

CONGRESO DE HISTORIA DE LA DEFENSA

**FUERZAS ARMADAS Y
POLÍTICAS DE DEFENSA:
TRANSICIÓN Y
MODERNIZACIÓN**

II

*Isidro Sepúlveda
Sonia Alda (eds.)*



INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO - UNED
2007

© Copyright by
Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa
c/ Princesa 36
28008 Madrid
Teléfono: 91 7580011
Fax: 91 7580030

info@igm.uned.es
www.iugm.es

Madrid, 2007
ISBN: 987-84-608-0557-1
Depósito Legal: M-9295-2007

Maquetación e Impresión:
Reprografía Doppel, S.L.
c/ Bruselas 46 A - EURÓPOLIS
28232 Las Rozas (Madrid)
91 637 73 49
doppel@reprodoppel.com

COMUNICACIONES |

Índice |

I.	PARA UNA HISTORIA DE LA DEFENSA EN ESPAÑA	7
1.	La transición militar española, a la luz del modelo analítico imperativo-moral (I-M). <i>Prudencio García.</i>	9
2.	Herramientas de análisis: de la insuficiencia del enfoque presupuestario, una nueva definición del bien Defensa. <i>Antonio Vidal López.</i>	35
II.	POLÍTICAS DE DEFENSA	51
1.	La Ley de Defensa Nacional y las nuevas Fuerzas Armadas Españolas. <i>David Molina Rabadán.</i>	53
2.	El concepto de seguridad colectiva en los gobiernos democráticos españoles. <i>Beatriz Gutiérrez López.</i>	79
3.	La transformación de las Fuerzas Armadas: una cuestión de Estado en busca del consenso político. <i>Javier Saldaña Sagrado.</i>	103
4.	Una mirada hacia el futuro. La transformación de las Fuerzas Armadas Españolas. <i>Guillem Colom Piella.</i>	119
5.	Revolución estratégica y medios armados en España 1975-2005. <i>Enrique Mas Vayá.</i>	137
6.	La respuesta a los nuevos retos. Riesgos emergentes y transformación de las Fuerzas Armadas. <i>Domingo Aznar Jordán.</i>	161
7.	Defensa y misiones de paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas. <i>Elviro Aranda Álvarez</i>	197

8.	España y el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad. <i>Enrique Vega Fernández</i>	229
9.	Las consecuencias de la postmodernidad en la relación ejército-familia. <i>María Gómez Escarda.</i>	261
III.	MINISTERIO DE DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS	349
1.	Los servicios de Inteligencia en España, 1968-1977. <i>José Manuel Morán Rivero.</i>	283
2.	La contribución multifuncional de la Guardia Civil en las misiones de paz, 1991-2005. <i>Sonia Alda Mejías.</i>	317
3.	El ejército en Cataluña (1975-2005): Imagen pública de la institución militar y evolución de las fuerzas terrestres durante el período democrático. <i>Germán Segura García.</i>	335
4.	Transformación en la Armada. <i>José María Blanco Núñez.</i>	363
5.	Estudio de los aspirantes a militar profesional de tropa y marinería durante el periodo 1992-2000. Sistemas de selección. <i>Antonio Rodríguez Mongue.</i>	381
6.	De los "Provisionales" a la Reserva Voluntaria. Oficiales y suboficiales eventuales en las FAS españolas. <i>Francisco Díaz de Otazu Guerri.</i>	413
7.	Reservismo voluntario: un compromiso civil con la Defensa Nacional. <i>José Ignacio Meléndez García.</i>	437
8.	Las Fuerzas Armadas y la Universidad. <i>Sergio Sánchez Martínez.</i>	447
9.	Evolución de los tribunales de honor militares. <i>Vicente Juan Calafell Ferrá.</i>	463
10.	Programa de orientación laboral para militares temporales. <i>Juan Antonio Martínez Sánchez.</i>	489
11.	La industria militar en el cambio de paradigma tecno-económico. <i>Óscar Crespo Argibay y Joám Evans Pim.</i>	517
12.	La determinación del coste del armamento en España <i>Justo A- Huerta Barajas</i>	541
13.	El recurso financiero y la defensa militar en España. <i>Juan Perdices Mañas</i>	563

I. Para una Historia de la Defensa en España

1. La transición militar española, a la luz del modelo analítico imperativo-moral (I-M)

Prudencio García

PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DEL MODELO ANALÍTICO UTILIZADO

Durante largos años de investigación y análisis de los comportamientos militares en diversos lugares del mundo (tanto en nuestros trabajos para la ONU en América Central y nuestra propia investigación en el Cono Sur, como en nuestras intervenciones para la OTAN en los países ex comunistas de Europa Central y Oriental), hemos venido desarrollando y aplicando un determinado modelo analítico, de diseño propio: el *Modelo Imperativo-Moral* (I-M en designación abreviada)¹.

¹En su desempeño como jefe del área militar en la División de Derechos Humanos de ONUSAL (Misión de la ONU en El Salvador), y como investigador internacional en la CEH (Comisión de Esclarecimiento Histórico de la ONU sobre Guatemala), así

Haremos, en primer lugar, una breve pero imprescindible presentación de dicho modelo analítico, con sus definiciones y conceptos clave, para pasar inmediatamente –con ese modelo como riguroso instrumento de interpretación- al estudio de la Transición española en el ámbito militar y en el área de las relaciones Ejército-Sociedad.

El modelo I-M constituye un método o modelo analítico concebido para la investigación de fenómenos de notable importancia en el campo de la Sociología Militar y la Moral Militar. Modelo cuyos conceptos básicos, necesariamente resumidos, son los siguientes:

- **Limitación imperativa:** conjunto de normas de obligado cumplimiento (Constitución, leyes, ordenanzas, códigos y reglamentos), que regulan y *limitan imperativamente* el comportamiento de los ejércitos y de sus miembros.
- **Autolimitación moral:** conjunto de convicciones profundas que influyen en los comportamientos militares, procedentes de su formación, ideas y sentimientos, mediante los cuales los militares *autolimitan voluntariamente* sus actuaciones como resultado de su propia conciencia moral.
- **Concordancia imperativo-moral:** mayor o menor grado de coincidencia (total, suficiente, insuficiente o incluso inexistente) entre los contenidos de esas normas (lo imperativo) y de esas convicciones (lo moral). La realidad sociológica e histórica nos demuestra las catástrofes morales y sociales que se producen cuando esa concordancia no existe en grado suficiente, y más aun cuando, lejos de existir tal concordancia, se produce un agudo conflicto entre lo imperativo y lo moral.

como en sus cursos de Moral Militar y Sociología Militar impartidos a oficiales centroamericanos por encargo del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, de Ginebra, todos los trabajos aportados por el autor en tales tareas, igual que sus libros y su docencia, *se han basado siempre en la aplicación del presente modelo sociológico-militar (el modelo I-M) como instrumento analítico principal, aunque no único.* Así fue igualmente en sus trabajos de asesoramiento a las transiciones en Rusia, Rumania, Bulgaria, Hungría y República Checa.

En muy estrecha relación con esta concordancia o discordancia, los factores determinantes de los comportamientos militares en materia de democracia y derechos humanos son básicamente los siguientes:

Factores endógenos: Valores generados predominantemente por el propio Ejército, y de máxima incidencia sobre el comportamiento militar en materia de democracia y derechos humanos, en sus respectivas versiones correctas y degradadas, para bien y para mal. Tales valores son fundamentalmente los siguientes:

- **Disciplina.** Concepto correcto: *Disciplina estricta dentro de la ley*. Plena obediencia a las órdenes legales y nunca a las órdenes delictivas. El que obedece órdenes criminales resulta responsable de su ejecución, así como el superior que las ordenó.

Concepto degradado: *Obediencia debida*, ciega y robotizada, incluso a las órdenes criminales, quedando el subordinado exento de responsabilidad por los delitos cometidos en su ejecución.

- **Honor.** Concepto correcto: Honor militar inseparable de los derechos humanos y del respeto a la Constitución.

Concepto pervertido: Un sentido prácticamente inexistente del honor militar, que ignora o desprecia la democracia y los derechos humanos considerándose al margen de ambos, con la aberrante noción de que pueden cometerse todo tipo de excesos sin que ello afecte a algo tan etéreo como el honor.

- **Espíritu de cuerpo.** Concepto correcto: Alta exigencia moral y rechazo de la impunidad militar, pues ésta aniquila la moral de cualquier Ejército, según nos demuestra la experiencia de los numerosos casos registrados hasta hoy.

Concepto degenerado: Defensa corporativa de la institución para asegurar su impunidad, por grandes que sean los delitos de sus miembros. Esto propicia la reiteración de acciones antidemocráticas y violatorias de los derechos humanos, además de destruir el prestigio de la institución ante la sociedad y ante la comunidad internacional.

Factores exógenos: Son aquéllos que, generados fuera de la institución militar, inciden sin embargo sobre sus actitudes y comportamientos con muy variable intensidad. A su vez, pueden ser diferenciados en las dos categorías siguientes:

Vector social: conjunto de factores procedentes de la sociedad civil, capaces de incidir de diversas formas en todos o algunos de los conceptos anteriores, influyendo sobre el comportamiento militar.

Vector internacional: conjunto de factores procedentes de más allá de las fronteras propias, capaces de incidir igualmente, con mayor o menor intensidad, en las actitudes de las Fuerzas Armadas.

Tras esta esquemática exposición del instrumento analítico (el modelo I-M), pasemos a los hechos que configuraron ese fenómeno social que dimos en llamar la Transición, de tan intensa implicación sociológico-militar en el ámbito de las relaciones Ejército-Sociedad.

ESCENARIO MILITAR PREVIO A LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

Deficiente *limitación imperativa* y aún más deficiente *autolimitación moral*.

Las Fuerzas Armadas españolas de finales de 1975 no eran otras que las del recién fallecido dictador. La legislación vigente incluía elementos tan obsoletos y perniciosos como –entre otros- la “obediencia debida” (Código de Justicia Militar de 1945, art. 185, c. 12), configurando, por tanto, una deficiente *limitación imperativa*, válida para el Ejército de una dictadura, pues todas las dictaduras necesitan e imponen la obediencia debida a todo tipo de órdenes (dentro o fuera de la ley) como única forma de disciplina posible. Pero tal concepto de disciplina resultaba inadmisibile para las Fuerzas Armadas de una democracia, que exigen la disciplina estricta dentro de la legalidad, rechazando la obediencia a las órdenes situadas fuera de la ley.

En cuanto a las convicciones, un poderoso sector del Ejército, encabezado por altos mandos procedentes de la Guerra Civil o inmediatamente

posteriores a ella, venía manifestando reiteradamente, de muy diversas formas -declaraciones verbales, discursos oficiales, entrevistas de prensa- su postura favorable a una continuidad del mismo régimen político anterior, rechazando todo atisbo de pluralismo y de democracia, oponiéndose a la legalización de partidos y sindicatos, y sin tolerar prácticamente ningún otro cambio que no fuera la sustitución del antiguo jefe del Estado por su sucesor a título de rey, designado por el propio dictador.

En otras palabras: a la luz del modelo I-M, estas convicciones y preferencias, tan firmes y tan repetidamente expresadas, cargaban a ese poderoso sector militar con una autolimitación moral gravemente insuficiente, agudamente tarada en su contenido, y, sobre todo, fuertemente adversa para la implantación de la democracia en nuestro país. Resultaba demasiado claro que aquel sector militar no iba a ser capaz de *autolimitarse* cuando llegara el momento de establecer una democracia plural, incluidos partidos, sindicatos y una plena libertad de expresión, reunión y asociación.

Positivo *vector social* y favorable *vector internacional*

Pero frente a esta posición militar, continuista y antidemocrática, se alzaba –según el concepto definido en nuestro modelo- un vigoroso y positivo *vector social*: la sociedad española, suficientemente madura y desarrollada, con una extensa clase media surgida del intenso desarrollo económico de la década precedente, con neto predominio, por primera vez en nuestra historia, del sector industrial sobre el agrícola, con fuertes asociaciones profesionales activas y cada vez más presentes en la vida pública, con importantes fuerzas políticas y sindicales ya funcionando, aunque todavía se vieran obligadas a hacerlo en la clandestinidad. En otras palabras, allí estaban presentes todos los ingredientes básicos de lo que se llama “una sociedad civil”. Aquella de 1975 era ya una compleja sociedad cuya propia estructura y entramado social “pedían a gritos” –si se nos permite la expresión- la llegada de la democracia como único régimen posible para una sociedad de aquellas características, propias del mundo desarrollado occidental.

Por su parte, el rey Juan Carlos, ya desde su discurso de toma de posesión de la jefatura del Estado, manifestaba su propósito de convertirse en “*el rey de todos los españoles*”. Proclamación del monarca que la ultraderecha y el *bunker* militar no le perdonarían jamás, ya que, al incluir a

“todos” los españoles, incluía, por tanto, también a los españoles de izquierdas. Ello significaba un régimen democrático abierto a todas las fuerzas sociales, pero también abierto a “los enemigos” contra los que luchó aquel Ejército en la guerra civil. Todos estos factores –desde las características ya dichas del cuerpo social hasta la actitud de su cabeza visible como nuevo jefe del Estado- configuraban un *vector social* fuertemente favorable al establecimiento de un régimen democrático, exigencia que, ya en las décadas finales del siglo XX, una sociedad europea occidental como la española tenía el derecho –e incluso el deber- de reclamar.

A dicho *vector social* había que añadir otro factor no despreciable: un favorable *vector internacional*, constituido por la influencia de la Unión Europea, formada por una serie de países sólidamente democráticos, a cuyo conjunto –por geografía, historia y cultura- nos correspondía pertenecer. Por añadidura, dos de los tres últimos países europeos meridionales que todavía padecían dictaduras al comienzo de la década de los 70, Grecia y Portugal, ya se habían incorporado a la democracia, ambos en 1974. Ello, a la altura de 1975, situaba a España en la última posición de cola para el acceso al ámbito de la Europa democrática, lamentable situación *contra natura* que, obviamente, no podía tardar en llegar a su fin. En definitiva, por tanto, el *vector internacional* podía también considerarse como francamente favorable al proceso de democratización.

Pues bien: estos dos vectores, nacional e internacional, ambos favorables, empujaban a la sociedad española, desde dentro y desde fuera, hacia el tipo de régimen democrático que ineludiblemente correspondía a una nación europea occidental, que entraba en el último cuarto del siglo XX sin haber encontrado aún su correcta posición.

A su vez, y también a la luz de nuestro modelo I-M, ambos vectores, nacional e internacional, no podían por menos de ejercer una apreciable influencia sobre ciertos sectores del Ejército, influyendo en la actitud y expectativas de numerosos militares, ajenos al *bunker* irreductible antes citado. Se trataba, por tanto, de militares en su mayoría muy posteriores a la guerra civil que, sin ser entusiastas de la democracia, de la que por su educación todavía recelaban, tampoco eran radicalmente opuestos a su implantación.

Existencia de un mínimo grupo de escritores militares, que a lo largo de la pretransición (1967-76) contribuyeron a configurar una cierta ideología democrática en la década que precedió al verdadero proceso transicional

Hay que señalar que, en el terreno de las ideas, se fue produciendo la aportación de un grupúsculo –hay que subrayar que extremadamente reducido- de escritores militares que, ya durante la década anterior a la transición, y dentro de los estrechos cauces que permitía la ortodoxia de la época –actuando cada uno por su lado sin coordinación alguna, y soslayando con éxito variable la censura del propio Ejército-, fueron difundiendo, a través de sus publicaciones –desde el artículo periodístico hasta el ensayo sociológico- un apreciable bagaje de pensamiento militar democrático. La aportación de este grupo, por situarse en el plano de las ideas, sólo pudo ejercer una influencia positiva en la *autolimitación moral* de un cierto sector del Ejército: el de aquellos militares más sensibles en materia social, capaces de sentirse receptivos a aquellos conceptos y convicciones, entonces tan minoritarios en la institución

En cuanto al número, resulta obligado subrayar el hecho objetivo de la insignificancia numérica de dicho grupo y la escasa cuantía de su sector afín (sector militar que captaba la necesidad del cambio que inevitablemente se avecinaba), muy reducido en términos comparativos respecto al conjunto de la institución. Y el resto de ésta, es decir, la inmensa mayoría de ella, se hallaba dividida en otros dos grupos o sectores de mucha mayor magnitud: el poderoso sector antes mencionado, claramente adverso al cambio democrático, y el grupo o sector –el mayor de todos- formado por aquéllos que, sin comprometerse en ninguno de los dos sentidos (ni a favor ni en contra de dicho cambio democrático), permanecían a la expectativa, en espera del desarrollo de los hechos. Justo es reconocer que, dentro de este último grupo, surgirían después –cuando fueron necesarios- cierto número de leales servidores de la democracia, capaces de desempeñar importantes puestos militares con plena fidelidad a la Constitución.

