
LA POLITICA ESPAÑOLA DE DEFENSA*

Narcís Serra

Antes de empezar esta descripción de la política de defensa seguida por mi Gobierno, quiero agradecer a mi amigo Raymond Carr su invitación, que me permite discutir este tema en un lugar de tanto prestigio como es el Saint Anthony's College. Gracias también a ustedes por su asistencia. Espero no defraudarles con un análisis que no pretende más que ser una base de discusión. Les ruego también que excusen el nivel de mi conocimiento de su lengua.

Cualquier valoración de la política de defensa en España debe tener en cuenta el papel de los Ejércitos en la historia reciente de mi país.

Breve reseña histórica

La instauración de los regímenes liberales en los inicios del siglo XIX supuso, en casi todos los países europeos, una limitación de la influencia política de los Ejércitos, que pasaron a asumir exclusivamente la función de defensa frente a agresiones exteriores, evitando el peligro de su intervención en la política interior de cada nación.

* Conferencia pronunciada por el Ministro de Defensa, Narcís Serra, el 31 de enero de 1986, en el *Saint Anthony's College* de la Universidad de Oxford, dentro del Seminario que dirige el hispanista británico Raymond Carr.

En España, sin embargo, y aunque nuestro último conflicto bélico con un país europeo está tan alejado en el tiempo que hay que retroceder a los inicios del siglo XIX con la invasión napoleónica, los Ejércitos han protagonizado la historia del siglo XIX, que está surcada de pronunciamientos militares y de guerras interiores: las denominadas guerras carlistas.

El siglo XX se inicia, una vez más, con la utilización de la fuerza militar como fuerza política. La politización de los Ejércitos fue, probablemente, un elemento básico del fracaso de los distintos sistemas políticos que se sucedieron en estos dos últimos siglos, sistemas que fueron incapaces, por otra parte, de incorporar los Ejércitos a la sociedad.

El régimen político surgido de la guerra civil, que nace aislado internacionalmente, se sostiene identificando poder y Ejércitos, de manera que esta identificación impide toda posibilidad de elaborar un pensamiento político de reforma de la defensa y una política de defensa en sí misma.

Gran parte del control de la sociedad descansa, en una disfunción ya crónica, sobre la fuerza militar, que se ve abocada a mantenerlo ejerciendo funciones que no le son propias, como las de constituir tribunales para delitos denominados políticos o responder del orden público.

Su despliegue en el territorio se justifica en el cumplimiento de estos cometidos, de manera que se descuida su preparación para hacer frente a agresiones exteriores y se dispersan las unidades militares a fin de cubrir todas las grandes ciudades e incrementar la presencia en todo el territorio.

Estas implicaciones políticas no impidieron una posición de autonomía de los Ejércitos respecto del poder civil, de manera que se crea un auténtico autogobierno que se mantiene económica y jurídicamente.

Su organización, su estructura de mando, culminan en sí mismas, de manera que no se admiten decisiones que no se elaboran en su seno.

A finales del año 1975, accede al trono de España S. M. el Rey don Juan Carlos I. Con la restauración del sistema de Monarquía parlamentaria, los órganos de nuestro Estado conocen una profunda transformación que, lógicamente, afecta también a la estructura de la defensa nacional.

Veamos ahora con mayor detenimiento el desarrollo de esta transformación y la modernización de nuestras Fuerzas Armadas desde entonces. Para ello es necesario examinar brevemente el camino recorrido entre 1976 y 1982.

El período 1977-1982

Durante este período se adoptaron tres decisiones importantes. La primera se tomó en 1977, y fue la creación del Ministerio de Defensa. Con el sistema político anterior, cada Ejército —y como ustedes saben España ha mantenido los Ejércitos clásicos de Tierra, Mar y Aire— tenía su propio Ministerio, lo que suponía que se escucharan tres voces en las reuniones de Gobierno.

Creo que no descubro nada nuevo si les digo que no es fácil el nacimiento de un Departamento de esta naturaleza, y como ejemplo de ello les diré que hasta principios de 1985 no hemos contado con un edificio que se identificara como tal Ministerio de Defensa y albergara sus dependencias.

La segunda de las decisiones, que se adoptó también en 1977 y que todavía continúa vigente, fue crear una Junta de Jefes de Estado Mayor. La figura del Jefe del Estado Mayor de un Ejército se inspira en organizaciones como la británica o la estadounidense. Es un órgano colegiado —todos los jefes de Estado Mayor son iguales entre sí, y quien los preside es un *primus inter pares*— y ostenta la Jefatura de la cadena de mando militar.

