

Defensa nacional y fomento de las zonas rurales en Alemania

Prof. Dr. José Martínez, Universidad de Göttingen (Alemania)¹

1. Las fuerzas armadas alemanas – su presencia en el territorio nacional

Las fuerzas armadas alemanas (Bundeswehr) se encuentran ubicadas en prácticamente todo el territorio alemán, en concreto en 394 bases. Disponen de casi 1.500 propiedades en el país. Sólo la superficie de todas las propiedades abarca 263.000 hectáreas. Esto corresponde aproximadamente a la superficie de la provincia de Vizcaya.

2. De la omnipresencia a la presencia puntual – el desarrollo de las fuerzas armadas hasta 1990

Las fuerzas armadas alemanas se crearon sólo diez años después del final del Tercer Reich, en 1955. Esta decisión debe considerarse principalmente en el contexto de la Guerra Fría, en la que la República Federal de Alemania desempeñó un papel fundamental debido a su situación geográfica y a la historia de la Segunda Guerra Mundial. Las razones para la creación de unas fuerzas armadas fueron la posible formación de un frente dentro de Alemania en la frontera con la RDA en caso de una escalada del conflicto Este-Oeste, así como una posición más fuerte del joven Estado alemán dentro de la política internacional que requería un propio ejército. Por ello, la creación de unas fuerzas armadas propias ya fue reclamada por los políticos alemanes, especialmente por el canciller Adenauer, poco después de la fundación de la República Federal.

Dado que las estrategias de la OTAN de "predefensa" y posteriormente la llamada "respuesta flexible" preveían una rápida contraofensiva en el territorio del enemigo en caso de ataque, era necesaria una elevada presencia permanente de fuerzas armadas, así como de soldados aliados en la República Federal. Además, el compromiso de unos 500.000 soldados, que podrían aumentar hasta 1,3 millones en caso de operación, pretendía servir de elemento disuasorio en el conflicto con la Unión Soviética. Este número, prometido a la OTAN, se alcanzó ya unos diez años después de su fundación, lo que se debió principalmente a que numerosos antiguos miembros de la *Wehrmacht* fueron empleados en las fuerzas armadas. Además, en 1956 se introdujo el servicio militar obligatorio para todos los hombres

¹ Titular de la Cátedra de Derecho Agrario y Derecho Público, Director del Instituto de Derecho Agrario, Director del Instituto de Derecho Público, Miembro del Consejo Asesor Científico del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura.

de entre 18 y 45 años, lo que garantizaba un suministro constante de nuevos reclutas y tenía como objetivo proporcionar unas fuerzas armadas suficientes en caso de despliegue. Hasta la caída del comunismo, la tarea principal de las fuerzas armadas alemanas fue asegurar las fronteras del país y prevenir posibles peligros en casa, mientras que las misiones en el extranjero apenas se llevaban a cabo. Esto muestra la presencia -hasta la reunificación- extremadamente pronunciada de tropas militares y sus instalaciones de seguimiento en la República Federal y la consiguiente inmensa necesidad de espacio. Estas condiciones generales influyeron de forma decisiva en el emplazamiento de las distintas unidades en todo el territorio alemán, sobre todo en las zonas rurales. En la antigua RDA, la densidad militar era aún mayor debido al estacionamiento de soldados soviéticos.

Para las distintas ramas de las fuerzas armadas alemanas, la Segunda Guerra Mundial supuso una particularidad para el estacionamiento: numerosas instalaciones de cuarteles de la época del Tercer Reich, distribuidos en todo el territorio, pudieron seguir utilizándose. Por otra parte, a partir de finales de la década de 1950, se construyeron muchos emplazamientos de nueva planta porque el espacio existente ya no era suficiente.

A partir de los años 50, la ubicación de las nuevas bases de las fuerzas armadas alemanas se fijó por el criterio de idoneidad militar. Debido a la gran cantidad de terreno necesario y a los aspectos estratégicos del secreto, los lugares con una baja densidad de población, una alta cobertura forestal y un carácter globalmente agrícola eran especialmente adecuados para este fin. Dado que las aglomeraciones también debían ser protegidas en caso de ataque de la Unión Soviética, se cuestionaron sobre todo las ubicaciones en las zonas rurales. Debido a las estrategias de la OTAN mencionadas anteriormente, se produjo una concentración de bases en el área de la antigua zona fronteriza, así como en el norte de Alemania para la defensa marítima.