PERSPECTIVAS PREVIAS SOBRE EL PROCESO TRANSICIONAL, A LA LUZ DEL MODELO IMPERATIVO-MORAL

En consecuencia, y a la vista de los factores hasta aquí expuestos, las perspectivas directamente derivadas de nuestro modelo I-M –a la altura de 1975- resultaban sumamente preocupantes, y podían resumirse así:

- a. Dada la fuerza del *vector social*, así como del *vector internacional*, ambos ya descritos y fuertemente favorables a la implantación democrática en España, la democracia aparecía como inevitable desenlace final, pero ello no garantizaba en absoluto un suave proceso de transición, pues tal proceso se veía fuertemente amenazado y podía verse coyunturalmente truncado. Sin embargo, la intensidad de esos dos vectores exógenos –internacional y social- permitían prever que, incluso si el proceso de transición se viera interrumpido en términos traumáticos, finalmente el sistema democrático acabaría imponiéndose, aunque pudiera resultar trágica y dolorosamente retrasada su implantación.
- b. Dadas, por otra parte, las ya citadas procedencia y características sociológicas de aquel Ejército español de 1975, era inevitable que en los años siguientes se producirían graves desajustes e incluso duros choques entre la muy deficiente *autolimitación moral* (convicciones intensamente antidemocráticas y graves recelos ante el pluralismo político y social, por parte de un numeroso y significativo sector militar) y la nueva *limitación imperativa* (nuevas leyes tendentes al establecimiento de la democracia y al reconocimiento del pluralismo y la libertad), dando lugar a una *aguda falta de concordancia imperativo-moral*. Característica señalada por nuestro modelo I-M como factor de muy alta peligrosidad para la convivencia democrática y uno de los más problemáticos en el transcurso de cualquier transición.
- c. En definitiva, el proceso español de transición a la democracia se presentaba en términos considerablemente difíciles y arriesgados, ofreciendo la práctica certeza de que se producirían intentos militares de interrumpirlo por la fuerza (una de las principales eventualidades previstas en nuestro modelo en caso de colapsar gravemente la *concordancia imperativo-moral*), existiendo, de hecho, la amenazadora posibilidad de un fracaso del proceso, a través de otro drama fratricida

que podría retrasarla históricamente, aunque finalmente no pudiera impedirla.

- d. Consideradas desde la vertiente civil-militar, las normas vigentes en 1975 establecían una muy deficiente *limitación imperativa* para el nacimiento de una sociedad democrática. Por una parte, elementos tales como una jurisdicción castrense excesivamente amplia, que incluía una serie de delitos impropios de tal jurisdicción, y que convertía en autoridad judicial militar al Capitán General de cada Región, con el Consejo Supremo de Justicia Militar como máxima instancia para los delitos militares, y sin ninguna autoridad judicial civil por encima de aquél. Igualmente, se hacía notar la total inexistencia legal del concepto básico de *subordinación del aparato militar al poder civil* (elemento clave de toda sociedad democrática). Tales factores configuraban una *limitación imperativa* gravemente deficitaria, incompatible con la legislación militar de una sociedad democrática.
- e. Sobre todo la vigencia, a la altura de 1975, del viejo Código de Justicia Militar de 1945 –entre otros factores de índole legal- establecía también una pésima *limitación imperativa* en cuanto a la disciplina del militar español: la obediencia ilimitada, cuyos mecanismos y hábitos de cumplimiento automático de todo tipo de órdenes, incluso las delictivas (al amparo de la “*eximente de obediencia debida*”, y con el desastroso artículo 185-12), constituían un factor netamente favorecedor del golpismo militar y de otra posible serie de delitos, máxime contra los derechos humanos, actuaciones que se ven inevitablemente favorecidas por las dictaduras en general².

² La persistencia de esta antigua eximente (tan nociva para la correcta disciplina exigible a los ejércitos de nuestro tiempo) nos hizo pedir por escrito, ya desde 1971, y **posteriormente en nuestro libro *Ejército: presente y futuro (Alianza, 1975)***, la implantación en nuestro orden jurídico del derecho y el deber de desobediencia legítima para las órdenes de evidente carácter delictivo, petición minuciosamente razonada por nuestra parte, pero que, obviamente, no fue atendida en absoluto en aquellas fechas. Finalmente, el recto concepto de disciplina (estricta dentro de la legalidad, pero nunca fuera de la ley) sería oficialmente asumida varios años después, ya bajo el régimen democrático, en las nuevas Reales Ordenanzas de 1978 (elaboradas por la correspondiente comisión militar), así como en el Código de

- f. El grado mayor o menor de *impunidad* (concepto de notable peso en nuestro modelo, como versión negativa de un corporativismo degradado) estaba llamado a ejercer un importante papel, para bien o para mal. Dada la gran probabilidad de actuaciones insurreccionales, pronosticadas como prácticamente inevitables por el modelo I-M, este mismo modelo pronosticaba igualmente otra conclusión ineludible: la certeza de que si los presumibles golpistas, después de posibles intentos fracasados, encontraban enfrente a un aparato judicial flojo y acomplejado, incapaz de aplicar la necesaria dureza, la noción de impunidad favorecería en grado sumo al golpismo antidemocrático y sus posibilidades de éxito futuro se verían peligrosamente incrementadas. Por el contrario, si se encontraban frente a una justicia sin complejos, capaz de juzgarlos con la obligada severidad, sus posibilidades de triunfo final se verían fuertemente disminuidas.

DESARROLLO DE LA TRANSICIÓN PROPIAMENTE DICHA

Primer choque traumático entre la nueva *limitación imperativa* y la vieja *autolimitación moral*: la denominada “Operación Galaxia” (17 de noviembre de 1978)

Los hechos –ahí está la historia de aquellos años- confirmaron este análisis de forma prácticamente total. En el otoño de 1978, el choque entre las viejas convicciones antidemocráticas del sector militar más duro (deficiente o nula *autolimitación moral*) y las nuevas leyes democráticas (nueva *limitación imperativa*), que ya habían producido la legalización de los partidos y sindicatos y las primeras elecciones democráticas, y que estaban terminando de producir la nueva Constitución (prevista para el mes siguiente), dieron lugar al primer intento importante de interrumpir por la fuerza de las armas la transición a la democracia. Fue la denominada “operación Galaxia” (por el nombre de la cafetería madrileña donde se reunían los conspiradores). Operación que se vio abortada el 17 de noviembre de 1978, apenas dos fechas antes de su ejecución y justo tres semanas antes del referéndum constitucional previsto para el 6 de diciembre. La información facilitada por

Justicia Militar reformado en 1980, y, finalmente, en el nuevo Código Penal Militar de 1985 (art. 21), actualmente vigente.

miembros inicialmente implicados en la conspiración permitió frustrar el intento muy poco antes de su puesta en ejecución.

La sentencia dictada por el Consejo de Guerra, varios meses después, declaraba hechos probados que el teniente coronel Tejero (de la Guardia Civil) y el capitán Inestrillas (de Infantería) prepararon una acción consistente –entre otros objetivos- en ocupar por sorpresa, con fuerzas a sus órdenes, el palacio de la Moncloa, capturando allí al presidente Adolfo Suárez y a su Gobierno en pleno, durante la celebración del Consejo de Ministros semanal. Posteriormente su propósito consistía en presentar al rey este hecho ya consumado, forzándole a emprender un giro político radical, abortando la todavía no nacida Constitución.

Corporativismo antidemocrático: práctica impunidad judicial para el golpismo

Después de declarar en su sentencia como “hechos probados” estos preparativos y otros aspectos de la conspiración (incluido su plan para la captura del gobierno y subsiguiente coacción al jefe del Estado), el tribunal militar condenaba a los dos cabecillas del intento a las increíbles penas de siete meses de prisión (Tejero) y seis meses y un día (Inestrillas).

En aquel preciso momento supimos que, de forma inexorable, estábamos abocados a sufrir otro u otros golpes de mucha mayor magnitud. Aquel comportamiento de unos jueces militares juzgando a unos compañeros por sus comportamientos golpistas, pero incapaces de castigarlos por su fuerte concordancia ideológica con ellos y por su viciado espíritu corporativo (factor conducente siempre a altos grados de impunidad) resultaba tan incompatible con la justicia como con el mantenimiento de aquella débil democracia que acababa de nacer. Aquella lenidad de la justicia militar encajaba de lleno en ese factor que nuestro modelo I-M señala como uno de los más directos generadores de golpismo militar –el alto grado de impunidad-, constituyendo una fuerte inyección de ánimo para otros golpistas, e incluso para los mismos, propiciando que volvieran a intentarlo a escala mucho mayor, como así fue en realidad.

Así, pues, la fracasada “operación Galaxia” tenía grandes probabilidades de convertirse en el simple anticipo de otro golpe de mayor entidad (el verdadero y definitivo), favorecido además por la peculiar

tradición, registrada en otros intentos golpistas de diversos países (Portugal, Chile, Argentina, incluso España en los años 30), consistente en el hecho de que una intentona fracasada antecede a un posterior golpe triunfante. Factor aun más incentivado, en este caso, por la raquítica sentencia ya mencionada, que abría las puertas a la conspiración del *bunker* militar antidemocrático, instándole a planear –al amparo de aquella impunidad- otra operación capaz de triturar la recién estrenada Constitución de 1978.

Segundo y dramático choque entre la nueva *limitación imperativa* y la vieja y degradada *autolimitación moral*: el “23-F” de 1981

En efecto, lo que tenía que llegar llegó, y en la tarde del día 23 de febrero de 1981 se producía el golpe de Estado que nuestro modelo I-M señalaba como absolutamente predecible. Como detalle muy significativo hay que recordar que, al frente de las fuerzas golpistas de la Guardia Civil que invadieron el Congreso de los Diputados, aparecía el mismo teniente coronel Tejero que ya encabezó el plan del frustrado proyecto anterior, subrayando así la penosa debilidad de aquella incipiente democracia que dos años antes no fue capaz de encarcelar eficazmente ni siquiera a aquéllos que pretendían aniquilarla, permitiéndoles –tras una insignificante privación de libertad- continuar su carrera militar activa, impunes y libres para nuevas conspiraciones contra la democracia y la paz.

Aquella irrupción de los golpistas en el Parlamento nos proporcionó a los españoles y al mundo dos imágenes perdurables y absolutamente contrapuestas. Dos de esas imágenes especiales, siempre muy pocas, que la memoria colectiva es capaz de seleccionar, elevándolas a la categoría de símbolos e incrustándolas, de forma impercedera, para bien o para mal, en esa inscripción en bronce que cada época salva y conserva para la historia, arrojando al olvido a tantas otras imágenes, miles de ellas, que no llegarán a trascender.

Una de esas imágenes perdurables fue la del jefe militar golpista. Brazo en alto, con la pistola a modo de batuta, tratando de dirigir el concierto de la historia en una dirección muy determinada: hacia atrás con ira. La imagen de la antidemocracia, de la anti-Constitución, de la anti-Europa, de la anti-convivencia civilizada en la discrepancia. La viva imagen de la extrema simplificación frente a la ineludible complejidad del mundo y de la sociedad.

La otra imagen indeleble, y vigorosamente opuesta a la anterior, fue la de la autoridad militar de fuerte convicción constitucional, admirable representante de la conciencia militar democrática. La figura físicamente frágil pero moralmente ciclópea del general Manuel Gutiérrez Mellado, vicepresidente del Gobierno para asuntos de la Defensa, alzándose desarmado frente a la directa amenaza de las armas que empuñaban los golpistas y avanzando frontalmente hacia su jefe momentos antes de iniciarse los disparos, constituyó una de esas imágenes dignas de pasar a la historia, como justa y necesaria respuesta frente a la penosa imagen anterior. Fue la digna figura que nos representó a todos aquellos militares que abominábamos del golpismo y que asumíamos la necesidad de una convivencia plural, capaz de evitar para siempre los horrores del pasado, frente a quienes volvían a situarnos al borde del abismo del enfrentamiento civil.

Con ello, el choque entre la *limitación imperativa* (el nuevo ordenamiento legal democrático) y la muy deficiente *autolimitación moral* (las viejas convicciones antidemocráticas del sector militar más reaccionario), es decir, la dramática falta de *concordancia imperativo-moral*, alcanzaba su punto culminante y su más alto grado de dramatismo, situando la transición al borde mismo del colapso y colocando a España en grave riesgo de conflicto civil, según el propio general Gutiérrez Mellado declaró.

Tres importantes hechos modificativos de la *limitación imperativa* y la *autolimitación moral* producidos entre ambos intentos golpistas de 1978 y 1981

Hay que recordar que, en el intervalo entre ambos intentos de golpe militar, el de noviembre de 1978 y el de febrero de 1981, habían ocurrido tres hechos altamente significativos respecto a la *autolimitación moral* y a la *limitación imperativa* del militar español. El primero fue la promulgación de la Constitución (27-12-1978), con toda su carga democrática y el establecimiento ya en su artículo 1 de sus “valores superiores” (libertad, pluralismo, igualdad ante la ley), que, como tales, debían nutrir toda la legislación civil y militar. Sus conceptos básicos y su implicación para las Fuerza Armadas –subordinación del aparato militar al poder civil, etcétera- configuraban una nueva filosofía (*autolimitación moral*)

de la función militar, además de una potente *limitación imperativa*, por tratarse de la ley fundamental del Estado democrático.

El segundo hecho, solamente un día después del anterior, fue la promulgación de las nuevas Reales Ordenanzas (28-12-1978), cuya elaboración, paralela a la del texto constitucional, venía efectuándose por la Comisión correspondiente desde tiempo atrás. El art. 34 de las citadas R.O. suprimía por primera vez en las Fuerzas Armadas españolas el principio de “obediencia debida” como obligación de cumplir todo tipo de órdenes, imponiendo el rechazo a las órdenes de carácter delictivo al establecer explícitamente que ningún militar está obligado a cumplirlas (tal como veníamos propugnando por escrito desde 1971). Ello modificaba la *limitación imperativa* (por tener las nuevas Ordenanzas rango de Ley), pero sobre todo modificaba la *autolimitación moral*, por ser las mismas Ordenanzas fundamentalmente un código ético –como lo fueron las antiguas-, sin perjuicio de su nuevo rango de ley.

El tercer hecho señalado fue la promulgación de la Ley Orgánica de Reforma del antiguo Código de Justicia Militar de 1945, efectuada el 6 de noviembre de 1980. En esta reforma se modificaron numerosos artículos del viejo Código, como el antiguo 185, c.12, que establecía la antigua eximente de obediencia debida, que quedó suprimida. En su lugar, el nuevo artículo correspondiente introducía un párrafo de nueva redacción (que reproducía la del artículo 34 de las nuevas Reales Ordenanzas), estableciendo que no existe obediencia debida para las órdenes constitutivas de delito, en particular contra la Constitución. Este importante precepto, al quedar instalado ya en el Código de Justicia Militar (y no sólo en las Ordenanzas), modificaba específicamente la limitación imperativa del militar español sin ninguna escapatoria posible. Acertadísimo y necesario cambio, que tuvo lugar en momento sumamente oportuno, ya que sólo tres meses y medio después se producía el golpe del 23 de febrero de 1981. Con ello, los participantes en ésta u otras acciones similares ya no podrían alegar obediencia a las autoridades militares golpistas, pues el nuevo Código reformado les impedía obedecer tales órdenes, por su evidente carácter delictivo y anticonstitucional.

En definitiva, estas tres piezas legales –Constitución, nuevas Reales Ordenanzas (ambas de 1978) y Reforma del Código de Justicia Militar (1980)- configuraron los importantes cambios de la autolimitación moral y de

la limitación imperativa que el militar español necesitaba perentoriamente en el difícil trance de la transición. Todo ello sin perjuicio de la posterior promulgación, cinco años después, del nuevo Código Penal Militar de 1985, que vino a ratificar plenamente, e incluso a reforzar, esta sustancial modificación -a la vez imperativa y moral-, al establecer en su art. 21 que la obediencia al superior no servirá como eximente, y ni siquiera como atenuante para el subordinado que obedezca una orden delictiva.

Por otra parte, la última instancia judicial ya no correspondía al Consejo Supremo de Justicia Militar sino al Tribunal Supremo, sometido a su vez a los dictámenes superiores del Tribunal Constitucional.

Juicio y sentencia a los golpistas del 23-F, en el marco de una nueva limitación imperativa y una nueva autolimitación moral

Por todo lo anterior, el juicio a los golpistas de febrero de 1981 tuvo lugar en un marco objetivamente diferente al del juicio de la “operación Galaxia”. Esta vez, a diferencia de entonces, los hechos se habían producido existiendo ya una Constitución, unas nuevas Reales Ordenanzas (ambas de 1978) y un Código de Justicia Militar profundamente reformado (1980). En otras palabras: esta vez el Ejército estaba regido por otra distinta limitación imperativa y por otra diferente autolimitación moral.

De hecho, la democracia española a la altura de 1981, aunque todavía floja e inexperta, se hallaba más fuerte que a la altura de noviembre de 1978, aunque sólo fuera por contar con los tres instrumentos legales que acabamos de mencionar. Para empezar, ante aquel Código recién reformado, ninguno de los golpistas podía alegar obediencia a sus superiores, ya que, frente a la ejecución de cualquier golpe de Estado, ningún militar estaba ya obligado a obedecer las órdenes procedentes de los jefes insurrectos, dado el carácter delictivo y anticonstitucional de tales órdenes. Y, si las obedecía, sería castigado como responsable penal de los delitos cometidos en su ejecución.

El Consejo Supremo de Justicia Militar juzgó a los imputados, imponiendo a sus máximos responsables unas sentencias de 30 años de prisión (máxima pena entonces prevista para tiempo de paz, y años después rebajada a 25 por reforma del Código que modificó dicho límite) tanto para el teniente coronel Tejero como para el teniente general Jaime Miláns, por el

delito de rebelión militar. A su vez, el general Alfonso Armada fue condenado inicialmente sólo a 6 años, pero el Tribunal Supremo elevó su condena al nivel máximo, por atribuirle también –como a los otros dos citados- un papel dirigente en la rebelión. Ello permitió comprobar el hecho de que el Tribunal Supremo se situaba realmente –de hecho y de derecho- por encima del Consejo Supremo de Justicia Militar (máxima instancia judicial anterior en el ámbito castrense). Con ello, el alto tribunal civil demostraba su capacidad de modificar las sentencias de la más alta instancia judicial militar entonces existente. Este hecho constituyó otra demostración efectiva –y muy necesaria en aquella coyuntura- de que la nueva *limitación imperativa* se imponía realmente sobre la antigua.³

En definitiva, el hecho de que los máximos responsables del golpe fracasado recibieran la pena máxima entonces vigente significó la demostración de que la democracia española, aunque joven e imperfecta, disponía ya de un aparato judicial capaz de castigar debidamente a los que intentaran derribarla, por muy alta que fuera su graduación militar.

