasado, el coste de las operaciones internacionales ascendió en 2011 a 861.398.049 euros, la cifra más alta desde el inicio de la internacionalización de las Fuerzas Armadas españolas. Solo la participación en ISAF supone más de 450 millones de euros, nada menos que 2.490 millones desde el envío del primer contingente en 2002. El plan de repliegue anunciado por el presidente Rodríguez Zapatero, que se ajusta al calendario del Plan de Transición acordado por la Alianza Atlántica para la transferencia progresiva de responsabilidades al gobierno afgano, puede suponer una reducción del diez por ciento del contingente, con el correlativo ahorro en la misión más costosa. La participación en la UNIFIL implicó un gasto de más de 196 millones de euros y este año permitirá un ahorro importante como consecuencia del relevo del mando español en el mes de enero con la retirada del Estado Mayor y de la unidad de helicópteros que le daba apoyo; por ello el nuevo gobierno aprobó en el Consejo de ministros del 30 de diciembre de 2011 una reducción de 50 militares en el despliegue vigente. Además, el Consejo de Seguridad está a la espera del informe del secretario general para proceder a un replanteamiento estratégico de la misión de la UNIFIL, lo que podría implicar incluso una reducción sustancial de las fuerzas internacionales, entre ellas el contingente español. La Operación Atalanta ha supuesto 96,88 millones de euros en 2011 y no se prevé una reducción en los próximos años debido a la presencia permanente de la flota atunera española en el océano Índico. Por su parte, el coste de la guerra de Libia entre marzo y octubre de 2011 ascendió a cerca de 95 millones de euros, aunque algunas fuentes indican 110 millones⁵⁹.

De todos modos, hay que tener en cuenta que según los especialistas estas cifras se quedan cortas porque en muchos casos no tienen en cuenta las contribuciones en especie de muy difícil contabilización⁶⁰. La más que previsible reducción del presupuesto para 2012 hace aún más acuciante la revisión integral de las misiones internacionales que implique una reducción sustancial, hablamos de al menos un cincuenta por ciento de los efectivos militares desplegados al mismo tiempo en el extranjero, para conseguir un ahorro de 500 millones de euros anuales, que se podrían dedicar a mantenimiento, formación, adquisición de nuevas capacidades o a amortizar la deuda de los Programas Especiales de Armamento.

⁵⁹ Estos datos están disponibles en <http://www.infodefensa.com/?noticia=el-ministro-de-defensa-visita-a-las-tropas-espanolas-desplegadas-en-afganistan&categoria=defensa>.

⁶⁰ Así FAJARDO DEL CASTILLO: «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», *op.cit.*, p. 154.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde hace veinticinco años las Fuerzas Armadas españolas participan de forma regular en misiones internacionales, tanto bajo mandato de la ONU como de la Alianza Atlántica o la Unión Europea. Durante este período se ha producido un cambio radical en las Fuerzas Armadas con la completa profesionalización del personal de Tropa y Marinería. Esta transformación ha venido acompañada de la modernización de equipos y sistemas de armas a un nivel no alcanzado hasta ahora que ha permitido a los Ejércitos desempeñar las misiones internacionales al máximo nivel.

Ahora bien, la creciente participación militar española en el exterior no se ha apoyado en una política general sino que los gobiernos sucesivos han tomado decisiones concretas en función de intereses políticos internos e, incluso, electorales. Esta ambigüedad política ha confundido a la ciudadanía y también a los propios militares sobre la naturaleza de las misiones que desempeñan: «guerra», «conflicto armado», «lucha contra el terrorismo internacional», todos ellos camuflados bajo la referencia genérica «operaciones de paz».

Es interesante constatar que la ausencia de una política específica para las misiones internacionales no ha afectado a la relación de los ciudadanos con sus Fuerzas Armadas y, de hecho, las encuestas de opinión ponen de manifiesto de forma continuada que las Fuerzas Armadas son la institución más valorada por los españoles –correlativamente, los políticos obtienen una de las más bajas–.

En el contexto actual de crisis económica y financiera las Fuerzas Armadas se enfrentan a una situación compleja: reducción del personal, recortes en los programas prioritarios de armamento, ajustes drásticos de las partidas presupuestarias destinadas a mantenimiento y modernización de equipos y sistemas de armas en servicio, y todo ello cuando se encuentran inmersas en varias misiones internacionales al mismo tiempo y en zonas alejadas y distantes entre sí del planeta, lo que implica costes más elevados de transporte y apoyo logístico a las fuerzas desplegadas en el exterior.

PARTE III

**LA PRÁCTICA
DE LA COOPERACIÓN
EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA
Y LA SEGURIDAD**

Capitán de navío Oliver Debray

Antiguo agregado de defensa en la Embajada francesa de Madrid

Capitán de corbeta Francisco José Ruiz González

Investigador del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

Olivier Debray

Sin duda alguna, el hecho de haber ejercido las funciones de agregado de defensa en la embajada francesa en Madrid, desde el 28 de agosto de 2008 hasta el 29 de julio de 2011, es la razón por la que el IRSEM me ha solicitado que aclare al grupo de trabajo la vertiente práctica de la relación de defensa entre Francia y España, puesto que es así como yo interpreto el título de mi documento.

En pocas palabras, la calidad de la relación bilateral en materia de defensa es excelente. ¿Cuál va a ser su evolución? En estos tiempos de carencias presupuestarias no habrá lugar para las grandes construcciones. Las necesidades se impondrán por sí mismas y deberá prevalecer el pragmatismo.

¿SE PUEDE AVENTURAR UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS?

Más allá de los efectivos, del material, de la importancia relativa de cada cuerpo y de los presupuestos (cuyo alcance siempre resulta difícil de definir), hay una magnitud fácil de recordar que suelo utilizar como ejemplo. El presupuesto total en España para la defensa que se publicó en 2011 fue prácticamente el mismo que el destinado por Francia únicamente a su armada: unos siete mil millones de euros¹.

Es preciso aclarar que resulta especialmente complicado determinar la cantidad que el Estado español dedica a su defensa, ya que la mayor parte del esfuerzo de armamento se contabiliza en el presupuesto del Ministerio de Industria.

Así pues, los oficiales españoles nos ven a menudo como «hermanos mayores», a los que quieren pero de los que no se fían. En cuanto a los franceses, dado que esta diferencia no es tan fácil de percibir, tenemos la tendencia

¹ El peso presupuestario de las operaciones relativas a la Armada representa aproximadamente un 20% del presupuesto de la partida para defensa (inversiones en programas de armamento y en infraestructuras relacionadas), en *Expediente de información de la marina nacional 2011*. El presupuesto para defensa en 2011 ascendió a 37.421 millones de euros.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

a sobrestimar las posibilidades de nuestros amigos españoles, proponiéndoles acciones comunes que, sencillamente, no se pueden permitir desde el punto de vista económico.

En este sentido debemos volver a mencionar un punto importante. Si bien es cierto que los medios no son los mismos, no es menos cierto que España cuenta con oficiales extraordinariamente brillantes y formados, capaces de llevar a cabo absolutamente cualquier análisis necesario en los múltiples ámbitos que interesan a Francia. Las reuniones de alto nivel suelen resultar muy fructíferas en cuanto al debate de ideas y la confrontación de puntos de vista. De lo que sí carecen los españoles, aunque también los franceses en ocasiones, es de la capacidad de aportar el carácter humano para desarrollar los conceptos, así como de los recursos económicos para llevar a buen término los proyectos.

Hay que lamentar también el hecho de que la colaboración en España no siempre sale «rentable» en cuanto a la carrera profesional de las personas. Las mejores trayectorias se forjan en los ejércitos de origen. Como consecuencia directa de ello, las estructuras de ámbito internacional del Ministerio de Defensa, así como en el Estado Mayor de Defensa, tienen un déficit permanente de personal. No es extraño incluso que un oficial renuncie a su puesto durante seis meses al ser destinado a una operación en el exterior.

Si pasamos al plano estratégico, existen otros factores que marcan la diferencia. España no es una potencia nuclear, lo que en ocasiones lleva a divergencias lógicas de razonamiento. Tiene la responsabilidad de defender sus enclaves en Marruecos y el archipiélago de las Canarias. Por una parte, esto le ha llevado a conservar siempre una capacidad expedicionaria, así como una armada que, a pesar de las estrecheces presupuestarias, ha mantenido sus cuatro componentes: sección de superficie, submarina, aérea e infantería de marina. Asimismo, vigila muy de cerca los problemas del Mediterráneo y prestará siempre su apoyo sin dudarle en pos de la defensa europea. Los enclaves y las Islas Canarias están bien amparados por tratados europeos, pese a que no están incluidos en el perímetro geográfico de la OTAN.

LOS PARTICIPANTES EN LA RELACIÓN BILATERAL

Para estudiar el lado práctico de la relación bilateral de defensa, quizá sería mejor comenzar por un análisis de las partes implicadas. La figura del agregado de defensa es muy conocida, pero poca gente sabe que hay 200 militares españoles destinados en Francia y 76 militares franceses que lo están en España. Por último, hay que tener en cuenta a otros actores que no tienen la opción de ser destinados al extranjero pero que sí son los responsables de tomar las decisiones en el seno de su Estado Mayor correspondiente.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

Militares destinados a otro país

¿Qué indican estas cifras?²

Para empezar, es preciso distinguir entre lo que procede estrictamente de la relación bilateral y lo que tiene que ver con los compromisos internacionales de ambos países.

En cuanto a la relación bilateral

Lo que sin duda más nos interesa son las personas que trabajan directamente en la relación bilateral, a veces más, como vamos a ver.

Las misiones militares diplomáticas

La misión militar de la embajada de España en París está formada por tres oficiales, uno de cada cuerpo, y habitualmente el agregado de defensa es el representante del ejército del aire. Estos oficiales cuentan con la asistencia de tres suboficiales.

La misión militar de la embajada de Francia en Madrid está formada por dos oficiales de armas (en la actualidad, un oficial del ejército de tierra, agregado de defensa, y uno del ejército del aire), un oficial de la Dirección General de Armamento, dos suboficiales y un secretario civil. Cabe destacar también la presencia de un oficial de la gendarmería nacional, ayudante del agregado de seguridad interior, aunque no forme parte de la misión militar propiamente dicha.

Oficiales «integrados» en los órganos de nivel estratégico

Las relaciones entre Francia y España dieron un nuevo giro cuando en 2007 se procedió a una integración recíproca de oficiales, uno en la Dirección de Asuntos Estratégicos (DAS), otro en la Dirección General de la Política de Defensa (DIGENPOL), y posteriormente, cuando en 2008 se destinó a un oficial francés a la sección UE de la división «Estrategia y Planes» del Estado Mayor Conjunto (EMACON), en reciprocidad por el oficial de enlace español en el CPCO, destinado allí un tiempo atrás. Estos oficiales, asignados a puestos de nivel estratégico y «operativo», han dado un nuevo impulso a la relación bilateral.

² Véase el cuadro sinóptico adjunto.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

Por último, los oficiales de enlace (OE) o de intercambio (OI)

En un nivel más funcional, pero a menudo esencial, encontramos a los oficiales de enlace (OE) o de intercambio (OI) en distintos puestos clave:

- ejército de tierra (desde 2010):
 - Estado Mayor del Ejército (EME) (OE);
 - Mando de la Doctrina (MADOC) en Granada (OE);
- escuelas:
 - las dos escuelas navales (OI, instructores o gerentes);
 - la escuela de pilotos de helicóptero de Luc (OE, instructores);
 - la escuela de la Guardia Civil de Aranjuez (OE, instructor);
- defensa aérea:
 - el CDAOA³ francés y el MACOM⁴ español (OE);
 - GRUCEMAC⁵ (OE);
- formaciones operativas:
 - escuadrón de pilotos de caza de cada ejército del aire (OI, piloto);
 - las dos escuadrillas de submarinos (OI, oficial a bordo).

Evidentemente, es preciso mencionar la presencia constante de alumnos de cada país en el curso superior del Estado Mayor del país contrario: Escuela de guerra (tres alumnos) y Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (dos o tres alumnos, dependiendo del año). Las amistades que entablan estos alumnos son la garantía de las relaciones bilaterales en el futuro.

En cuanto a los compromisos internacionales

Refrámonos rápidamente a estos últimos. A ellos se debe la presencia, por parte española, de:

³ Mando de la Defensa Aérea y de Operaciones Aéreas.

⁴ Mando Aéreo de COMbate del ejército del aire.

⁵ GRUPO CEntral de MAndo y Control.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

- 45 oficiales, 54 suboficiales y 79 militares destinados al Eurocuerpo en Estrasburgo;
- dos oficiales y un suboficial destinados al NRDC-HQ⁶ francés en Lille (marco de la OTAN);

mientras que, por parte de Francia, en los Estados Mayores de la OTAN o MOU⁷ de países de la OTAN:

- un oficial general, 25 oficiales y 25 suboficiales destinados al Mando de las Fuerzas Aliadas de la OTAN en Retamares (Madrid) (que se clausurará en 2013-2014);
- dos oficiales en el NRDC-HQ español de Bétera (Valencia);
- un oficial en el Cuartel General de la Fuerza de Alta Disponibilidad de la Armada en Rota;
- tres oficiales y un suboficial en el Training Leadership Program (Programa de Formación de Líderes), en Albacete;
- y, desde 2011, un oficial francés en el Centro de excelencia contra artefactos explosivos improvisados (COE C-IED, por sus siglas en inglés) en Hoyo de Manzanares.

Por último, para ser totalmente exhaustivos, debemos mencionar que hay varios españoles destinados en Creil, por intereses nacionales, para la explotación del satélite Helios.

Estos militares no participan directamente en la relación bilateral, pero es innegable que el hecho de vivir en el país vecino, aprender el idioma y familiarizarse con sus hábitos y costumbres fomenta en gran medida la difusión de un espíritu de cooperación. Esto, a lo que yo llamo «interoperabilidad humana», facilita las relaciones posteriores, cuando las unidades de cada país se ven inmersas en situaciones en las que tienen que trabajar de forma conjunta en un escenario exterior, por ejemplo.

Los participantes en el otro país

Como es evidente, las organizaciones de cada país son muy diferentes. La particularidad de España es que el Estado Mayor del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) no se ocupa, teóricamente, de las relaciones internacionales, por lo que no tiene punto de entrada. Esto resulta bastante incómodo ya que, como

⁶ Cuerpo de Despliegue Rápido de la OTAN - Cuartel general.

⁷ Memorando de acuerdo: reúne los países miembros de la OTAN, aunque no a todos.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

sabemos, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMA) de Francia se ocupa de todas las relaciones internacionales de carácter operativo.

	FRANCIA	ESPAÑA
Nivel estratégico	EMA SC/RI DAS	SEGENPOL DIGENPOL
Nivel operativo	EMA SC/RI jefe DIV/OI	DIGENPOL SDG/PRI EMACON DIVESPLAN
Fuerzas armadas	Los CEM de ejército EMx/CCB	Los JEM del ejército EM/ REX, CRI, SERIN
EMA SC/RI:	Subjefe del Estado Mayor encargado de las relaciones internacionales del EMA.	
DIGENPOL:	Director general de la política de defensa.	
DAS:	Director responsable de Asuntos Estratégicos.	
SEGENPOL:	Secretario general de la Política de defensa. Es el corresponsal del embajador español ante la OTAN y la UE.	
jefe DIV/OI:	Adjunto al SC/RI, jefe de la división de Organizaciones Internacionales, que dirige asimismo las relaciones bilaterales con los países del norte de Europa.	
SDG/PRI:	Adjunto al DIGENPOL, Subdirector general Planes y Relaciones Internacionales.	
EMACON DIVESPLAN:	El Estado Mayor de la Defensa (EMAD) comprende dos subconjuntos principales, el Mando de Operaciones (MOPS) y el Estado Mayor Conjunto, encargado de preparar el futuro. En el EMACON, el jefe de la División de Estrategia y Planes se ocupa también, como es lógico, de las diversas planificaciones que se deben realizar en un contexto multinacional. Es el corresponsal del representante militar español ante la OTAN y la UE.	
EMx/CCB.	Célula de Cooperación Bilateral. Hay una en cada ejército.	
REX:	Relaciones Exteriores: célula de cooperación bilateral de la Armada.	
CRI:	Centro de Relaciones Institucionales: célula de cooperación bilateral del Ejército de Tierra.	
SERIN:	Sección de Relaciones Internacionales: célula de cooperación bilateral del Ejército del Aire.	