En aquellos momentos se tenía la idea de separar la organización política de la organización militar, de modo que ambas permanecieran en compartimentos distintos. Por ello, la Junta de Jefes de Estado Mayor es, en esta primera concepción, la cúpula del mando militar separada del Gobierno, reservando al Ministro un papel indeterminado en sus relaciones con el mando militar.

La Constitución española se promulga en 1978, y en base a ella se elabora la tercera de las decisiones importantes de este período. En 1980 se publica la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, en la que aparecen diseñados los órganos superiores de la defensa, en los que me detendré muy brevemente. En su vértice está S. M. el Rey, a quien corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas, siguiendo una inveterada costumbre institucional.

El Parlamento debate y aprueba las leyes de defensa y los créditos presupuestarios y ejerce la acción de control del Gobierno y de la Administración Militar. También establece los efectivos totales de las Fuerzas Armadas y, por tanto, sus plantillas.

En un tercer escalón aparece la Junta de Defensa Nacional, integrada por el Presidente y los Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros de Defensa, Asuntos Exteriores e Interior, y los componentes de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Su presidencia está atribuida a S. M. el Rey.

La figura del Presidente del Gobierno tiene todavía un perfil difuminado en esta organización, pues debe asumir la dirección de la guerra sin tener competencias claras sobre los Ejércitos.

El Ministro de Defensa está un poco más significado que el Presidente, pero tampoco tiene el sitio que después asumirá, como les diré más adelante, en el nuevo modelo que el Gobierno al que pertenezco hace realidad en 1984.

Con esta Ley se inicia un proceso que puede calificarse de normalización de relaciones entre los órganos de Gobierno y las Fuerzas Armadas, y de encaje constitucional de los Ejércitos.

En estas condiciones tienen lugar las elecciones generales de octubre de

1982. El Partido Socialista ofreció entonces al electorado un amplio programa en materia de defensa, que contenía los tres objetivos siguientes:

- Acercar la organización de la defensa a los modelos ofrecidos por los países de nuestro entorno.
- Conseguir unas Fuerzas Armadas más eficaces y mejor dotadas e instruidas.
- Lograr un sistema industrial que, sin perseguir un proteccionismo a ultranza, fuera más independiente de mercados exteriores en la producción de armamento y equipo.

Permítanme que ahora les exponga lo que hemos hecho para alcanzar esos objetivos, que son ciertamente un programa de Estado, en el sentido de que hemos intentado aplicar una política de reforma asumible, en líneas generales, por todos los partidos que están representados en nuestro Parlamento.

Modernización de la defensa

Mi Gobierno considera que la modernización de la defensa en España tiene como punto de partida incorporar plenamente las Fuerzas Armadas al sistema constitucional, otorgándoles el papel que les corresponde en un régimen político de democracia parlamentaria.

Para ello se ponen en práctica medidas de características muy diversas. Honestamente, creo que el ritmo de aplicación de estas medidas se incrementó a partir de las elecciones de 1982. No por una mayor capacidad personal de quienes debíamos aplicarlas, sino porque la consolidación de la democracia permitió un ritmo más rápido.

Estas medidas, que han orientado la política de mi Gobierno, han vertebrado, primero, a las Fuerzas Armadas bajo la dirección política del Gobierno. Y para ello han sido hitos importantes la reestructuración de un Ministerio de Defensa; el diseño de su nueva organización, haciéndolas depender del Gobierno y de su Presidente, y la reforma en profundidad del marco de la Justicia Militar y la reducción de su ámbito.

En segundo lugar, se ha desarrollado la idea de profesionalidad y de operatividad, que ha supuesto la puesta en práctica de medidas para valorar la capacidad funcional de las Fuerzas Armadas y de respuesta a la amenaza exterior. La operatividad ha permitido, por ejemplo, readaptar el despliegue, de manera que la anterior dispersión territorial se transforma en estas fechas en una concentración de grandes unidades asentadas en acantonamientos fuera de las ciudades y con espacios suficientes para realizar ejercicios y maniobras. Esta decisión ha supuesto la desaparición de la estructura militar destinada preferentemente al control territorial —las llamadas Unidades de Defensa

Operativa del Territorio—, cuyas misiones serán asumidas por las Fuerzas de Orden Público —la Guardia Civil— en caso de conflicto bélico.

En tercer lugar, hemos puesto en marcha importantes programas de modernización y racionalización en los tres Ejércitos. Para ello se ha aprobado un Plan Estratégico Conjunto, se ha introducido la programación en los tres Ejércitos y se han concentrado en el Ministro de Defensa las grandes decisiones económicas y de equipamiento.