Sin embargo, a partir de los años 50, el estacionamiento de las fuerzas armadas fue también una medida de ordenación del territorio y desarrollo estructural de las zonas rurales. Se llegó a sostener que se podía lograr una reorganización de las zonas rurales mediante la ubicación de los cuarteles de las fuerzas armadas alemanas. Por lo tanto, las instalaciones de las fuerzas armadas deberían estar situadas, en la medida de lo posible, en "(...) lugares centrales más pequeños y como instrumento de planificación regional (...) puede contribuir

al apoyo y la mejora de la estructura económica local y estimular la economía. Contribuyen a reducir las disparidades en la República Federal de Alemania".

Ya en 1964, el entonces ministro de Defensa von Hassel señaló que las zonas estructuralmente débiles de la República Federal podrían reforzarse económicamente con la construcción de nuevas bases de las fuerzas armadas. En 1963, este objetivo se expuso en el primer informe de ordenación del territorio del Gobierno Federal. La estrategia de la OTAN llamada "respuesta flexible" permitió situar instalaciones en zonas más remotas debido a la movilidad y rapidez requeridas de las tropas.

Así pues, las instalaciones militares se concentraron esencialmente en ciudades pequeñas y medianas con un nivel medio de poder económico y financiero. Así en Baden-Württemberg el 61% de las bases estaban situadas fuera de las zonas densamente pobladas y el 80% de ellas se encontraban en zonas estructuralmente débiles.

Sobre todo, la estructura de las bases militares desempeñaba un papel importante en la selección de los emplazamientos: así, en las zonas más escasamente pobladas y de uso predominantemente agrícola, el difícil problema de la obtención de terrenos para fines militares podía resolverse de forma satisfactoria, mientras que esto no era así en las zonas urbanas debido. Numerosos municipios más pequeños también buscaron activamente la ubicación de las instalaciones de las fuerzas armadas debido a su mala situación económica. En muchos casos, las comunidades locales se caracterizaban por un bajo crecimiento, la lejanía del mercado, las escasas oportunidades de trabajo cualificado, las tendencias migratorias y el descenso de la población. El resultado era una dotación de infraestructuras económicas y sociales inferior a la media. Estos municipios se beneficiaron así del poder adquisitivo de los soldados y sus familias, y la demanda aseguró y asegura indirectamente puestos de trabajo, refuerza el comercio minorista y genera ingresos fiscales. Además, la población creció debido a la afluencia de familiares, y la industria de la construcción y el mercado de la vivienda se fortalecieron. Lo que se valoraba sobre todo era la demanda cíclicamente neutra, que siempre se mantenía constante independientemente de la situación económica. En la mayoría de los casos, el estacionamiento de tropas también facilitó el mercado de trabajo regional, ya que las unidades militares necesitaban empleados civiles, en su mayoría poco cualificados. El Libro Blanco oficial de las fuerzas armadas de 1985 también destacaba la función de las fuerzas armadas como importante empleador en

zonas estructuralmente débiles como la zona fronteriza con la RDA y la importancia de los soldados y empleados civiles para el comercio minorista en las comunidades con instalaciones militares.

Toda la orientación de las fuerzas armadas alemanas perdió su sentido con la caída del Telón de Acero. Las fuerzas armadas, especializadas en la defensa nacional, se vieron ahora rodeadas de Estados amigos. La plantilla de 500.000 hombres, cuya reducción a 420.000 puestos ya se había decidido en 1989, resultó ser demasiado elevada. En el marco de las negociaciones entre los dos Estados alemanes y las potencias ocupantes en 1990, se acordó una nueva reducción de las fuerzas armadas a 370.000 hombres para 1994.

Dado que la defensa nacional ya no era relevante como estrategia de la OTAN, durante este periodo se cerraron por primera vez bases en los antiguos estados federados, sobre todo en Hesse y Baja Sajonia. Sin embargo, al principio se evitaron los cierres a gran escala debido a repercusiones políticas regionales. La planificación de las infraestructuras y de las estaciones era "estructuralmente conservadora" para preservar el mayor número posible de propiedades, especialmente en las zonas rurales. Se puede hablar en este contexto de una "estrategia de evasión" en las zonas rurales.

Desde 1994 varias reformas, sobre todo el fin del servicio militar obligatorio, redujeron repetidamente el tamaño de las fuerzas armadas: ahora son 180.000 soldados, es decir solamente la tercera parte del número de soldados en la RFA al final de la guerra fría. Este procedimiento se enmarca por primera vez en el contexto del "mantenimiento de la paz", es decir, en la concentración de misiones en el extranjero, como en el conflicto de Kosovo. La defensa del territorio nacional se ha convertido actualmente en una función secundaria de las Fuerzas armadas alemanas. Se cerraron más bases. Sobre todo quedó claro que las preocupaciones económicas regionales pasaron a un segundo plano, ya que las zonas estructuralmente débiles también se vieron afectadas por los cierres. Es decir, con la reforma, las consideraciones de política estructural ya no fueron decisivas para el cierre de localidades, sino exclusivamente "argumentos militares y de gestión empresarial (costes de explotación, inversiones en infraestructuras)"

