

ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA EFICACIA DE LAS FUERZAS ARMADAS. SU REESTRUCTURACIÓN ANTE EL NUEVO ESCENARIO

Eliseo Pérez Gómez

Comandante del Ejército del Aire.

Concurrente del II Curso Estado Mayor de la ESFAS.

Introducción

El choque, anunciado por Mackinder, entre las talasocracias periféricas, basadas en el tráfico marítimo y las epirocracias euroasiáticas o civilizaciones continentales, lejos de desarrollarse según su vaticinio, dio la razón al almirante Mahan, quien había argumentado el triunfo de los postulados talasocráticos, basados en la libertad del comercio internacional, facilitada por la Marina mercante. Ésta sería la fuente y la base de la prosperidad y el poderío de una nación. Así la economía sería, una vez más, el principal instrumento de la política de defensa, y la Historia demostraría que la eficiencia y el desarrollo económicos conseguirían lo que la escalada armamentística no había conseguido durante los 40 años de guerra fría. No fue la amenaza nuclear sino el desafiante programa de «guerra de las galaxias» del presidente Reagan, el que propició el desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Basov, interpelado sobre el asunto por Chernenko (Premio Nobel de Física ruso), declaró que, si bien se conocía técnica y científicamente cómo contrarrestar el programa de Reagan, ello supondría la ruina de la URSS, desde el punto de vista económico. Pronto Gorbachov comprendió la situación e inició las reformas políticas y económicas para evitar el colapso y con ello, la desmembración de la URSS.

En un concepto genérico de seguridad global, su dimensión económica (relacionada con la cooperación al desarrollo, la reducción de desigualdades y, en definitiva, con la capacidad de acceder a los recursos y mercados para proporcionar bienestar social, infraestructuras, capacidad industrial y tecnológica, y en definitiva poder del Estado) es fundamental. Con una economía fuerte, un Estado puede hacer frente a otras amenazas derivadas de ese carácter multidimensional de la seguridad debido a su mayor disponibilidad presupuestaria: puede dar estabilidad política, social, medioambiental, lógicamente económica y también potencial militar.

Y siendo conscientes de que no sólo los gastos militares proporcionan seguridad, al menos, sí son utilizados genéricamente como una medida de ésta. Sin embargo, no siempre existe una correlación entre los gastos públicos asignados a la defensa y el producto resultante que es la seguridad. Y esto es así porque el coste siempre va unido a la eficacia o la eficiencia que, a su vez depende de otras variables como la capacidad tecnológica o de innovación de su industria de defensa, el modelo de reclutamiento, la

composición del presupuesto asignado (personal-material), la capacidad logística, la estructura organizativa, la priorización selectiva del armamento conforme al escenario creado, la supresión de duplicidades, el agrupamiento de servicios comunes, la potenciación de la acción conjunta, etc.

De esta forma, este trabajo estudiará algunos aspectos, extraídos mayoritariamente de las tres últimas Directivas de Defensa Nacional (DDN), para potenciar la eficacia y modernización de unas Fuerzas Armadas (que afronten los retos del siglo XXI, en un contexto de limitación presupuestaria).

Reducción del gasto militar tras la guerra fría

Desaparecida la inseguridad y la tensión que habían amenazado el mundo como consecuencia de la existencia de los dos bloques, se produce un descenso drástico del gasto en defensa que comienza en la segunda mitad de la década de los ochenta y que llega hasta nuestros días. Este descenso, que podemos interpretarlo como una tendencia al desarme o como un aumento de la eficiencia de las Fuerzas Armadas, obedece al final de la guerra fría y a la aplicación de políticas presupuestarias restrictivas.