En cuarto término, se ha impulsado la apertura al exterior en el campo de la defensa. Cualquier proceso de homologación requiere el conocimiento mutuo, el contacto. En coherencia con el proceso de incorporación de España a las Comunidades Europeas, hemos diseñado un esquema de vertebración de la defensa española con la europea e iniciado contactos y firmado acuerdos bilaterales con la casi totalidad de los países democráticos de Europa.

Así, el ajuste del papel de las Fuerzas Armadas a la Constitución, la definición de una línea de profesionalidad, la modernización de medios y métodos de trabajo y la apertura al exterior son los cuatro ejes de la política de defensa que se propuso aplicar el Gobierno nacido de las elecciones de finales de 1982.

Y estos elementos se han aplicado con un telón de fondo que es esencial para una correcta política de defensa en España: la apertura de verdaderos canales de confianza entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas y el avance en el proceso de integración de los Ejércitos en la sociedad española. Para ello es un requisito previo el ajuste a las misiones constitucionales, pero se requiere también una política de diálogo, de explicación, que favorezca la asimilación psicológica de esta nueva situación.

Reforma de la Ley de Criterios Básicos

Al cumplirse el primer año de gestión de mi Gobierno, se hizo evidente la necesidad de reformar la Ley de Criterios Básicos de la que acabo de hablarles, aunque sólo llevaba en vigor breve tiempo, lo cual no es de extrañar en un período de transición política tan profundo como el que ha experimentado mi país. Esta reforma era necesaria para clarificar las relaciones entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas y ponerlas al nivel habitual en los regímenes democráticos.

Por ello, a principios de 1984, se reformó esa primera organización de la defensa, con un objetivo claro: potenciar la figura del Presidente del Gobierno.

Si hasta ese momento las intenciones habían sido distanciar las relaciones entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, y diluir en órganos colegiados las responsabilidades que la defensa origina, era necesario dar un giro radical, personalizando las decisiones.

Desde este presupuesto, el Presidente del Gobierno asume dos grandes competencias:

Dirigir personalmente la política de defensa y, en su consecuencia, ordenar, coordinar y dirigir la actuación de los Ejércitos, y, por otro lado, aprobar los planes de defensa y estratégicos y las medidas que éstos requieren.

En estas decisiones va a ser asesorado por la Junta de Defensa Nacional y por la Junta de Jefes de Estado Mayor, en su nueva condición de órgano de asesoramiento.

Sobre esta personalización de las decisiones, se instrumentan también las competencias del Ministro de Defensa, quien, por delegación del Presidente del Gobierno, formula la política de defensa y militar y propone los programas económicos y financieros necesarios para la dotación de los Ejércitos.

La eficacia que se pretende con esta personalización de decisiones en el seno del Gobierno se extiende también a las Fuerzas Armadas, creándose para ello la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Definido como el principal colaborador del Ministro en el planteamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar, es el responsable de programar la actuación conjunta de los tres Ejércitos, única posible hoy en día. En tiempos de guerra puede también asumir la conducción de las operaciones militares.

Por último, en esta misma línea, en 1985 se aprueba una nueva Ley que da continuidad a la decisión de configurar los órganos colegiados militares como órganos asesores. Esta Ley concede a los Consejos Superiores de cada Ejército —integrados por los tenientes generales o almirantes con mando— funciones específicas de órganos de consulta, reservándose las decisiones al Jefe del Estado Mayor de cada Ejército o al propio Ministro, según los casos.

Estructuración del Ministerio de Defensa

El paso siguiente en este firme propósito de consolidar una organización moderna y eficaz ha sido la modificación de la estructura del Ministerio de Defensa.

La idea central ha sido hacer realidad una verdadera unidad de dirección en materia de defensa. Para ello, el Ministerio se ha estructurado en tres grandes bloques.

Uno, específicamente militar, encabezado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, que persigue una mayor operatividad en la actuación de las Fuerzas Armadas que permita, de verdad, la acción unificada. La experiencia demuestra que en casos de conflicto no existe posibilidad alguna de que los Ejércitos actúen por separado. La utilización de las Fuerzas Armadas sólo es eficaz bajo un mando unificado. Esta es, por lo tanto, la misión de este primer bloque, que responde del estado de adiestramiento y eficacia conjunta de los Ejércitos.

El segundo bloque está bajo la responsabilidad de un secretario de Estado, y atiende todos los asuntos relacionados con la gestión y control de los recursos económicos, la política de armamento y material y la infraestructura. Es de su expresa responsabilidad lograr la mejor combinación entre esfuerzos industriales y potenciación de esa defensa independiente y moderna, que pretendemos alcanzar con nuestros propios medios. A este aspecto concreto me referiré más adelante.