Un caso paradigmático digno de especial atención: el teniente general Guillermo Quintana Lacaci, destacado participante en la tarea de abortar el intento golpista de 1981

Entre otros importantes jefes militares con mando, que, en número mayor del previsto por los golpistas, se opusieron a la acción anticonstitucional, cabe destacar al teniente general Guillermo Quintana Lacaci -muerto años después en atentado terrorista-, quien al producirse el golpe ejercía el mando de la capitanía general de la entonces Primera Región Militar, en la que radicaban las más potentes unidades del Ejército de Tierra, situadas en torno a la capital. En la tarde y noche del día 23, este general cursó sistemáticamente las órdenes oportunas para inmovilizar todas las unidades a su cargo, con objeto de frustrar el intento golpista del 23-F, impidiendo su triunfo en la capital, lo que supuso el fracaso de aquella rebelión militar y la continuación del proceso democrático que se pretendió interrumpir.

³ Años después se establecería la estructura de la Justicia Militar actualmente vigente, en la que dejó de existir el antiguo Consejo Supremo de Justicia Militar. En cambio, el actual Tribunal Supremo fue dotado de una Sala de lo Militar.

Sin embargo, es obligado hacer notar un dato revelador, que el citado general Quintana, cuatro días después del golpe, puso en conocimiento del recién nombrado ministro de Defensa, Alberto Oliart. Dato que éste hizo público, veinte años después, en conferencia pronunciada en la Real

Academia de la Historia y en un curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo que dirigió, ambos en 2001⁴. Este importante dato no es otro que la confesión del general al ministro, cuando éste le felicitó por su actuación antigolpista del día 23. El general le confesó que su actuación para detener el golpe fue motivada no precisamente por su fervor democrático, que confesaba no tener en absoluto, sino por su admiración y fidelidad a la figura del generalísimo Franco, cuya última voluntad –para él una orden ineludible-, dictada en su testamento, consistió en pedir a las Fuerzas Armadas que guardaran al nuevo jefe del Estado la misma obediencia y fidelidad que le tuvieron a él. “Yo obedezco al rey, pues así me lo ordenó Franco” –confesó el general ante el asombro del ministro-. “Si el rey me ordena entrar en el Congreso y ocupar Madrid, lo ocupo; si me manda parar el golpe, lo paro.” Dado que fue precisamente esta última la orden que recibió del rey, la cumplió. Hecho que resulta altamente significativo, para bien y para mal, y del que cabe extraer importantes –pero también inquietantes- conclusiones.

Y la principal conclusión resulta francamente preocupante a la luz de la Sociología Militar: la extrema peligrosidad de que los militares profesionales –máxime aquellos altos jefes que ejercen el mando de las más potentes unidades- carezcan de una sólida y bien configurada autolimitación moral, y que su actuación ante situaciones críticas tenga que depender de este tipo de fidelidades ad hominem, y no de una firme convicción democrática y constitucional. A la luz de nuestro modelo, la *autolimitación moral* del general Quintana Lacaci –deficientemente configurada- no le permitía actuar a través de unas firmes convicciones constitucionales y democráticas, sino a través de otros factores individuales de lealtad personal que hubieran podido arrastrarle a comportamientos anticonstitucionales y

⁴ Alberto Oliart: *Las Fuerzas Armadas en la transición política*, conferencia en la Real Academia de la Historia, Madrid, 21 de marzo de 2001, y curso *La transición política española y el papel de las Fuerzas Armadas*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Pontevedra, 10 de septiembre de 2001 (en ambas ocasiones el autor de este trabajo estuvo presente, como ponente del curso y como oyente de la conferencia).

antidemocráticos. Ello hubiera conducido al triunfo del golpe y al colapso de la transición, frustrando así los grandes esfuerzos que tantos españoles, en todos los ámbitos, veníamos realizando desde años atrás por establecer en España un régimen democrático y plural. Resultado dramático, incluso en el caso de que finalmente, años después, hubiera acabado prevaleciendo la democracia, tras soportar otro penoso ciclo dictatorial.

Progresivo robustecimiento de la democracia española, pese al acoso de la doble amenaza terrorista y golpista

La democracia española, en aquellos años primeros años de la década de los 80, todavía se hallaba gravemente amenazada desde un doble frente: el terrorismo (que evidenció su agresividad máxima en 1980, produciendo el mayor número de víctimas) y el golpismo ultraderechista (que señalaba precisamente al terrorismo como una de sus máximas motivaciones). Entre estas dos amenazas, el Ejército en su conjunto, sometido a tan dura prueba, fue capaz de acreditar el suficiente grado de serenidad y madurez como para impedir que ninguno de aquellos dos insidiosos factores le arrastrara al derribo de la democracia, a pesar de los esfuerzos del sector golpista, que nunca logró imponerse sobre el conjunto de la institución. Actuación bien diferente de la de tantos Ejércitos latinoamericanos, que –precisamente por aquellos años– mantenían sangrientas dictaduras militares, con el terrorismo como pretendida justificación.

Como ya hemos dicho, las sentencias a los golpistas del 23-F, aunque todavía insatisfactorias en algún aspecto, dejaban al menos establecido un precedente fundamental: la democracia contaba ya con un aparato judicial civil-militar capaz de hacer prevalecer su nueva *limitación imperativa*. En efecto, su aparato legal disponía ya de un sistema que incluía el Tribunal Supremo como instancia de casación, y que, ya desde la primera instancia –tribunal específicamente militar– había demostrado ser capaz de juzgar e imponer a los más altos jefes militares, incluidos los capitanes generales, las penas máximas previstas por el Código para tiempo de paz. El golpe de Estado ya no era un paso de riesgo despreciable, sino que tenía un elevado precio.

La democracia española había iniciado su duro aprendizaje: ya no era tan débil como dos o tres años atrás, ni tampoco iba a ser en el futuro tan inconsciente como para abandonarse pasivamente a las manos de sus ene-

migos, dejándose golpear sin una respuesta institucional digna y proporcionada para quienes pretendieran destruirla. Había terminado la impunidad para los golpistas, especialmente para los de más elevado nivel, y las deplorables sentencias de la Operación Galaxia no se volverían a repetir.

Nuevo y último intento de golpe militar, inmediatamente anterior al previsible resultado electoral de octubre de 1982

Aún así, la inercia golpista y la deficiente *autolimitación moral* de algunos dieron de sí todavía lo suficiente para un último episodio: el intento de golpe planeado para el día 27 de octubre de 1982 (el llamado “27-O”), víspera de las elecciones previstas para el día siguiente, domingo 28, que, según anunciaban todas las encuestas, darían un abultado triunfo al Partido Socialista, como así fue. Aquel inminente triunfo electoral de la izquierda, más de 40 años después de su derrota en los campos de batalla, era algo demasiado fuerte para algunos. Era un trago que ciertos ultrapatriotas no podían aguantar: una vez más su raquítica *autolimitación*, nutrida de convicciones de los años 30, no les impidió trazar su detallado plan para saltarse la *limitación imperativa* que les imponía la Constitución, las nuevas Ordenanzas y el reformado Código de Justicia Militar.

Afortunadamente, el intento golpista fue abortado veinticinco días antes de su ejecución. Toda la documentación preparatoria (unos 600 folios manuscritos, con caligrafías de distintas manos, en los que se pormenorizaba con gran detalle el desarrollo táctico del plan) cayó en manos de los servicios de información. Ello permitió detener, juzgar y sentenciar a tres de los implicados (dos coroneles y un teniente coronel), cuya participación en dichos documentos quedó pericialmente probada. Cada uno de ellos fue condenado a 12 años y un día de prisión. Un cuarto procesado quedó absuelto por falta de pruebas. Aquel fue el último juicio desarrollado en España en relación con golpes militares, y probablemente –esperémoslo así– quedará registrado para la posteridad como el último caso judicial del golpismo histórico español.

FACTORES QUE ACTUARON SOBRE LA *LIMITACIÓN IMPERATIVA* Y LA *AUTOLIMITACIÓN MORAL* EN LA PARTE FINAL DE LA TRANSICIÓN (1982-89)

Aunque algún autor, como Julio Busquets, situaba el final de la transición en la victoria socialista del 28 de octubre de 1982⁵, nosotros, con arreglo a nuestro modelo analítico, no podemos estar de acuerdo con esta valoración cronológica. Pues incluso reconociendo aquel hecho y aquella fecha como un importante hito del proceso transicional, nos resulta obligado señalar que, después de tal fecha, se dieron todavía acontecimientos y procesos de cambio que iban a contribuir intensamente a configurar la nueva *limitación imperativa* y la también nueva *autolimitación moral* del militar español.

A nuestro juicio, tales acontecimientos y procesos evolutivos fueron, entre otros, los siguientes:

- a) Juicio, condena y expulsión del Ejército, en 1983, de los implicados en el golpe de octubre de 1982, hecho que vino a ratificar la desaparición de la impunidad para los militares golpistas, fortaleciendo entre las convicciones (y por tanto en la *autolimitación moral*) de muchos militares la certeza, inexistente pocos años atrás, de que las intentonas golpistas serían en lo sucesivo seriamente castigadas y no benévolamente consideradas, en términos corporativos, por la justicia militar.
- b) Promulgación del nuevo Código Penal Militar de 1985 (otra importante pieza de la *limitación imperativa*), que, sustituyendo al Código de Justicia Militar ya reformado en 1980, creaba una nueva estructura judicial y jurisdiccional para las Fuerzas Armadas en España y –entre otros aspectos- endurecía todavía más la prohibición de obedecer órdenes delictivas, al preceptuar en su artículo 21 que la *obediencia debida* no podrá ser invocada «*ni como eximente ni como atenuante*» para quien cumpla órdenes situadas fuera de la ley. Con

⁵Julio Busquets, “Las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia: un análisis desde la experiencia española” en Prudencio García, *Doctrina Militar y relaciones Ejército-Sociedad*, ONUSAL (Misión de la ONU en El Salvador, División de Derechos Humanos), San Salvador, 1994, p. 188.

ello quedaba definitivamente rechazado el arcaico concepto de la obediencia prácticamente ciega a todas las órdenes –incluso a las delictivas-, sustituido por el nuevo y correcto concepto de obediencia sólo dentro de la ley, decisivo ingrediente de la nueva *limitación imperativa para el militar español*, y cuya implantación –como ya dijimos en nota anterior- veníamos propugnando por escrito desde 1971.

- c) Dos factores procedentes del *vector internacional*. El ingreso de España en la OTAN (referéndum de 1983) y en la Unión Europea (adhesión en 1985) fueron dos fuertes elementos de conexión de nuestra sociedad con nuestro entorno internacional democrático, factores ambos contribuyentes a una disminución de las hipotéticas posibilidades progolpistas y antidemocráticas que todavía pudieran subsistir. El ver a España aceptada e incorporada a ambas organizaciones occidentales, civil militar, y todo ello consumado bajo un gobierno socialista, supuso para las convicciones de no pocos militares una cierta ruptura de sus erróneos esquemas sobre la peligrosidad de un gobierno de izquierdas. Ello introdujo un cierto factor tranquilizador para dicho sector de la derecha militar, modificando en cierta medida sus convicciones y recelos al respecto, con favorable repercusión sobre su *autolimitación moral*.
- d) Una poderosa y favorable incidencia del *vector social* en la segunda mitad de los años 80. La muy positiva evolución económica y social registrada por la sociedad española en el quinquenio 1985-89 se tradujo en una creciente pérdida de aquel miedo a la democracia que caracterizaba a numerosos militares españoles, y que constituía una de las más graves taras de su deficiente *autolimitación moral*. Factor que se fue superando como consecuencia del progresivo desmontaje de aquellos falsos estereotipos ideológicos y antidemocráticos heredados de la dictadura (supuesta peligrosidad de la izquierda, supuestos propósitos colectivizadores, supuesta agresividad revolucionaria de los sindicatos, supuesta incapacidad de los españoles para la libertad, etc.), erróneos conceptos que fueron desmentidos por los hechos a medida que se desarrollaba, muy especialmente, la parte final de la transición. Principalmente aquel quinquenio 1985-89, caracterizado por un fuerte retroceso del terrorismo, una economía boyante, máximas ganancias de la banca, espectaculares beneficios bursátiles,

continuos *records* del PIB y de su tasa de crecimiento anual, gran moderación sindical, y todo ello bajo un gobierno socialista, sirvió para disipar definitivamente, en el espíritu de muchos militares, aquellos temores que se habían esgrimido como grandes espantajos, y que ahora se revelaban absolutamente injustificados. Esta constatación fáctica tan tranquilizadora, procedente del vector social, resultó, para numerosos militares ultraderechistas, más efectiva y más determinante para el cambio de su autolimitación moral (a la hora de disolver sus convicciones antidemocráticas) que todo el contenido aportado por el nuevo Código, las nuevas Ordenanzas y la propia Constitución.

- e) Desaparición –aunque tardía– del último factor residual heredado de la Guerra Civil y de la Guerra Fría. La desactivación del último residuo motivador de origen externo (que durante largas décadas había obsesionado al ultraderechismo militar español), se produjo en el otoño de 1989, procedente del *vector internacional*. El fulminante desplome, en escasas semanas, de todos los regímenes comunistas de Europa Central y Oriental supuso la desaparición de aquel viejo enemigo político y estratégico, aquél que fue considerado por el Ejército desde la guerra civil como su gran *enemigo natural*: el comunismo internacional. Desde entonces, ya ni siquiera era necesario salvar a España de la amenaza comunista. Con ello, incluso aquella vieja motivación, todavía tan viva en la década anterior (recuérdense las virulentas reacciones de altos jefes militares ante la legalización del PCE en 1977), se disolvía para siempre, privando de aquella vieja coartada a cualquier posible residuo del golpismo español. Ello supuso otro factor modificativo, aunque muy tardío, de la *autolimitación moral* del sector más ultraderechista, al despojarlo de otra de sus obsesiones que habían tarado su imaginario desde 50 años atrás: la persistente convicción (hoy inimaginable e incluso risible, pero largamente arraigada en aquel sector militar más recalcitrante) que durante tantas décadas mantuvo, entre sus convicciones, aquella creencia y aquel temor: la supuesta amenaza de que, bajo el descontrol de las libertades democráticas, el comunismo lograra en España aquello que no pudo conseguir en la Guerra Civil.

BALANCE SOCIOLOGICO-MILITAR DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA EN SU CONJUNTO, A LA LUZ DEL MODELO I-M

La transición militar española puede considerarse como una transición “canónica”, no precisamente en el sentido de “perfecta”, sino en el sentido de que en ella se dieron, para bien y para mal, todos y cada uno de los elementos y factores que caracterizan a las transiciones desde la perspectiva de los comportamientos militares para con la sociedad civil. Elementos y factores que, con mayor o menor intensidad, y con las peculiaridades correspondientes a cada caso, pueden considerarse *propios de las transiciones en general*. Entre tales factores, claramente visibles en nuestra transición, se incluyeron los siguientes:

- Aparición, dentro de la institución militar, de tres grupos caracterizados por sus actitudes frente al cambio democrático: los enemigos declarados de éste, los resueltos partidarios favorables a él (mucho más escasos), y los que permanecieron en situación ambigua y expectante (la inmensa mayoría de la institución), dispuestos a asumir la posición que finalmente prevaleciera. Característica normal y absolutamente común a todos los procesos institucionales de cambio que afectan profundamente a las convicciones, y que – inevitablemente- también se dio en nuestra transición.
- Graves insuficiencias de la vieja *limitación imperativa* (leyes procedentes de una larga dictadura) y aun más graves deficiencias de la *autolimitación moral* (formación adversa a la democracia, ignorancia del concepto de subordinación del aparato militar al poder civil, erróneo concepto de disciplina basado en la obediencia debida incluso a las órdenes delictivas, etc.).
- Falta de *concordancia imperativo-moral* en numerosos militares, es decir, fuertes choques entre la nueva *limitación imperativa* (procedente de las leyes democráticas) y la antigua *autolimitación moral* (procedente todavía de las viejas convicciones morales del antiguo régimen).
- Intentos de involución por la fuerza, derivados de esa falta de *concordancia*, es decir, del agudo choque entre las leyes democráticas de unos y las convicciones reaccionarias de otros. En el caso español

se produjeron los tres intentos golpistas ya señalados por su importancia (aparte de algunos intentos más, que fueron abortados en fases muy prematuras y mantenidos prácticamente al margen de la opinión pública).