Por tanto, el S/C RI del EMA se puede reunir con el SEGENPOL o el DIGENPOL. El jefe de DIV OI puede reunirse con el SDG/PRI o con el jefe de la DIVESPLAN (aunque no esté previsto así, hay que ser pragmático). El DAS, un civil, solamente puede reunirse con el SEGENPOL, que también es civil. Los jefes del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y los jefes del Estado Mayor del ejército se reúnen con sus homólogos directos.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

¿Y QUÉ HACEMOS CON TODO ESTO?

Puede resultar instructivo observar a grandes rasgos la actividad bilateral llevada a cabo entre el verano de 2008 y 2011, el periodo que mejor conozco personalmente.

Ocasiones excepcionales

La actividad se ha visto sometida al cambio de ritmo en tres ocasiones excepcionales, que no son la norma en la relación bilateral, pero que han obligado a desarrollar y presionar hasta el extremo sus recursos. Me refiero a la presidencia francesa del Consejo de la UE, durante el segundo semestre de 2008, una visita de estado del presidente Nicolas Sarkozy a Madrid los días 28 y 29 de abril de 2009 y la presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010.

Operaciones

Una característica de España es que la actividad no se limita al diálogo diplomático, sino que también posee un marcado carácter operativo. Recordemos la puesta en marcha:

- a iniciativa de España y Francia, de la Operación Atalanta en el otoño de 2008;
- del despliegue de la Fuerza de Gendarmería Europea en Afganistán en 2009;
- de la misión de formación de la UE para Somalia (EUTM Somalia) en 2010, con España como nación líder;
- y por último, de la Operación Unified Protector en Libia en marzo de 2011;

sin pasar por alto las operaciones reales bilaterales de lucha contra el tráfico de drogas por vía marítima, llevadas a cabo en numerosas ocasiones todos los años por mar y aire, con medios de las dos armadas de guerra y de los dos servicios aduaneros.

La cooperación bilateral

Paralelamente, ejercicios conjuntos, entrenamientos, reuniones de Estado Mayor, actividades de cooperación en el ámbito del armamento (A400M, Tigre, Helios, Musis...), la posibilidad de suministrar VBCI al ejército de tierra español, así como un ingente trabajo de evaluación comparativa.

Respecto a este último punto, no puedo evitar denunciar la tendencia francesa a observar cómo tratan los países vecinos este tema o aquel, como si ya no fuera-

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

mos capaces de hallar por nosotros mismos las soluciones a nuestros problemas, incluso a los más triviales, o como si fuera absolutamente necesario que otro país respalde nuestras decisiones. Así, tras la tragedia de Carcasona en 2008, tuve que ir a preguntar a los españoles cómo garantizaban la seguridad de las armas de fuego durante los ejercicios. Esto les dejó visiblemente sorprendidos, teniendo en cuenta que es un problema muy antiguo. Además, ¡lo hacen igual que nosotros!

Escalas

España es un país muy frecuentado por los buques de la Marina nacional, con una media de 80 escalas al año, incluyendo los buques de propulsión nuclear. Así, los submarinos nucleares de ataque o el portaaviones Charles de Gaulle pueden atracar en Rota o fondear en Cartagena o en Palma de Mallorca.

Los barcos españoles, por el contrario, no hacen tantas escalas en Francia, tal vez unas veinte al año.

Visitas de alto nivel

Por último, la calidad de la relación bilateral se ha traducido en la preparación y celebración de unas sesenta y cinco visitas de alto nivel (oficiales generales y superiores) y en la imposición de veinte condecoraciones de las órdenes nacionales durante tres años.

El Plan de Diplomacia de Defensa

Para conocer la percepción española sobre la relación bilateral en materia de defensa, conviene leer este interesante documento que se publicó en julio de 2011. Sitúa la actividad española en su contexto jurídico y normativo, redefine los objetivos y los medios para alcanzarlos, revisa exhaustivamente los tratados, acuerdos, comisiones, mixtas, etc. en vigor; en pocas palabras, es una verdadera mina de información. No podría decirles mucho más, en particular sobre la calidad de esa realidad, ya que esto sucedió poco antes de que me marchara de Madrid.

¿POR QUÉ FUNCIONA?

En términos generales, para un francés y un español es bastante fácil entenderse bien, ya que en el fondo están muy próximos, lo que no impide un trabajo en profundidad de conocimiento de la civilización del otro.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

Como es natural, las comparaciones entre los ejércitos francés y español están muy influidas por la prolongada historia común de nuestros dos viejos países. Sin entrar en detalles que nada tienen que ver con el tema, creo importante señalar que el conocimiento de la historia del país vecino es muy importante para comprender a tus interlocutores, el origen de las instituciones con las que tienes que trabajar y las relaciones entre ellas, sin olvidar los conflictos actuales.

Los franceses deben tener en cuenta el orgullo español, forjado a través de una larga y hermosa historia.

Lo único que conocen los estudiantes franceses sobre España es el periodo en que su potencia rivalizó con la nuestra: los conquistadores, Carlos V, Luis XIV y el Tratado de los Pirineos. Pero no se sabe nada sobre lo que ocurrió antes. De lo que vino después, recordamos únicamente la guerra de Independencia española contra Napoleón, evidentemente según la versión francesa, y la Guerra Civil, presentada a las generaciones de pequeños franceses bajo el prisma de sus profesores de español, todos ellos refugiados o hijos de refugiados republicanos... Está claro que es insuficiente.

Es preciso conocer los acontecimientos principales de la historia de la ocupación musulmana y de la Reconquista, y el compromiso de Carlos V en su lucha contra la Reforma, si queremos comprender lo que el catolicismo ha representado, y sigue representando, en España. Hay que estudiar las guerras napoleónicas para entender mejor las razones de la progresiva separación de las regiones frente al Estado central. Hay que conocer todo esto para comprender la existencia de estas dos Españas, tan opuestas entre sí, una denominada «de derechas», centralizadora y religiosa, y la otra «de izquierdas», centrífuga y violentamente atea. Es imprescindible instruirse en las sutilezas del debate sobre Gibraltar, especialmente teniendo en cuenta que los franceses firmaron un tratado especial con los británicos el 2 de noviembre de 2010, así como conocer bien la historia de los territorios españoles del norte de África. Debemos darnos cuenta del rechazo de las cuestiones militares durante la Transición, la expulsión de los militares de los puestos con responsabilidad civil, para asimilar la importancia del prolongado esfuerzo de reconciliación, que ha durado casi treinta años, entre la sociedad civil y su ejército.

Este punto es importante, como veremos, cuando se trata de trabajar en la cooperación en materia de seguridad marítima y cuando entra en escena la figura del prefecto marítimo francés.

Por suerte, me atrevo a afirmar que, ahora mismo, las Fuerzas Armadas españolas representan una institución bastante similar a la francesa. Recuerdo que el ejército español, en su conjunto, es la institución mejor valorada por la población, con una puntuación muy halagüeña⁸, al igual que en Francia.

⁸ Un 74% de los españoles presentaban la tendencia de confiar en sus Fuerzas Armadas en 2008 (*Eurobarómetro 69*).

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

La «casta» de los oficiales presenta numerosas similitudes, con las mismas proporciones de opiniones políticas a favor de la derecha o la izquierda, aunque es una opinión personal, y sobre todo, el mismo sentimiento profundo de que el ejército está al servicio de la nación, lo que lleva necesariamente a una visión centralizadora de la organización del país.

La única dificultad es la diferencia de edad, en el mismo grado, entre los oficiales franceses, más jóvenes, y sus interlocutores. Ahora bien, este problema se suele resolver por sí solo cuando aumenta el conocimiento mutuo.

Dejando aparte los horarios de las comidas, el modo de vida es casi idéntico. Los franceses tienen la impresión de que el español se aprende fácilmente. El índice de aprendizaje del francés en España, por el contrario, disminuye constantemente, pese a los esfuerzos que realiza la embajada. ¿Servirá el inglés como lengua vehicular? Creo poder afirmar que, fuera de las instalaciones de la OTAN, y aun así, los militares destinados se esfuerzan por hablar el idioma del país.

Otro factor de cohesión es el compromiso común de nuestras fuerzas en misiones exteriores. Independientemente de que las misiones y las normas de compromiso difieran a menudo (los gobiernos de Zapatero dieron prioridad a las acciones humanitarias), el hecho de compartir los mismos riesgos en los mismos lugares une a las personas. Aparte de esto, como ya he dicho anteriormente, la proximidad de nuestras culturas hace que los franceses y los españoles se sientan más cercanos frente al mundo anglosajón.

¿CÓMO FUNCIONA?

El cometido del AD en el ámbito de la defensa

No siempre resulta fácil entrar en el medio institucional, en los dos países, que tiende a situar a todos los agregados de defensa en el mismo nivel, considerándolos de antemano peligrosos agentes de información o personajes que se ocupan de plantear preguntas que generan más trabajo para los pobres oficiales del Estado Mayor, que ya se encuentran desbordados por sus tareas cotidianas...

No estoy al tanto de qué ha sido de mi homólogo español en París, no he tenido noticias al respecto, pero puedo hablar de mi propia experiencia en Madrid.

En teoría, el agregado de defensa debe pasar sistemáticamente por el filtro del Área de Agregados de la DIGENPOL, perteneciente al Ministerio de Defensa. Este microorganismo, de impecable cortesía, equivale a la EMA/REPETRA⁹ y EMA/REPREMIL¹⁰ en Francia, esto es, que se encarga de las relaciones con los

9 REPrésentation des ETRANgers en France (Representación de extranjeros en Francia).

10 REPRÉsentation MILitaire française à l'étranger (Representación militar francesa en el extranjero).

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

AD extranjeros acreditados en Madrid, pero también dirige la red de AD españoles en el extranjero. Desafortunadamente, tiene una estructura claramente insuficiente, sobre todo porque tiene que gestionar todas las solicitudes de circulación por el territorio. Por ello, pronto tuve la tentación, quizá la obligación incluso, de evitarla.

Tras varias llamadas al orden, tomé la costumbre de efectuar los trámites urgentes directamente ante la persona competente, tras haberme dirigido por fax, conforme al reglamento, al jefe del Área de Agregados, para obtener su autorización cuando fuera posible. En cuanto al resto, seguí la vía reglamentaria. La gestión de expedientes podía resultar muy larga, demasiado incluso, pero hay que reconocer que siempre concluía satisfactoriamente.

Esta forma de proceder, prestando especial atención para no pasarme de la raya, dio sus frutos. De esta manera, los oficiales generales y los directores de oficina correspondientes se acostumbraron a ver al AD francés por allí, habituándose a dirigirse a este automáticamente cuando lo necesitaban. De igual modo, el AD podía comprobar más de cerca quién se ocupaba de cada asunto y orientar mejor a los solicitantes franceses. Esto puede llevar a solucionar rápida y satisfactoriamente los problemas de una extraña complejidad. Voy a citar dos ejemplos.

España realizaba el relevo de sus unidades en Afganistán a través del aeropuerto de Manas, Kirguistán, hasta que en octubre de 2009 las autoridades de ese país decidieron anular el acuerdo que permitía el tránsito de tropas occidentales. Francia se tomó esta decisión con inquietud, pero contaba con una solución alternativa: el aeropuerto de Douchanbé, en Tayikistán. El general de la DIGENPOL me llamó directamente para exponerme la situación rápidamente y para pedirme que fuera a verle para darme una explicación más detallada. Me monté en el coche inmediatamente. De camino, llamé al oficial responsable del CPCO¹¹ francés, quien me comunicó en seguida que no habría ningún problema para que los militares españoles utilizaran nuestras instalaciones en el aeropuerto de Douchanbé. Esto me permitió dar inmediatamente una respuesta positiva al DIGENPOL. España se ocupó de las cuestiones diplomáticas ante las autoridades de Tayikistán y pronto estuvo todo arreglado. El relevo del contingente español se pudo llevar a cabo en la fecha prevista.

Otro ejemplo. El 5 de octubre de 2009, el famoso juez Garzón, que ese día era el magistrado de guardia, ordenó la transferencia inmediata de los dos piratas apresados por la marina española durante el caso del secuestro del atunero Alakrana frente a las costas de Somalia. En el Estado Mayor de Defensa (EMAD) se desató el pánico. ¿Cómo iban a organizar un viaje tan largo en un plazo tan breve? Por suerte, la fragata Canarias, en la que estaban retenidos los piratas, tenía que reabastecerse al día siguiente con un petrolero francés. Nuestro país aceptó trasladar a los piratas hasta Yibuti. La seguridad jurídica del asunto constituía un punto de extraordinaria importancia, por lo que tuve que llamar directamente y en reitera-

¹¹ Centro de Planificación y Ejecución de Operaciones, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

das ocasiones al almirante n° 2 del Mando de Operaciones (MOPS) para explicarle las condiciones francesas en el plano jurídico y el motivo por el que no podía limitarme a dejar el asunto en manos del Estado Mayor de la Operación Atalanta, como había previsto en un principio.

Las relaciones del AD con las instituciones ajenas a defensa

A las autoridades civiles españolas no les agrada dialogar con un militar, aunque sea francés. Por ello, la figura francesa del prefecto marítimo obliga a traspasar esta línea. En Francia, el prefecto marítimo es un oficial general de la Marina nacional que es también comandante de zona marítima. En calidad de prefecto, depende del primer ministro y tiene grandes competencias sobre la acción del Estado en el mar.

En el ámbito de la seguridad marítima, Francia y España tienen acuerdos, uno para el golfo de Vizcaya, denominado Plan Vizcaya, y otro para el golfo de León, el Plan León. El titular del acuerdo por parte española es la Dirección General de la Marina Mercante (DGMAR), a través de la Sociedad de Salvamento y Seguridad en la Mar (SASEMAR) que depende de ella, mientras que el titular francés es el prefecto marítimo del Atlántico o del Mediterráneo, según el caso.

Aunque el ámbito de la seguridad marítima está bastante bien definido, el de la acción del Estado en el mar no lo está tanto. La Armada española es consciente de que puede desempeñar un papel importante, pero las autoridades civiles, claramente, no están dispuestas a dejar que entre en juego.

Por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico, la Armada nacional tiene potestad para organizar, conjuntamente con las Aduanas francesas, operaciones de interceptación de traficantes en el mar, algo que hace especialmente en el mar de Alborán. Para ello, es preciso establecer las conexiones necesarias con las partes españolas que participan, de lo cual se encarga el AD con el Agregado de Seguridad Interior (ASI) de la embajada. El punto de entrada español es el CICO¹². Esto no supone un gran problema, pero la voluntad de la Armada de cooperar primero con la Marina nacional, con la intención incluso de adquirir los conocimientos, ha provocado algunas fricciones entre españoles.