Finalmente, el subsecretario de Defensa tiene a su cargo la dirección y desarrollo de política de personal y la enseñanza militar, tareas especialmente delicadas en períodos de renovación como el que les describo.

Una vez lograda una estructura eficiente para el Ministerio, con capacidades reales de decisión a cada nivel sobre aspectos que hasta el momento parecían propios o exclusivos del mando militar, podríamos ya abordar el planeamiento y la programación en materia de defensa.

Plan General de la Defensa

El primer instrumento ha sido un Plan General de la Defensa, que no había existido hasta 1985 por las dificultades de coordinar a los tres Ejércitos y también por las dificultades de acostumbrar a los demás Ministerios a una coordinación con el de Defensa.

En julio de 1984, el Presidente del Gobierno aprobó la Directiva de Defensa Nacional. Este documento contiene los objetivos que se pretenden alcanzar en defensa, las acciones necesarias para lograrlos, su asignación a los Departamentos ministeriales y los recursos necesarios para su consecución.

La Directiva inició un Ciclo de Política de Defensa que, básicamente, ha sido desarrollado en tres fases:

Una, inicial de planeamiento, en la que se determina el conjunto de objetivos que se pretende alcanzar a largo plazo y que termina con la aprobación del Plan General de la Defensa Nacional, del que forma parte el Plan Estratégico Conjunto, en el que se establecen los grandes objetivos estratégicos que han de alcanzar las Fuerzas Armadas; las hipótesis o amenazas planteadas; las líneas de acción para hacer frente a las mismas y el objetivo de fuerza conjunto.

Este objetivo de fuerza conjunto constituye el verdadero instrumento militar y define, básicamente, el sistema integrado de mando y control, la organización de cada Ejército, el despliegue de las Fuerzas y una estimación económica de los recursos financieros previstos.

La segunda fase, de programación, consiste en concretar en programas, dentro de cada Ministerio, los cometidos asignados. En cuanto se refiere al de Defensa, esta fase consiste en traducir el objetivo de fuerza conjunto en

programas, de personal y material, de acuerdo con las prioridades establecidas y según los recursos realmente disponibles.

En la tercera fase, de presupuestación, se fijan las cantidades que, como máximo, podrán disponer los distintos órganos del Ministerio para hacer frente a los gastos derivados de la ejecución de los programas previstos.

Política de armamento y material

Siguiendo ya este esquema de programación, el objetivo fundamental de nuestra política de armamento y material es conseguir la eficacia operativa de las unidades y, a la vez, impulsar nuestro desarrollo industrial y tecnológico, en el marco de una estrecha cooperación con Europa.

Esta política de cooperación, necesaria incluso para países que, como la República Federal Alemana o el Reino Unido, tienen un potencial industrial y un nivel tecnológico superiores a los de España, es de todo punto imprescindible para mi país.

En cuanto se refiere al apoyo a nuestra industria, éste se canaliza a través de las siguientes vías:

- Nacionalizar en lo posible los sistemas de armamento.
- Planificar las adquisiciones a medio y largo plazo, para que la industria pueda planificar también sus inversiones.
- Si es necesario adquirir medios de terceros países, negociar primero ofertas de coproducción o cofabricación.
- En cualquier caso, toda adquisición no nacional requerirá la negociación de compensaciones.

Estas decisiones exigirán de las empresas españolas mayor calidad en instalaciones, equipos y personas; mejor seguridad, que evite fugas de información, y mayores inversiones que potencien su infraestructura.

Para garantizar la fluidez de estas relaciones, mi Departamento ha creado una Comisión Asesora, que ocupa el papel de «mediador-asesor» del Ministro y de la industria. En este foro están representadas las principales empresas o asociaciones empresariales del sector.

La realidad obliga a admitir que en este campo del armamento no se puede mantener una postura autárquica. Por lo tanto, considero básica y fundamental nuestra participación en programas de cooperación europea. Participación especialmente significativa en estos momentos en que mi país preside el Grupo Europeo Independiente de Programas (IEPG).

Si la negociación de compensaciones con aportación tecnológica es ya un estadio más favorable que la pura compra de equipo, la cooperación con otros países europeos, participando no sólo en la producción, sino también en la misma concepción del sistema de armas y en su desarrollo desde un principio,

supone un nivel de mayor incidencia en la industria, que es el que nos proponemos alcanzar en esta etapa.

España está participando, con decisiones tomadas todas por el Gobierno actual, en varios proyectos europeos de elevado coste y que supondrán un esfuerzo tecnológico. Entre ellos puedo citar:

- Avión Europeo de Combate (ACE). Junto con Alemania, Italia y el Reino Unido.
- La Fragata de los 90.
- El misil anticarro.