- Considerable nivel de riesgo asumido. Habida cuenta del conjunto de hechos y procesos hasta aquí considerados, es obligado concluir que el riesgo efectivo que amenazó a la democracia española entre 1976 y 1982, en términos de probabilidad objetiva, ha de ser, en rigor, calificado como considerable. Aquella falta de *concordancia* entre la nueva *limitación imperativa* y la vieja, degradada y deficitaria *autolimitación moral* de un importante sector del Ejército, era suficientemente aguda como para hacer inevitable un preocupante nivel de confrontación en materia de convicciones morales, susceptible de conducir a la ruina de la transición.
- Influencia efectiva de las nociones opuestas de impunidad y de castigo. Este factor –también de carácter general en las transiciones– estuvo igualmente presente en la transición española, influyendo en el comportamiento de muchos. La escandalosamente mínima sentencia de la Operación Galaxia resultó venenosa para la democracia y favorecedora del golpismo, propiciando el intento siguiente (23-F). En cambio, la sentencia del 23-F, con sus penas máximas para los Principales imputados (pese a la flojedad o ausencia de otras condenas), contribuyó a disminuir grandemente el riesgo golpista, aunque sin suprimirlo por completo, pues todavía se gestó un grave intento posterior (27-O), abortado pero irrefutablemente demostrado, y finalmente resuelto también por vía judicial.
- Carencia –en muchos casos dramática por su alta peligrosidad– de esa sólida formación de base democrática que nuestro Ejército, obviamente, no había recibido jamás. Déficit formativo y moral que resultó especialmente ilustrativo en el caso del antes mencionado capitán general de Madrid, cuya correcta actuación antigolpista – como ya hemos visto– se debió, según precisión propia, a la más insospechada y peligrosa motivación personal de fidelidad al dictador, entendida –curiosamente– como obediencia debida a su sucesor.

- Constatación rotunda, a la luz de los hechos –y no sólo de las formulaciones teóricas-, de una imprescindible necesidad: la de que los militares profesionales, y muy especialmente aquellos altos jefes que mandan potentes unidades operativas, estén imbuidos de una sólida moral democrática y de un firme patriotismo constitucional, que los aleje no sólo de los planteamientos autoritarios y antidemocráticos, sino también que los sitúe por encima de fidelidades personalistas, que en momentos decisivos pueden conducir a la ruina de la democracia y la libertad.
- Gracias al conjunto ya señalado de factores favorables – Constitución, nuevas Reales Ordenanzas, reforma del Código, escritores militares defensores del cambio democrático, eficaz asistencia de otros militares que, sin ser escritores, ejercieron un fuerte papel de asesoramiento y leal apoyo a los sucesivos gobiernos democráticos, así como la actuación decidida, en momentos críticos, de importantes mandos a favor de la línea constitucional-, todo este conjunto de factores permitieron que, a la hora de diseñar y ejecutar el cambio político en España, tanto el rey -en su resuelto propósito de implantar la democracia- como las fuerzas civiles democráticas, pudieran contar con firmes apoyos dentro de las Fuerzas Armadas a lo largo de toda la transición. Apoyos suficientes para permitir, por un lado, neutralizar con éxito los casos de oposición frontal que se dieron en el estamento, y, por otro -logro fundamental-, conseguir de forma gradual la aceptación disciplinada del cambio político por la gran mayoría de la institución militar.
- Caso de no haberse dado en nuestras Fuerzas Armadas este conjunto de factores y conductas favorables -en el terreno de los hechos y en el de las ideas-, la ineludible democratización de nuestra sociedad hubiera terminado igualmente por llegar; pero lo hubiera hecho en medio de tremendos conflictos, sangrientos choques y graves sufrimientos que nuevamente, y para largos años, hubieran lastrado de odio la convivencia nacional. Afortunadamente, no sucedió así. Pero para ello fue necesaria la concurrencia de numerosos esfuerzos individuales dentro y fuera del ámbito castrense, y, sobre todo, fue necesario el disciplinado comportamiento –aunque con las destacadas excepciones ya señaladas- del conjunto de la institución militar.

- En definitiva, la transición española a la democracia, sin haber sido precisamente un “camino de rosas” en lo concerniente a las Fuerzas Armadas, sí que fue objetivamente -desde una perspectiva histórica y sociológica- bastante ejemplar, en términos comparativos con las trágicas experiencias –Guerra Civil incluida- que anteriores cambios sociopolíticos acarrearón a nuestra nación.

2. Herramientas de análisis de la insuficiencia del enfoque presupuestario, una nueva definición del bien Defensa

Antonio Vidal López

Lo consecuente siempre sobrevive de forma prevista a lo precedente. Pues no es como una enumeración de cosas independientes que sólo tiene lo determinado por la necesidad, sino una concatenación racional. Y del mismo modo que la realidad está ordenada armónicamente, así los sucesos revelan no una mera sucesión, sino cierta afinidad asombrosa.

Marco Aurelio Libro IV, 45

La presente comunicación pretende ser un puente a nivel teórico entre la ciencia económica y los estudios de seguridad y defensa, a un nivel

modesto. Que existe un terreno común a ambas materias es innegable¹, como lo es que el desarrollo de parte de las ciencias de la administración tienen su origen en buena parte en las necesidades militares, pero a nivel teórico la ciencia económica ha abandonado totalmente este área común limitándose poco más que a las cuestiones de gestión y presupuesto. Este hecho junto con la utilización de la ciencia económica dentro del debate político e ideológico entre comunismo y capitalismo a lo largo del siglo XX originó el abandono de ciertas parcelas por la Economía, con graves perjuicios en el desarrollo de las herramientas de análisis.

En la evaluación del impacto del Gasto en Defensa sobre la economía nacional se ha hecho un uso abusivo de ciertos índices analíticos, siendo el más extendido el ratio (indicador) Gasto Militar (GM) dividido por el PIB, considerando básicamente como GM el presupuesto militar con algunas partidas añadidas o deducidas. El presupuesto presenta la deficiencia inicial de no responder necesariamente a la realidad por tratarse de una previsión, un deseo que puede o no materializarse por muy diferentes razones y que en todo caso para un análisis histórico solo debería emplearse en los periodos no realizados. A ello se añade la esterilidad del presupuesto frente a la realidad, cuales son los niveles de disponibilidad reales de la Fuerza, su mantenimiento, su estado, su formación, el número de efectivos, el reclutamiento –si es o no fluido, si es escaso o inadecuado, si las campañas de captación son o no adecuadas-. A ello cabe sumarle otros aspectos extra-presupuestarios que son precisos conocer, la disponibilidad de medios, la capacidad de abastecimiento, propios la dependencia o independencia de actuación a nivel internacional y por último pero no menos importante la capacidad decisoria de actuación, ámbito este que ciertamente entra más en el ámbito político (y social) que en el meramente militar.

Este desarrollo práctico no encuentra sostén teórico real, apoyándose en términos de como *Bien Defensa*, con una definición poco clara y circunscrita a un ámbito restrictivo como el de la teoría de la elección pública (public choice) que se ciñe en exclusiva a sistemas “democráticos” en los cuales el “consumidor” –aquí deberíamos considerar más el término

¹ Sobre este particular el trabajo de Moodie (1989) Economía y seguridad presenta las conexiones entre ambos campos pese a estar lastrado por ciertos rasgos coyunturales y a ciertos aspectos discutibles.

ciudadano- expresa sus preferencias a través del voto político, o en su caso la elección de representantes. Este tipo de análisis y por extensión a la economía del bienestar, actualmente desacreditada en círculos académicos, pero no así en círculos políticos. Obviamente con ello se origina una profunda distorsión en el análisis de la realidad al encontrarnos en una situación paradójica por la cual el sistema político caracteriza al bien, su valoración depende de criterios agregados que no suponen elecciones racionales de los electores y la actuación y el entorno no parecen ser determinantes en la eficiencia del bien (Stiglitz, 1988)².

Se tratara en las paginas siguientes de verificar la definición del *Bien Defensa* en el ámbito de la economía, inicialmente comprobando la definición o definiciones vigentes, tanto a nivel explícito como implícito si se da el caso, y verificando su validez por contacto con la realidad a través de casos conocidos. Si esta definición no se reputara valida se planteara una definición alternativa, a un tiempo se fijara una definición del concepto de *valor económico* del bien para en trabajos posteriores plantearse su medición o evaluación –si no fuese cuantificable en forma directa-. Este planteamiento implica el reconocimiento de la existencia de ciertas limitaciones en el estado actual de la ciencia económica, pero si tal como indica Blaug:

“La economía también es, sin embargo una ciencia peculiar, (...), porque se dedica al estudio del comportamiento humano y, por tanto, invoca como “*causa de las cosas*” a las razones y motivos que mueven a los agentes humanos [se diferencia de otras ciencias sociales]..., porque en cierta medida, logra proporcionar teorías deductivas rigurosas sobre las acciones humanas, cosa que prácticamente no ocurre en otras ciencias del comportamiento.”³

Una de las proposiciones mas restrictivas de la ciencia económica, es la racionalidad del consumidor y el principio *ceteris paribus*⁴, ambos

² Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, 1988; Antoni Bosch, Barcelona, 1995, pp. 341-358

³ Mark Blaug, *La metodología de la economía*. Alianza, Madrid, 1985, pp. 11-12

⁴ Podría definirse como todo lo demás permanece constante, lo cual es por definición exactamente al contrario de lo que usualmente sucede en cuestiones de seguridad y defensa, donde cualquier cambio puede suponer una alteración importante, sino a nivel general si a nivel local. A este respecto Gómez (2000), considera ambos aspectos como meramente metodológicos, lo cual evidentemente facilita el análisis, pero

chocan frontalmente con la cuestión del *Bien Defensa*, ¿Cómo decide el consumidor la cantidad adecuada? A través de sus representantes dirían las tesis del *Public Choice*, obviamente esto no es cierto, el consumidor se presenta como un gran ignorante en estas cuestiones, valorando la Fuerza Armada (F.A.) mas por cuestiones políticas (F.A. golpista o retrogrado en unos casos, F.A. como fuerza ocupante en los ámbitos nacionalistas) y de índole practica (*¿para que sirve la F.A.?, mili no gracias*, por poner un ejemplo) que por su valor real, máxime cuando no existen medidas de valor adecuadas. En cuanto al principio *ceteris paribus*, tan caro a los economistas obviamente en la realidad nada permanece constante, todo se mueve permanentemente, y la posición relativa de los personas y organizaciones cambia constantemente, el tiempo aparece aquí plenamente laminando la validez de tal principio económico del cual se ha hecho un abuso reiterado. En el caso precisar una nueva definición esta se creara sobre las premisas y condiciones originadas por la realidad, validando la misma posteriormente. Sobre lo que aquí se sostiene hay un problema añadido, como señala Phelps⁵ “Ni la economía política positiva ni normativa son científicas en un aspecto. El problema reside en los obstáculos que plantea la verificación de las ideas.”. Es innegable que la economía es una ciencia no empírica, no hay posibilidad de efectuar experimentos reproducibles, pero eso no significa que no puedan verificarse las ideas si como sostiene Malthus⁶:

“Es una verdad establecida en filosofía que toda teoría correcta acaba siempre por hallar su confirmación experimental. Pero antes de ser probada, una teoría no puede ser honradamente presentada como probable, y menos aún como correcta, mientras todos los argumentos contra ella no hayan sido objetivamente sopesados y clara y contundentemente refutados.”

Así pues salvo considerar la verificación a través de la experimentación como camino único y exclusivo de la ciencia, es cosa inviable en buena parte de la ciencia económica diferente y es considerar experimental adicionalmente a aquello fruto de la experiencia, y no de la experimentación⁷. En el caso de considerarlo fruto de la experiencia, el

genera tales distorsiones que acaban anulando la veracidad-y con ello la validez- de cualquier planteamiento.

⁵ Phelps (1985,32)

⁶ Robert Malthus, *Primer ensayo sobre la población*, Alianza, Madrid, 2000, pp. 62-63.

⁷ A este respecto el diccionario de la lengua española de la RAE en su 21ª edición (1992) define *Experiencia* como “enseñanza que se adquiere con el uso, la practica o el

análisis de los hechos históricos, esto es la experiencia ajena, permitiría tanto enunciar principios y definiciones, como plantear teorías o hipótesis y proceder a su evaluación. Si se plantean nuevas definiciones, que constituyan la base de futuros trabajos, estas deberán estar razonadas y argumentadas⁸. Obviamente el uso de técnicas indirectas como las encuestas, permiten obtener una aproximación a la valoración del bien pero se muestra insuficiente por las razones antes señaladas de ignorancia del consumidor.

LA SITUACIÓN ACTUAL.

En los últimos años se han llevado a cabo algunos trabajos de interés sobre el análisis del presupuesto de defensa, podrían citarse básicamente el trabajo de Ignacio Cosidó, *El gasto militar. El presupuesto de*

vivir" y *Experimento* como "acción o efecto de experimentar o bien probar y examinar prácticamente la virtud y las propiedades de una cosa" esta última definición pone de manifiesto la dualidad misma del término.

⁸ Malthus (1798,62-63) formuló una de las más rotundas críticas a los mecanismos de análisis de la realidad cuando estos se constituyen en un fin en sí mismo:

"Quienes defienden el presente orden de cosas tiende a considerarla secta de filósofos especulativos, ora como grupo de insidiosos y astutos pícaros que predicán la benevolencia y trazan seductores cuadros de una sociedad más dichosa, tan sólo para poder destruir mejor las instituciones existentes y dejar campo libre a sus sagaces y ambiciosos proyectos, ora a irresponsables y alocados entusiastas cuyas necias especulaciones y absurdas paradojas no merecen la atención de ningún hombre razonable. Quienes sostienen la perfectibilidad del hombre y de la sociedad sienten a su vez, por el defensor de las instituciones presentes un desprecio no menos acusado. Le tildan de ser esclavo de los prejuicios más miserables y estrechos; le acusan defender los abusos de la sociedad actual únicamente para confirmar beneficiándose de ellos. Le describen, bien como un individuo que prostituye su inteligencia a sus intereses, bien como un desgraciado cuya capacidad mental no le permite alcanzar nada grande y noble ni ver más allá de sus narices y para quien están, evidentemente, vedadas las luminosas ideas de los benefactores de la humanidad. En este ambiente de enemistad, la causa de la verdad no puede menos que sufrir los argumentos de peso, por una parte y por otra, no tienen la posibilidad de ejercer la influencia que merecen. Cada uno prosigue con su propia teoría, sin preocuparse de enmendarla o mejorarla atendiendo a lo expuesto por sus contradictores."

*defensa en España (1982-1992)*⁹ y junto a este *Panorámica del presupuesto de defensa en España 1946-1996* de Francisco Pérez Muínelo,¹⁰ este último con un mayor ámbito temporal, pero con una menor extensión. Siendo ambos un excelentes trabajos, dada su vocación inicial, obvian el análisis de la defensa en sí ciñéndose al presupuesto de defensa sin entrar a valorar o analizar si la realización del mismo se adecua a los planteamientos publicitados por el ministerio de defensa y si la dotación de la misma es adecuada o no, así como si el entorno es el adecuado para implementar correctamente y con continuidad la tarea encomendada a las Fuerzas armadas. El trabajo de Cosidó hace hincapié en la teoría de los bienes públicos, considerando al bien defensa como uno de ellos, de hecho es común considerarlo como uno de los bienes públicos puros. Veamos brevemente esto.

BIENES PÚBLICOS: DEFINICIONES

Wonnacott¹¹ define bien público de la siguiente forma: “un bien (o servicio) beneficioso y cuyo disfrute no puede excluirse a la población, independientemente de quien pague por él”. La definición implica por un lado, la no exclusión en el “disfrute”, la posibilidad de carga asimétrica –no todos pagan, sea por el efecto Gorrón, sea por decisión del gobernante o sus delegados-, y por otro la implicación de una percepción positiva del “bien” que no es necesariamente cierta ni mucho menos objetiva, mas adelante justificare estos extremos.

Rosen¹² efectúa una definición indirecta señalando las características que adornan un bien público:

1. “El consumo de un **bien público puro** no presenta problemas de *rivalidad*. Esto significa que, una vez suministrado, el hecho de que

⁹ Ignacio Cosidó Gutiérrez, *El Gasto militar. El presupuesto de defensa en España (1982-1992)*, Eudema, Madrid, 1994.

¹⁰ Francisco Pérez Muniello, *Panorámica del presupuesto de defensa 1949-1996*, INCIPE, Madrid, 1996.

¹¹ Paul Wonnacott y Ronald Wonnacott, *Economía*, 2ª ed. McGraw Hill, Madrid, 1984, p. 917.

¹² Harvey S. Rosen, *Hacienda pública*, 5ª ed., McGraw Hill, Madrid, 2001, pp 57-66.

otra persona lo consuma tiene un coste adicional de recursos igual a cero”.

2. “Aunque no todo el mundo consuma la misma cantidad del bien , este consumo no tiene por qué ser valorado del mismo modo por todos. [...] Cuando se construye un nuevo sistema de misiles, los ciudadanos no tienen más remedio que consumir sus servicios. Para aquellos que creen que el sistema incrementa su seguridad su valor es positivo. Otros opinan que más misiles sólo conducen a carreras de armamentos, y disminuyen la seguridad nacional. Estos individuos valoran negativamente un misil adicional y estarían dispuestos a pagar para que no estuviera cerca”
3. “La calificación de bien público no tiene carácter absoluto; depende de las condiciones del mercado y del estado de la tecnología.”
4. “La posibilidad de *exclusión* se asocia a menudo con el concepto de bien público” Solo cuando el consumo del bien implica no rivalidad no cabe la exclusión.
5. “Ciertas cosas a las que no se considera normalmente como mercancías tienen características de bienes públicos.” Pone por ejemplo la honradez, la sinceridad.
6. “No necesariamente los bienes privados son provistos sólo por el sector privado.” El sector público provee también bienes privados en muchas ocasiones, y también hay bienes públicos suministrados por el sector privado como la caridad.
7. “La provisión de un bien no implica necesariamente que éste sea además *producido* por el sector público”.