La relación institucionalizada por el CHFDS

El Conseil Franco-Espagnol de Défense et Sécurité, Consejo Hispano-Francés de Defensa y Seguridad (CHFDS), es el marco institucional en el que se debe desarrollar cualquier relación de defensa entre los dos países.

¹² Centro de Investigación contra el Crimen Organizado.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

Fue creado en París el 10 de noviembre de 2005 por los presidentes Chirac y Zapatero durante la 18ª cumbre franco-española:

«Hemos decidido crear un consejo hispano-francés de defensa y seguridad, un elemento que faltaba en la cooperación Alemania-Inglaterra-Francia-España en materia de defensa. Ya contamos con este consejo con Alemania y con Inglaterra, por lo que debíamos ser coherentes y disponer de una acción común entre los cuatro».

Posteriormente, Francia creó en 2007 otro consejo de este tipo con Italia.

Se trata, por tanto, de una estructura que Francia reserva a un número reducido de países selectos. Para España era el único foro de diálogo estratégico bilateral de este nivel hasta que en 2008 creó una estructura similar con Portugal. Sí existe un comité bilateral de defensa de alto nivel con Estados Unidos, pero no llega al plano presidencial.

El principal interés de un órgano de este tipo es disponer de un proceso que permita elevar hasta el presidente los temas de cooperación. Se reúne con carácter anual, haciéndolo coincidir con las cumbres bilaterales, y funciona basándose en el principio de grupos de trabajo responsables de desarrollar los proyectos importantes, cuyas conclusiones se reflejan en dos informes de situación, primero al nivel de los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y después al de los ministros, cuando se presenta un resumen a los jefes de Estado, los cuales elaboran una hoja de ruta para el siguiente año.

Debemos reconocer que el CHFDS está en declive por varias razones:

- los grupos de trabajo están compuestos por oficiales cuyo cometido es otro, por lo que no se pueden implicar plenamente;
- el calendario internacional monopolizó los esfuerzos en 2010 y 2011 (presidencia española de la UE, presidencia francesa del G8 y el G20, etc.);
- este tipo de maquinaria está sometida a una fuerte inercia, eficaz pero compleja, en boga en la época de Chirac pero que ha dejado de estarlo en la de Sarkozy, ya que se da prioridad a los procesos muy dinámicos y que tengan una gran repercusión mediática;
- por último, son pocos los asuntos bilaterales que merecen llegar a los presidentes o jefes del Gobierno;
- los asuntos que podrían beneficiarse del impulso presidencial suelen conllevar los inconvenientes, a veces combinados, aunque no siempre, de resultar demasiado costosos, de conllevar una pérdida de soberanía, o de implicar enmiendas a la Constitución (por ejemplo, la vigilancia de aguas territoriales vecinas), o simplemente de entrar en competencia con proyectos, en el ámbito del armamento sobre todo, que algunos preferirían llevar a cabo con otros países (no doy ejemplos...); es decir, están bloqueados antes de poder prosperar.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

El resultado es que el último logro conseguido del proceso del CHFDS fue una reunión de los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores celebrada el 29 de abril de 2009, durante la 21ª cumbre franco-española asociada a la visita de Estado.

En consecuencia, los responsables militares (subjefe del Estado Mayor de «relaciones internacionales» y subdirector general – planes y relaciones internacionales) decidieron apostar por el pragmatismo y concentrarse en grupos de trabajo que merecieran la pena, dejando los recursos del CHFDS para cuando fuera necesario ratificar una decisión estratégica.

EL FUTURO DE LA RELACIÓN BILATERAL

La función del agregado de defensa

A mi juicio, en Francia, al igual que en España, hay que hacer que evolucione la forma de tratar a los AD en función de la calidad y la intensidad de las relaciones establecidas. Los AD de los países miembros de la UE y de la OTAN, sobre todo aquellos con los que España participa en operaciones, deberían recibir un trato menos formal y rígido que los demás, puesto que la naturaleza de sus relaciones es forzosamente distinta.

Normalmente, los agregados tienen más influencia que un oficial de enlace, ya que representan al conjunto del Ministerio de Defensa en general. Tienen la responsabilidad de estar bien informados de lo que pasa.

Por último, el agregado de defensa se encuentra en una posición ideal para acudir a él en relación con la ejecución bilateral de decisiones tomadas en Bruselas, para la evaluación comparativa, para conocer a fondo a los socios, para preparar bien las visitas, orientar las escalas y facilitar las relaciones, así como, conforme a su función tradicional, para ser la persona competente para transmitir las observaciones verbales y otras cuestiones oficiales de representación.

Conexión directa entre los participantes nacionales

Por otra parte, en los foros de la OTAN y de Europa se abordan numerosos temas de interés. En realidad, el agregado de defensa no puede actuar en estos temas, a no ser que sea para «preparar el terreno» o para intentar conocer de antemano las intenciones del socio correspondiente. Por ello es importante que los responsables de estos temas que incumben a varias partes (en los Estados Mayores, pero también en las misiones militares en Bruselas) hablen directamente entre sí.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

Aunque no es fácil de realizar, cada vez se tiende más a organizar reuniones cuando son necesarias que a mantener un ritmo preestablecido de reuniones que, a la postre, resultan más formales que eficaces. Se debería recurrir sistemáticamente al recurso de la videoconferencia. Sea como fuere, será necesario llegar a un acuerdo para dotar a las dos partes de materiales codificados compatibles.

Algunas directrices estratégicas

Profundizar en la relación de vecindad

La relación franco-española se caracteriza especialmente por nuestra proximidad geográfica. Y nuestro gran punto en común es el mar. Aún quedan problemas fronterizos sin resolver en el mar.

La relación bilateral está marcada por la importancia de las cuestiones marítimas, a causa de nuestra proximidad geográfica, de los intereses económicos que esto conlleva y de las amenazas específicas que acarrea. Si queda algún ámbito bilateral de seguridad o defensa, amplio y poco explorado hasta ahora, es este. Todo lo demás se podrá gestionar algún día en la UE o en la OTAN.

Por último, en relación con la Europa continental, España suele mantener un diálogo que mantenga la atención de Francia y de la Unión Europea dirigida hacia el Mediterráneo.

No se puede esperar demasiado en lo referente a armamento

En el ámbito del armamento, la voluntad de cada país de conservar su base industrial y tecnológica no da por el momento muchas opciones a que se produzcan cooperaciones de envergadura. En realidad nos encontramos en una situación más de competencia que de colaboración, a menos que España tire la toalla por la crisis económica. Lo que es indudable es que sí hay espacio para la colaboración, pero este se inscribe sobre todo en el marco de grandes programas multinacionales.

El movimiento de acercamiento norteamericano de la Armada, unido a la resistencia de Navantia, anula cualquier esperanza de exportación de material marítimo francés.

Por desgracia, las estrecheces económicas tampoco permiten prever grandes ventas de material al ejército de tierra español, pese a que los militares querrían que así ocurriera.

En cuanto al ejército del aire, ha apostado por los programas multinacionales y está más centrado en la conservación de los programas actuales que en la investigación de equipos futuros.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

CONCLUSIÓN

Me he apartado del tema. Voy a resumir mi intervención diciendo que la práctica de la relación de defensa entre Francia y España es ilusionante, que es tan rica y variada que debe extenderse a los actores nacionales.

La madurez de esta relación se debe traducir en una flexibilización de los procedimientos y en la concesión de una mayor libertad de diálogo a los actores nacionales.

El agregado de defensa sigue siendo una pieza imprescindible del engranaje, ya que es el que mejor conoce a los interlocutores nacionales y porque es la figura por medio de la cual se expresan los puntos de vista oficiales. Por su parte, este tiene que mostrar mucha iniciativa y estar al tanto de las actividades que se estén desarrollando en cada momento, lo que implica un gran esfuerzo de búsqueda de información.

El futuro se escribe claramente en clave europea, pero la cercanía geográfica hace necesario un estrechamiento específico de las políticas de seguridad, fundamentalmente en el ámbito marítimo, donde aún queda mucho por hacer.

La cooperación franco-española en el ámbito de la defensa: un ejemplo práctico

ANEXO

Cuadro sinóptico 2011

ORGANISMOS	ESPAÑOLES EN FRANCIA		FRANCESES EN ESPAÑA	
	BILATERAL	OTAN/MULTINAC.	BILATERAL	OTAN/MULTINAC.
MISDEF EMBAJADAS	3 OF. – 3 SUBOF.		2 OF. – 2 SUBOF. 1 OF. DGA 1 OF. GEND.	
DAS/DIGENPOL	1 OF. DAS		1 OF. DIGENPOL	
EMA/EMACON	1 OF. CPCO		1 OF. EMACON	
OLT EME			1 OF.	
OLT MADOC			1 OF.	
OLT COE C-IED				1 OF.
MF RETAMARES				1 OG – 25 OF. – 25 SUBOF.
EUROCUERPO		45 OF. – 54 SUBOF. – 79 MD		
CRR FR / NRDC SP		2 OF. – 1 SUBOF.		2 OF.
EFA LE LUC	3 OF.			
FAD ROTA				1 OF.
ESCUELAS NAVALES	1 OF.		1 OF.	
OF. INTERCAMBIO SUBMARINOS	1 OF.		1 OF.	
CDAOA/MACOM	1 OF.		1 OF.	
CNOA/GRUCEMAC	1 SUBOF.			
OF. INTERCAMBIO AIRE	1 OF.		1 OF.	
TLP ALBACETE				3 OF. – 1 SUBOF.
ECO GUERRE / ESFAS	3 OF.		2 OF.	
OL GENDARMERÍA			1 OF.	
TOTAL	15 OF. – 4 SUBOF.	47 OF. – 55 SUBOF. – 79 MD	16 OF. – 2 SUBOF.	1 OG – 31 OF. – 26 SUBOF.
	19	181	18	58

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

Francisco José Ruiz González

INTRODUCCIÓN

La República Francesa y el Reino de España no solo comparten una extensa frontera de más de 650 km en los Pirineos, sino que también tienen en común una larguísima historia en la que se alternan enfrentamientos y encuentros. Se trata de dos países vecinos que, dentro de su variedad y complejidad, comparten muchas de sus características básicas, como la pertenencia a los pueblos latinos de herencia romana, la religión mayoritariamente católica, y una importante proyección de sus intereses nacionales hacia el norte de África y Latinoamérica. En el siguiente cuadro se resumen las principales características geopolíticas de ambas:

CONCEPTO	FRANCIA	ESPAÑA
Superficie	675.417 km ²	504.645 km ²
Población	66.007.374	47.190.493
Densidad de población	97	91,13
Producto Interior Bruto (PIB)	2.582.527 M\$	1.438.356 M\$
PIB per cápita	40.591\$	29.595\$
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,884	0,878
Esperanza de vida (media)	80,9	80,5

Todo ello ha hecho que a lo largo de su devenir histórico la relación Francia-España siempre se haya mantenido en un importante nivel. Sin embargo, no será el ámbito bilateral el que se aborde en este trabajo, ya que desde un punto de vista postwestfaliano, y en el nuevo mundo globalizado que ya ha alcanzado los 7.000 millones de habitantes, el ámbito de la colaboración multilateral se considera de mucha más importancia para ambos países que aquel exclusivamente centrado en los viejos Estados nación europeos, que si bien dominaron el planeta durante siglos, en la actualidad se arriesgan a caer en la irrelevancia estratégica

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

si no consiguen alcanzar una postura común de defensa de sus intereses¹. En ese sentido, las iniciativas de colaboración paneuropeas son la clave para que Francia y España puedan defender eficazmente sus propios intereses nacionales. Tomando en consideración todos los elementos del poder nacional (políticos, económicos, culturales, militares), a escala europea se puede catalogar a Francia como una gran potencia², mientras que España sería clasificada como una potencia media. La fecha de incorporación de ambos países a las principales organizaciones europeas se resume en el siguiente cuadro:

ORGANIZACIÓN	FRANCIA	ESPAÑA
UEO	1948	1990
OTAN	1949	1982
Consejo de Europa	1949	1977
CEE/CE/UE	1957	1986
CSCE/OSCE	1975	1975

Como se comprueba, Francia ha sido miembro fundador de todas y cada una de las organizaciones que, con el tiempo, fueron asumiendo responsabilidades en el mantenimiento de la paz y seguridad continentales³, mientras que España se incorporó a ellas con décadas de retraso, como consecuencia del aislamiento posterior a la guerra civil. Sin embargo, ambos países comparten una característica específica, como es el haber dispuesto de un estatus especial en su condición de miembros de la OTAN:

- Francia decidió abandonar la estructura integrada militar de mando de la Organización en 1966, y no se reintegraría a la misma nada menos que hasta el año 2009, bajo presidencia de Nicolás Sarkozy.

¹ Como afirma la Estrategia Española de Seguridad de 2011 «*Los intereses españoles están mejor servidos con una UE que refuerce su influencia en el mundo. Al mismo tiempo, la proyección de la Unión se ve reforzada por una acción exterior vigorosa de sus Estados miembros, incluida España*». http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad_junio2011.pdf.

² Como afirma el Presidente Sarkozy en la introducción al *Libro Blanco* de 2008 «*j'ai deux objectifs : celui que notre pays reste **une puissance militaire et diplomatique majeure**, prêt à relever les défis que nous confèrent nos obligations internationales, et celui que l'État assure l'indépendance de la France et la protection de tous les Français*» (el destacado en negrita es del autor).

http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html.

³ Incluyendo el proyecto fallido de la «Comunidad Europea de Defensa» (CED), propuesta por el primer ministro francés René Pleven, que fracasó al ser rechazada en 1954 por su propio Parlamento.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

- España celebró en 1986 un referéndum sobre la permanencia en la Organización, siendo una de las condiciones para el «sí» el permanecer fuera de la estructura militar de mando, en la que finalmente se integró en 1999.

No cabe duda de que ese estatus especial limitó, en cierto modo, la capacidad de ambos países de influir en la OTAN y condicionó la relación con su miembro más poderoso, los Estados Unidos de América. Tal vez por ello, y frente a la tendencia *atlantista*⁴ de la arquitectura de seguridad europea, tanto Francia como España han abogado abiertamente por un modelo *europelista*⁵ de dicha arquitectura.

PAPEL DE FRANCIA Y ESPAÑA EN EL ORIGEN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

Ese modelo europeísta se comenzó a materializar en 1992, con la aprobación del Tratado de Maastricht que creaba la Unión Europea y su «segundo pilar» de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y continuó en 1998 cuando Francia y el Reino Unido plantearon en Saint-Malo el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) dentro de ese pilar. A partir de ese momento, los acontecimientos se sucedieron a una velocidad que pocos hubiesen previsto:

⁴ Por *atlantista* se entiende la postura que, al final de la Guerra Fría, abogaba por una presencia política y militar permanente estadounidense en Europa y una comunidad de seguridad trasatlántica sin fisuras, aunque con un nuevo balance en los papeles de América y Europa para acomodar el papel creciente de la CE. Sus adherentes veían el mundo como un lugar todavía peligroso, en el cual se había reducido la necesidad de seguridad militar tradicional pero todavía era relevante. La OTAN, como expresión institucional de esa visión, era necesaria para continuar sus funciones tradicionales, así como para llenar el vacío de seguridad que se desarrollaba en el Este conforme el poder militar soviético retrocedía y el Pacto de Varsovia se colapsaba.