Y otros temas de menor entidad económica, como la versión europea del misil Maverick, el ASRAAM, etc., lo que demuestra la fuerza con que se está siguiendo la línea de cooperación europea señalada.

Política de personal

Decía antes que otro de los fines pretendidos por este Gobierno es hacer de los Ejércitos un instrumento realmente eficaz, lo que exige, entre otros elementos, encontrar la relación óptima entre gastos de material e inversiones y gastos de personal, que podríamos cifrar en un 60 y un 40 por 100, respectivamente. Cuando me hice cargo del Ministerio, esta relación era de un 48 a un 52 por 100, inclinada notoriamente a favor de los gastos consuntivos.

Decididas en el Plan Estratégico Conjunto las fuerzas que han de integrar las unidades, se ha abordado una acomodación de efectivos a las necesidades reales; es decir, su reducción. Esta acomodación se ha dirigido tanto a los cuadros de mando como a los efectivos de tropa y marinería.

En el Ejército de Tierra se ha iniciado una reducción de sus mandos en un 16 por 100, que se realizará en un período de seis años. En la Armada y en el Ejército del Aire estas reducciones alcanzarán el 8 por 100.

El Plan cifra también, y para los tres Ejércitos, unos efectivos de 257.000 soldados y marineros entre los de reemplazo y los especialistas.

Ello supone, para el Ejército de Tierra, una reducción de 275.000 a 195.000 hombres.

Los cuadros de mando así fijados para los años noventa serán del orden de 58.000 en los tres Ejércitos, de manera que las Fuerzas Armadas dispondrán de un total de 300.000 hombres, para una población de 39.000.000.

Es indudable que la reducción pretendida supone un esfuerzo complejo porque afecta a intereses personales. Para evitar lesiones a estos intereses, el Gobierno ha creado una nueva situación militar, denominada «Reserva Transitoria», muy similar a la de retirado, y en la que la situación económica del afectado es idéntica a la que tendría de continuar en activo.

A esta situación se accede voluntariamente, y he de reconocer que ha tenido una favorable acogida.

A largo plazo, el mantenimiento de los efectivos no tiene otra solución que adecuar los ingresos en las Academias Militares a las auténticas necesidades y abandonar criterios de ascensos por antigüedad y la elección.

Pero hay una idea que creo, sinceramente, que ha sido asimilada progresivamente por los militares españoles: que, dada nuestra limitación presupuestaria, sólo podremos lograr unos Ejércitos modernos, bien equipados y progresivamente homologables a los europeos si reducimos previamente su actual plantilla. El nivel de material hoy necesario no puede extenderse a un Ejército sobredimensionado. Si ésta es la situación, el resultado es claro: el presupuesto se va en gastos de personal en detrimento de la inversión en equipo y de la modernización de métodos.

Reforma de la Justicia Militar

Esta reforma, en coherencia con todo lo anterior, tiene una gran importancia. No sólo porque se haya limitado la jurisdicción militar al ámbito estrictamente castrense, como dice nuestra Constitución, sino porque se deslinda jurisdicción y mando, atribuyéndose a cada uno de estos órdenes una función distinta, y también porque, en definitiva, se ha acercado la Justicia Militar a los principios que sigue la Administración de Justicia Civil en nuestro país. La Justicia Militar estaba regulada en un texto jurídico de 1945 que contenía normas penales, disciplinarias, procesales, etc. Se trataba, por lo tanto, de un auténtico vademécum. Por otro lado, mantenía la jurisdicción unida al mando, de manera que quien ostentaba el cargo de jefe de una Región Militar aprobaba en última instancia las decisiones judiciales.

El Parlamento aprobó el año pasado las dos primeras leyes de las cuatro que conformarán la Justicia en el ámbito castrense.

La primera de estas leyes ha sido un Código Penal militar que sólo recoge delitos militares, de manera que aquellos que no tengan este carácter, y que figuraban en el texto de 1945 —como delitos contra la soberanía nacional, rebelión o en los que su autor no atentara contra la disciplina o los medios de los Ejércitos—, han sido trasvasados al Código Penal común. Esta decisión ha supuesto reducir la Justicia Militar a su ámbito natural.

La segunda de estas leyes regula el régimen disciplinario de los Ejércitos.

Esta separación entre la regulación de los delitos e infracciones disciplinarias ha supuesto, fundamentalmente, desligar la Administración de Justicia del mando militar.

La Administración de Justicia recaerá en tribunales de profesionales del Derecho, independientes y predeterminados, cuyas decisiones serán recurribles ante el Tribunal Supremo de la nación.