Sigue señalando las características para una provisión eficiente del bien público, y señala que “la provisión eficiente de un bien público requiere que la suma de las valoraciones marginales individuales respecto a la última unidad sea exactamente igual al coste marginal [de esa última unidad]”. Aquí se introduce un concepto nuevo, como se hace la valoración del bien, y más importante aún, ¿es la misma en cada momento y situación? Volveremos sobre ello pues se trata de los puntos básicos que condicionan el concepto del Bien Público Defensa. Por último Rosen dice:

“Si hay algún servicio que resulta especialmente idóneo para la provisión pública es la defensa nacional. Su consumo es en gran medida no-

rival; difícilmente puede uno imaginarse como podría ser provisto por el mercado privado.”¹³

Posteriormente trata del presupuesto de defensa de los EUA, y su peso en relación al PIB, para concluir que es ampliamente considerado el hecho de que la defensa nacional es una función propia del estado, pero que su provisión adecuada implica la adquisición de bienes de capital ordinarios (automóviles, viviendas, mobiliarios...) como específicos (sistemas de armas, municiones...) y continua con la actuación del DoD como intermediario en la adquisición de equipos y en el tratamiento con los productores de un mercado restringido y no competitivo como es el del armamento, así como sus enormes costes de I+D.

Allan¹⁴ Señala que el mercado funciona en base a dos principios, el de exclusión, si no se paga no se obtiene, y el de preferencia revelada, el mercado funciona en base a los hábitos de compra y los precios corrientes constituyen información para los que en ellos operan, reconociendo que estos dos principios no son aplicables a todos los bienes. Define dos tipos de bienes suministrados por el estado, los llama bienes sociales y bienes meritorios. *Bienes sociales* son aquellos suministrados por el estado por su carácter de consumo conjunto (defensa nacional, justicia, alumbrado, limpieza...), no excluyentes. *Bienes meritorios* son bienes suministrados por el estado ante la ignorancia de los posibles consumidores respecto de sus beneficios y la presencia de externalidades (sanidad, educación, zumo de naranja), contemplando a la vez bienes demeritorios como los cigarrillos.¹⁵ En cuanto a la defensa nacional “Si una persona en un país está defendida del peligro de invasión, lo están todas las demás, existe pues una conjunción absoluta.”, se supone aquí que no hay diferenciación alguna de la defensa para todos los habitantes del país. Concluye señalando que los bienes sociales (podemos identificarlos con los bienes públicos puros) poseen 3 características definidas:

1. Consumo conjunto

¹³ Rosen, *Op. Cit.*, p. 69

¹⁴ Charles M. Allan, *La teoría de la tributación*, Alianza, Madrid, 1974, pp. 16-20

¹⁵ El texto de Allan (1971) posee una visión sumamente restrictiva en los ejemplos que da, pero la diferenciación respecto al concepto cerrado de bienes públicos como puros o impuros no deja de ajustarse más a la realidad, a pesar de ciertas carencias.

2. Costes y beneficios de la producción y el consumo se producen en momentos temporales diferentes, y en ocasiones la naturaleza de los beneficios no puede ser completamente entendida.
3. Falta de una percepción correcta del valor (da como ejemplo la educación)

Siguiendo con esta pequeña exposición de conceptos respecto a los bienes públicos vayamos pues a la definición aportada por Stiglitz:

“...bienes públicos puros, [son aquellos] que tienen dos propiedades básicas: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute sus ventajas. Formalmente el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un coste marginal nulo. No cuesta mas defender a un país de un millón y una persona que defender a uno de un millón”¹⁶

Este concepto en su primera mitad podría ser aceptable (no entremos aún en ello), pero el ejemplo adjunto posee implicaciones diferentes, hablar de defender el país implica varias cosas, conocer el país, según su situación geográfica, sociedad, medios económicos y sociales, el coste de defender un país a de 1 millón de habitantes, puede ser muy diferente de defender uno con la misma población, no cabe aquí señalar que la frase final habla del mismo país con un habitante mas. La definición y ejemplo propuestos por Stiglitz ejemplifican de manera perfecta la falta de verosimilitud en la concepción de las necesidades y especificidades de la defensa respecto al a economía.

Continuemos:

“En segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público. (...) Si nuestra política de defensa nacional consigue evitar un ataque de otro país, todos nos beneficiamos; no es posible excluir a ninguna persona de estos beneficios.”

Si además de esto aceptamos que el mercado no abastece en absoluto o en cantidad adecuada la provisión de bienes públicos, con ello el estado aparece como proveedor último y único de estos bienes según Stiglitz.

¹⁶ Stiglitz, *Op. Cit*, pp. 78-84

Asimismo si se apuntala esta definición en el marco de una economía mixta¹⁷, en la cual las causas de la incapacidad del estado tienen su origen en la información limitada que origina imprevisibilidad, el control limitado de las empresas privadas propio a las economías occidentales, así como el control limitado de las burocracias junto a las limitaciones impuestas por los procesos políticos (electorales), vienen a derivar en un estado limitado. Asimismo define en forma indirecta al Estado a través de la legitimidad de las decisiones emanadas de los procesos electorales y de la posesión de derechos de coerción de los que carecen otras entidades.

Stiglitz no se detiene aquí dedica un capítulo (el 12) completo al análisis de la defensa¹⁸, se inicia con los datos de los presupuestos y la aplicación del archiconocido ratio gasto sobre PIB. “La defensa es uno de los pocos ejemplos de bien público puro”¹⁹, señala Stiglitz, pero simultáneamente reconoce la imposibilidad de aplicar la el análisis de la teoría de los bienes públicos:

“Casi ninguno de nosotros sabe cuánta protección adicional, se compra gastando una peseta más en defensa, por lo que debemos recurrir a expertos militares para que valoren los beneficios que representaría un aumento del gasto militar. Pero los expertos tienen propensión natural a favorecer todo aumento del gasto en los servicios de los que son responsables. (...) Y sin embargo, de esta cifra podría depender la supervivencia de una nación y de una forma de vida, a los que difícilmente podrían asignarse valores monetarios.”²⁰

No deja de resultar sorprendente esto, por un lado se trata de un bien público puro, pero no podemos analizarlo empleando dicha teoría, por otro lado carecemos de capacidad –al menos la mayor parte de la sociedad para analizar y valorar dicho “bien”, y si a ello le sumamos el sistema de elección y legitimación del estado, las bases mismas de la teoría del bienestar social y de la elección pública se van al suelo por su propia incoherencia interna, no digamos la racionalidad de los electores y sus decisiones, adoptadas sobre bases informativas tan escasas como pueden implicar un

¹⁷ *Ibid.*, pp. 12-19

¹⁸ *Ibid.*, pp. 341-358

¹⁹ *Ibid.*, p. 344

²⁰ *Ibid.*, p. 344

pleno desconocimiento de aquello que se decide. Sigamos con Stiglitz para volver después sobre esto. Prosigue con el tratamiento de la organización de la defensa, la adquisición de materiales –y su falta de competitividad- los costes de oportunidad del servicio militar obligatorio o voluntario. El problema de su análisis vuelve a radicar en la falta de contacto con la realidad y la aplicación de criterios anticuados más que realistas (en un sentido de apego a la realidad) a un entorno de gran relatividad como es el de la defensa. Al referir la cantidad de defensa suficiente echa mano del socorrido y falaz ejemplo de cañones o mantequilla. En referencia a lo que constituiría el tema estrella en cuanto a la concepción del bien defensa, la disuasión, plantea el problema de la conducta del “enemigo” confundiendo como es común volumen de gasto con capacidad y eficiencia, señalando las posibles aportaciones de la teoría de juegos y que los economistas tienen poco que decir en cuestiones de disuasión, a la vez que reconoce que las respuestas pueden ser no racionales (pone como ejemplo del conflicto EUA-URSS).

“Debido en gran parte a la enorme importancia que tienen estas respuestas en el momento de evaluar las ventajas que reportan las diferentes políticas de defensa posibles, los economistas sólo han hecho una reducida aportación al debate sobre la cantidad que se considera suficiente en materia de gastos de defensa.”²¹

Por último Benjamín Zycher propone la siguiente definición:

“La defensa Nacional es un bien público. Eso significa dos cosas. En primer lugar, el consumo del bien por parte de una persona no reduce la cantidad disponible para el consumo de otras (...) En segundo lugar, los beneficios que deriva una persona de un bien público no dependen de cuánto contribuya esa persona para proporcionarlo. Todo el mundo se beneficia, quizá en diferentes cantidades, de la defensa nacional, incluidos aquellos que no pagan impuestos. Una vez el gobierno organiza los recursos para la defensa nacional, defiende necesariamente a todos los residentes contra los extranjeros”²².

²¹ *Ibid.*, p. 357.

²² Benjamín Zycher, *Defensa en Enciclopedia fortune de economía* dirigida por David Henderson, Folio, Barcelona, 1988

Esta definición podría ser suscrita de manera amplia y aceptada de forma general:

“Cada persona proporcionará defensa hasta que los beneficios adicionales igualen para él los costes marginales. Pero, para la seguridad como un conjunto –es decir, para todos los individuos-, los beneficios adicionales exceden los costes marginales.”

En el mismo artículo prosigue señalando el mecanismo por el cual la imposición sufraga el gasto, la teoría de las alianzas como bien público, y finalmente señala la actividad del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD) como centralizador de las actuaciones económicas de las distintas ramas de la actividad militar estadounidense.

Zycher no define en ningún momento el Bien Defensa, abre más puertas de las que cierra. Aunque durante su escrito acaba identificando Defensa Nacional con las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América en este caso.

¿Qué debemos entender por defensa nacional? ¿Es un sinónimo del Bien Defensa? ¿Existe realmente dicho bien? Y si es así ¿Encaja con la definición económica de Bien Público? Veámoslo paso a paso.

LA DEMOLICIÓN DEL BIEN DEFENSA

Primero: No existe el Bien defensa, el mismo termino defensa es falaz, me explicare, existe una necesidad de seguridad en las sociedades humanas que se provee a través de diversos bienes, en este caso uno de ellos son las Fuerzas Armadas, constituyen una organización humana, con características propias y especiales. La dotación de seguridad no es exclusiva de esta organización pues tanto la diplomacia como la justicia pueden operar añadiendo seguridad a la sociedad. Este bien tiene características especiales, no es un bien de uso privativo –pero puede llegar a serlo, algunas Fuerzas Armadas han constituido soportes de regimenes políticos autocráticos alejándose así de las necesidades de la sociedad. No me extenderé en ejemplos. Dándose también casos de lo contrario, en los cuales

se han frenado ataques hacia regimenes democráticos. Siendo el bien independiente del tipo de régimen político o del sistema de representación.

Segundo: Hay exclusión en el Bien Defensa. Cuando un estado cede un territorio o la cobertura del territorio es inadecuada o insuficiente, el llamado bien defensa no opera, no actuando sobre todos los ciudadanos por igual.

Tercero: El Bien Defensa puede constituirse en Mal, si el ciudadano tiene una valoración negativa del mismo. Así por ejemplo la valoración de pacifistas o nacionalistas del Bien Defensa será negativa constituyendo para ellos un mal.

Cuarto: La *disuasión*, pocas veces un término ha sido tan mal empleado como en este caso. Si el Bien Defensa, cumple con la función disuasoria (siendo esta principal) tiene éxito, no actuando de forma visible – no se llega al conflicto- pero fracasa si el conflicto se produce y tiene que actuar. Se produce así una paradoja desde la percepción del ciudadano, que origina una minusvaloración del bien, si funciona para que sirva, y si no funciona (a nivel disuasorio) es cuando su valor a ojos del ciudadano puede subir pese a fracasaren la función disuasoria.

Quinto: La teoría de las alianzas entronca directamente con el concepto de Free-rider o Gorrón, de facto el origen de la misma esta en los estudios efectuados en Estados Unidos de América y en la necesidad de poner de relieve su malestar por la “escasa” aportación a la defensa común de algunos países europeos (habría que tratar el tema en profundidad matizando las actuaciones norteamericanas a la hora de yugular determinados proyectos europeos y encauzar las aportaciones ajenas conforme a sus propios deseos).

Sexto: La Defensa Nacional si puede ser proveídas por empresas privadas, otra cosa es que esto sea adecuado (no apoyo tal idea solo la señalo) pero lo cierto es que se han empleado mercenarios (por ejemplo los *Condottieri* italianos) desde tiempos inmemoriales y actualmente buena parte de las tareas de servicio de las Fuerzas Armadas pasan a manos privadas. La cuestión aquí es mas el traspaso de poder y la efectividad de tales organizaciones que de otro tipo. (Obviamente los intereses de un mercenario

tienen un carácter directamente crematístico, lo cual no es el caso en los ejércitos profesionales o de conscripción).

Séptimo: El consumo del bien por un sujeto puede reducir el de otro. Para muestra un botón en durante la 2ª GM en 1945 el uso de determinadas unidades para intereses personales, pongamos como ejemplo la penetración en Checoslovaquia de unidades del 3 Er. Ejercito USA para un asunto personal del gral. Patton, con el coste directo y personal para las tropas enviadas. O como la mala aplicación de los recursos (de hecho el consumo del bien esta determinado con enorme antelación) origina que se reduzca plenamente el consumo total del mismo. La línea Maginot, o la política aeronáutica francesa de guerra, servirían para ilustrar el caso.

Octavo: Sobre el manido tema de si uno esta a salvo de la invasión lo están todos, sirva como ejemplo la ocupación alemana de las islas inglesas del canal durante la 2ª GM. En este caso parte de los ciudadanos son invadidos otros no. No opera pues el presupuesto económico.

Noveno: La contradicción evidente entre aportación a la Defensa y el beneficio, es flagrante en una sociedad compleja como la nuestra, este concepto podría ser valido en una sociedad de guerreros cazadores o una sociedad rural en estado primitivo donde los miembros del grupo participan directamente en la defensa del grupo, fuera de ahí la cuestión se difumina. Tanto el que actúa dentro de una organización militar y aporta su vida como el civil que sufre directamente los efectos de un conflicto pagan un precio distinto de aquellos que no se ven afectados por el conflicto de forma directa.

Décima: El gobierno organiza recursos, cierto, pero ¿y cuando falla el gobierno? ¿Hasta que punto la defensa no sigue en otras manos, no es la misma sociedad quien prosigue con la dotación de seguridad? Esta es una cuestión excesivamente amplia para su tratamiento aquí.

ALTERNATIVAS

Partiendo de la definición de Allen, puede considerarse que dentro de las sociedades humanas existe una necesidad de seguridad, existen una serie de bienes sociales que pueden satisfacer esta necesidad (no

necesariamente lo hacen como hemos visto). Allen define Bienes sociales como aquellos que suministrados por el estado por su carácter conjunto son de difícil exclusión. Así pues es el Estado quien decide su existencia y dotación. No se entra pues en las características de este estado. Y desafortunadamente queda sin cubrir la cuestión de cuando se consideran o se convierten en Males Sociales. Así pues consideraremos el término bien en sentido estricto. Su buen o mal uso es una cuestión distinta.

CONCLUSIÓN

Tenemos pues un Bien Social, las Fuerzas Armadas cuya dotación y existencia se decide por el Estado²³ y una de cuyas funciones declaradas es la de defender a un grupo social organizado en forma de estado nación. Este bien puede dotarse privada como públicamente, y no es el único bien que contribuye a aportar seguridad a la nación. Su buen o mal uso depende de multitud de factores que en ocasiones son ajenos al mismo Bien. El Bien Social Fuerzas Armadas, es una organización humana con cultura propia, y que para su funcionamiento requiere de personas, materiales e ideas. Y por sus propias características requiere actualmente largos procesos de decisión en su provisión. Procesos que por su larga duración temporal implican que los efectos de decisiones actuales se dilaten enormemente en el tiempo y tengan efectos indeseados o inesperados. (La política británica respecto a los portaaviones estuvo a punto de resultarle muy costosa a la Gran Bretaña durante el conflicto de las Malvinas).

El desconocimiento del público respecto a las cuestiones de defensa, se añade a este panorama en forma negativa. Los prejuicios y la utilización política de las cuestiones militares implican una visión negativa de la necesidad de seguridad, que se agrava conforme el “para que sirven las Fuerzas Armadas” se abre paso en la conciencia colectiva. Obviamente la

²³ A este respecto señalar como altamente educativo y especialmente complementario al mero análisis presupuestario y unicamente a titulo enunciativo, para Francia COMMISSION de la DÉFENSE NATIONALE et des FORCES ARMÉES COMPTE RENDU n° 2 Mardi 4 octobre 2005 Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2006. www.assamblee-nationale.fr O a nivel nacional: Comisión de defensa 13 octubre de 2005 Diario de sesiones del congreso de los diputados n° 366 pp. 2-75.

política de buscar donde actuar es la peor de las políticas a largo plazo, al dar una imagen irreal de la necesidad de dotarse adecuadamente para cubrir la función principal que constituye la seguridad de la Nación.

Para la correcta valoración del bien y su transmisión al ciudadano el presupuesto es insuficiente como instrumento analítico y la necesidad de operar a través de las liquidaciones de presupuesto combinándolas con otros datos, en especial permanencia y alistamientos, así como la operatividad real del material, son necesidades complejas que requieren un análisis variado y desde diferentes ángulos, empleando datos reales y no únicamente presupuestarios. Los factores productivos son básicamente dos Capital (K) y Trabajo(L), el capital se plasma aquí en los materiales disponibles, el trabajo constituye una segunda forma de capital, tan valiosa o mas que la primera, en especial en una organización que requiere estar en el momento y lugares adecuados mas que ningún otra.