⁵ Por *europelista* se entiende la postura que abogaba por una CE más unida y cohesionada, avanzando hacia la construcción de una unión política de sus Estados miembros. Sus adherentes preveían y deseaban la continuación de un papel para los EEUU, pero que iría disminuyendo en un periodo de transición hasta que Europa fuese capaz de asumir la plena responsabilidad sobre su propia seguridad. Esta se concibe menos como una preocupación militar tradicional y más en términos de interacción económica, valores comunes, e historia y tradición compartidas. Dado que esas cuestiones eran más relevantes para solucionar los problemas de la mitad oriental del continente que el poder militar de la OTAN, la CE tenía la responsabilidad de liderar la supresión de la división de Europa y lograr la visión original de Jean Monnet y Robert Schuman de una Europa plenamente unida.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

- En Helsinki (diciembre de 1999), se definieron el *Helsinki Headline Catalogue*⁶ y las estructuras permanentes de gestión de crisis (el Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, y el Estado Mayor Militar);
- En el Santa María de Feira (junio de 2000), se crearon los mecanismos de gestión civil de crisis y la fuerza de gendarmería de 5.000 miembros.
- En Bruselas (junio de 2001) se celebró la primera reunión de coordinación de los Comités Militares de la OTAN y de la UE.
- En 2003 se creó el «Grupo de capacidades OTAN-UE», y entraron en vigor los acuerdos «Berlín +», que permiten usar medios de la OTAN para operaciones dirigidas por la UE en las que la Alianza no participa en su conjunto.
- En abril de 2003 Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de una célula de planeamiento de la defensa autónoma, para conducir operaciones PESD sin medios de la OTAN.
- Aprobación en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), seguida de la creación del concepto de los Grupos de Combate⁷ (*Battle Groups*, BG) en febrero de 2004 y la constitución de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en julio de 2004.
- Realización a partir de 2003 de un total de 24 misiones de la UE, de las cuales siete han tenido carácter militar, 16 civil, y una cívico-militar.

Francia y España han estado entre los principales impulsores de todas estas iniciativas, incluso en el periodo de tensión que presidió las relaciones entre los países occidentales durante la invasión estadounidense de Irak en 2003. De hecho, la aportación a la PESD ha sido uno de los pocos puntos de consenso entre las fuerzas políticas españolas que sin embargo, se mostraban y se muestran divididas ante el desarrollo de las operaciones de la OTAN o de las coaliciones *ad hoc*. Comenzando por la aportación a las fuerzas de reacción rápida, España participa en tres de los 18 Grupos de Combate puestos a disposición de las operaciones militares de la UE:

- El BG anfibia, basado en la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF), unidad en la que además de España e Italia han participado fuerzas de Grecia y Portugal.
- El BG «Nación Marco» español, basado en un Batallón de Infantería Ligera, con participación de Francia, Alemania y Portugal.

⁶ Según este Catálogo, la Unión Europea debería ser capaz de desplegar una fuerza autosostenida de 60.000 efectivos, en menos de 60 días, con los adecuados medios navales y aéreos, y sostener las operaciones al menos por un año. Este objetivo se consideró cumplido en 2003, con más voluntarismo político que realismo.

⁷ Cada «*Battle Group*» constaría de entre 1.500 y 2.200 efectivos, desplegables en 15 días en un entorno hostil, y capaz de sostener sus operaciones por 30 días, o hasta 120 con rotaciones.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

- Participación en el BG basado en la Brigada Franco-Alemana (BFA), ampliado a países del eurocuerpo (Bélgica y Luxemburgo).

En lo referente a la participación en las operaciones y misiones⁸ de la UE, España tuvo una intervención destacada en las dos operaciones llevadas a cabo en los Balcanes por la Unión, aprovechando recursos de la OTAN en el marco de los citados acuerdos «Berlín +»: «Concordia» en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (2003) y «Althea» en Bosnia-Herzegovina (a partir de 2004). En esta última, con el tiempo España llegó a asumir el papel principal, al convertirse con 315 efectivos en la nación que más fuerzas aportaba cuando asumió su mando en diciembre de 2007.

Por lo que respecta a las operaciones sin empleo de medios de la OTAN, España inauguró su participación en las operaciones militares de la UE en África, en las que Francia tiene un papel fundamental, contribuyendo a la AMIS II en Sudán (2005-2006), y a EUFOR en la República Democrática del Congo (2006), importante operación militar a la que España aportó 121 efectivos de un total de 1.200 soldados. Las tropas españolas constituían la Compañía de Infantería de Reacción Rápida, por lo que en la práctica España fue el país que más personal puso sobre el terreno, aunque el mando operacional (*Operational Headquarters*, OHQ) fuera alemán y el mando de la fuerza (*Force Headquarters*, FHQ) fuera francés. La aportación a EUFOR en Chad-República Centroafricana fue mucho menor, dos aviones de transporte y 100 militares. Mención aparte merece la lucha contra el fenómeno de la piratería en aguas del océano Índico, reflejo en la mar de un problema en tierra, la situación de inseguridad de Somalia, el Estado fallido por excelencia.

La UE decidió en 2008 el lanzamiento de la operación Atalanta, integrada por unos 1.500 efectivos de los que España aporta unos 350 (segunda tras Francia), complementada a partir de 2010 por la operación de formación del personal del Ejército somalí, EUTM Somalia, con 38 efectivos españoles de un total de 120 (principal contribuidor). De hecho, durante el último periodo en que ocupó la presidencia semestral rotatoria del Consejo de la Unión (enero-junio de 2010), España era el Estado miembro de la UE con un mayor número de efectivos desplegados en misiones militares de la PCSD. Una importantísima aportación francesa es la oferta de su OHQ nacional de Mont-Valérien (París) para el planeamiento y ejecución de operaciones de la UE.

Por último, cabe citar la participación franco-española en diversas fuerzas multinacionales, ofrecidas a la OTAN y a la UE pero no encuadradas en esas

⁸ La diferenciación entre «operaciones» militares y «misiones» civiles es de uso común en Bruselas, a pesar de no haber sido oficialmente establecida en ningún documento doctrinal.

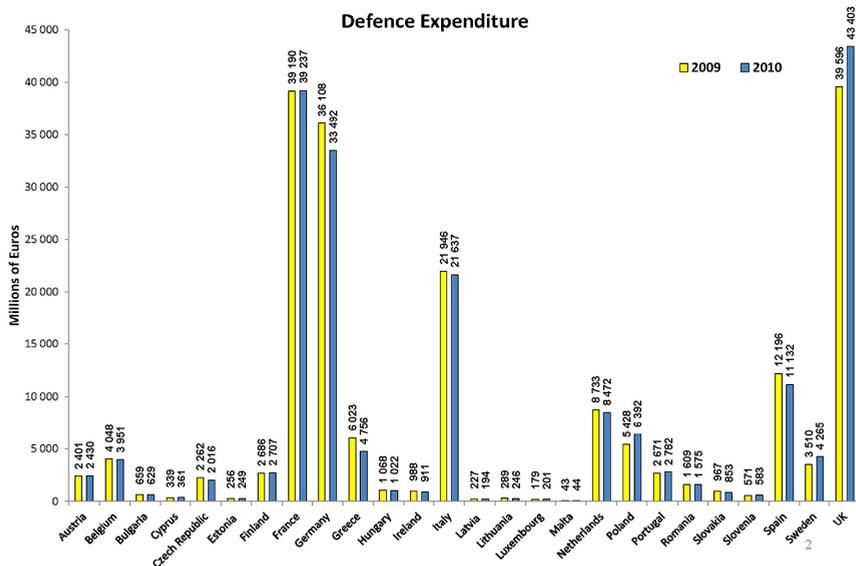
La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

organizaciones, como entre otros el EUROCUERPO⁹, la EUROFOR¹⁰, o la EUROMARFOR¹¹, todas las cuales están sometidas a un proceso de racionalización.

LA CAPACIDAD REAL DE FRANCIA Y ESPAÑA PARA CONTRIBUIR A LA SEGURIDAD CONTINENTAL

Pero más allá de esos indudables éxitos, la PESD, convertida en PCSD (Común en lugar de Europea) tras la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, todavía tiene un largo camino que recorrer como instrumento de la acción exterior de la UE. En ese sentido, uno de los principales escollos con que se encuentra la Unión es el limitado esfuerzo, en el ámbito de la defensa, rea-

Gasto total en Defensa de los Estados miembros de la UE. Fuente: EDA.



- 9 El «Cuerpo de Ejército Europeo» es una Fuerza Multinacional terrestre que dispone de un Cuartel General, sito en Estrasburgo, en el que se integran, con carácter permanente, representantes de los seis países miembros (Francia, Alemania, España, Bélgica, Luxemburgo y Polonia).
- 10 La «Euro-fuerza Operativa Rápida» es un Cuartel General de entidad de División, sito en Florencia, con capacidad de desplegar una Brigada Ligera, en el que participan Francia, España, Italia y Portugal.
- 11 La «Fuerza Marítima Europea» es una fuerza marítima con capacidad anfibia y aeronaval, pre-estructurada y no permanente, cuyo Cuartel General, a diferencia de la EUROFOR, no tiene carácter estático, sino que rota entre los países socios (los mismo de EUROFOR) en base a una célula permanente que se amplía en caso de activación.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

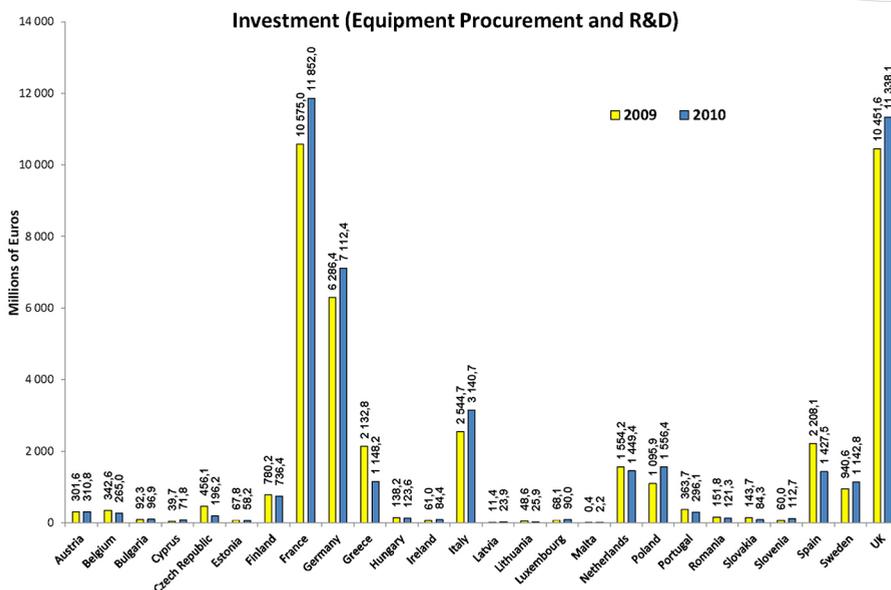
lizado por sus Estados miembros, aunque con muy distinto nivel por países, como se refleja en el siguiente gráfico:

La principal conclusión es que existen tres Estados, el Reino Unido, Francia y Alemania, muy por encima del resto en términos de capacidad total de gasto, ya que suman 115.000 M€ de los 194.000 M€ del conjunto de los 26 países que participan en la EDA (520.000 M€ gastaron los Estados Unidos en el mismo periodo). Si a ellos se suman los aproximadamente 48.000 M€ que aportan Italia, España, los Países Bajos y Polonia, se ve que los restantes 19 países, en conjunto, tienen menos presupuesto que cualquiera de los tres grandes por separado.

Si los datos se estudian desde el punto de vista del porcentaje del PIB que representa esa cifra para cada país, se comprueba que solo cuatro de ellos (Chipre, Francia, Grecia y el Reino Unido) superan el objetivo de referencia de un 2% dedicado al presupuesto de defensa, con España en un 1,05% (solo por delante de Austria, Hungría, Malta, Irlanda y Luxemburgo), siendo la media de los 26 países 1,61%. Otra importante diferencia es que Francia, de ese presupuesto total casi cuatro veces mayor, dedica solo un 48% a gastos de personal, mientras que España necesita un 63% para esa partida. En consecuencia, el presupuesto que Francia puede dedicar a la adquisición de nuevos equipos y a la Investigación y Desarrollo (I+D) en el ámbito de la Defensa multiplica por ocho lo que dedica España.

La comparación también es desfavorable a España en términos de gasto por militar en servicio activo (50.000 € frente a 11.000 €), número total de efectivos (233.000 frente a 129.000), o del número total de fuerzas desplegables y sosteni-

Gasto total en adquisiciones de equipos y en I+D en la UE. Fuente: EDA



La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

bles en el exterior de las respectivas fronteras (30.000 frente a 7.900). En el lado positivo de la balanza, cabe destacar que España es el país de la UE que realiza un mayor porcentaje de sus inversiones en nuevos equipos en el marco de programas de colaboración a nivel europeo (un 56% del total, frente a un 22% de Francia), y que ambos países ocupan los dos primeros puestos (Francia con 135 M€ y España con 37,5 M€) en la aportación de fondos a los programas de I+D paneuropeos en el ámbito de la Defensa.

En resumen, distintas capacidades de ambos países, pero un propósito común de contribuir a la seguridad internacional principalmente a través de la acción exterior de la Unión Europea. Antes de evaluar cual puede ser esa contribución, repasemos brevemente las nuevas herramientas que el Tratado de Lisboa aporta al ámbito de la PESC/PESD.

LAS NUEVAS HERRAMIENTAS DEL TRATADO DE LISBOA PARA UNA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE MÁS EFICAZ

De un modo muy esquemático, por ser sobradamente conocidas, se resumen las principales novedades del Tratado de Lisboa en el ámbito de la PESD, convertida en PCSD:

- Potenciación del alto representante (HR) PESC. Javier Solana simultaneaba ese cargo con el de secretario general (SG) del Consejo, pero en el ámbito de la Comisión, donde se disponía de muchos de los recursos de la acción exterior de la UE¹², el HR veía suplantada sus funciones por el comisario RELEX. Tras Lisboa, Catherine Ashton ha pasado a ocupar una de las vicepresidencias de la Comisión, además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), en lugar de hacerlo el ministro de Exteriores de la devaluada presidencia semestral¹³.
- Se ha dotado al HR de una nueva y poderosa herramienta: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Este organismo agrupa todos los componentes de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo con compe-

¹² Por ejemplo, todo lo referido a la ayuda al desarrollo o a los fondos de contingencia ante emergencias, además de controlarse los presupuestos comunes que financian, entre otras cosas, las misiones civiles de la PESD.

¹³ Para un análisis en detalle de las nuevas competencias del alto representante PESC, ver CEBADA ROMERO, Alicia, *La Alta Representante de la Unión Europea: La primera ministra integral de acción exterior*, Documento de Opinión del IEEEE 19/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEEEO19-2010_AltaRepresentanteUE.pdf.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

tencias PESC¹⁴. Aparte de los organismos centrales en Bruselas, el SEAE también incluye la red de Embajadas de la UE en el mundo (138 en total), que responderán exclusivamente a los intereses del conjunto de la Unión, y cuanta con la figura de los «enviados especiales» a zonas en crisis.

- Se incluye como objetivo el desarrollo de *«la política común de seguridad y defensa que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»*, algo ya contemplado en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam.
- Se introduce una cláusula de defensa mutua, que establece que *«si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance de conformidad al artículo 51 de la Carta de la ONU»*. Esta cláusula equivale al artículo V del Tratado modificado de la UEO, por lo que la continuidad de esta organización perdió su razón de ser y fue disuelta el 30 de junio de 2011.
- Se prevé que cuando la UE en su conjunto no puede alcanzar sus objetivos en un tiempo razonable, se puede instaurar una Cooperación Reforzada (CR) con la finalidad de *«impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración»*. Las CR en asuntos de seguridad y defensa estaban vetadas hasta la entrada en vigor de Lisboa.
- Para permitir que aquellos Estados que cumplan criterios más elevados en capacidades militares, y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia, puedan realizar las misiones más exigentes, se crea el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). La CEP permitirá materializar la voluntad política de los más comprometidos en seguridad y defensa, con la creación de los llamados «grupos de pioneros».