España, tras realizar un gran esfuerzo en gastos militares en la década de los años cuarenta y principios de los cincuenta, redujo progresivamente su asignación a la defensa hasta mantener un gasto que apenas superaba el 3% del conjunto del gasto público, en la década de los años noventa. La razón hay que buscarla, igualmente, en un cambio del escenario geoestratégico y en la adopción de una nueva organización política y el desarrollo del «Estado del bienestar», que han obligado a desviar parte de gastos militares a otros capítulos. También, nuestras aspiraciones a integrar el grupo duro de países del euro han contribuido a una austeridad presupuestaria, que se ha reflejado en el gasto de defensa.

En este contexto económico han surgido las tres últimas DDN (1/92, 1/96 y 1/00), que pese a ser formuladas por gobiernos de diferente tendencia ideológica, mantienen una línea continuista en el establecimiento de los principales objetivos a conseguir:

- Consolidación de la presencia española en organizaciones internacionales de seguridad y defensa.
- Mejora de la eficacia de las Fuerzas Armadas mediante programas de modernización y profesionalización.
- Fomento de una «cultura de defensa» en la sociedad y el respaldo de ésta a la política de defensa del Gobierno.

Centrándonos en el segundo objetivo, éste es no sólo deseable sino también exigible en un momento histórico como el actual en el que deben ser conjugadas políticas presupuestarias restrictivas, para la consecución del «déficit cero» con un mayor esfuerzo militar, consecuencia de nuestros compromisos internacionales, derivados de nuestra participación en un marco de «seguridad compartida y defensa colectiva».

La consecución de la eficiencia deseada, pasa antes por modernizar el armamento, la organización, las estructuras, etc., y profesionalizar el personal para hacerlos intero-

perables con nuestros aliados; esto, por el contrario, exige mayores dotaciones presupuestarias que chocan con las exigencias de la política económica del Gobierno. Otras veces, sin embargo, su consecución sólo será cuestión de potenciar políticas de racionalización y optimización de recursos, como algunas de las aludidas en la Introducción.

Por tanto, para adecuarse a los nuevos presupuestos (el International Institute for Strategic Studies estimaba un descenso del gasto militar mundial de un 40% desde los años 1987 a 1996) y a los desafíos surgidos del nuevo planteamiento estratégico, las Fuerzas Armadas tienen que reestructurarse y cambiar como así lo ha hecho la industria militar, que ha reducido sus plantillas casi a la mitad y ha acometido un intenso proceso de fusiones, muy en consonancia con el sector civil. Y este cambio de las Fuerzas Armadas no sólo es exigido por el nuevo escenario sino que también es demandado por una población convencida de que la paz no puede conseguirse sin contar con ejércitos profesionales y eficaces, con industrias militares consolidadas y con organizaciones internacionales de seguridad y defensa que disuadan: si quieres la paz, prepara la guerra.

Siguiendo un símil económico, donde la eficiencia va unida a la maximización de productividad con una minimización de costes, su traducción a los ejércitos sería proporcionar la mayor capacidad de respuesta o seguridad a la sociedad a la que sirven con el presupuesto asignado.

Potenciación de la industria nacional de defensa

«El valor personal, el patriotismo, la habilidad estratégica, la oportunidad táctica siempre tendrán parte muy principal; pero mucho se expone a ser sojuzgado un país sin floreciente industria o en el que ésta no viva apercebida y en constante alerta y ejercicio, para utilizar y perfeccionar los últimos adelantos» José Almirante Torroella (1).

Este punto no pasó desapercibido a la DDN 1/92, que en su directriz sexta de «Desarrollo de la política de defensa» establece:

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

Si bien Fuerzas Armadas e industria de la defensa son dos entidades diferentes e independientes, sin embargo, su conexión en la DDN aludida y razones de carácter estratégico, aconsejan considerar el desarrollo de la industria nacional de defensa como potenciadora de la eficacia de las Fuerzas Armadas.