II. Políticas de Defensa |

1. Ley de Defensa Nacional y las nuevas Fuerzas Armadas Españolas

David Molina Rabadán

RESUMEN

Esta comunicación pretende analizar el significado de la "Ley de Defensa Nacional" y las principales características de la misma. Se expondrá su grado de adecuación con las reformas propuestas para las FF.AA. españolas en la "Revisión Estratégica de la Defensa". Éstas serán comparadas con el marco doctrinal y organizativo de la "Revolución de los Asuntos Militares" (RMA) iniciada por las fuerzas armadas estadounidenses, así como en las transformaciones del sistema internacional que se han producido desde el 11-S.

Por tanto, la comunicación se dividirá en tres apartados: el primero estará dedicado a la exposición de la "Revolución de los Asuntos Militares" (RMA), enumerando los principios en los que se sustenta, el balance en conflictos de su aplicación y la adaptación a la misma de las FF.AA.

españolas; el segundo detallará el proceso de creación, contenido y relevancia de la “Revisión Estratégica de la Defensa” (RED), y finalmente, el tercero se centrará en la “Ley de la Defensa Nacional” y cómo se puede conjuntar con las lecciones aprendidas del desarrollo de la RMA, las recomendaciones de la RED y las exigencias del nuevo sistema internacional.

LA REVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS MILITARES: EL NUEVO ROSTRO DE LA BATALLA

La RMA y la cultura estratégica occidental

La Revolución de los Asuntos Militares (RMA) que asombró en 1991 tanto a comentaristas profesionales como a público general y que hizo posible que se extendiera entre los altos mandos del Pentágono la ilusión de una ilimitada confianza en sus recursos, a pesar de ser un fenómeno de reciente creación, de los años setenta del pasado siglo, guarda en sí misma elementos de las más destacadas raíces de la cultura estratégica occidental que a su vez son sus rasgos fundamentales:

- *El combate a larga distancia.* La RMA puede ser vista como el complemento y desarrollo de una tendencia que empezó hace 2000 años¹, en donde la mecanización del conflicto y el progresivo abandono de la lucha cuerpo a cuerpo, han sido señas de identidad de las sucesivas revoluciones militares occidentales, con herramientas tales como el arco largo, el cañón y arcabuz, el poder aéreo, la fuerza nuclear... Hoy en día, el ataque de precisión y quirúrgico, llevado a cabo por las PGM (municiones guiadas de precisión), las JDAMs (municiones de ataque directo conjunto) y otro tipo de proyectiles, es fruto de sistemas de armas cuyo alcance y doctrina (el *deep strike*) favorece este tipo de conflicto donde los contendientes están cada vez más lejos.

¹ “... el rey de Esparta, Archidamus, quien al ver un dardo encendido por un aparato traído de Sicilia exclamó: Oh, Hércules, el valor de los hombres ha llegado a su fin”. Lawrence Freedman, *La evolución de la estrategia nuclear*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1992, p. 41.

- *La tecnología ante todo.* Actualmente se tiende a considerar la RMA en parte patrimonio estadounidense, tanto en su concepción como en su aplicación práctica. Y dentro de la tradición militar estadounidense, encontramos la búsqueda ininterrumpida de una *silver bullet* que, concretada en nueva tecnología, sirva como panacea a todos los problemas estratégicos y tácticos a los que tenga que enfrentarse. Sin embargo, Occidente² siempre ha confiado en el factor científico-tecnológico, en la dimensión cualitativa, para hallar la diferencia a su favor con las estrategias practicadas por otras civilizaciones que descansan principalmente en los aspectos meramente numéricos, en la dimensión cuantitativa.

- *El combatiente individual.* Si algo va a salir reforzado por la RMA, esto va a ser la posición y responsabilidad del combatiente individual. Gracias a los avances en las tecnologías de ISR, la “conciencia de situación” del combatiente va a incrementarse, lo que unido a los nuevos esquemas de trabajo en red, con una organización no piramidal sino circular dispuesta alrededor de un núcleo emisor de órdenes, en donde el campo de batalla progresivamente se va “vaciando”³ y “deshumanizando”⁴, hará que mayor número de cuestiones caigan bajo la esfera de decisión del soldado. Esto supone un hándicap para las sociedades de gobierno autoritario, rígido y centralizado que no podrían reaccionar con suficiente prontitud a la guerra rápida y flexible propia de la RMA⁵.

² Vid. William H. McNeill, *La búsqueda del poder: tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 1000 d.C.*, Siglo XXI, Madrid, 1998.

³ Una tendencia apreciable históricamente. Según Gordon Sullivan y James R. Dubik, la densidad de los campos de batalla napoleónicos era de 4800 hombres por kilómetro cuadrado. En la Primera y Segunda Guerra Mundial, las ratios eran, respectivamente, de 404 y 36 hombres por kilómetro cuadrado. Finalmente, la Guerra del Golfo asiste a una bajada espectacular del cociente, con sólo 2'34 hombres. Cfr. Michael J. Mazza, *The Revolution in Military Affairs: a framework for defense planning*, SSI, Carlisle Barracks, 1994, p. 34.

⁴ Esto haría referencia al anterior punto sobre la tecnología. Se está asistiendo a un creciente uso de unidades robotizadas en los campos de batalla mundiales, siendo los últimos y mejores ejemplos los UAV (Unmanned Aerial Vehicle) yUCAVs (Unmanned Combat Aerial Vehicle) usados en el reciente conflicto en Afganistán.

⁵ Vid. Anthony H. Cordesman, *Concepts of arms control-III: arms control, technology and the Revolution in Military Affairs*, CSI, Washington, 2000.

- *La dimensión holística de la estrategia.* Según Colin S. Gray, la estrategia es una actividad multidimensional, donde diversos aspectos de las sociedades humanas se combinan para alcanzar, si es preciso con el uso de la fuerza, determinados objetivos. Occidente, como hemos dicho anteriormente aunque quizás a lo largo de su historia ha primado el factor tecnológico (sobre todo con la última revolución militar, la nuclear), se ha mostrado siempre dispuesto a mezclar en su justa proporción los factores económicos, científico-tecnológicos y socio-políticos.

La RMA es un sistema de sistemas, basado en la capacidad de observar, comunicar y disparar. Gran parte del entusiasmo actual con ella es que responde al clásico deseo militar y político de la certeza y claridad, a la ausencia de “fog and friction”. La obtención, análisis, difusión y superioridad en la información (campo de batalla digitalizado, guerra electrónica y en el infoespacio) es clave para este fenómeno, que se asienta en la base de *network forces* y *netwar*⁶, tendencia paralela a los rasgos organizativos de la sociedad de la globalización. A su vez, el uso de armas de precisión y de gran alcance, la progresiva robotización, la dispersión de las fuerzas (la creciente letalidad de los arsenales impide las grandes concentraciones de tropas) y el énfasis en las capacidades de supervivencia en entornos NBQ, responden al deseo de las sociedades post-industriales de limitar las bajas propias y evitar los daños colaterales.

La RMA (Revolution in Military Affairs) se usa por primera vez como vocablo en el Informe Anual del Secretario de Defensa al Congreso de los Estados Unidos en 1998. Desde entonces documentos como la *Joint Vision 2010* o *Joint Vision 2020* lo citan profusamente⁷. Sin embargo, es un término que proviene de los años 80 y es deudor de la obra del mariscal soviético

⁶ “... el término guerra (o lucha) en red hace referencia a un modo emergente de conflicto [...], alejado de la guerra militar tradicional, el que los protagonistas utilizan estructuras de organización en red y doctrinas, estrategias y tecnologías en relación aquéllas, acordes a la era de la información”. John Arquilla y David Ronfeldt, “La aparición de la ‘guerra en red’ ”, en id. (eds.), *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 36.

⁷ A este respecto habría que destacar especialmente la labor ejecutiva e intelectual del almirante William A. Owens. Sobre este último aspecto, destacar su artículo “The emerging system of systems”, publicado en la revista *Military Review* (1995).

Orgakov, quien por aquellos propugnaba que la MTR (*Military Technical Revolution*), con sus avances en tecnologías de la información, sensores y reconocimiento electrónico, imposibilitaría la supervivencia de grandes concentraciones de fuerzas mecanizadas y acorazadas, base de la potencia convencional de la URSS. A este trabajo intelectual habría que añadirle como motivos del desarrollo de la RMA el impacto de la derrota de la guerra de Vietnam en el ejército estadounidense y sus problemas para llevar a cabo operaciones convencionales efectivas (véase Libia o el fracaso del rescate de rehenes de Teherán); la doctrina del *Airland Battle*; el trabajo del grupo de investigación encabezado por Andrew Marshall sobre la MTR y la sinergia producida por la acción de jefes militares como Owens y Shalikashvili⁸. Por tanto, en aquellas circunstancias, se decidió que sólo los ejércitos poco numerosos pero altamente profesionalizados e instruidos, armados con el material más avanzado tecnológicamente, podrían vencer en un conflicto. Desde entonces ha existido una discusión, sobre todo en los medios norteamericanos (think-tanks, universidades, órganos del gobierno) sobre si había que aprovechar esta RMA para generar, por la fuerza si era preciso, un escenario de seguridad favorable para los USA o si tal cosa sería imposible, conllevaría una carrera armamentística, causaría problemas con los aliados y encontraría las posturas de los adversarios.

La RMA es hija de la era de la información. Su objetivo es ante todo levantar “la niebla de la guerra”. La recogida y comunicación de datos, así como su posterior análisis para decidir la acción a llevar a cabo, se revela como el problema fundamental. Como dijo el almirante William Owens, es un sistema de sistemas, basado en la capacidad de observar, comunicar y disparar. La RMA está a la búsqueda de incrementar la conciencia de situación, la perspectiva del escenario (de ahí la importancia del C4IRS: mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, reconocimiento y búsqueda). El combatiente tendrá información de todo cuanto pase en un área de 300 kilómetros cuadrados, obligando a obtener la superioridad en información como requisito para la victoria. La pirámide de mando tradicional será sustituida por una organización en red, horizontal, donde los escalafones medio y bajo tendrá mayor capacidad de decisión. Se integran las distintas armas, los distintos cuerpos, los servicios militares y

⁸ Vid. Murawiec, Lawrence, “Innovation, element of power” (1998) [documento en línea]. Disponible desde Internet en:

<http://www.csbaonline.org/4Publications/Archive/R.19980700.Innovation_Element/R.19980700.Innovation_Element.pdf>, pp. 44-45.

civiles. El entrenamiento y la simulación ocupan cada vez un mayor cupo en los presupuestos. La rapidez en el ciclo de información-decisión-respuesta y de proyección de fuerza (RDA o Acciones Rápidas y Decisivas) es fundamental. El campo de batalla se “vacía”, siendo sustituidos los elementos humanos por unidades robotizadas (los UCAVs o vehículos aéreos de combate no tripulados). Este campo de batalla se asemeja a una estructura reticular, donde el núcleo, el “kernel” es el nódulo informacional que liga a las dimensiones estratégicas (la retaguardia), táctica (línea del frente) y operativa (los combatientes).

A este campo de batalla corre paralelo otro desmaterializado, ingrátido, el del infoespacio. Un campo de batalla cada vez menos letal (al menos para los del lado vencedor), que busca la precisión y la rapidez en las acciones, llevadas a cabo a larga distancia y lejos de las bases. De ahí el uso de misiles y aviones, fuerzas especiales y unidades blindadas ligeras, con gran capacidad de desplazamiento en un teatro de operaciones distinto al europeo, donde faltan vías de comunicación comparables con las del mundo desarrollado. La capacidad de proyección estratégica (el transporte de fuerzas entre teatro de operaciones, así como su mantenimiento logístico) es fundamental, así como un rápido y efectivo despliegue de fuerzas.

Pero esto no quiere decir que la RMA actual sea un fenómeno puramente tecnológico. Es cierto que las nuevas tecnologías militares están surgiendo más rápidamente que cuando lo hicieron en la pasada década. Pero esto ni mucho menos implica un proceso cerrado e independiente de otros factores. Al contrario, justamente los aspectos socio-económicos, organizativos y doctrinales constituyen la piedra angular de una efectiva revolución militar⁹. Sobre todo los aspectos de organización, de burocracia, uno de los elementos de mayor inercia y resistencia a los cambios...¹⁰. Es de esta forma que se entienden los comentarios y observaciones sobre la “guerra de Rummy”, en referencia al choque del actual Secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld que apuesta por el desarrollo y uso de la RMA con los sectores más conservadores del Pentágono,

⁹ Vid. James R. Fitzsimmonds y Jan Van Tol, “Revolution in military affairs”, *Joint Forces Quarterly*, nº 40 (1994), p. 25.

¹⁰ Según Richard L. Garwin, “La revolución de los asuntos militares es sobre todo una larga lucha y victoria contra la estupidez, inercia y letargo burocráticos...”. *Cit.* en Lawrence Murawiec, “Innovation...”, *Op. Cit.*, p. 23.

acomodados en una mentalidad de Guerra Fría por lo menos en lo que a conducción de asuntos militares se refiere¹¹.

Las raíces históricas de la RMA tampoco quieren decir que los asuntos de la agenda internacional actual no tengan peso en la definición de las principales cuestiones de este fenómeno. Los principales elementos contextuales del desarrollo de la RMA en los últimos años han sido: el rápido cambio tecnológico, la Revolución Científico-Tecnológica (RTC); el fin de la Guerra Fría, con la desaparición de la URSS y la progresiva importancia de otras potencias y regiones (China, India; en vez de Europa, Asia, lo que modifica los imperativos militares) y el rápido declive de los presupuestos militares en todo el mundo (excepto de nuevo en Asia), lo que da paso a unos ejércitos más reducidos, ligeros, de menor "impedimenta"¹².

Todo ello dentro de un escenario internacional en el que crecen las suspicacias sobre Estados Unidos y sus posibles intenciones hegemónicas. En esta perspectiva, la RMA (aunque no es patrimonio enteramente estadounidense) se concibe como una más de las herramientas que dispone Washington para forzar las decisiones que mejor convengan a sus intereses. Esto provoca un especial interés en cómo manejar las fuerzas armadas y las doctrinas que compondrán la RMA de forma que no alimenten aún más esta sensación¹³.

Balance en conflictos de la RMA

La Guerra del Golfo aunque considerada por muchos como epílogo de las guerras moderna fue en algunos aspectos el estreno de la RMA. En ella asistimos a la separación de la cúpula civil de la militar, adquiriendo los militares mayor grado de autonomía del que disfrutaron por ejemplo, durante la II Guerra Mundial (Churchill y Roosevelt dictaron la gran estrategia de los ejércitos aliados). El bombardeo de interdicción, el apoyo o mejor dicho, conjunción de las fuerzas aéreas a las terrestres es vital (es el concepto del *AirLand Battle*). Las armas inteligentes se emplean con

¹¹ Vid. Douglas C. Lovelace, *The evolution in military affairs: shaping the future US armed forces*, SSI, Carlisle Barracks, 1997, p. 10.

¹² Vid. Edward H. Tilford, *The revolution in military affairs: prospects and cautions*, SSI, Carlisle Barracks, 1998, p. 8.

¹³ Vid. William A. Owens, "The american revolution in military affairs", *Joint Forces Quarterly*, nº 45 (1995), p. 38.

resultados positivos. El campo de batalla, la línea del frente, se expande (*Deep-Strike*).

La Guerra de Kosovo es la primera guerra ganada desde el aire, a la distancia. El uso de armas inteligentes aumenta (del 12% en el Golfo al 35% en Kosovo). No hay combates terrestres. Se limitan los daños colaterales. Se vivió como la Guerra del Golfo en la lejanía, servida por los medios audiovisuales. Fue también como la del Golfo la evidencia de los conflictos asimétricos característicos de esta época entre un adversario hipertecnificado y otro que no ha llegado a ese grado de evolución. Fue una guerra que no fue guerra, una guerra definida como operaciones bélicas para el mantenimiento de la paz que se cerró sin un tratado expreso de fin de las hostilidades, sólo como acuerdo militar de cese de actos hostiles.

La Guerra de Afganistán es a todas luces, el nuevo modelo de la RMA para el futuro. Un conflicto que aun siendo una parte de otro mucho mayor permite vislumbrar ciertas tendencias. La primera es el uso de unidades blindadas ligeras. Luego, la robotización progresiva del campo de batalla (el *Predator*). Mayor uso de las PGM o municiones guiadas de precisión (con el añadido de las JDAMs o “bombas geniales”, armas que sólo cuestan una décima parte de otras armas inteligentes). Mezcla de las fuerzas especiales con los servicios de inteligencia. Valoración positiva de la rapidez en la respuesta: los marines británicos y estadounidenses fueron los cuerpos más efectivos en el conflicto gracias a sus preparativos de despliegue rápido. Opacidad informativa: una tendencia que ha ido incrementándose desde la Guerra del Golfo. En suma, lo grande, lo costoso, lo humano está siendo sustituido por lo pequeño, barato y mecánico.

España y la RMA

España vive como otros de sus socios europeos, el *gap* tecnológico existente entre USA y la UE. Esto hizo decir a Lord Robertson que la interoperatividad entre ejércitos norteamericanos y europeos en condiciones parecidas sería imposible llegándose al extremo de que “los americanos lucharían desde el aire y los aliados pondrían la carne de cañón en la tierra y el barro”.