La casualidad quiso que correspondiese a España el asumir la presidencia rotatoria del Consejo el 1 de enero de 2010, tan solo un mes después de entrado en vigor el Tratado de Lisboa. Este hecho, unido a lo profundo de la crisis económica y financiera mundial, vino a condicionar el semestre de presidencia española, que en gran parte se dedicó a la puesta en marcha del nuevo entramado institucional y a la articulación de los necesarios mecanismos de coordinación.

En el ámbito de la PCSD, España había preparado un ambicioso programa en coordinación con las restantes presidencias del «trío» (Bélgica y Hungría, que habrían de asumir la presidencia rotatoria el segundo semestre de 2010 y el primero de 2011 respectivamente), y que incluía entre otros objetivos:

¹⁴ En el caso de la Secretaría del Consejo, la Dirección General de Planeamiento y de Gestión de Crisis, el Estado Mayor Militar de la UE, la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil, y el Centro de Situación.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

- La utilización eficaz y flexible de los «Grupos de Combate».
- La formación específica de un Consejo de ministros de Defensa.
- La consolidación de la asociación estratégica UE-OTAN.
- La puesta en marcha de una «Cooperación Estructurada Permanente».
- El proseguir el desarrollo de las capacidades militares.

Finalmente los avances fueron limitados: los BG siguen sin haber sido desplegados nunca; los ministros de Defensa han ganado protagonismo en el marco del CAE, pero sin lograr *independizarse* de los ministros de Exteriores; la relación con la OTAN sigue siendo tan compleja (y limitada) como siempre; y no se puso en marcha ninguna CEP¹⁵. Sin embargo, los postulados de España, en línea con el tradicional europeísmo del país y de su firme contribución al desarrollo de la PESC/PCSD desde sus inicios, están siendo cada vez más asumidos por los restantes Estados miembros de la UE, alarmados ante la progresiva irrelevancia de la Unión en el panorama internacional¹⁶.

LOS ¿PROGRESOS? DE LA PCSD A LOS DOS AÑOS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LISBOA

Unos días antes de la entrada en vigor del Tratado, el 19 de noviembre de 2009, el Consejo Europeo elegía a la británica Catherine Ashton como nueva HR. Esta elección causó una gran sorpresa, dada la falta de experiencia en ese ámbito de la hasta entonces comisario de Comercio de la Comisión. Ashton dedicó los primeros meses de su mandato principalmente al diseño y puesta en marcha del SEAE, hasta la aprobación definitiva de su estructura y reglamento el 16 de julio de 2010.

El SEAE se está formando con aportaciones de la Comisión, del Consejo, y de los Estados miembros. La comisión traspasó todos los organismos relacionados con la asistencia humanitaria, ayuda al desarrollo, etc., mientras que la Secretaría del Consejo aportó las herramientas de planeamiento y conducción de las misiones, militares y civiles. Al ser mayoría el personal procedente de la Comisión, es

¹⁵ Para un informe detallado sobre el desarrollo de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en materia PCSD, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/InformePresidEspUEPESD.es.pdf>.

¹⁶ Al respecto, ver TORREBLANCA, José I. *Adiós a las armas*, El País, 19 de noviembre de 2010, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Adios/armas/elpepiopi/20101119elpepiint_4/Tes, MARTÍNEZ DE RITUERTO, Ricardo, *La UE reconoce que ha perdido interés para EEUU*, El País, 18 de diciembre de 2010, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Union/Europea/reconoce/ha/perdido/interes/Estados/Unidos/elpepiint/20101218elpepiint_9/Tes, y LASHERAS Borja y ORTÍZ Antonio. *La creciente (re)nacionalización de la seguridad europea*, ABC, 4 de diciembre de 2010, <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2010/12/04/014.html>.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

previsible la adopción de un modelo de intervención exterior basado, sobre todo, en el llamado «poder blando»¹⁷.

Si a lo expuesto se suma que las Embajadas del SEAE integraron al personal de las Representaciones de la Comisión, más aportaciones de los Estados miembros exclusivamente constituidas por diplomáticos, el resultado es que la «D» correspondiente a defensa de la PCSD queda muy limitada en representación y experiencia dentro del Servicio. El enfoque global en la gestión de crisis hace imprescindible el no descuidar ninguna dimensión de la acción exterior de la UE, so pena de encasillar a la Unión en un papel de mero suministrador de ayuda económica.

Por lo que respecta a las Cooperaciones Reforzadas y Estructuradas Permanentes, la realidad es que dos años más tarde no se ha puesto en marcha ninguna de ellas. En el caso de las CR era algo previsible, dada su limitada aplicación al campo de la PCSD y la complejidad jurídica que implican, pero la CEP es una herramienta idónea para el desarrollo de las capacidades de gestión de crisis de la UE, lo que hace frustrante que aún no se haya aprobado ninguna.

Sin embargo, Francia y el Reino Unido suscribieron en noviembre de 2010 un tratado de colaboración para la creación de un Mando Conjunto Expedicionario y el desarrollo en común de capacidades clave (como portaviones, vehículos aéreos no tripulados, o de ciber-defensa), y otro para la gestión de los arsenales nucleares, incluyendo una nueva instalación conjunta en Francia de simulación y mejora tecnológica.

Esos tratados entre los dos países clave de la UE en el ámbito militar, que como ya se mencionó suman un 42% del presupuesto de Defensa y un 70% del I+D militar del total de la Unión, parecían reeditar los acuerdos de su cumbre bilateral de Saint-Malo en 1998, y representan un magnífico ejemplo de las iniciativas que se podrían adoptar con las nuevas herramientas del Tratado de Lisboa, con el único problema de que se han llevado a cabo por fuera del marco de la Unión y sin abrirlo a la participación de los restantes Estados miembros, lo que ha originado el recelo de países como Alemania e Italia.

La entente cordial franco-británica se puso de nuevo de manifiesto durante la crisis libia, al liderar ambos países las operaciones militares contra el régimen de Gadafi autorizadas por la Res. 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 17 de marzo de 2011. Esas operaciones, inicialmente dirigidas desde una estructura

17 El poder blando es la habilidad de atraer y persuadir, y está basado en el atractivo de la cultura de un país, sus ideales políticos, y las políticas concretas que adopta. Son las herramientas adecuadas, por ejemplo, para movilizar la cooperación multilateral entre Estados con objeto de afrontar los problemas globales. Por el contrario, el poder duro es la habilidad de coaccionar, está basado en el instrumento militar y el poderío económico, y considero que sigue siendo crucial en un mundo de Estados que intentan mantener su independencia, y de actores no estatales con voluntad de usar la violencia. NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Political Science, 2004.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

de mando *ad hoc* bajo control político de un directorio de naciones, fueron asumidas por la OTAN desde el 31 de marzo hasta su conclusión el 31 de octubre.

Por lo que respecta a la UE, el perfil adoptado fue relativamente bajo, y el papel de Catherine Ashton fue una vez más seriamente cuestionado. En todo caso, difícilmente puede la Unión hablar con una sola voz, cuando sus principales miembros tienen una cultura estratégica distinta e incluso adoptan posturas opuestas: por un lado Francia y el Reino Unido, votando a favor de la intervención en el Consejo de Seguridad, y por otro Alemania, que se abstuvo en la votación y se negó a participar con sus fuerzas militares en las operaciones.

Por último, cabe citar que la grave crisis económico-financiera ha focalizado la atención de la UE, dejando poco margen a otras cuestiones como el pendiente desarrollo de la PCSD. Además, la necesidad de reducir el gasto público ha tenido como primera víctima, como suele ser habitual, a los presupuestos de Defensa, con el agravante de que el esfuerzo de partida ya estaba muy por debajo del de socios como los Estados Unidos (como se comprobó en un epígrafe anterior), y de que los recortes se han realizado con una óptica básicamente nacional, sin coordinación previa entre Estados.

UNA HOJA DE RUTA PARA EL FUTURO DE LA PCSD

Ante esta compleja situación, y siendo conscientes de que difícilmente el desarrollo de la PESC/PCSD va a centrar la atención e interés de los dirigentes políticos en esta compleja etapa de la Unión Europea, sí que es posible plantear una serie de iniciativas concretas en este campo, que aumenten la eficacia de la acción exterior de la UE, y redunde en beneficio de los intereses nacionales de Francia y España.

Para elaborar esa hoja de ruta, es necesario plantearse objetivos concretos y alcanzables, con un enfoque *bottom-up* que huya de programas de máximos para avanzar paso a paso. Por tanto, parece aconsejable abandonar, por irrealizables, objetivos como que el Consejo Europeo decida por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común, lo que implicaría la constitución de unas Fuerzas Armadas europeas. Por el contrario, parece más sencillo alcanzar otros objetivos relacionados con la racionalización de las estructuras de gestión de crisis, con un empleo más integrado de las capacidades militares y civiles, o con el desarrollo coherente de la PESC de acuerdo con los instrumentos de Lisboa: nuevas competencias de la HR, efectividad del SEAE, o definición de una cultura estratégica común y establecimiento de una estrategia de acción exterior, referencia de la que la PESC careció en su primera década de existencia.

Otra área en la que sería factible avanzar es en la de las relaciones con el entorno, optimizando la coordinación con la ONU, la OSCE, la Federación Rusa, o

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

la Unión Africana. Por lo que respecta a la OTAN, con la que la UE comparte 21 miembros, su relación con la UE sigue siendo compleja, sobre todo por rivalidades concretas como la turco-chipriota, y la actual paralización del diálogo estratégico entre ambas solo se podrá superar si la Alianza Atlántica se convierte finalmente en el componente militar de un acuerdo de seguridad bilateral más amplio entre los Estados Unidos y la propia UE.

En esa línea, la presidencia polaca del Consejo de la Unión en el segundo semestre de 2011 pretendió impulsar dos cuestiones clave, la creación de estructuras de mando y control para gestión de crisis y el desarrollo de las capacidades civiles y militares:

- En lo referente al mando y control, los miembros del llamado *Trío de Weimar* (Alemania, Francia y Polonia), a los que se han unido Italia y España, remitieron en septiembre de 2011 una carta a Ashton instándole a impulsar avances concretos en la PCSD, y en particular le informaron que si no se crea un OHQ permanente, esos cinco países tomarán la iniciativa de hacerlo mediante una CEP. Parece inevitable una Europa de la PCSD a dos velocidades, ante la falta de voluntad y/o capacidad de un gran número de países.
- En lo referente a la obtención de capacidades, la UE dispone de una directiva política que establece el nivel de ambición (la «Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades» de 2008), de un programa de obtención de capacidades críticas (el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la EDA en julio de 2008), y de una estrategia de consolidación y potenciación de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa en Europa (EDTIB)¹⁸, establecida por la EDA en mayo de 2007.

Tras la reunión informal de ministros de Defensa de la UE en Gante en septiembre de 2010, se acordó potenciar el *pooling* (puesta en común de capacidades nacionales) y el *sharing* (desarrollo conjunto de nuevas capacidades), como las mejores formas de avanzar en la PCSD. Con esas premisas, Alemania y Suecia hicieron

18 Esta estrategia incluye la formación por sectores de clústeres empresariales de primer nivel mundial, respaldados por una red de pequeñas y medianas empresas ágiles e innovadoras, en todos los Estados miembros; el desarrollo y preservación de capacidades industriales clave en Europa, disminuyendo la dependencia de suministradores ajenos en tecnologías de defensa, de modo que la UE mejore la seguridad del abastecimiento y sea capaz de desarrollar sus capacidades operativas; la implementación de la estrategia para Investigación y Desarrollo (R&T) aprobada por la EDA en 2008, alcanzando el objetivo del 2% del presupuesto de defensa para investigación, aumentando las sinergias entre la Comisión y la EDA para el desarrollo de tecnologías de uso dual, y creando un fondo fuera de las estructuras PCSD al que los Estados contribuyan para financiar la cooperación público-privada. Es obvia la enorme trascendencia de estas medidas para las empresas del sector de la defensa de los Estados miembros, incluyendo la española.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

pública una propuesta en noviembre de 2010, para establecer el marco conceptual del desarrollo de capacidades europeas, por medio de los programas multinacionales de adquisición. En el documento titulado *A European Imperative: to Intensify Military Cooperation in Europe*¹⁹ se establecen tres categorías de capacidades:

- Las que se deben retener a nivel nacional para la seguridad de cada país.
- Las que implicarían cierta interdependencia entre los Estados miembros, como las fuerzas de apoyo no desplegadas en el exterior, el adiestramiento de nivel operacional, el transporte aéreo, y algunas áreas logísticas.
- Las que se compartirían por completo, como una educación multinacional, academias militares, instalaciones de prueba y evaluación de sistemas, adiestramiento de pilotos, y vigilancia de los espacios aéreos y marítimos.

Con ese marco, se podría avanzar igualmente hacia la llamada *especialización de funciones*, por la cual los países con menos recursos y que no tengan amenazas convencionales directas a su seguridad nacional (no es el caso ni de Francia ni de España), podrían limitarse a desarrollar un nicho de capacidades concreto y ofrecerlas al conjunto de la UE, en lugar de intentar mantener toda la panoplia de instrumentos de que disponen los Estados con más recursos y compromisos. El papel de la EDA en la definición y desarrollo de esos programas cooperativos será clave, para aumentar sinergias y optimizar el uso de los limitados recursos disponibles.

Para finalizar con este epígrafe, en su reunión del 9 de diciembre de 2010 el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE (en *formato defensa*, esto es, con los ministros de AAEE y de Defensa) adoptó una serie de conclusiones sobre el desarrollo de capacidades militares, en un entorno de crisis financiera y de reducción de presupuestos, que debe estar basado en los siguientes principios:

- La cooperación como un multiplicador de fuerzas: intercambio de información sobre la reducción de presupuestos de Defensa y su impacto en el desarrollo de capacidades en curso, la necesidad de compartir y de crear *pools* de capacidades (con el modelo del Mando Europeo de Transporte), la especialización de funciones, y la potenciación de la EDA.
- Las sinergias cívico-militares: mediante una mayor colaboración entre la EDA y la Comisión Europea y el desarrollo de capacidades de uso dual.
- La colaboración UE-OTAN en el desarrollo de capacidades: de acuerdo con el principio de «inclusividad» (participación del mayor número posible de países) y de autonomía en los respectivos procesos de la decisión, en áreas como la lucha contra los artefactos explosivos improvisados y el apoyo médico a las operaciones.

¹⁹ <http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/papsweallpoolsharingnot.pdf>.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

EL MARCO ESTRICTAMENTE NACIONAL DE LA SEGURIDAD: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Para finalizar este estudio, y antes de llegar a las conclusiones, es necesario reflexionar sobre el hecho de si el marco europeo y el adecuado desarrollo de la PCSD es suficiente *per se* para garantizar todos los intereses nacionales de Francia y España, y la respuesta es que no. Por importante que sea la colaboración multi-lateral a nivel europeo, los Estados más grandes de la Unión siempre mantendrán un ámbito estrictamente nacional de defensa de sus intereses clave, en el que sería ilusorio esperar el respaldo de los restantes países socios.

En el caso de España, la citada Estrategia Española de Seguridad de 2011 destaca que en los próximos años el país puede tener que participar en distintos tipos de conflictos armados, y en algunos de ellos no se implicarán directamente nuestros socios y aliados. En particular, se cita explícitamente la problemática asociada a nuestra posición geográfica, incluyendo las dos ciudades autónomas del norte de África (Ceuta y Melilla) además de otros territorios extra peninsulares, y nuestra historia, que exige el mantenimiento de una capacidad de Defensa propia. Los eventos de julio de 2002 en torno al islote de Perejil y el distinto grado de apoyo de los países europeos durante esa crisis con Marruecos pusieron de manifiesto esta necesidad.