Atendiendo al propósito del tema y partiendo de una definición restrictiva de la industria de la defensa, ésta será aquella industria que proporciona sistemas y equipos usados

(1) ALMIRANTE TORROELLA, J.: *Diccionario Militar*. 1869.

para fines bélicos, excluyendo aquellos otros sectores que, si bien generan bienes y servicios para las Fuerzas Armadas, no son exclusivos de éstas (alimentación, vestuario, combustible, etc.).

La industria militar española se caracterizó hasta la década de los años ochenta, por su pequeña dimensión, su alta dependencia tecnológica del extranjero, una especialización poco sofisticada, basada en armamento ligero y un escaso esfuerzo en Investigación y Desarrollo (I+D). A partir de la mitad de los ochenta y como consecuencia de la Ley de Dotaciones Presupuestarias para la Inversión y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas (1982) y de los programas de compensaciones, la industria aumentó sus dimensiones, diversificó su producción e incorporó nuevas y avanzadas tecnologías (2).

Las razones motivadoras de que los gobiernos apliquen políticas para fomentar la industria nacional de defensa hay que buscarlas en:

- Su carácter estratégico, dado que garantizan la seguridad e independencia nacionales frente al exterior. Disponer de tecnología propia en un campo tan complejo, proporciona una superioridad cualitativa del armamento que hoy día es como decir superioridad militar y por tanto capacidad de disuasión.
- Motivaciones económicas. Siempre los grandes desarrollos innovadores en el campo de la defensa proporcionaron ventajosos retornos al sector civil. El fomento de la actividad industrial, la creación de empleo, el desarrollo regional o la competitividad no son tampoco ajenos a los gobiernos. Por otra parte, antes del actual proceso privatizador, la industria de la defensa era de propiedad pública, por lo que para fomentar aquella era necesario la existencia de adquisiciones previas por parte de las Fuerzas Armadas nacionales para favorecer posteriores exportaciones.
- Influencia internacional. Dado que el desarrollo de ciertos sistemas de armas, altamente sofisticados, sólo está al alcance de un «exclusivo club de Estados», su exportación se convierte, no sólo en una fuente de rentabilidad económica sino también en un instrumento de proyección política sobre los países receptores y de subordinación de éstos respecto a los productores.

Hoy, sin embargo, dadas las políticas privatizadoras ya enunciadas y el proceso de unificación política europeo, con una todavía incipiente política de defensa común, es imprescindible enmarcar la industria de defensa española dentro de la europea. Razones de supervivencia en un mercado globalizado como el actual y de interoperabilidad de nuestros sistemas de armas con los de nuestros aliados (por razones operativas y logísticas) aconsejan este aserto. Así, en este sentido, se han realizado importantes avances en los últimos años, como la creación de EADS, con la fusión de nuestra CASA con la alemana DASA y las francesas MATRA y Aerospatiale. También, es de destacar la participación de algunas de nuestras empresas en los proyectos estrella de la industria militar europea (EF-2000 y A-400N). Además así es visto desde el ámbito comunitario, donde en el Consejo Europeo de Helsinki (1999) se reconoció la necesidad de basar la fuerza militar en la capacidad industrial, luchando por conseguir una verdadera industria europea de defen-

(2) BARDAJÍ, R.: «De la industria de armas a una nueva industria de la defensa. (Algunas reflexiones sobre el caso español)», *Economistas* número 22. 1986.

sa ya que la actual situación es insostenible, caracterizada por la ineficiencia de la industria de defensa europea frente a la americana debido a la gran cantidad de proyectos rivales y a la existencia de múltiples cadenas de producción muy pequeñas.

Profesionalización de las Fuerzas Armadas

La reducción de presupuestos y el nuevo escenario estratégico surgido tras el final de la guerra fría, junto con el generalizado rechazo de las sociedades europeas al servicio militar obligatorio y una evolución demográfica a la baja del número de jóvenes en edad de prestación del servicio militar, están obligando a los gobiernos a una reestructuración de sus Fuerzas Armadas, tanto del modelo como del número de efectivos. Esto nos hace asistir a un proceso generalizado de reducción y profesionalización de los ejércitos para hacerlos más operativos, eficaces, móviles y técnicamente, mejor dotados. El objetivo, ya no es parar las divisiones acorazadas soviéticas en el Oder sino sofocar conflictos limitados de escala regional o participar en tareas de ayuda humanitaria u operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos.