3. Ejército y ordenamiento territorial en zonas rurales

La adquisición de terrenos para fines de defensa está regulada por una serie de leyes. Sobre todo, la Ley de Adquisición de Tierras de 1957 garantiza una fácil adquisición de tierras por

parte de las fuerzas armadas, de modo que los propietarios pueden incluso ser expropiados. Existe además una cláusula de planificación regional, según la cual la selección y determinación de las zonas adecuadas debe hacerse "teniendo en cuenta los requisitos de la planificación regional, en particular los intereses agrícolas y económicos, así como las preocupaciones de desarrollo urbano y de conservación de la naturaleza relacionadas con el proyecto. La "eficacia espacial del Estado en el ámbito de la defensa nacional (...) de acuerdo con la Ley Federal de Ordenación del Territorio (...) debe corresponder a los aspectos e ideas de la planificación espacial". La Ley de Ordenación del Territorio también estipula que las necesidades de la defensa deben tenerse en cuenta en toda la planificación federal y provincial, lo que ha otorgado a los militares una posición fuerte en comparación con otras preocupaciones de planificación especializada. Desde principios de los años sesenta, los programas de ordenación del territorio y las leyes de los Länder abogaban, en general, por el emplazamiento de bases militares en las zonas rurales con el objetivo de mejorar las estructuras, esperando, entre otras cosas, que las tendencias migratorias fueran bajas y se creara empleo. De este modo, queda claro que las instalaciones militares se utilizaron deliberadamente como elemento de ordenación del territorio en relación con los aspectos económicos y que esto también se consagró en la legislación.

4. Funciones de la presencia de las fuerzas armadas en zonas rurales

a) El fomento económico de las zonas rurales

Las fuerzas armadas son consideradas como una "industria de emergencia" o un "salvavidas" para las zonas estructuralmente débiles. Por tanto, las regiones con una alta concentración de fuerzas armadas también dependen de las fuerzas armadas, ya que otras industrias no se ubican allí debido a las cargas relacionadas con las fuerzas armadas y por razones militares estratégicas.

La reestructuración de las fuerzas armadas ha sido un amargo golpe para las zonas rurales, ya que los cierres de cuarteles previstos afectan principalmente a localidades del campo. Los recortes no afectaron de forma homogénea a todo el país. Hubo zonas más afectadas que otras. La región de Schleswig- Holstein en el norte de Alemania por ejemplo tuvo que aceptar recortes especialmente profundos con la cancelación de ocho bases. El número de puestos de servicio por cada 1.000 habitantes se redujo de 9,2 a 5,4.

Para las zonas rurales, la presencia de las bases de las fuerzas armadas sigue siendo un importante factor para el desarrollo económico y la oferta de puestos de trabajo, lo que en última instancia determina decisivamente el futuro de una zona. Las fuerzas armadas son un factor especial en las zonas rurales que utilizan las infraestructuras y contrarrestan la migración.

En este contexto, la reducción de las tropas e incluso el abandono de los cuarteles suponen un gran reto para los municipios afectados, lo que requiere un considerable esfuerzo de planificación y financieros. Los municipios tienen sobre todo problemas en la planificación y el control del uso de las propiedades con fines de conexión, así como en la mitigación de los efectos sobre los puestos de trabajo y las empresas mediante la planificación general del desarrollo, el desarrollo económico o la promoción del turismo, suelen plantear dificultades porque ya apenas se dispone de fondos presupuestarios municipales y la estructura económica está poco desarrollada en muchos casos. Las provincias (o distritos en alemán) también tienen un interés original en esto porque son responsables del desarrollo económico e infraestructural uniforme en el área del distrito, además de los municipios que pertenecen al mismo.

Las decisiones para el actual concepto de estacionamiento se basan principalmente en los principios básicos de funcionalidad, costes, atractivo y presencia en la zona. Sin embargo, el Ministerio Federal de Defensa ha dejado claro, sin embargo, que apenas se han tenido en cuenta los aspectos de política regional. Sólo en casos muy aislados se ha decantado por una ubicación en una región económicamente periférica en lugar de otra, cuando ambas habrían sido igualmente adecuadas.

b) Función de identificación y aceptación

EL Ministerio Federal de Defensa subraya la necesidad de distribuir las instalaciones militares en todo el territorio nacional para evitar que se pierda la identificación de los soldados con su región, así como la solidaridad mutua de los ciudadanos y los soldados. Esta solidaridad se vive a diario en la asistencia administrativa mutua.