Por lo que respecta a Francia, y como se destacó en la Introducción, no cabe duda de que goza de un estatus internacional más demandante que el de España en base a: una zona económica exclusiva de 11 millones de km², la segunda del mundo tras la de los EEUU; su condición de miembro permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU; ser una potencia nuclear reconocida por el Tratado de no Proliferación (TNP) de 1968; y ser poseedora de una serie de departamentos y colectividades de ultramar que le proporcionan una presencia militar avanzada en varios puntos estratégicos del globo²⁰. Todo ello determina unas necesidades para la Defensa nacional francesa muy diferentes a las españolas.

Sin embargo, es importante destacar que los modelos de seguridad de ambos países y su percepción de las amenazas y riesgos son muy similares. Tanto Francia como España abogan por un enfoque integral de la seguridad, con la plena integración de todos los recursos de la nación, el fin de la separación entre seguridad exterior e interior (con el llamado *contínuum* de seguridad), y la interacción eficaz en el marco de las instituciones supranacionales a las que ambos Estados pertenecen. Por lo que respecta a las amenazas, en el cuadro (en Anexo) se recoge su identificación en el Libro Blanco francés y en la Estrategia Española de Seguridad, y se comparan con las recogidas en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 y en su Informe de seguimiento de 2008, elaborado precisamente bajo presidencia francesa del Consejo.

²⁰ *Le Livre Blanc de la Défense et Sécurité nationale, chapitre 3, «La place et les responsabilités de la France».*

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

En todo caso, una última coincidencia entre España y Francia es un interés muy superior al de otros países de la UE sobre la colaboración con nuestro vecindario del sur, por lo que deben seguir siendo protagonistas de las distintas iniciativas de colaboración en el ámbito de la Seguridad, como el «Diálogo Mediterráneo» de la OTAN o el desaparecido «Proceso de Barcelona» de la UE. Precisamente la iniciativa francesa de la «Unión por el Mediterráneo», que ha sustituido a este último, no cuenta con un componente de Seguridad (se centra solo en el desarrollo socioeconómico), lo que hace más relevantes iniciativas como el Grupo «5+5»²¹, que con objetivos y programas de colaboración concretos está realizando una gran labor en las relaciones de confianza mutua norte-sur y sur-sur.

CONCLUSIONES

Francia y España son firmes contribuyentes a la paz y seguridad internacional, en el marco de las todas las organizaciones e iniciativas regionales que se ocupan de estas cuestiones, como la ONU, la OSCE o la OTAN. Sin embargo, hoy por hoy el principal ámbito de colaboración entre ambos países, dejando a un lado el plano estrictamente bilateral, se centra en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, ya que se encuentran entre los más decididos defensores del modelo *européista* para la arquitectura de seguridad del continente.

En ese sentido, la aportación francesa y española al desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE desde finales del pasado siglo ha sido especialmente relevante, con la plena participación en sus estructuras permanentes, en las misiones civiles y operaciones militares, en el desarrollo de capacidades en el ámbito de la EDA, o en la iniciativa de los Grupos de Combate. Todo ello en base a unos modelos de seguridad y a una percepción de las amenazas prácticamente idénticas.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer para desarrollar y aprovechar las nuevas herramientas que en este ámbito ofrece el Tratado de Lisboa de la UE. De entrada, el esfuerzo presupuestario en seguridad y defensa de España es bastante inferior, en proporción, al de la media de la UE y por supuesto al de Francia. Pero no se trata tan solo de gastar más, sino también de gastar mejor; para ello, la eficacia del SEAE, los conceptos de *pooling* y *sharing*, el refuerzo de la EDA, el desarrollo de Cooperaciones Estructuradas Permanentes, y la consolidación de la base industria de la defensa, pasan por ser medidas clave.

Con todo, no se puede obviar que la seguridad de ambos países tiene una dimensión estrictamente nacional. En el caso de Francia, y aunque su *force de frappe* hace

²¹ Constituido por cinco países europeos, Francia, España, Italia, Portugal y Malta, y cinco países magrebíes, Argelia, Marruecos, Túnez, Libia y Mauritania. Este grupo ha sido especialmente activo en el campo de la seguridad marítima y en el de los estudios de seguridad, con la realización de varios cursos de alto nivel en ambas regiones.

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

impensable que tuviera que afrontar una agresión militar convencional, su carácter de potencia global genera exigentes demandas de presencia avanzada en múltiples regiones. En el caso de España, su posición geográfica y las reclamaciones territoriales de otros Estados exigen el mantenimiento de una capacidad de defensa propia.

Cabe concluir recordando que, en este mundo globalizado de 7.000 millones de habitantes que se mencionaba en la introducción, la UE solo podrá jugar aquel papel que la voluntad política de sus Estados miembros decida, para hacer uso pleno de las herramientas del Tratado de Lisboa y tratar de adoptar una cultura estratégica común. Al fin y al cabo, y como afirmaba recientemente el expresidente brasileño Lula da Silva, «Europa no tiene derecho a desertar» de sus responsabilidades. Francia y España pueden y deben contribuir de un modo especialmente relevante a que la UE se consolide definitivamente como un actor global de peso.

COMPARATIVA DE AMENAZAS Y RIESGOS

AMENAZAS Y RIESGOS	LB	EES	ESS UE	OBSERVACIONES
Conflictos armados	X	X	X	Se citaba en la ESS de 2003 como «conflictos regionales» desapareciendo como amenaza en el informe de 2008. El LB enumera cuatro regiones: el Gran Oriente Medio, el África Subsahariana, Europa y Asia
Terrorismo	X	X	X	Terrorismo interior e internacional son tratados en las tres estrategias
Crimen organizado	X	X	X	El informe de 2008 de la ESS incluye la piratería marítima como una nueva dimensión del crimen organizado. La EES no hace mención a la piratería
Inseguridad económica y financiera		X		Lo incluyó la EES influida por la gravedad de la crisis económica a partir de 2009
Seguridad energética		X	X	El LB cita en múltiples ocasiones la importancia del abastecimiento energético a Europa
Proliferación de armas de destrucción masiva	X	X	X	En el LB se destaca el desarrollo de misiles balísticos
Ciberamenazas	X	X	X	Han pasado a ocupar un lugar preferente
Flujos migratorios no controlados		X		
Emergencias y catástrofes	X	X		El LB los denomina nuevos riesgos naturales y sanitarios, y añade los riesgos tecnológicos. La EES incluye a los riesgos ambientales y sanitarios dentro de «Emergencias y Catástrofes»

La colaboración franco-española en el dominio de la seguridad

Ataques sobre vías de comunicación		X		La EES lo introduce como parte de la vulnerabilidad energética al señalar que es una prioridad garantizar y reforzar el control del espacio marítimo con estos fines
Cambio climático			X	En el informe de 2008 de la ESS el cambio climático figura como potenciador de riesgos y amenazas
Espionaje y estrategias de influencia	X			

GLOSARIO DE SIGLAS

AAEE:	Asuntos Exteriores
BG:	<i>Battle Groups</i>
CAE:	Consejo de Asuntos Exteriores
CDP:	<i>Capabilities Development Plan</i>
CE:	Comunidad Europea
CED:	Comunidad Europea de Defensa
CEE:	Comunidad Económica Europea
CEP:	Cooperación Estructurada Permanente
CR:	Cooperación Reforzada
EDA:	<i>European Defense Agency</i>
EDTIB:	<i>European Defense Technological and Industrial Base</i>
EES:	Estrategia Europea de Seguridad
EEUU:	Estados Unidos de América
ESS:	<i>European Security Strategy</i>
EUTM:	<i>European Union Training Mission</i>
FHQ:	<i>Force Headquarters</i>
HHC:	<i>Helsinki Headline Catalogue</i>
HR:	<i>High Representative</i>
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
OHQ:	<i>Operational Headquarters</i>
ONU:	Organización de la Naciones Unidas
PCSD:	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD:	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIB:	Producto Interior Bruto
RELEX:	Relaciones Exteriores
SEAE:	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIAF:	<i>Spanish-Italian Amphibious Force</i>
SG:	secretario General
TNP:	Tratado de No-Proliferación
UEO:	Unión Europea Occidental

PARTE IV

LAS INDUSTRIAS DE DEFENSA FRANCESA Y ESPAÑOLA, SOMETIDAS A FUERTES RESTRICCIONES

Jean-Yves Clairiy

Oficial de armamento, investigador del Instituto Estratégico de la Escuela Minitar (IRSEM), doctor en Ciencias Políticas

Sylvain Moura

Investigador del Observatorio Económico de la Defensa (OED), doctor en Economía de Defensa

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

Jean-Yves Clairiy

Salvo en algunas excepciones, Francia y España han colaborado muy poco en el ámbito industrial. La mayoría de vínculos forjados en el sector del armamento se han desarrollado en el contexto europeo, especialmente con la Agencia Europea de Defensa (AED) o en las relaciones multilaterales con la Organización Conjunta para la Cooperación de Armamentos (OCCAR). Para sostener su industria de defensa, Francia ha mirado sobre todo hacia países como Alemania (programa de armamento Transall), Gran Bretaña (cooperación en el campo de los helicópteros) o incluso Italia (programa Fremm). Esta elección se debe, probablemente, a diferencias sustanciales en términos de capacidad industrial entre los dos vecinos.

Tanto una como otra cuentan con una industria de defensa competitiva, pero Francia dispone de una industria general capaz, en principio, de producir todos los equipos necesarios en las misiones de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, pese a las diferencias en cuanto a capacidad, actualmente Francia y España están sometidas a las mismas restricciones que perjudican a su capacidad industrial.

Para empezar, la crisis financiera de 2008 ha reducido considerablemente los márgenes de maniobra de los presupuestos de los Estados. Con una deuda pública del 85% del PIB, se antoja poco probable que París se lance en solitario a un nuevo programa armamentístico como el Rafale. En lo referente a España, se ha visto profundamente afectada por la crisis económica. El nuevo gobierno de Mariano Rajoy, que accedió al poder el 20 de noviembre de 2011, recibió como primera misión la tarea de reducir la tasa de desempleo (un 20% de la población activa), que sigue siendo una de las más elevadas de Europa.

Esta situación especialmente tensa abre nuevas oportunidades. Ahora mismo hay que compartir los esfuerzos en materia de defensa. Lógicamente, toda puesta en común conlleva compartir cierta soberanía. Esto no solo concierne a Francia y a España, sino a todos los países de la Unión Europea.

En segundo lugar, el nuevo marco jurídico aplicado por la Comisión Europea debe desarrollar la capacidad industrial de los miembros. La Directiva 2009/81/CE de 13 de julio de 2009 tiene por objeto homogeneizar los códigos de los contratos públicos nacionales. Esta directiva, transpuesta recientemente tanto en Francia

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

como en España, se aplica a los contratos públicos otorgados por los poderes de adjudicación en el ámbito de la defensa y la seguridad.

Después de haber mostrado sus reticencias en cuanto a la aplicación de este nuevo marco jurídico europeo (I), tanto el gobierno francés como el español apoyaron vehementemente la Directiva 2009/81/CE del Paquete de Defensa (II). El objetivo consiste en «desfragmentar» el contrato de equipamientos de defensa e incrementar la competitividad de la industria de defensa de los miembros de la Unión Europea.

LA COMPETENCIA EUROPEA SE PERCIBE COMO UN LASTRE AL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA NACIONAL

Una competencia restringida al plano nacional y basada en una interpretación amplia del artículo 223 del Tratado de Roma (posteriormente reconvertido en el artículo 346 del TFUE)

La industria de defensa constituye un sector estratégico para los Estados por al menos dos razones. En primer lugar, da trabajo a un número nada desdeñable de personas. En 2008, la industria de defensa generó 165.000 empleos directos en Francia y 67.000 en España. Por otro lado, permite mantener la soberanía de los Estados al garantizar la seguridad del suministro de los equipos y materiales de defensa.

La coyuntura económica actual vuelve a abrir un profundo debate sobre el lugar que ocupa esta industria. De hecho, en Europa existe un cierto movimiento de desindustrialización. La industria en Francia representa únicamente un 13% del PIB, frente al 28% de Alemania. Más concretamente, la economía europea tiende a convertirse en una economía de servicios (sector terciario), y la industria de defensa no es una excepción a esta tendencia.

En respuesta a este fenómeno, al que hay que añadir además las dificultades de las industrias europeas para exportar sus productos al mercado internacional, la Comisión Europea, con el acuerdo de los Estados miembros, adoptó el Paquete de Defensa el 13 de julio de 2009. Sin embargo, el acuerdo de los Estados no llegó fácilmente. Al contrario, tras el fracaso del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED) del 30 de agosto de 1954, los Estados miembros manifestaron cierta desconfianza hacia la Comisión Europea. Querían limitar su intromisión en el ámbito de la industria de defensa. Por ello, el artículo 223 del Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957 (que posteriormente pasó a ser el artículo 346 del TFUE) establece que *«todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares»*.

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

En la práctica, los Estados miembros de la Unión Europea han empleado mayoritariamente este artículo para restringir la competencia a un plano nacional. Francia y España, pese a ser más bien proeuropeos, quisieron proteger su industria nacional de defensa para mantener el empleo, sus competencias, estimular la inversión nacional y garantizar la seguridad del abastecimiento. Se mostraron bastante reacias a aceptar una dependencia mutua y la competencia europea. Las iniciativas destinadas a acercar las legislaciones nacionales se limitaron a un pequeño grupo de Estados. Se trata en particular de la Carta de Intenciones (CdI) del 6 de julio de 1998, firmada por los ministros de Defensa de los seis principales países productores de armamento de Europa (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia). Los demás Estados, pese a ser miembros de la Unión Europea, no se beneficiaron del marco jurídico intergubernamental¹.

Ahora bien, la Comisión Europea se opuso a esta visión de la industria de defensa, que considera demasiado nacional y poco europea. Se mostró favorable a crear una base industrial y tecnológica de defensa europea (BITDE) competitiva e innovadora. De este modo, desde 1996², la DG (dirección general) de Mercado Interior y Servicios, la DG de Empresa e Industria y la DG de Competencia defienden que la competencia aporta un valor añadido en términos de crecimiento, innovación y empleo a largo plazo. El beneficiario final es el consumidor, esto es, los Estados, que por ello disponen de productos de mejor calidad y a precios más competitivos.

La voluntad de las instituciones supranacionales de abrir la competencia a escala europea para construir una BITDE innovadora y competitiva

Al contrario que los Estados, las instituciones europeas han defendido la tesis de que el artículo 346 es una excepción de interpretación rigurosa. Había que romper con «la utilización abusiva del artículo 346 del TFUE» que, según la Comisión Europea, llevaba a elegir en el 85% de los casos a proveedores nacionales³. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se pronunció al respecto en la jurisprudencia Comisión c/España⁴.

¹ La finalidad de la CdI era hacer más fluido el intercambio de equipamientos de defensa entre los Estados miembros. En otras palabras, se trataba de crear un mercado de equipamientos mediante el acercamiento de las legislaciones nacionales de los Estados participantes. Pese al gran esfuerzo realizado por los Estados, la CdI fue un fracaso.