En España, sus Fuerzas Armadas han seguido un proceso parejo durante la última década, desde esa declaración de intenciones de la DDN 1/92, donde se propone:

«... Alcanzar a medio plazo unas Fuerzas Armadas cualitativamente equiparables a las de nuestros aliados y cuantitativamente proporcionadas a nuestras disponibilidades demográficas y económicas... con una tasa de profesionalización situada en torno al 50%». También, en este sentido, la DDN 1/96 establece en su Preámbulo como las Fuerzas Armadas «... habrán de compensar su menor dimensión con una mejor preparación y una mayor operatividad...» En sus directrices para el desarrollo de la política de defensa, se propone que «se desarrollará un programa específico de profesionalización gradual de los efectivos de tropa y marinería y otro paralelo para la reducción de los efectivos de reemplazo...». Y ya cuando la profesionalización de las Fuerzas Armadas españolas es casi una realidad, la DDN 1/00 establece en sus líneas básicas «culminar la implantación y consolidar el modelo de Fuerzas Armadas profesionales, con especial atención a la formación y a la enseñanza...»

Si tuviéramos que resumir en una frase el nuevo modelo de Fuerzas Armadas del siglo XXI, sería «menos pero mejores y más eficaces» para afrontar los nuevos retos. Ello exigirá una mayor formación y especialización de los efectivos en un escenario cada vez más complejo, donde la revolución tecnológica experimentada durante los últimos años:

«... ha introducido importantes cambios en la forma de resolver las situaciones de crisis» (Ley 17/99).

Para ello, dicha Ley regula, entre otras cosas, el Nuevo Régimen del Personal Militar Profesional, determinando el número de efectivos, sus sistemas de acceso, de enseñanza, etc.

Entendido que la plena profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas es ya casi una realidad, su completo desarrollo no está exento de problemas desde el punto de vista de la eficacia, teniendo en cuenta las dotaciones presupuestarias actuales y los pro-

gramas estrella en los que el Ministerio de Defensa está empeñado (avión de combate EF-2000, fragatas F-100 y carros de combate *Leopard 2E*). Si como consecuencia de la implantación del modelo profesional, las asignaciones destinadas a gastos de personal aumentan y el presupuesto de Defensa no varía, quiere decir que los gastos de adquisición y sostenimiento del material se reducirán en la misma proporción. Si en la coyuntura actual esto no es posible debido a los compromisos contraídos de financiación de los programas antes aludidos implica que, o aumenta el presupuesto destinado a Defensa acorde con nuestro potencial económico e intereses geopolíticos, o se reduce el número de efectivos hasta un número que permita su financiación con el presupuesto actual (no se ignoran las posibles fuentes de financiación en estudio, entre ellas la de enajenación del patrimonio inmobiliario del Ministerio, pero el problema de la financiación de nuevos programas seguirá latente en el futuro y ya no habrá más patrimonio que enajenar). Lo que no sería admisible sería renunciar a sistemas y equipos modernos y tecnológicamente sofisticados, con un ejército profesional pues es la complejidad de dicho material una de las razones que justifica la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Un ejército profesional es menos eficaz si no dispone del armamento adecuado (3).

Modernización del armamento y de sus programas de obtención y mantenimiento

La modernización de los sistemas de armas de nuestras Fuerzas Armadas ha sido y es también una constante en las DDN, ya aludidas:

«Establecer una normativa para programar la obtención de armamentos, compatible con la de nuestros aliados, que permita optimizar las inversiones y programar las adquisiciones...» (1/92).