La aplicación de la disciplina queda, como es lógico, en manos del mando militar, que es quien tiene la responsabilidad de su mantenimiento, aunque sus decisiones serán recurribles ante los Tribunales de Justicia.

Resumen de la gestión de Gobierno

En síntesis, mi Gobierno, durante estos tres últimos años, ha afrontado:

- Una nueva relación entre el poder ejecutivo y las Fuerzas Armadas, que las ha clarificado y vertebrado de forma homologable a la de cualquier democracia europea.
- Una modificación de la estructura de personal de los tres Ejércitos, reduciéndola e introduciendo en cierta medida criterios de una mayor profesionalización.
- La reforma, por una nueva ley, del servicio militar, admitiendo como exención la objeción de conciencia.
- El ajuste de la Justicia Militar al ámbito estrictamente castrense, adecuándola a la Constitución en los términos que les he expuesto a ustedes.
- El establecimiento de planes generales, planes estratégicos conjuntos e introduciendo, también por primera vez, la programación continuada mediante unos ciclos de política de defensa.
- Una mejora profunda de las relaciones entre la industria y el Ministerio de Defensa, que ha pasado a ser un impulsor importante de nuevas tecnologías.

Es evidente que aún quedan cosas por hacer, algunas ya comenzadas, otras que requerirán de mayor tiempo.

A medio plazo se concluirá la reforma de la enseñanza militar, que se cimentará en la formación continuada de los cuadros de mando, de manera que la profesión militar sea una permanente actualización de conocimientos, exigencia nacida del cambio tecnológico y social; se pondrán en práctica nuevos modelos de carrera militar, no sometidos exclusivamente a la antigüedad, sino a la preparación y formación, y serán comunes para todos los Ejércitos, y sobre todo afrontaremos el reto de la mejor gestión, de manera que los recursos que el pueblo español destina a su defensa tengan su más eficaz utilización.

Termino esta parte de mi exposición resaltando que, como es fácil comprender, todo este proceso ha supuesto una transformación muy profunda del marco en el que acostumbra a desenvolverse la actuación de las Fuerzas Armadas.

Creo que en una exposición como ésta de la política de defensa, debo men-

cionar este hecho para explicar que una parte muy significativa del éxito se debe al gran esfuerzo de adaptación realizado por las propias Fuerzas Armadas.

En un nivel más general, siempre he defendido que la clave del éxito de la transición política española reside en la voluntad de diálogo de las fuerzas de nuestra sociedad después del año 1975, en la flexibilidad de posiciones, en la moderación con que todos hemos defendido nuestras ideas. Esto es un hecho obvio, que, incluso, se ve más claramente desde otro país que desde el interior del mío propio.

Basados en estas virtudes, hemos cimentado una democracia sólida y un régimen de libertades. Sin extenderme más en este punto, sólo quiero dejar constancia de que las Fuerzas Armadas han participado también, en su inmensa mayoría, de estas características.

He querido dejar para el final el análisis de las formas de vertebración de nuestra defensa en el esfuerzo europeo, que es el cuarto eje que les he citado al principio de mis palabras, porque entiendo que serán mejor comprendidas desde la perspectiva de la situación expuesta.

La política de seguridad

España, tras la Segunda Guerra Mundial, quedó claramente encuadrada en lo que llamamos el mundo occidental. Asimismo, desde 1953, España ha estado vinculada al sistema defensivo occidental de un modo indirecto a través de unos acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, y desde 1982 es miembro pleno de la Alianza Atlántica.

Sin embargo, ni la relación bilateral hispano-norteamericana ha sido plenamente satisfactoria para los españoles a lo largo de los años, ni la adhesión de España al Tratado de Washington se hizo en unas condiciones de suficiente maduración en el seno de la sociedad española.

Del mismo modo que, desde la restauración monárquica y democrática, la sociedad española ha tenido que realizar en el orden interno un tremendo esfuerzo de adaptación de sus estructuras institucionales a su tradicional vocación democrática, en el orden internacional también era necesaria una adecuación a la realidad que nos rodea.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los europeos occidentales, instruidos por las experiencias de la Historia, temerosos de la preeminencia soviética en los países del Este y viendo sus consecuencias políticas, sociales y económicas, se pronunciaron en su gran mayoría por un sistema colectivo de defensa, en cuyo esquema era fundamental —como lo sigue siendo ahora— la participación de Estados Unidos, y también de Canadá.