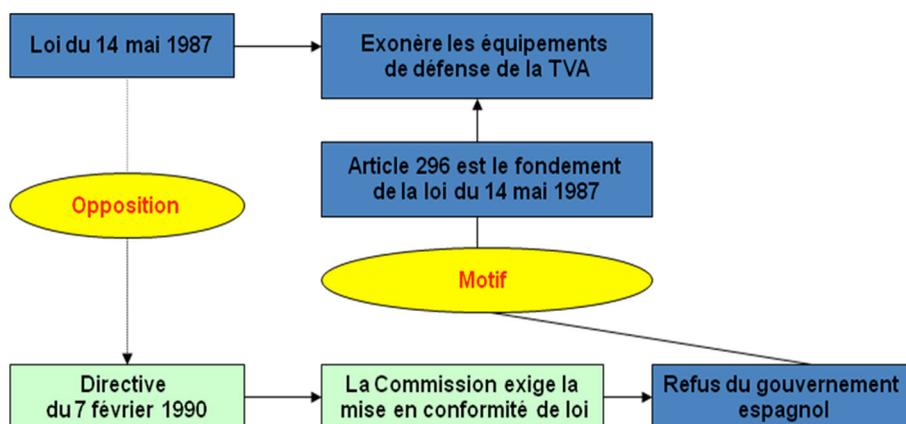
² Comunicación n.º 96 del 24 de enero de 1996.

³ Comunicación «Estrategia para una industria europea de la defensa más sólida y competitiva», COM(2007) 264 del 5 de diciembre de 2007.

⁴ TJUE, 16 de septiembre de 1999, caso C-414/97, Comisión c/España, punto 22.

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

Los hechos del caso fueron los siguientes: el Gobierno español invocó la ley de 14 de mayo de 1987 que permitía la exención del IVA en los equipamientos de defensa. El problema es que esta ley entraba en conflicto con la Directiva europea de 7 de febrero de 1990. El razonamiento español se basó en apelar al artículo 346 para excluir el mercado del marco jurídico de la Directiva 2004/18/CE⁵. Con ello, el Estado podía aplicar su legislación nacional, es decir, la ley del 14 de mayo de 1987, que le permitía eximir el pago del IVA. La comisión no aceptó este razonamiento y exigió adaptar la ley española para que fuera conforme a la Directiva de 1990, pero España rechazó hacerlo apelando al artículo 296 (que posteriormente se convirtió en el artículo 346 del TFUE). En estas circunstancias la Comisión, en calidad de autoridad reguladora de la competencia en Europa, recurrió al TJUE.



El TJUE corroboró la tesis de la Comisión Europea, según la cual el artículo 346 debe seguir teniendo un carácter «restrictivo y excepcional». Concretamente, el artículo se limita a «hipótesis excepcionales determinadas», y «no se presta a una interpretación amplia»⁶. Por otra parte, «corresponde al Estado miembro que pretenda ampararse en [el artículo 346] justificar que estas exoneraciones (...) son necesarias para la protección de intereses esenciales de su seguridad». Por tanto, la carga de la prueba corresponde al Estado.

⁵ Al no resultar adecuada para las características específicas del mercado de defensa, la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios se sustituyó por la Directiva 2009/81/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y de la seguridad. La Directiva de 2004 sigue vigente, pero ya no se aplica a los contratos públicos de defensa.

⁶ TJUE, 16 de septiembre de 1999, caso C-414/97, Comisión c/España, punto 21.

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

En Francia, el Decreto n.º 2004/16 de 7 de enero de 2004, adoptado en aplicación del artículo 4 del Código de contratos públicos, hablaba de «decreto específico de defensa»,⁷ lo que permitía seleccionar al licitador sin entrar en competencia europea. No obstante, se deben cumplir ciertas condiciones. Según el artículo 1, los contratos públicos se deben *«adjudicar para las necesidades exclusivas de defensa y deben incumbir a los intereses esenciales del Estado en el sentido del artículo 296 del TCE»*.

Francia y España han modificado recientemente su estrategia. Estos Estados apoyaron a la Comisión Europea en la redacción de las directivas del Paquete de Defensa. Sin embargo, se mantuvo el carácter derogatorio del artículo 346 del TFUE, pese a que siendo excepcional.

LA COMPETENCIA SE PERCIBE ACTUALMENTE COMO UNA HERRAMIENTA AL SERVICIO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA

La fragmentación del mercado ha supuesto una desventaja en términos de competencia para la industria europea

Tanto Francia como España, así como otros Estados miembros, se han percatado de la fragmentación del mercado de defensa. Se considera que el mercado está fragmentado cuando se divide en múltiples segmentos de pequeño tamaño o cuando hay muchos fabricantes compitiendo entre sí, cada uno con una pequeña porción del mercado. La fragmentación del mercado de la defensa tiene tres vertientes. Para empezar, se traduce en la heterogeneidad de los regímenes jurídicos (cada Estado aplica su propio Derecho). A continuación, existe una fragmentación de la demanda (las necesidades operativas de los Estados no están lo suficientemente armonizadas, por lo que resulta difícil adquirir capacidades comunes). Por último, en relación con la oferta (los fabricantes de materiales de defensa), hay demasiadas PYMES asociadas a este sector y un número demasiado escaso de grandes grupos industriales. En España hay casi 1.900 PYMES que actúan como proveedoras del Ministerio de Defensa. En Francia hay casi 32.000.

Esta dispersión de la oferta perjudica a la BITDE, ya que esta no permite realizar economías de escala. En estas condiciones, la Comisión propone, entre otras cosas, elaborar un marco jurídico que favorezca el crecimiento externo de las empresas asociadas a la defensa. En la práctica, se trata de generar una dinámica que propicie las concentraciones industriales. La concentración de la oferta

⁷ La ley n.º 2011-702 de 22 de junio de 2011 relativa al control de las exportaciones y las importaciones de material bélico transpone la Directiva 2009/81/CE en el Derecho nacional. Ratifica el Decreto n.º 2004/16 de 2004. El Decreto n.º 2011-1104 de 15 de septiembre de 2011 relativo a la adjudicación y la ejecución de contratos públicos de defensa o de seguridad es la norma aplicable actualmente.

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

puede adoptar dos formas. Puede ser una concentración horizontal, es decir, entre empresas que compiten entre sí. Si es así, el objetivo principal es limitar la presión de la competencia. Pero también puede ser vertical, esto es, entre socios. En este caso, hay que dominar todo el proceso de producción. La empresa adopta la lógica de la cadena en el marco de la división internacional de los procesos productivos (DIPP).

Mejorar la competitividad de la industria de defensa supone también «desfragmentar» el mercado de los equipamientos de defensa homogeneizando los códigos nacionales de contratos públicos. De hecho, la fragmentación del mercado ha supuesto una desventaja en términos de competencia para la industria europea. Implica la pérdida de contratos de exportación, fuera de la UE, dado que las industrias de defensa son demasiado pequeñas. Resulta difícil lograr una economía de escala, puesto que la integración europea de la industria de la defensa es insuficiente.

En estas circunstancias, la Comisión Europea propone utilizar el método aplicado al mercado único para desfragmentar el mercado de defensa. El mercado único se puede definir como el mercado interior de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, por el cual pueden circular libremente las personas, las mercancías, los servicios y los capitales (las cuatro libertades). Se trata de un mercado «desfragmentado» en cuanto a que solamente hay un mercado que se rige por una legislación armonizada cuyo control de competencias depende del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En vigor desde el 1 de enero de 1993, se trata de uno de los éxitos de la Unión Europea que, a día de hoy, sigue siendo una potencia económica mundial.

La Comisión Europea, respaldada especialmente por Francia y España, pretende utilizar el método supranacional para racionalizar el mercado de los equipamientos de defensa inspirándose en el marco legislativo relativo al mercado único. La finalidad de la Directiva 2009/81/CE sobre la adjudicación de contratos públicos consiste precisamente en racionalizar la industria de defensa utilizando el método supranacional. En otras palabras, el Paquete de Defensa es la respuesta de la Comisión Europea para desfragmentar el mercado de los equipamientos de defensa.

El Paquete de Defensa debería mejorar las capacidades industriales europeas en general y la francesa y la española en particular

El Paquete de Defensa es un corpus jurídico cuya finalidad es controlar a escala europea la BITD de los Estados miembros. Se compone de una estrategia y de dos textos jurídicamente restrictivos. En primer lugar, la Comunicación (COM[2007]) 764 de 5 de diciembre de 2007 que lleva por título «Estrategia para

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

una industria europea de la defensa más sólida y competitiva». A continuación, la Directiva 2009/43/CE de 6 de mayo de 2009 sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, conocida como *transferencias intracomunitarias* (TIC). Por último, la Directiva 2009/81/CE de 13 de julio de 2009 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores, conocida como *contratos públicos de defensa* (CPD).

La Directiva 2009/81/CE debería hacer que emergieran las capacidades industriales europeas. Estas se pueden clasificar en tres categorías. La primera de ellas aglutina las capacidades industriales que dependen del ámbito de la soberanía nacional. Son capacidades estratégicas para las que, según Francia y España, el mantenimiento se debe realizar a escala nacional. Son «*tecnologías soberanas*», como la nuclear militar. En este caso, el Estado en cuestión puede apelar al artículo 346 del TFUE (intereses esenciales de seguridad) para adjudicar el contrato al amparo de la legislación nacional o del código de buena conducta para la adquisición de equipamientos de defensa de la AED. Siendo así, el Estado debe respetar las condiciones de aplicación del artículo 346 del TFUE referidas en la jurisprudencia Comisión c/España, y en la Comunicación de interpretación de 2006⁸.

Condiciones de aplicación del artículo 346 del TFUE

1.ª condición	Que haya en juego intereses de seguridad.
2.ª condición	Los intereses deben ser esenciales, esto es, cruciales para la seguridad de los Estados.
3.ª condición	El interés esencial se observa desde una perspectiva europea, es decir, con respecto al desarrollo de la PSDC.
4.ª condición	Es preciso un interés legítimo para la exención del artículo 346 del TFUE (en lo que respecta a la lista de 1958).
5.ª condición	La carga de la prueba corresponde a los Estados miembros.

A continuación, la segunda categoría se refiere a los equipamientos de defensa desarrollados y adquiridos en común a partir de la Directiva 2009/81/CE. Estas capacidades industriales tienen por objeto garantizar la autonomía estratégica de la Unión Europea. Por último, la tercera categoría tiene que ver con los equipamientos de defensa «ordinarios» que se pueden comprar a múltiples proveedores. Son compras que se hacen como en un supermercado. Para estos equipos no hay ninguna condición estratégica concreta. Los Estados pueden abastecerse sin problemas hacia terceros Estados sin riesgo de dependencia.

⁸ COM (2006) 779 de 7 de diciembre de 2006.

El nuevo marco jurídico impuesto a la industria de defensa

CONCLUSIÓN

El Paquete de Defensa permitirá indudablemente fortalecer el poder de mercado de la industria europea de defensa en la escena internacional. El volumen de negocio de la industria europea sigue siendo demasiado insignificante en comparación con sus competidores americanos. En 2010 ascendió a 15.000 millones de euros para EADS frente a los 42.000 millones de euros de Lockheed Martin. En estas circunstancias, los europeos deben poner más en común sus esfuerzos en defensa. Las actuales restricciones presupuestarias son de tal envergadura que Europa solamente podrá seguir siendo una potencia industrial en el futuro si se comparte la soberanía. Cabe esperar que las prescripciones presupuestarias del tratado de 2 de marzo de 2012, relativo al fortalecimiento de la disciplina presupuestaria en Europa, inciten a los europeos a compartir más sus presupuestos de defensa.

La política industrial del Ministerio de Defensa español

Sylvain Moura

Los gobiernos que se han ido sucediendo desde la década de los 80 han tenido la ambición de construir una industria de defensa española comparable, desde el punto de vista tecnológico, a las de otros grandes países europeos. De este modo, en 1979 se creó la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), cuyo cometido era la coordinación, la supervisión y la planificación de la compra de armamento. En esta misma época se impulsó un proceso de concentración, se pusieron en marcha programas de cooperación y se estableció una política de investigación y desarrollo (I+D) en el ámbito militar (Serfati, 1996).

Estas iniciativas han desarrollado una red de empresas nacionales vinculadas a la defensa. Según la Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa (2011), España representa un 6% del personal europeo de empresas adheridas a la agrupación en 2010, con lo que el país se sitúa en el quinto puesto, muy por detrás de Francia (27%), Reino Unido (21%) o Alemania (19%), pero cerca de Italia (7%). Las empresas españolas participan en la producción militar europea, ya que cuentan con todas las bazas para formar parte de los programas armamentísticos internacionales: competencias, el tamaño justo para algunos y competencias de nichos.

Cuentan con el respaldo activo de la política del Ministerio de Defensa español, que con ello ve un modo de distribuir los costes, de asignar la carga de trabajo y de propiciar el aumento de competencias (II), en un contexto en el que su política de adquisición nacional no basta para el desarrollo de un sector industrial de la defensa nacional y autónoma (I).

LA POLÍTICA DE ADQUISICIÓN: AMBICIONES FRIESTRADAS

A partir de 1996 se pusieron en marcha grandes programas armamentísticos, pero se vieron sujetos a fuertes restricciones financieras y a la debilidad del sistema nacional de innovación.

La política industrial del Ministerio de Defensa español

Lanzamiento de grandes contratos de armamento

El gobierno español, que tenía la firme intención de apoyar su BITD y de modernizar los equipos de las fuerzas armadas, comenzó a poner en marcha a partir de 1996 diversos programas armamentísticos. Sin embargo, ante la imposibilidad de financiarlos solo con los fondos del Ministerio de Defensa, así como para cumplir los criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastricht, creó un sistema de anticipos para 19 de ellos. El Ministerio de Industria y Comercio concedió a los fabricantes anticipos a un 0% de interés para la ejecución de los programas, en parte o en su totalidad¹. A medida que avanzan los programas (a partir de la industrialización, generalmente), los Programas Especiales de Modernización (o línea presupuestaria 122B) del Ministerio de Defensa realiza los pagos al fabricante, destinados a adquirir los materiales, lo que permite que este, a su vez, pueda reembolsar los préstamos a la Administración. De este modo, la línea presupuestaria 122B convive con la línea 122A (Programas de Modernización) del Ministerio de Defensa, mientras esta última financia también, aunque sin sistema interministerial de anticipos, la adquisición y la modernización de material militar: misiles, artillería, vehículos, aeronaves. Así, el peso financiero del programa 122A se redujo en comparación con el del 122B; entre 2005 y 2010, este último supuso casi tres cuartas partes del 122A de media anual. Los criterios prioritarios para la ejecución de los Programas Especiales de Modernización son los siguientes: contratistas y proveedores españoles de primer nivel, tecnologías prioritarias para el desarrollo industrial del país, participación deseada en consorcios internacionales y obtención de una rentabilidad adecuada. Estos programas se refieren a equipamientos importantes (fragatas F-100; avión Eurofighter; tanque Léopard; A400-M; submarino S-80; helicóptero Tigre; helicóptero NH-90) y más de tres cuartas partes de las cantidades comprometidas tienen que ver con cooperaciones o producciones bajo licencia (euros corrientes, a la notificación del contrato).

Al sistema de innovación le cuesta despegar

Con estos contratos armamentísticos se esperaba el desarrollo de innovaciones en tecnologías de defensa. Sin embargo, aún perdura la valoración que se hizo a finales de los 80 acerca de la debilidad del sistema nacional de innovación

¹ Los avances figuran en el capítulo 8 del presupuesto del Ministerio de Industria y Energía. Conforme al Tratado de Maastricht, este capítulo no se contabiliza como déficit público (González Romero, 2010).