«Se revisarán los programas de obtención y modernización de los sistemas de armas en función de las necesidades operativas, y se establecerá el orden por el que deba acometerse cada uno de ellos» (1/96).

«Desarrollar los programas de modernización en curso y programar, desde una visión conjunta y de acuerdo con los criterios de prioridad que se señalen, las nuevas adquisiciones de equipos y sistemas de armas, interoperables entre los Ejércitos y con los de nuestros socios y aliados» (1/00).

Dos ideas principales resaltan en las DDN de cómo ha de realizarse esa modernización, para actuar con criterios de eficiencia:

- Los nuevos armamentos han de ser compatibles e interoperables con los de los otros ejércitos nacionales y con los de nuestros aliados. Esto se justifica por razones operativas y logísticas. El disponer de sistemas comunes favorece los intercambios y las operaciones combinadas (cada vez más demandadas, por nuestra incorporación en organizaciones internacionales de seguridad y defensa) y optimiza recursos de abastecimiento y mantenimiento.

(3) CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA, E., general: «Profesionalización de las Fuerzas Armadas», *Economistas* número 85.

- Se aplicarán criterios selectivos de prioridad en la adquisición de nuevos sistemas. Lógicamente esto habrá de hacerse (desde una perspectiva conjunta) teniendo en cuenta el nuevo escenario y soslayando los intereses específicos de cada ejército a favor de intereses nacionales superiores. De esta forma, no es extraño observar en el ámbito europeo una potenciación de los sistemas aeronáuticos, aeroespaciales de reconocimiento, electrónicos y de comunicaciones.

Por otra parte, el armamento a adquirir debe reunir las siguientes características para alcanzar la máxima eficacia:

- Superioridad tecnológica, en aras de conseguir un mayor rendimiento de los equipos y una mayor eficacia de los ejércitos, máxime si éstos son profesionales. Al igual que en el caso del personal, es preferible contar con pocos sistemas pero tecnológicamente sofisticados, que con muchos y obsoletos.
- Fomento de la industria nacional. Ya se esbozaron algunas razones anteriormente.
- Búsqueda de la racionalización y optimización de los recursos disponibles, buscando un punto de equilibrio entre inversión y sostenimiento (DDN 1/96) para mantener la capacidad de combate actual y potenciando la adecuación de la estructura logística según criterios de interoperabilidad de sistemas, métodos y procedimientos, eliminando duplicidades y agrupando servicios comunes (DDN 1/92 y 1/96).
- En línea con el punto anterior, potenciación de la venta de armamento retirado del servicio para nutrir los ejércitos de países en desarrollo y el progreso de programas de modernización de sistemas ya obsoletos.
- Y aplicación de reformas en los ámbitos de gestión y contratación que permitan su optimización (DDN 1/00). A este respecto, existe una preocupación por la reducción de los costes de aprovisionamiento (ante su crecimiento permanente) y mantener, a la vez, las mismas prestaciones. Así, se están desarrollando reformas (especialmente en el Reino Unido y en Estados Unidos) de los estándares militares y de la política de compras de defensa. Frente al modelo tradicional de aprovisionamiento militar, más preocupado por el rendimiento y las prestaciones de los sistemas adquiridos que por sus costes, la tendencia actual camina hacia el control de costes, generados en un mercado altamente restringido. Estas reformas tratan de aplicar a la industria militar los requerimientos y especificaciones civiles (más sensibles a los costes) así como los mismos procesos administrativos, de desarrollo y producción que en el resto de la economía (4).

Respecto al binomio personal-material, una moderna asignación de recursos recomienda, al menos, una paridad entre ambos porcentajes del presupuesto, siendo deseable, desde el punto de vista de la eficiencia, que los gastos destinados a la adquisición y sostenimiento de equipos y sistemas sean superiores a los de personal. La modernización de las Fuerzas Armadas debe pasar, no sólo por la profesionalización de sus efectivos sino también por una mejora del material empleado.