Los problemas para una adaptación de las FFAA españolas a la RMA podrían considerarse en este orden. Primero, el conservadurismo de la

cúpula militar aunque éste es un hecho que cada vez cuenta menos ante el mayor grado de capacitación profesional de la institución armada. Luego, contar con una estructura y tejido industrial menos desarrollados que otros países europeos y que no se aviene bien con la nueva economía y con la colaboración con el sector armamentístico. Tercero, un presupuesto de Defensa raquítico: la ratio de gasto de capital por efectivo es cuatro veces inferior a la media europea y doce a la de USA y Reino Unido. Cuarto, una escasa cultura social de Defensa que impide la colaboración entre los centros de investigación civiles, públicos y privados, y la esfera militar. Quinto, el hecho de hallarse ante una reestructuración de sus FFAA debido al paso al ejército profesional, lo que incrementa sus gastos. Sexto, el que las inversiones en material armamentístico están comprometidas, por un monto cercano a los dos billones de pesetas, en proyectos que no se avienen bien con el espíritu de la RMA, como los carros de combate Leopard, las fragatas clase F-100 y el EuroFighter 2000, quedando por tanto escaso capital para la adquisición de nuevas tecnologías. Séptimo, y más importante, escasez de recursos tanto en el medio civil como en el militar para políticas de I+D.

España está por debajo de lo exigible en cuestiones como capacidad de despliegue, logística, combate, supervivencia en entornos NBQ (nuclear, bacteriológico y químico) e interoperabilidad en materia de C3I (control, mando, comunicaciones, inteligencia). Sin embargo, con recursos limitados ha mantenido un grado de eficiencia alto y la industria armamentística española está consiguiendo introducirse en sectores clave de la producción básica de la RMA.

Por tanto, de todo ello se desprenden soluciones parciales y a largo plazo como menor participación en fuerzas multinacionales, ayuda al progreso en nuevas tecnologías, gestión mejorada de la logística y el personal (más profesionalizado), racionalización de la estructura de las FFAA y de los procesos de contratación con el sector civil, modernización de la estructura industrial, participación en proyectos coordinados con empresas civiles europeas y españolas, menor número de bases, externalización de parte de los servicios y mayor integración del mundo civil en el militar.

LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA

La Directiva de Defensa Nacional 1/2000, de 1 de diciembre de 2000, encomendó al Ministerio de Defensa la formulación de una “Revisión Estratégica de la Defensa” (RED). Era la primera vez, en la era contemporánea¹⁴, que de forma exhaustiva se exponían los principios que debían guiar la acción de las fuerzas armadas ante los cambios del contexto geoestratégico internacional (riesgos y amenazas); las viejas y nuevas misiones que los ejércitos tenían ante sí y cómo debían obtener nuevas capacidades de acuerdo a los presupuestos estratégicos que dictarían la transformación de las fuerzas armadas españolas para adaptarlas a las incertidumbres del cambiante escenario mundial. Además, entre otros de sus objetivos, se encontraba el integrar la defensa en el marco más amplio de la seguridad compartida con los socios y aliados del país¹⁵.

Todo ello en unos momentos en que Madrid quería impulsar el protagonismo internacional de España¹⁶ y reforzar los lazos atlánticos con Estados Unidos y el Reino Unido, lo que se concretaría en participaciones futuras en conflictos como Afganistán e Iraq.

Este esfuerzo conceptual a su vez tenía antecedentes entre las distintas armas del país: “Libro Blanco de Defensa”¹⁷, los “Planes Generales” para la Armada y el Ejército del Aire y los “Planes de Modernización” (Plan Meta y Norte) para el Ejército de Tierra; y entre sus vecinos europeos y atlánticos: Estados Unidos, Bélgica, Reino Unido, Portugal, Alemania, Noruega, Italia...

¹⁴ El antecedente más cercano habría que buscarlo en Carlos III y cómo buscó la reubicación del imperio español en el contexto internacional del siglo XVIII. Vid. José María Jover Zamora, *España en la política internacional (siglos XVIII-XX)*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 85-110.

¹⁵ Antonio Marquina Barrio, “Revisión Estratégica de la Defensa: el marco de la Revisión estratégica, los intereses nacionales y los riesgos a la seguridad”. *Unisci discussion papers*, nº 3 (2003), [revista en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.ucm.es/info/unisci/rev.pdf>>.

¹⁶ Con una serie de iniciativas en materia diplomática y militar. Para esta última y centrada en el ámbito naval, vid. Juan Carlos Campbell-Cruz, “Spain wants to play big”, *Proceedings*, March 2002, pp. 77-79.

¹⁷ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2000.

El nuevo escenario internacional resultante de la caída del Bloque del Este se ha caracterizado por la profusión de las intervenciones militares para el mantenimiento del equilibrio internacional en regiones de gran importancia estratégica ante el desafío de los “Estados parias” y “Estados fallidos”¹⁸, y la internacionalización de la amenaza terrorista. Estas tendencias exigen unas nuevas fuerzas armadas más ligeras, flexibles y con gran capacidad de proyección de fuerza.

La RED surge en un determinado momento (en un arco temporal en el que también se encuentran las RED de USA, Reino Unido, Italia, Portugal, Grecia, Australia, Noruega, Bélgica, Alemania, Japón...) bajo el encuadramiento de determinados condicionantes que deben ser conocidos para apreciar el grado de influencia que éstos tendrán sobre aquélla¹⁹:

- a) Fin del tradicional aislamiento de España durante la era contemporánea, adquiriendo mayor presencia internacional en variados ámbitos: economía, cultura, diplomacia... La integración en la UE y otros organismos internacionales, así como el aumento del peso de la presencia española en ellos, implicaban que las capacidades militares del país se viesan remozadas para ir al compás del creciente protagonismo en otras áreas de actividad.
- b) Etapa de transición de las fuerzas armadas españolas. Esto se verifica tanto a nivel doméstico (paso al ejército profesional) como exterior (decisión del gobierno Aznar de acabar, en 1999, con el modelo de “participación limitada” en la OTAN).

¹⁸ Estado fallido es cuando, en palabras de Stephen Philip Cohen, “la seguridad, los servicios sociales, la justicia y las necesidades mínimas humanas no son provistas” por parte del Estado. Stephen Phillip Cohen, “The Nation and the State of Pakistan”, *The Washington Quarterly*, nº XXV-3 (2002), p. 109.

¹⁹ Vid. Rafael L. Bardají, 14 de febrero de 2003. “Palabras en el acto de presentación de la Revisión Estratégica de la Defensa” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/pdf/204>>; Florentino Portero, 29 de mayo de 2001. “El por qué de la Revisión Estratégica” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/pdf/370>> y Emilio Lamo de Espinosa, “Mesa Redonda: La Revisión Estratégica de la Defensa y la búsqueda del consenso institucional”, en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. III Seminario (2 de julio de 2002)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 99-100.

- c) Aparición de nuevos escenarios de intervención, retos y problemas. Tras el fin de la Unión Soviética, la proliferación de conflictos regionales, la amenaza del hiperterrorismo, las crisis humanitarias... se han extendido por todo el globo, requiriendo la presencia de efectivos españoles en lugares tan alejados como Afganistán, Haití y los Balcanes.
- d) La aparición y desarrollo de la “Revolución de los Asuntos Militares” (RMA). Las nuevas misiones que han de afrontar los ejércitos y las capacidades que pone a su disposición este salto tecnológico, doctrinal y organizativo que es la RMA, imponen la necesidad de reformar los criterios y bases de actuación que hasta ahora habían dirigido la acción de las fuerzas armadas.
- e) La sensación de vulnerabilidad que acompaña al mundo tras el 11-S con la amenaza del “terrorismo definitivo”. La forma de respuesta a este acontecimiento ha supuesto una difuminación de las esferas de actuación policial, militar, civil y diplomática que impulsan a los ejércitos a nuevas formas de acción conjunta, no sólo en el plano meramente estratégico o táctico, sino en las relaciones con la sociedad civil y el aparato estatal. De ahí que deban ser emprendidos cambios en los servicios de inteligencia, en los sistemas de adiestramiento de la tropa, en la composición de las mismas (dando cada vez mayor importancia a expertos civiles), en las relaciones con los medios de comunicación (la importancia de la prensa y los mass-media, generando una especie de “guerra virtual”), en la forma de trabajo con otras instancias del gobierno y sus herramientas (en especial el cuerpo diplomático y las fuerzas de seguridad del Estado).
- f) La globalización. El proceso de mundialización, que se ha visto acelerado en las últimas décadas, ha generado una serie de transformaciones en la economía (progresiva interdependencia mundial en mercados, producción, intercambios...), política (la “frangmentación”²⁰) y sociedad (ética post-materialista, de renuncia

²⁰ Tal y como avisaba el historiador de la Guerra Fría John Lewis Gaddis, viviremos en un mundo de impulsos de cooperación y competición, de integración y fragmentación, un mundo “frangmentado”. La constancia de la fricción así como del

a los valores tradicionales y en especial, aquellos que regían la vida militar) de los países desarrollados. Pero también los cambios han llegado al Tercer Mundo: amenazas al medio ambiente, polarización social, migraciones masivas, extensión de plagas y epidemias... Todo esto provoca una nueva tanda de amenazas y fenómenos a los que combatir: delincuencia organizada, mafias, narcotráfico²¹ ... las "zonas grises" (Manuel Castells) de la globalización pero también otros riesgos impersonales como el hambre, el agotamiento de los recursos naturales, la desestabilización del clima, la propagación de enfermedades... Todo esto ha provocado la ampliación del concepto de "seguridad nacional", que estaba enfocado exclusivamente en cuestiones diplomáticas y militares²².

- g) Las transformaciones estratégicas a nivel internacional. El impulso de la Identidad Europea de Defensa (con el establecimiento como objetivo principal o "Headline Goal" de una Fuerza de Reacción Rápida de 60.000 hombres, para el cumplimiento de las "misiones Petersberg" y "Petersberg Plus"²³) y el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (1999), los dos círculos de seguridad y defensa en los que participa el gobierno español, exigen que las fuerzas armadas de nuestro país remodelen su evaluación de los desafíos y misiones que

acuerdo será una de las tónicas del nuevo siglo. James Rosenau también propone el término "fragmentación" como resultante de las dinámicas descentralizantes de la fragmentación y las dinámicas centralizantes de la integración que caracterizan el orden global emergente post- Guerra Fría.

²¹ "Entonces (Robin Cook) me dijo: el noventa por ciento de las drogas que hay en las calles de nuestras ciudades, en Edimburgo y Glasgow, provienen de Afganistán". Kevin Tebbit, "La revisión estratégica británica", en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. I Seminario Internacional (22-24 de octubre de 2001)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002, p. 24.

²² Según dice Paul Kennedy: "Podemos eventualmente acordar que una amenaza a la seguridad de una nación significa, en cualquier parte del globo, lo que amenace la salud de un pueblo, su bienestar económico, su estabilidad social y su paz política". Cit. en Robert Szafranski, "When waves collide: future conflict", *Joint Forces Quarterly*, nº 43 (1995), p. 77.

²³ Misiones Petersberg son misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento y restablecimiento de la paz, de gestión de crisis... Luego, tras el 11-S, se impuso un addenda, las "Petersberg Plus", centradas en la lucha anti y contraterrorista.

han de afrontar, así como de las capacidades que necesitan para cumplir con éxito sus tareas²⁴.

La RED está inspirada por una serie de principios que encaminan su análisis de la política, organización y doctrina de defensa. Estos imperativos están estrechamente ligados a las características descritas de la RMA y a los condicionantes que explican su creación:

- 1º) La búsqueda de la transparencia y el consenso institucional. Se aprecia a lo largo del documento una constante preocupación por la falta de cultura de defensa de nuestra sociedad civil, es decir, de conciencia e interés por participar en los problemas de seguridad y defensa que aquejan al país. Ante esto, se buscó que los debates y proceso de elaboración que llevaron a la confección del documento contasen con el apoyo de representantes de instituciones ajenas al Ministerio de Defensa y de expertos independientes²⁵. Para ello se realizaron tres seminarios, dos comparencias del secretario general de política de defensa (en junio de 2001 ante la comisión de defensa del congreso de los diputados y en febrero de 2002 ante la comisión de defensa del senado), el ministro de defensa mantuvo numerosos contactos bilaterales con representantes de partidos políticos y se llevaron a cabo tres encuestas para conocer el sentimiento de la opinión pública ante esta iniciativa (organizadas por el Instituto Español de Estudios Estratégico, el Instituto de Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos y el Área de Estudios de SEGENPOL).

- 2º) De la misión tradicional de defensa del territorio se pasa a la de “proyección de estabilidad”. Es decir, los compromisos e intereses de España se extienden por todo el globo. La mejor manera de defenderlos es promoviendo un orden internacional justo, estable y defensor de los derechos humanos. A su vez, no hay que olvidar que es prioridad fundamental el suministro de recursos básicos para

²⁴ Vid. Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa* [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.mde.es/descarga/red.pdf>>, pp. 37-38.

²⁵ *Ibid.*, 45. Quizás el problema resida en la carga política y psicológica del vocablo que escojamos: “... la defensa no la sienten la mayoría de los ciudadanos como un problema. En lo que el ciudadano español sí cree es en la idea de seguridad”. Luis Solana Madariaga, “Mesa redonda: Recursos humanos en las fuerzas armadas”, en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. III Seminario...*, Op. Cit., p. 48.

nuestra industria y sociedad, y la libertad de comunicación para el transporte de los mismos. Y la existencia de los “Estados fallidos” es un caldo de cultivo para el fenómeno terrorista²⁶.

- 3º) Se evoluciona de la defensa nacional a la defensa colectiva²⁷. La interdependencia política, económica, cultural y estratégica provocada por el fenómeno de la globalización obliga a que la colaboración internacional en los ámbitos de la seguridad, paz y defensa sea más estrecha que nunca. Esto significa que la acción de los ejércitos que forman los distintos operativos *ad hoc* (pues el concepto tradicional de alianza y bloque impuesto por la Guerra Fría está desfasado debido a las actuales circunstancias) para cada misión tenga que ser lo más concertada y coordinada posible. Y esto a su vez implica, junto a las ideas de *netwar* y *network forces*, que se haya de trabajar para: a) reducir el *gap* tecnológico y organizativo existente entre Estados Unidos y el resto de países aliados; b) fomentar la modularidad de las fuerzas, es decir, los ejércitos son vistos como un mecano compuesto por piezas intercambiables según la labor a realizar. Esto implica un esfuerzo por homologar las capacidades del ejército español con las de los países más avanzados y disponer de las herramientas que permitan sistemas de mando, control e información comunes²⁸.
- 4º) Los riesgos para la seguridad que evalúa la RED se componen de elementos nuevos y tradicionales. Entre las novedades habría que destacar el terrorismo interior (ETA) y exterior, la proliferación de armas de destrucción masiva y de los vectores/sistemas de lanzamiento de los mismos, los efectos negativos de la globalización (medio ambiente, migraciones masivas y no controladas, ciberataques²⁹, delincuencia transnacional, crimen organizado,

²⁶ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, *Op. Cit.*, p. 53 y pp. 131-133. A su vez hay que entender que el concepto de operativo se ha enriquecido sobremanera: antes, de estar enfocado a situaciones de combate, ahora se ocupa de misiones humanitarias, de paz... José Jiménez Ugarte, “Coloquio”, en *Revisión Estratégica de la Defensa. I Seminario...*, *Op. Cit.*, p. 35.

²⁷ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, *Op. Cit.*, pp. 54-55.

²⁸ *Ibid*, pp. 72-74 y pp. 111-113.

²⁹ Vid. Henning Wegener, “La guerra cibernética”, *Política Exterior*, nº 80 (marzo/abril 2001), pp. 131-149.

tráfico de drogas). Entre las continuidades, habría que destacar los ataques a gran escala al territorio nacional (pero con un escaso porcentaje de probabilidades de que suceda), las reivindicaciones sobre territorios extrapeninsulares (Ceuta, Melilla e islas y peñones del Norte de África), Gibraltar, los conflictos de intereses entre Estados y sus respectivas áreas de influencia y las amenazas al suministro de recursos básicos y a las líneas de comunicación³⁰.

- 5º) Esto genera una interesante paradoja: a medida que los efectivos de las fuerzas armadas van reduciéndose, se incrementa el número y variedad de tareas que deben realizar³¹. Los “dividendos de la paz”, el descenso de las asignaciones presupuestarias a defensa que se sucedieron desde el fin de la Guerra Fría, y los adelantos tecnológicos, han hecho posible una reducción en términos cuantitativos de los efectivos de las fuerzas armadas. Todas estas circunstancias requieren que se disponga de toda una nueva serie de capacidades: movilidad y capacidad de proyección, sostenibilidad en territorios alejados, disponibilidad constante de intervención, superioridad absoluta en el enfrentamiento, protección (NBQ y armas convencionales), mando y control integrado, vigilancia/reconocimiento/inteligencia y adquisición de objetivos, modularidad e interoperabilidad, acción conjunta, importancia de las fuerzas especiales, capacidad de operar en red. En suma, los nuevos ejércitos han de contar con un gran potencial de movilidad y proyección por todo el planeta, de adquisición, análisis y comunicación de información y armamentos de alta precisión y letalidad. Todo ello actuando en territorios con escasas infraestructuras y lejos de las bases logísticas propias. Esto será la causa de cambios y de racionalización de sus estructuras organizativas: el ejército de tierra deberá potenciar su capacidad

³⁰ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, Op. Cit., pp. 142-158.

³¹ Vid. Pedro Pitarch Bartolomé, “Mesa redonda: El futuro de la acción conjunta en las fuerzas armadas”, en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. II Seminario (17 de enero de 2002)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002, p. 71. Por ejemplo, la clasificación de acciones bélicas posibles se compondría de cuatro categorías: imposición de paz, guerra sistémica a gran escala, ciberguerra y “guerra sucia” (contraterrorismo, guerrillas, paramilitares). Vid. Rafael L. Bardají, 6 de junio de 2001. “La Revisión Estratégica: ¿una puerta al futuro?” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/pdf/371>>.

aeromóvil (helicópteros de ataque y transporte) y disponer de vehículos acorazados más ligeros (para el transporte aéreo) pero con igual potencia de fuego; la armada, sus fuerzas anfibias y el ejército del aire, los medios de transporte y de ataque de precisión³².