La política industrial del Ministerio de Defensa español

militar (Molas-Gallard, 1992). En conjunto, el país no dispone aún de ventajas comparativas en las exportaciones de productos de alta tecnología y, en el plano militar, domina poco o nada las tecnologías estratégicas (Mérindol y Paillard, 2008). Por esta razón, en 2010 se publicó un plan estratégico en el que se definían unas pautas para incrementar la eficacia de la I+D militar (Dirección General de Armamento y Material, 2010). Las acciones anunciadas, sometidas a la autoridad de la DGAM (responsable del desarrollo tecnológico militar), son las siguientes: catalogar las tecnologías prioritarias (en especial para conservarlas en caso de reducción presupuestaria), coordinar a las distintas partes nacionales (empresas, universidades y centros de investigación de defensa²), ampliar las cooperaciones (sobre todo a escala internacional) y aprovechar el carácter complementario de la investigación civil y militar. No obstante, estas iniciativas resultarán insuficientes si los programas de armamento siguen chocando con las restricciones financieras.

Las restricciones financieras

Tal y como resume el secretario de Estado para la Defensa (2011), los grandes programas puestos en marcha son difícilmente sostenibles en el plan presupuestario. A fecha de diciembre de 2010, la desviación en los costes de los programas armamentísticos del 122B ascendía al 32% (en valor) con respecto a las cantidades iniciales (fundamentalmente por la evolución del coste de los factores de producción y la modificación técnica de los materiales). Por otra parte, la devolución de los anticipos al Ministerio de Industria por medio de los créditos del 122B se incrementa a medida que se produce la entrega de los equipamientos: para el periodo 2011/25, el secretario de Estado prevé que la cantidad del 122B supere a la del 122A (13.500 millones de euros frente a 12.100). De igual modo, el coste de mantener el material en condición de funcionamiento aumentará según se vayan entregando los equipos del 122B. Por ello, es preciso reservar las cantidades necesarias disponibles para nuevos contratos (Calvo González-Regueral, 2011). Ahora bien, los gastos de defensa en capital de España denotan ya debilidad en el escenario europeo. En 2011 ascendieron a 2.099 millones de euros (cuadro 1), lo que representa un 4% de los gastos de la Unión Europea y coloca al país muy por detrás del Reino Unido, Francia y Alemania.

² Los tres organismos de referencia en I+D militar llevada a cabo en el seno del Ministerio de Defensa son el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), el Instituto Tecnológico de «La Marañosa» (ITM) y el Canal de Experiencias Hidrodinámicas (CEHIPAR).

La política industrial del Ministerio de Defensa español

Cuadro 1. Gastos en capital de los presupuestos europeos de defensa (2011)

	GASTO (M€)	PARTE DEL TOTAL UE (%)
Reino Unido	14.416	27
Francia	11.859	22
Alemania	8.564	16
Italia	4.264	8
Polonia	3.458	6
España	2.099	4
Grecia	2.005	4
Países Bajos	1.890	4
Suecia	1.022	2
Otros	3.962	7
Unión Europea	53.538	100

Fuente: OTAN y SIPRI, cálculos del Ministerio de Defensa (DAF/OED).

Nota: los gastos se expresan en paridad de poder adquisitivo en Francia. Por otra parte, los gastos, salvo en 2008, están disminuyendo (cuadro 2). Esta evolución es distinta a la de Francia, por ejemplo, donde se mantuvo el gasto en capital durante el mismo periodo (12.100 millones de euros anuales de media).

Cuadro 2. Evolución de los gastos en capital del presupuesto español de defensa

	M€ 2011
2002	3.844
2006	3.805
2007	3.784
2008	4.147
2009	3.040
2010	2.132
2011	2.099

Fuente: OTAN, cálculos del Ministerio de Defensa (DAF/OED).

Nota: los gastos españoles se expresan en paridad de poder adquisitivo del euro en Francia.

La limitación presupuestaria se aprecia en los gastos en I+D militar. Los créditos específicos (procedentes del Ministerio de Defensa o de otros órganos gubernamentales) aumentan a 256 M€ anuales de media durante el periodo 2004-09 (en PPA del euro en Francia) y sufren un estancamiento, mientras que los gastos del Estado español en I+D se incrementan³. Los créditos en I+D militar en los gastos de I+D del Estado pasaron del 6,3% en 2002 al 3,6% en 2009. Con ello, el gasto en

³ Datos de la OCDE, principales indicadores de ciencia y tecnología.

La política industrial del Ministerio de Defensa español

I+D militar de España representa un 3% del de la Unión Europea, dominado por el gasto realizado por Francia y Reino Unido (75% del gasto en I+D)⁴.

La estrechez del mercado nacional de defensa, junto con la necesidad de fortalecer las competencias científicas, hacen necesario un mayor dinamismo en la internacionalización.

UNA POLÍTICA INDUSTRIAL CON LA VISTA PUESTA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En 1988, el director general de la DGAM declaró que el objetivo consistía en alcanzar una producción nacional que cubriera el 90% de las necesidades de las Fuerzas Armadas en 2000. Para lograrlo, la política industrial optó por la vía de las colaboraciones.

La constitución de líderes nacionales con vocación internacional

El Gobierno lleva impulsando desde la década de los 80 un movimiento de concentración industrial entre las distintas empresas públicas relacionadas con la producción militar. Su objetivo consiste en dotar al país de líderes nacionales por segmentos de mercado que estén en disposición de formar parte de las consolidaciones internacionales. Este movimiento se realiza hasta la primera década del siglo XXI para concentrar la oferta: sirva como ejemplo que más del 50% de las partidas de los mercados en electrónica de defensa van a parar a un solo contratista, y a otros dos más del 75% de los contratos referentes a la aeronáutica militar (Mayo Muñiz, 2011).

En 2009, de los seis grupos industriales resultantes de las consolidaciones, tres de ellos figuraban en la clasificación SIPRI entre las 100 empresas mundiales líderes en el sector de defensa (EADS CASA, Navantia e Indra Sistemas).

- Indra Sistemas (28.610 empleados) está especializada en tecnologías de la información, informática y electrónica. Aproximadamente una cuarta parte de su volumen de negocio guarda relación con el ámbito de la defensa y la seguridad (radares, comunicaciones militares, simulación, etc.).
- EADS CASA (Construcciones Aeronáuticas Sociedad Anónima, 7.500 empleados) se fusionó en 2000 para formar EADS. Su accionariado es público. Este grupo se especializa en los sistemas aeronáuticos de los aviones militares de transporte, segmento en el que figura como uno de los líderes a escala mundial (contratista de aviones CASA, integración del A400M). Asimismo,

⁴ Datos de la OTAN (en PPA).

La política industrial del Ministerio de Defensa español

también es un proveedor de primer nivel de aviones de guerra (programa Eurofighter), helicópteros (programas Eurocopter y NH-90) y aviones no tripulados (programa Neuron).

- Navantia (5.500 empleados) se formó en 2005 por la fusión entre Izar y Bazan; su accionariado sigue siendo público. Es contratista en el segmento marítimo (plataformas, motores), tanto de superficie como submarino.
- Santa Bárbara Sistemas (3.250 empleados) fabrica munición y tanques. A causa de sus dificultades económicas, el Estado decidió separarse de Santa Bárbara; tras su privatización, se vendió en 2001 al grupo estadounidense General Dynamics, el cual se comprometió a mantener el personal en las mismas condiciones laborales durante cinco años como mínimo. Esto permitió que Santa Bárbara volviera a tener carga de trabajo: tanque Abrams, vehículo de combate Bradley, etc. Simultáneamente, el programa de tanques Leopard (bajo licencia alemana) toma fuerza y lanza la segunda fase de vehículos de combate Pizarro (2003).
- ITP (Industria de Turbopropulsores, 2.700 empleados) es el principal fabricante español de motores para el ámbito militar. Fue creada en 1989 en el marco del programa Eurofighter, como empresa conjunta de Sener (53%) y Rolls-Royce (47%). En el campo militar, participa también en los motores del A400M (consorcio Europrop International) y del Tigre.
- Sener (2.500 empleados) interviene en el asesoramiento e ingeniería (para la construcción e integración de sistemas). Es propiedad de la familia fundadora. Participa en programas militares como A400M o el misil Meteor.

La integración de estos grupos en colaboraciones internacionales es lo que persiguen los poderes públicos, que ponen en marcha un sistema de compensaciones industriales.

Exigencia de compensaciones industriales

En los años 80 se observa la aparición de compensaciones industriales que se convierten en sistemáticas. El objetivo consiste en aprovechar la compra de material para exigir que los fabricantes nacionales obtengan carga de trabajo y transferencias tecnológicas.

Estas compensaciones industriales se traducen en acuerdos de cooperación internacionales (acuerdos de cooperación industrial) en los cuales se determina la forma de compensación, generalmente industrial. Estas se manifiestan en formación de ingenieros españoles, asistencia técnica *in situ*, cesión de conocimientos (procesos, planes, programas informáticos) y en la adjudicación de licencias. Los acuerdos de cooperación industrial los firman los países socios y el Ministerio de Defensa español (en este caso, la Dirección General de Armamento que asigna la dirección de

La política industrial del Ministerio de Defensa español

Apoyo al desarrollo industrial de Isdefe⁵). Teóricamente, pueden convenir una tasa de compensación del 100% del valor del contrato. En la práctica, esta oscila entre el 30% y el 100%⁶. Entre 1984 y 2008, las compensaciones asociadas a estos acuerdos se calculan en 9.500 millones de euros constantes para más de 904 empresas españolas beneficiarias (coproducción con CASA de estructuras para el avión F-18, producción bajo licencia por parte de RYMSA de componentes de radar para Lockheed Martin, instalación de centros de mantenimiento homologados, etc.).

El aumento de competencias que se produce como resultado permite a los fabricantes españoles formar parte de importantes programas europeos (Tigre, Eurofighter-2000, avión A-400M o misil Taurus) (García Ruiz, 2010 y 2011).

Adhesión a los programas de cooperación

La participación en los grandes programas militares se inició en los años 1980 con motivo del programa Eurofighter y se lleva a cabo por medio de cooperaciones multilaterales, especialmente gracias a la adhesión a la OCCAR⁷ (Avanzini Blanco, 2010).

Según la AED (2009-11), España asignó un 43% de media de su presupuesto de equipamiento militar a los programas en cooperación entre 2008 y 2010 (este porcentaje fue de tan solo un 25% para el conjunto de los 26 países miembros y de un 28% en el caso de Francia). Todos estos programas en régimen de cooperación son íntegramente europeos⁸. La mayoría de los programas especiales del 122B son programas de cooperación.

El desarrollo de las exportaciones

La estrategia internacional de la industria española de defensa permite el desarrollo de las exportaciones militares españolas. Por un lado, facilitan que España comparta los costes de acceso a tecnologías útiles para desarrollar productos exportables propios, incluso a costa de que se produzcan desacuerdos entre los socios, como lo demuestra el sector de los submarinos. En 1991 se puso en marcha la cooperación franco-española (DCNS y Navantia) para el Scopère, un submarino que se exportó a Chile, India y Malasia. Según DCNS, Navantia empleó tecnología

⁵ Isdefe (Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A.) es una sociedad comercial pública creada en 1985 por el gobierno. Ofrece servicios de ingeniería, consultoría estratégica, asistencia técnica y apoyo a la gestión de programas (incluida en el de compensaciones industriales).

⁶ A fecha de 01/02/2012, en la página web del Ministerio de Defensa español, las estadísticas disponibles indican que, para el periodo 1985-95, la cuantía de las compensaciones ascendió a más de 7 millones de euros corrientes.

⁷ En el marco de la OCCAR, España participa directamente en los programas Tigre, Essor, A400M.

⁸ Según los criterios de la AED, un programa se considera europeo si en él participan al menos dos países europeos y si la parte correspondiente a países no europeos es inferior al 50% del total.

La política industrial del Ministerio de Defensa español

francesa para desarrollar su propio programa de submarinos (el S-80), lo que le permitió presentar su S-80, que entraba en competencia directa contra DCNS. Esto es lo que ocurrió en Turquía y Australia, que sustituyeron su flota de submarinos, con un contrato que se calcula en 27.000 millones de euros. DCNS inició un procedimiento para interrumpir la cooperación en 2008, hecho que se produjo en 2010 (DCNS solo supervisó la realización y la comercialización del Scopère).

Por otro lado, las cooperaciones ofrecen a los productores españoles planes de carga de trabajo para subsistemas que se exportan directamente a los países socios. Así pues, la Unión Europea constituye el mercado principal de las exportaciones militares españolas (52% de cuota de mercado de media anual durante la primera década del siglo XXI⁹), que se ven impulsadas por los programas de cooperación. A modo de ejemplo, los programas de más envergadura (entre los que el Eurofighter es el más importante) supusieron de media un 21% de las exportaciones españolas entre 2005 y 2010 (principalmente a Alemania, Reino Unido e Italia).

Por este motivo, las exportaciones de armamento tomaron impulso a partir de 2006 (cuadro 3), lo que se tradujo en la exportación de buques militares y en el aumento de las exportaciones relacionadas con las aeronaves. Estos dos segmentos de exportación supusieron 287 M€ en 2005 frente a 10.005 M€ (Secretaría de Estado para el comercio exterior español, 2000 a 2010). Por consiguiente, las exportaciones militares españolas dependen mucho de ellos (73% del total de las exportaciones en 2010).

Cuadro 3. Cuantía de las exportaciones militares de España

	M€ 2011
2000	233
2001	374
2002	426
2003	571
2004	582
2005	576
2006	1.115
2007	1.191
2008	1.165
2009	1.669
2010	1.385

Fuente: informes nacionales, cálculos del Ministerio de Defensa (DAF/OED).

- Notas: – Las exportaciones corresponden a los suministros. Las cantidades españolas se convierten en paridad de poder adquisitivo del euro en Francia;
 – Para que sirva de comparación, los suministros en Francia ascendieron a 4.522 M€ de media durante estos 11 años (y 3.783 M€ en 2010).

⁹ De hecho, este porcentaje está algo subestimado, ya que al principio de este periodo no se contabilizaron los países de Europa del Este (que aún no formaban parte de la UE).

La política industrial del Ministerio de Defensa español

El descenso en el gasto público nacional en capital se compensa con las exportaciones, que ascendieron a un 61% de los gastos en capital en 2009 y 2010 (frente al 31% en Francia). Si bien es cierto que los datos del SIPRI muestran que España se hizo solamente con un 1% de la cuota de mercado mundial de exportación de material militar entre 1990 y 2010 (con lo que el país ocupó el 13º puesto¹⁰), el fin de este periodo marcó una ofensiva de las exportaciones militares españolas, que a partir de 2006 suben hasta el 8º puesto mundial (3% de cuota de mercado).

CONCLUSIÓN

La estrategia internacional de España en lo relativo a material militar se antoja indispensable para mantener una base industrial de defensa nacional. Gracias a ella se pueden desarrollar competencias, obtener una rentabilidad adecuada y compartir las inversiones. Sin embargo, actualmente se enfrenta a una limitación básica: el ajuste presupuestario lleva a revisar las adquisiciones. Según el análisis del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (2011), el Gobierno español pretende reducir sus compromisos y, probablemente, tomará las siguientes decisiones: anulación de los pedidos de la fase 3B del Eurofighter, reducción del número de NH-90 o retirada del programa de aviones no tripulados Talarion. Se deberá encontrar el equilibrio entre la revisión y el mantenimiento de pedidos mínimos para no poner en peligro a los principales contratistas. Con esta perspectiva, el Gobierno firmó en septiembre de 2011 el inicio de la segunda fase de pago del patrullero oceánico BAM (740 M€) a Navantia.

¹⁰ Francia ocupa el 4º puesto.