Por otro lado, todo este anhelo modernizador puede quedar en «papel mojado» si las medidas tomadas no van acompañadas de un incremento del gasto público destinado

(4) MOLAS GALLART, J.: «Los estándares y la reforma de la política de compras de defensa (*)», *Economistas* número 85. 2000.

a defensa. Mal se compagina un aumento de las misiones encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas derivadas, no sólo:

«... de las tradicionales misiones de disuasión y, en su caso, de defensa del territorio nacional... sino de su valor como instrumento de la acción exterior del Estado, de nuestra presencia en Europa y de cumplimiento de nuestros compromisos mediterráneo y atlántico» (DDN 1/00).

Con ser uno de los países de la Unión Europea con menor gasto militar, en términos comparativos.

Simplificación organizativa

Desde el punto de vista organizativo, era necesario racionalizar la organización y estructura de las Fuerzas Armadas para optimizar recursos. Ahí están el Plan Norte, el desarrollo de la estructura básica de los Ejércitos (Real Decreto 1.207/1989), el del Ejército del Aire (Orden Ministerial 192/1996 que modifica la Orden Ministerial 23/1991), la constitución de la estructura de mandos operativos de las Fuerzas Armadas (Real Decreto 1.250/1997). Sin embargo, el gran esfuerzo de reducción de efectivos, realizado durante los últimos años, (se ha pasado de 373.000 en 1984 a una provisión estimada entre 150.000 y 168.000, incluyendo cuadros de mando, para los próximos años) puede amenazar la operatividad de las Fuerzas Armadas, si éstas, además de cumplimentar las tradicionales misiones encomendadas, tienen que desarrollar otras nuevas como consecuencia de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea Occidental (UEO) y el futuro marco de seguridad y defensa europea.

Todo ello obliga a que continúen las reformas estructurales emprendidas, en el sentido de simplificar la organización y hacerla más ágil y flexible para:

«Dar una rápida y eficaz respuesta ante situaciones de crisis y la creciente participación nacional en las organizaciones de seguridad colectiva» (Real Decreto 1.250/1997). En este sentido, la DDN 1/92 formuló «Establecer la estructura y despliegue de nuestros Ejércitos de manera que se garantice eficazmente el empleo de los recursos asignados en las misiones que el Gobierno les encomiende...» y «Estructurar la defensa militar en una fuerza permanente, establecida en tiempo de paz, y una reserva movilizable...». También la DDN 1/00, en sus líneas básicas de política de defensa establece, como necesario «racionalizar la organización de la defensa, la estructura de las Fuerzas Armadas y las necesidades de infraestructuras para disponer, a corto plazo, de unos instrumentos que faciliten su administración, preparación y empleo.»

En este sentido van encaminados los estudios para la eliminación de la actual estructura de mandos territoriales y la creación de una organización basada en dos mandos; uno territorial, de naturaleza orgánico-administrativa, encargado de la preparación, administración y apoyo de las unidades encuadradas y otro operativo para el planeamiento, conducción y ejecución de las operaciones y el desarrollo de los ejercicios, que sean de su responsabilidad. De esta forma, se podría contar con el personal destinado en los

cuarteles generales de los antiguos mandos territoriales para las nuevas misiones y así optimizar los recursos e instalaciones «sobrantes». También aquí cabe la reordenación e incluso el cierre de aquellas unidades que no se consideren necesarias, según el nuevo planteamiento estratégico. «Eliminar duplicidades y agrupar servicios comunes» debe ser el objetivo prioritario para conseguir un esquema organizativo más eficiente, por encima de intereses partidistas y romanticismos anacrónicos.