España fue excluida de este sistema colectivo, mientras que Portugal fue aceptado a pesar de soportar también una dictadura. Pero los vínculos con las potencias del eje, la participación española junto a los alemanes en el frente

ruso y, sobre todo, el sistema de poder personal que se estableció tras la guerra civil, en la que se contó con la colaboración de Alemania e Italia —ante la pasividad de las demás democracias occidentales— dieron al caso español un tratamiento distinto.

Consecuentemente, España no pudo beneficiarse del Plan Marshall ni ser uno de los socios fundadores de las Comunidades Europeas, o de la Alianza Atlántica.

De este modo, el pueblo español se vio abocado al mantenimiento de un aislamiento cuyo origen histórico se remonta, sin embargo, a las guerras napoleónicas, como ya he señalado, y que ha provocado consecuencias importantes y diferentes en el seno de la sociedad española con relación a los acontecimientos de su entorno, incluso hoy en día.

Consecuentemente, a partir de 1975, una de las metas de todas las fuerzas políticas democráticas fue la normalización de la situación de España en el ámbito internacional.

La expresión más clara fue la de la voluntad española de integrarse en las instituciones democráticas europeas.

Primero en el Consejo de Europa, pero luego, y sobre todo, en las Comunidades Europeas. Otra línea de actuación fue la de aplicar el principio de la generalización de sus relaciones con todos los pueblos del mundo, para lo que se establecieron relaciones diplomáticas con países del Este europeo, China, México y otros con los que la relación diplomática era inexistente. Con el reciente establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, este ciclo queda prácticamente cerrado.

En todos estos grandes objetivos de la acción exterior del Estado hubo siempre un consenso político interno español, al menos entre las fuerzas políticas mayoritarias.

Sin embargo, este consenso se rompió en 1981 por la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte. Sin duda alguna, más por un planteamiento histórica y políticamente inoportuno, cuando una parte del pueblo español se oponía a ello no sólo por no compartir el ingreso de España en la Alianza Atlántica, sino también por no comprender su necesidad. El aislamiento internacional español antes aludido fue un componente importante en esa reacción popular, en el espectro político de la izquierda española y también en un sector importante de la derecha.

Consecuentemente, el Partido Socialista votó en contra del ingreso español en la Alianza Atlántica, que, sin embargo, fue aprobado en el Parlamento en octubre de 1981, formalizándose en mayo de 1982.

En su programa electoral para las elecciones de octubre de 1982, el Partido Socialista ofreció, en primer lugar, la realización de un referéndum consultivo para que los españoles pudieran participar directamente en la decisión acerca de la permanencia o no de España en la Alianza Atlántica, y, en se-

gundo lugar, que, en tanto esta decisión definitiva no tuviera lugar, se congelara la incorporación española en la organización militar integrada de la Alianza.

Tras su victoria electoral, el Gobierno socialista ha trabajado en torno a este tema, persiguiéndose dos objetivos claramente definidos: estructurar una política de seguridad en la que la permanencia o no de España en la Alianza tenía que ser un elemento importante, pero no el único, y, asimismo, buscar con ello un esquema que permitiera, por un lado, la reconstrucción del consenso en los grandes temas de la política exterior y que mereciera también un respaldo mayoritario de la opinión pública española.

La política de seguridad y defensa de un país es, sin duda, uno de los componentes esenciales de la voluntad política de una sociedad, y por lo tanto requiere no sólo un consenso entre las fuerzas políticas, sino también y sobre todo un claro respaldo popular.

Fruto de este enfoque, el Gobierno ofreció, por boca de su Presidente, en el Parlamento español, en octubre de 1984, un esquema de «Política de Paz y Seguridad» contenido en diez puntos.

Por primera vez se ofrecía a la opinión pública española un esquema global para una política de seguridad, y no, como hasta entonces, la consideración de sus diferentes elementos aisladamente.

Este esquema, o programa de política de seguridad, ofrece la permanencia de España en la Alianza Atlántica, pero sin su incorporación a la organización militar integrada —lo que no excluye una contribución militar española—, el mantenimiento de la no nuclearización del territorio español y la reducción de la presencia militar norteamericana en España. Asimismo, se hace una referencia a la terminación de la situación colonial de Gibraltar con su reintegración al territorio nacional; se establece una participación más activa en los foros internacionales de desarme; se apunta la conveniencia del ingreso de España en la Unión Europea Occidental (UEO); en función de su revitalización como foro genuinamente europeo de tratamiento de temas de seguridad, y el establecimiento de una red de acuerdos de cooperación en el ámbito de la defensa, esencialmente con los países europeos, para fomentar los contactos entre las respectivas Administraciones de defensa, entre sus Fuerzas Armadas y, sobre todo, permitir la participación en programas de cooperación industrial en materia de defensa, que fomenten el mantenimiento de una industria europea competitiva y tecnológicamente avanzada.