De acuerdo con el artículo 35 (1) de la Ley Fundamental, las autoridades federales y estatales se prestan asistencia administrativa mutua. Como parte del poder ejecutivo, las fuerzas armadas son una de las autoridades con derecho y obligación de prestar asistencia administrativa. Las fuerzas armadas pueden prestar asistencia administrativa en forma

técnica y logística, así como mediante el apoyo de personal. Ejemplos son la cesión de propiedades militares para su uso, la provisión de equipos y material o la "ayuda" de los miembros de las fuerzas armadas, como en los últimos tiempos en el alojamiento y la atención a los refugiados o el apoyo a las oficinas de salud y los hospitales civiles en el contexto de la crisis del Covid. EL apoyo prestado por las fuerzas armadas no debe tener la calidad de un despliegue, solo está permitido en virtud del derecho constitucional mientras no se utilice como medio del poder ejecutivo en relación con la invasión de los derechos fundamentales.

5. Subvenciones

Los municipios reciben subvenciones a través de ayudas financieras federales para la construcción de carreteras, escuelas, iglesias u otras instalaciones públicas necesarias para las instalaciones militares y las personas que viven y trabajan en ellas. Las asignaciones se basan en una clave fija según la dotación de personal de la instalación militar respectiva.

La Constitución alemana, la Ley Fundamental exige un compromiso financiero por parte del gobierno federal: El artículo 106 (8) de la Ley Fundamental prevé una compensación especial para los municipios que tengan que construir infraestructuras adicionales en el curso de la creación de emplazamientos de las fuerzas armadas. A la inversa, esto también se aplica al cierre de emplazamientos de las fuerzas armadas alemán porque, por ejemplo, las instalaciones creadas y ahora infrautilizadas provocan constantes costes de mantenimiento que ya no pueden cubrirse por falta de utilización. A este respecto, la disposición constitucional también contiene un "componente retrospectivo" en el caso de abandono de un emplazamiento, que exige una compensación económica del gobierno federal por dichas cargas.

Sin embargo, esta norma constitucional no se ha aplicado de forma exhaustiva hasta la fecha. En casos aislados, el gobierno federal ha realizado pagos de compensación a los municipios y provincias. Sin embargo, no hubo una compensación completa por todas las desventajas y daños causados por la reducción de las instalaciones militares de las fuerzas armadas.

6. Conclusión

En resumen, se puede afirmar: La distribución nacional de las instalaciones militares en Alemania se ha utilizado deliberadamente como medio de promoción regional. Por otro lado, al reducir el número de instalaciones militares, se ha hecho menos hincapié en los efectos económicos y regionales. Sin embargo, la cuestión de la aceptación de las fuerzas armadas ha tenido una importancia especial en estas decisiones, sobre todo por la gran ayuda prestada por las fuerzas armadas en las catástrofes naturales, en la acogida de refugiados y en la lucha contra la pandemia.

Bibliografía:

- Achilles, O. & Tegtmeier, I., Die verhinderte Konversion. Bundeswehr und Rüstungsindustrie auf neuen Wegen – am Beispiel einer Region. Kassel (Jenior & Pressler) (1993).
- Franck, K., Militärische Konversion im ländlichen Raum. Eine Fallstudie zur Planungskultur im nördlichen Schleswig-Holstein. Dissertation. Universität Rostock 2010
- Huck, B., (ed.): Abrüstung und Konversion. Politische Voraussetzungen und wirtschaftliche Folgen für die Bundesrepublik: 434-490. Frankfurt (Campus)
- Klüver, H, Bundeswehrstandorte im ländlichen Raum. Wirtschaftsgeographische Auswirkungen der Garnisonen Diepholz und Stadtallendorf. In: Marburger Geographische Schriften 107. Marburg (Marburger Geographische Gesellschaft), 1987
- Mempel, Markus, Stationierungskonzept der Bundeswehr trifft ländlichen Raum hart, in: Der Landkreis 11/2011, p. 55-57
- Müller, Laura, Bundeswehrreform und Konversion, Wiesbaden 2013
- Räumliche Wirkungsanalyse im Rahmen des Bundeswehrabzugs an fünf Standorten (in Baden-Württemberg): Räumliche Wirkungsanalyse im Rahmen des Bundeswehrabzugs an fünf Standorten (in Baden-Württemberg): https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/L%C3%A4ndlicher_Raum/Kurzfassung_Prognos_Wirkungsanalyse.pdf
- Schmidt, W., „Eine Garnison wäre eine feine Sache.“ Die Bundeswehr als Standortfaktor 1955 bis 1975. In: Schlemmer/Woller (ed.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Band 52: 357-442. München (Oldenburg) 2001
- Woodward, Rachel, Rural development and the restructuring of the defence estate: a preliminary investigation, Newcastle 1998