Potenciación de la acción conjunta

También las DDN tratan la acción conjunta como un instrumento necesario para mejorar la eficacia de las Fuerzas Armadas. Así la DDN 1/96 propugnaba:

«Se potenciarán los sistemas conjuntos, en particular la capacidad de vigilancia estratégica, los sistemas de comunicaciones y la logística de transporte». Igualmente la DDN 1/00 establece «intensificar la acción conjunta como principio básico de actuación de las Fuerzas Armadas, integrando las capacidades específicas de los Ejércitos y de la Armada de la manera más eficiente posible.»

La DDN 1/96 parece mantener una concepción economicista, más preocupada por la racionalización y/o reducción presupuestaria que por los requisitos estratégicos que son los que deben determinar la estructura de la fuerza y la adquisición de material. Habría que matizar también qué se entiende por «sistemas conjuntos». Parece que se trata del armamento y los equipos pertenecientes a un «cuarto ejército», cuando en realidad son sistemas específicos, gestionados de una forma cooperativa para conseguir mayor eficacia. Por referirnos a alguno de los ejemplos aludidos, las plataformas aéreas de inteligencia son medios aéreos, operados y mantenidos por personal del Ejército del Aire, por más que el resultado de su trabajo sea explotado conjuntamente o que la financiación para su adquisición sea ajena al Ejército del Aire. Los *Hércules* que transportan personal del Ejército de Tierra a los Balcanes son medios aéreos, independientemente de que el servicio realizado sea en apoyo de aquél. Lo que sí se podría estudiar en este apartado, atendiendo a criterios de ahorro y racionalidad económica y a requisitos surgidos del actual escenario estratégico es, si la distribución actual del gasto militar entre los diferentes Ejércitos es la más eficiente y, si se aplican criterios selectivos para adquirir nuevos sistemas, desde una perspectiva conjunta y eficiente.

Por otra parte, la DDN 1/00, partiendo de una visión más operativa, concibe «lo conjunto» como integración en el sentido de:

«... mejorar los procedimientos para combinar las capacidades únicas y propias de cada Ejército al objeto de aumentar la eficiencia en el combate» (5).

Esta concepción es más tradicional y persigue el mismo objetivo que justifica en sí mismo «lo conjunto», la eficiencia. Todos los Ejércitos son necesarios pues ninguno puede ganar la guerra por sí sólo. Sólo una actuación integradora y cooperativa entre todos ellos aumentará su efectividad y traerá la victoria.

(5) MESTRE BAREA, C., coronel: «Uso y abuso de lo conjunto», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Marzo, 2000.

Existen, sin embargo, ciertas capacidades, servicios, cometidos, etc., que, no siendo únicos ni específicos de un ejército en concreto, son poseídos o desempeñados por todos ellos. Ciertas áreas como la enseñanza, la inteligencia (sólo la explotación, no la obtención), la gestión de personal, la infraestructura, etc., o determinadas especialidades relacionadas con la ofimática, informática, fotografía y cartografía, etc., podrían ser agrupadas (eliminando duplicidades), como un día lo fueron los Cuerpos Comunes. Planes como la creación del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) e incluso del famoso «Minipentágono» indican cuales son los derroteros actuales. Lo que no sería admisible en este contexto sería la creación de los centros aludidos sin eliminar los existentes de los respectivos Ejércitos. Lejos de reducir personal y ahorrar recursos, lo que haríamos sería aumentar las necesidades de los mismos.

Desde una perspectiva de seguridad compartida y defensa colectiva, entrando ya en el campo de «lo combinado», no sería extraño asistir, en un futuro próximo, a una especialización en la defensa, de tal forma que cada Estado miembro desarrollase y potenciase sólo aquellas capacidades militares que le fueran encomendadas, eliminando así duplicidades en los diferentes países. Algo se ha escrito sobre la posibilidad de ubicar en España el centro de entrenamiento de pilotos de combate de la Unión Europea o sobre el posible rol de transporte aéreo militar asignado a nuestro país.