Quizá los dos temas de mayor actualidad en el momento presente son el de la reducción de la presencia militar norteamericana en mi país y el de la permanencia de España en la Alianza Atlántica, y su formulación práctica.

Por lo que se refiere al convenio bilateral con los EE UU, la posición del Gobierno español es que, tanto con la presencia de España en la Alianza, como por la evolución del contexto internacional y español desde que en 1953

se firmó el primer acuerdo, se ha producido una transformación de las bases que rigen la filosofía de los distintos acuerdos suscritos desde 1953 hasta 1982, y que parte de la premisa de que España aporta nada más que su territorio para la utilización de ciertas fuerzas norteamericanas.

Con el proceso de democratización de España a partir de 1975, este esquema empezó a perder vigencia, ya que la contrapartida del respaldo político internacional del régimen franquista por parte de Estados Unidos ya no es necesario. Por otra parte, la presencia de España en la Alianza y el proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas, antes descrito, significan que la contribución española a la seguridad europea y occidental ya no será sólo pasiva ofreciendo su territorio, sino activa, coordinando su capacidad defensiva con el planeamiento de la Alianza.

De ahí que España y los Estados Unidos tengan que modificar su relación bilateral defensiva, incluyendo, entre otros aspectos, una reducción de la presencia militar norteamericana. Este planteamiento ha sido correctamente entendido por los Estados Unidos, que el pasado mes de diciembre firmaron en Madrid un comunicado conjunto aceptando el inicio de una negociación encaminada a la disminución de su presencia militar.

Las fórmulas para esta paulatina reducción no deben afectar al nivel general de la seguridad europea y occidental ni a los planes relativos al refuerzo militar norteamericano de la defensa de Europa si la Alianza fuese atacada.

Este enfoque europeo de la contribución española a la defensa occidental es un elemento esencial en la política de seguridad de mi Gobierno.

Por ello, el ingreso de España en la CEE modifica esencialmente la percepción política y popular de nuestra permanencia en la Alianza Atlántica. Una sociedad a la que vale la pena pertenecer —y en esto España es, sin duda, uno de los países más «europeístas» de los doce de la CEE— y que vale la pena defender.

Esto es un principio que no plantea dudas a mi Gobierno y tampoco a la mayoría del pueblo español, que sabe, como el de cualquier otro país, reconocer sus intereses.

La no incorporación a la organización militar integrada no es un elemento que vaya a significar merma alguna para la defensa colectiva europea y occidental, ni es tampoco una posición gratuitamente adoptada.

Una vez consolidada la permanencia de España en la Alianza se iniciarán consultas con los aliados para determinar los mecanismos necesarios para la coordinación del planeamiento defensivo español y del de la Alianza.

El Gobierno español no pretende un *status* privilegiado en el seno de la Alianza, pero estima que la situación geoestratégica española justifica una contribución a la defensa europea que responda también a sus propios intereses nacionales. La Alianza ha demostrado ser un elemento suficientemente flexible como para permitir que la contribución de cada uno de sus miembros se

adapte a sus propias características, y así lo señaló el propio secretario general, lord Carrington, en su reciente visita oficial a España.

Pienso que, consecuentemente, la permanencia de España en la Alianza sin su incorporación a la organización militar integrada podrá tener lugar sobre unas bases satisfactorias para el fin común de todos los países que formamos parte del Tratado, desembocando sobre una formulación genuinamente adaptada a las características españolas y que, por lo tanto, no será idéntica ni asimilable a la de ningún otro aliado.

Conclusión

Como final de esta exposición de la labor realizada durante estos tres últimos años por el Gobierno socialista, creo que se puede afirmar que en el ámbito de la política de seguridad y de defensa se ha realizado con éxito un gran esfuerzo de homogeneización con los países de la Europa occidental, a la que políticamente España se ha reintegrado plenamente tras su ingreso en la CEE el pasado 1 de enero.

Desde una perspectiva de política interior, se puede añadir que la consolidación de la democracia en España es ya un hecho irreversible, lo que sin duda favorece un proceso de normalización del debate político y, en el ámbito de las Fuerzas Armadas españolas, una dedicación exclusiva y plena hacia la puesta al día de su organización con el objetivo de que sean un instrumento eficaz dentro del marco de su misión constitucional: la defensa del territorio español siguiendo las directrices políticas marcadas por el Gobierno.

Preside toda esta política del Gobierno un eminente sentido de integración en Europa; una Europa que en su lento, pero constante, proceso de integración tiene que considerar, junto a los pilares económico, cultural-tecnológico y político, también el de su propia defensa.