La externalización

Como consecuencia de la desaparición del personal de reemplazo (muy numeroso y escasamente formado) y su sustitución por uno profesional (su número apenas llega a la cifra fijada en el dictamen de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado), más implicado en tareas técnicas y operativas, la realización de ciertos trabajos que antes eran desempeñados por los conscriptos, dentro de los acuartelamientos y bases militares, ahora son contratados a empresas civiles. La realización de servicios como el de limpieza, jardines, cocina, comedores, y últimamente incluso el de seguridad, por empresas civiles supone, una vez más, la transferencia de ventajosos retornos del sector de la defensa al sector civil.

Este proceso de externalización se ha ido imponiendo paulatinamente, además de por la reducción de personal aludida, también por presiones sociales que veían en la realización de estos servicios un menoscabo de la eficiencia del reclutamiento forzoso y, por tanto, una pérdida de tiempo para quienes prestaban dicho servicio.

Últimamente, dentro de un contexto internacional de liberalización de la economía, razones de eficiencia económica aconsejan al sector público liberar recursos y desprenderse de aquellas actividades que puede gestionar más eficientemente el sector privado. Si bien es cierto que la externalización produce un incremento de los costes del funcionamiento de las instalaciones militares, este incremento obvia los beneficios obtenidos, derivados de una mejor asignación de recursos y de un incremento de la eficacia de las Fuerzas Armadas.

Experiencias en el extranjero pueden ser ilustrativas de lo que puede depararnos el futuro. Empresas civiles ya están o van a estar presentes en actividades que hace unos años

eran exclusivamente de naturaleza militar: instrucción de pilotos de helicópteros militares en el Reino Unido; mantenimiento, en los primeros escalones, del EF-2000 en Alemania, Reino Unido e Italia; e incluso, apoyo de alerta temprana para entrenamiento de tripulaciones, como el caso de *Flight International Jet* (USA).

De la DDN 1/00 se puede extraer entre líneas una recomendación cuando establece en las líneas básicas de política de defensa:

«8.º... aplicando reformas en los ámbitos de gestión y contratación que permitan su optimización.»

Conclusiones

La reducción de los presupuestos de Defensa después de la guerra fría y el cambio de escenario estratégico resultante (que demanda una mayor sofisticación tecnológica del armamento y con ella un incremento constante de los costes) han llevado a revisar diferentes campos de las Fuerzas Armadas (desde el personal al material, pasando por la organización) al objeto de maximizar la eficiencia y el rendimiento de los Ejércitos, con las dotaciones presupuestarias asignadas.

Si bien hay reformas que podrían aplicarse con una mayor racionalización y optimización de los recursos disponibles, sin un coste adicional, existen otras, cuyo desarrollo no está exento de un incremento presupuestario, por otra parte, equiparable al de países de nuestro entorno. Nuestro potencial económico y nuestra presencia en el contexto internacional, acompañados de las exigencias de nuestros aliados a participar responsablemente en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa comunes, acabarán obligando a un incremento del gasto público en defensa. Sin embargo, todo ello deberá hacerse:

«... Adecuando los recursos presupuestarios para la modernización del armamento, material, equipo e infraestructura de las Fuerzas Armadas, a las exigencias de la política económica del Gobierno,...» (DDN 1/00).

Ya se dijo en la Introducción como la economía era una dimensión más, y muy importante, de ese concepto de seguridad global y, por tanto, como dijo don Antonio Maura en el año 1908:

«Ni puede seguirse verdadera política militar sin una Hacienda ordenada y firme. Cada déficit anual amontonado en el lamentable activo de la Deuda Pública, significa perder España la potencia de sustentar un regimiento y un acorazado. Restaurar la Hacienda era primordialísima necesidad para toda renovación de la vida nacional, y uno de sus aspectos significaba reestablecer la posibilidad de asiento para una política militar» (6).

(6) MAURA, A.: Discurso pronunciado en el Alcázar de Toledo, con motivo del Centenario de la Guerra de Independencia. 1908.