- 6º) La importancia del elemento humano. Las exigencias operativas y los condicionantes sociales que inciden en el reclutamiento convierten al soldado en el activo máspreciado de los ejércitos. Por su escaso número, su potencial no ha de ser derrochado en actividades paralelas o secundarias a las misiones principales. De ahí que se potencie la figura del militar de complemento y del reservista (de calidad y voluntario), la mejora en la preparación del personal civil para que se ocupe de un mayor número de labores, se procede a la externalización de servicios, se procura la reincorporación del militar a la vida civil y por ello, se pretende la integración de las fuerzas armadas en la sociedad (mayor motivación³³, fomentar la movilidad geográfica, equiparar el régimen específico del soldado con el de los funcionarios públicos, homologar la enseñanza dispensada en los centros militares con la impartida por el sistema educativo general...). Estas medidas están inspiradas en los siguientes principios: perspectiva (se quiere proyectar una carrera profesional a lo largo del tiempo), flexibilidad (habrá que hacer reajustes dependiendo de las exigencias de la situación de la seguridad nacional en cada momento), globalidad (hay que pensar en el personal y mundo civil y lo que puede aportar), economía (el presupuesto designado a defensa no es demasiado elástico)³⁴ y equilibrio (tanto entre los cuadros y tropa

³² Vid. Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, Op. Cit., pp. 63-76.

³³ Así, se quiere incrementar las retribuciones monetarias que perciben y mejorar, como ya se ha dispuesto en otras revisiones (por ejemplo, la británica), su calidad de vida, con un ambicioso programa de construcción de alojamientos. Vid. Fernando Díez Moreno, "El proceso de modernización de las fuerzas armadas", en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. II Seminario...*, Op. Cit., p. 38.

³⁴ Aunque existe un plan de convergencia en política de defensa que para el 2007 logrará que el presupuesto de defensa español sea equiparable al de la media europea: 2% del PIB. Enrique de Aldama y Miñón, "Mesa redonda: capacidades militares y sistemas de armas", en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. III Seminario...*, Op. Cit., p. 67.

como entre los militares de carrera permanente y temporal)³⁵. Con esto, se buscan los siguientes resultados en la política de personal y reclutamiento: a) preparación y obtención de reclutas, b) retener a los nuevos soldados el mayor tiempo posible, c) sostener, es decir, mejorar las condiciones de trabajo y de reinserción en la vida civil y d) recordar, en especial al personal de la reserva³⁶.

Sin embargo, todas estas líneas de actuación, que se corresponden con las experiencias recogidas por otras revisiones estratégicas³⁷, el actual marco internacional y las transformaciones ocasionadas por la RMA, no han eximido a la RED de una serie de críticas que señalan los desajustes y deficiencias de este documento. Para empezar, su excesivo secretismo: no se han “chequeado” de forma sistemática los resultados y el proceso de elaboración de este documento por medio de expertos independientes y ajenos al ministerio de defensa³⁸. Los antecedentes de otras revisiones, muestran que existe un gran corporativismo por parte de la cúpula militar y resistencias a la hora de adoptar directrices que no emanan de sus propios mandos. Esto exige un liderazgo por parte del gobierno y en especial, su presidente y ministro de defensa, que no se ha dado con la contundencia necesaria. Esto se refleja en el propio tono del documento: es más conceptual que concreta. Habla más de principios generales que de medidas puntuales (en esto se asemeja bastante a la estadounidense, la *Quadrennial Defense Review*, más que a la británica, que dice tomar como modelo)³⁹. Esta inconsistencia se refleja en el obstáculo más imponente que superar: la falta de fondos. España, después de Luxemburgo, es el país de la OTAN que

³⁵ Vid. Víctor Torre de Silva y López de Letona, “Mesa redonda: Recursos humanos en las fuerzas armadas”, en *Ibid.*, pp. 18-19.

³⁶ Vid. Joaquín Pita de Veiga Jádenes, *Ibid.*, pp. 22-23.

³⁷ Vid. Kevin Tebbit, “Revisión Estratégica...”, *Op. Cit.*, pp. 21-48; Marc Vankeirsbilck, “La Revisión Estratégica belga”, en *Ibid.*, pp. 49-66 y David Gompert, “La Revisión Estratégica norteamericana”, en *Ibid.*, pp. 115-128.

³⁸ Vid. Miguel González, “La sociedad civil y la Revisión Estratégica de la Defensa”, en *Ibid.*, p. 81; Pedro Fatjó, 18 de junio de 2000. “Sobre la Revisión Estratégica de la Defensa” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/articulo/372/8>>; GEES, 9 de junio de 2001. “La Revisión Estratégica de la Defensa: un planteamiento inicial” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/pdf/11>>.

³⁹ Vid. GEES, 23 de diciembre de 2002. “La formalidad de la Revisión Estratégica” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/pdf/276>>.

menos recursos monetarios dedica a sus fuerzas armadas⁴⁰. Además, la mayoría de partidas están comprometidas en los programas armamentísticos del carro de combate Leopard, el caza Eurofighter y las fragatas F-100, lo que impide la recolocación de las inversiones según las nuevas prioridades estratégicas. Sin embargo, la ausencia de recursos se une a una deficiente utilización de los ya existentes: una mala organización, con una estructura inadecuada y una gran carga burocrática⁴¹, dan como resultado que colocar un soldado español en los Balcanes cuesta el triple que uno británico y el doble que uno francés⁴².

La RED es un documento que pretende guiar a medio y largo, la política de defensa española. Estableciendo la fecha del 2015 como horizonte hacia donde encaminar las acciones de reforma y reorganización, es difícil establecer la efectividad de las medidas tomadas. Lo cierto es que el bajo nivel presupuestario dedicado a cuestiones de seguridad y defensa, la escasa cultura de defensa existente en el país y la inmovilización de las inversiones en macroprogramas armamentísticos, que impiden su uso en otras iniciativas más adecuadas a los principios de la RMA y a la transformación de los ejércitos y el nivel de desarrollo de las fuerzas armadas desde que se parte, van a dificultar el cumplimiento de las misiones y la respuesta a los riesgos que se han perfilado en la Revisión Estratégica de la Defensa.

Todas estas dificultades podrían ser en parte obviadas si contamos con el nuevo planteamiento de la política exterior propugnado por el gobierno Zapatero⁴³. El multilateralismo, el recurso a la diplomacia y el

⁴⁰ Vid. José Carlos Serrano Blasco, "La Revisión Estratégica de la Defensa" [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/376/8>>. Así, España invierte en equipo 900 dólares por cada efectivo militar, mientras que Francia 2000. Vid. Héctor Piñeiro, 27 de mayo de 2002. "La Revisión Estratégica de la Defensa: importancia de lo naval" [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/articulo/375/8>>.

⁴¹ Vid. Pablo Rodríguez Soto, 22 de junio de 2001. "Defensa: ¿la revisión que no cesa?" [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/articulo/373/8>>.

⁴² Es de destacar la ausencia de una estructura profesional de gestión de recursos humanos. Vid. Alberto Moragues Gomila, "Mesa redonda: Recursos humanos...", *Op. Cit.*, p. 34.

⁴³ Vid. José Luis Rodríguez Zapatero, "La nueva política exterior para España". *Foreign Affairs en español*, nº IV-3 (julio-septiembre 2004) [revista en línea] Disponible desde Internet en:

respeto a la legalidad internacional, implican la integración con fuerzas de carácter multinacional a la hora de resolver las crisis existentes. Esto puede facilitar la existencia de un ejército “a dos velocidades”, donde un núcleo reducido y altamente tecnificado podría operar con las unidades de ejércitos más avanzados, mientras que el grueso de las fuerzas armadas podrían ir mejorando sus capacidades a un ritmo más pausado. Y al mismo tiempo, la flexibilidad y recursos que proporcionan las nuevas capacidades tecnológicas, doctrinales y organizativas contenidas en la RED, permitirán que las misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos que son las habituales dentro de las intervenciones colectivas dentro de la jurisdicción de la ONU y la legalidad internacional, sean realizadas de forma más efectiva.

SIGNIFICADO Y ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE DEFENSA NACIONAL

Antes de empezar con la exposición sobre la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN)⁴⁴, se hará una breve presentación de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 (DDN-2004)⁴⁵. Quizás las Directivas de Defensa Nacional sean documentos de valor más formal que práctico puesto que ante todo se corresponden con una declaración de intenciones generales pero su papel en la formación de la cultura de defensa de la ciudadanía española y por tanto (acrecentado desde que en 1992 perdieran su condición de documentos clasificados), su protagonismo en el debate público y político acerca de la defensa española exigen que se traten aunque sea brevemente.

Y en especial la DDN-2004, ya que en ella se encuentran elementos de gran interés para el análisis posterior de la LODN. Hay que hacer mención como primer punto el hecho de la “desconexión” forzada a la que se vio sometida la DDN 2004 con respecto a los anteriores trabajos que en materia de legislación y análisis de defensa y seguridad habían realizado los gobiernos del Partido Popular. Por ejemplo, el escenario estratégico descrito

<<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040701faenespessay040302/jose-luis-rodriguez-zapatero/la-nueva-politica-exterior-para-espana.html>>.

⁴⁴ Vid. BOE, 18 de noviembre de 2005.

⁴⁵ Disponible desde Internet en: <http://www.mde.es/descarga/ddn_2004.pdf>.

por la DDN-2004 coincide sustancialmente con el de la RED pero ésta no aparece como una guía importante de reflexión en el documento. Esta falta de continuidad en el acervo estratégico se combina con una enumeración de elementos de riesgo para la seguridad nacional que no se corresponde con la realizada por otros países aliados de nuestro entorno, lo que dificulta la homologación, al menos desde un punto de vista puramente teórico, del pensamiento del ejecutivo español sobre seguridad y defensa con el del bloque de Estados que lideran la comunidad mundial y por tanto se responsabilizan de la estabilidad del sistema internacional⁴⁶. Asimismo, no se aprecia un equilibrio en la proporción entre los componentes militares y no militares de la seguridad y qué visión se tiene de la misma. Esto se plasmará con mayor intensidad posteriormente en la LODN. Esta indefinición se prolonga hasta alcanzar a la delimitación y exposición de los intereses nacionales de España. El “interés nacional”⁴⁷ ha vuelto a ser una pieza clave en el discurso político actual y resulta especialmente relevante por su valor pedagógico y programático. Países como el Reino Unido, Italia, Bélgica... así lo han entendido y sus textos sobre seguridad y defensa se encargan de recoger esta cuestión amplia y claramente⁴⁸.

La falta de resolución en los aspectos teóricos tiene su contraparte en cómo los detalles pragmáticos se descuidan y en especial en uno de los factores clave de la actual política de defensa española: la financiación. Si bien se insiste en la transformación de las fuerzas armadas, no hay un corpus legislativo que desarrolle las partidas presupuestarias que van a ser necesarias para esto ni un esbozo programático del ritmo de desembolso de fondos y cómo y a quiénes van a ser repartidos. Sin embargo, esta última DDN tiene toda una serie de aspectos positivos. Sigue y ahonda en este

⁴⁶ Así la Ley de Programación Francesa (2003-2007) cita como principales amenazas al terrorismo, los Estados fallidos y la proliferación de armas de destrucción masiva mientras que la Directiva alemana de 2003, el Libro Blanco de Defensa italiano de 2002 y la Revisión Estratégica de la Defensa británica de 1998 (revisada en 2002) añaden el reto de la amenaza asimétrica. Vid. Félix Arteaga, “La Directiva de Defensa Nacional 1/2004” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/692.asp>>, 2.

⁴⁷ Vid. Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest”. *Foreign Affairs*, January/February 2000 [artículo en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.foreignaffairs.org/20000101faessay5/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html>>.

⁴⁸ *Ibid.*, 3.

triple objetivo que es el que se han marcado como meta final sus antecesoras: la mejora de la estructura orgánica y funcional de las FF.AA. españolas y del Ministerio de Defensa; la búsqueda de la plena incorporación de las FF.AA. españolas en las organizaciones occidentales de seguridad y defensa y la internacionalización de sus misiones y el fomento de la conciencia estratégica de la sociedad española⁴⁹. Son tomados en cuenta el contexto geopolítico presente, con el “Concepto Estratégico de la OTAN” de abril de 1999 y la “Estrategia europea de Seguridad” de diciembre de 2003 (así como el “Objetivo Global de Helsinki 2010”); la importancia de la transformación y modernización de las FF.AA. (la creación de la Fuerza de Respuesta para la OTAN, el desarrollo de los Grupos Tácticos para la UE, mayores gastos en I+D+I, la interoperabilidad y acciones conjuntas, profesionalización, incremento presupuestario sostenido...); el mayor radio de acción de los intereses españoles y las áreas preferentes de actuación así como de alianza (Estados Unidos de América, países iberoamericanos, el Mediterráneo y en especial el Norte de África...) y finalmente la necesidad de elevar el nivel cultural en seguridad y defensa de la sociedad española⁵⁰.

La DDN-2004 da paso a la LODN. Es más, uno de sus objetivos enunciados, dentro del ámbito de organización de la defensa, era la elaboración de una nueva LODN⁵¹ que sustituyese a la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa y las Fuerzas Armadas pergeñada por la UCD en 1980 y reformada por el PSOE en 1984. Las diferencias respecto a la actualidad eran profundas y significativas: en la primera mitad de los ochenta, sobre todo tras la intentona golpista del 23-F, el “problema militar” español continuaba siendo una carga para las relaciones entre el gobierno, la sociedad civil y las Fuerzas Armadas⁵², con el corolario del Servicio Militar

⁴⁹ Vid. Alfredo J. Iglesias Velasco, “El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional”, *REEL*, nº 9 (2005), pp. 1-11.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁵¹ Hay que tener en cuenta que durante el desempeño de su cargo como Ministro de Defensa, entre los proyectos esbozados por Federico Trillo se encontraba el borrador de una nueva Ley Orgánica de la Defensa. Vid. Rafael L. Bardají, “La contrarreforma militar”, *Expansión*, 10 de febrero de 2005.

⁵² De esta forma se explica cómo con la reforma socialista de la ley en 1984 se otorgan mayores competencias al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa y se procede a otorgarle una nueva carta de naturaleza a la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUEM), que pasa a ser un órgano eminentemente de asesoramiento. Vid. Enrique F. Lagoa, “Una nueva legislación sobre la defensa nacional y la organización

Obligatorio (SMO); la “Segunda Guerra Fría” estaba en pleno apogeo y España iniciaba su andadura hacia la adhesión e integración en la UE y la OTAN. Y sobre todo, la amenaza del “hiperterrorismo”, la nueva gama de conflictos internacionales⁵³, la transformación del concepto de seguridad⁵⁴ y la RMA no estaban presentes. Estos problemas del día de hoy se han conjugado con el freno a la descapitalización presupuestaria de los ejércitos españoles, iniciada en los noventa y el descenso del rechazo social a la profesión e institución militar, gracias a la mejora de imagen que ha supuesto su participación en misiones de asistencia y ayuda humanitaria y de gestión de crisis.

La LODN ha sido criticada por múltiples aspectos de su contenido, proceso de elaboración y de aprobación. Repasemos las principales objeciones al texto:

- a) Ha supuesto la ruptura del consenso que en materia de defensa se había ido manteniendo entre los principales partidos políticos del país desde los tiempos de la Transición. La cuestión de si las misiones del ejército español en el exterior han de ser estar amparadas y en conformidad con la ONU (y en concreto el Consejo de Seguridad de este organismo internacional) o sólo deben cumplir uno de estos requisitos, más otros temas de fondo, implicaron la

militar” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/429.asp>>, p. 1.

⁵³ Sobre los problemas de la agenda del sistema global vid. Fulvio Attinà, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Barcelona, 2001, pp. 190-252.

⁵⁴ En contraste con el actual, la Ley Orgánica 6/80 primaba una visión autárquica de los temas de defensa y seguridad, centrada principalmente en los aspectos militares y no contemplaba a las fuerzas armadas como instrumento de la acción exterior del Estado más que desde la versión clásica de defensa de la territorialidad y la soberanía, basándose en criterios principalmente estatocéntricos y reactivos. *Ibid.*, p. 1. Del análisis de “alta política”, centrado en el estudio de factores militares, geoestratégicos y geoeconómicos se ha pasado a otro que amplía el rango de acción de los temas tratados gracias al nuevo concepto de seguridad humana o funcional: “Podemos eventualmente acordar que una amenaza a la seguridad de una nación significa, en cualquier parte del globo, lo que amenace la salud de un pueblo, su bienestar económico, su estabilidad social y su paz política” (Paul Kennedy). Cit. en Robert Szafranski, “When waves collide: future conflict”, *Joint Forces Quarterly*, nº 43 (1995), p. 77.

renuencia del Partido Popular a sumarse a la aprobación de la citada ley.

- b) Es una ley arcaica y que no tiene en cuenta los avances del pensamiento estratégico actual. Se ha soslayado el hecho de que la defensa militar no es el único garante de la seguridad. Ambas realidades son complementarias al mismo tiempo que distintas. Lo que se aduce es que la política exterior, la planificación económica, los servicios de protección civil, las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales, la comunidad de inteligencia... y otra amplia gama de actores, tanto públicos de naturaleza subestatal como privados, se ven envueltos en la definición y consecución de las políticas de seguridad y defensa. En las circunstancias actuales, la defensa ha ido cediendo protagonismo a la seguridad, una realidad mucho más compleja que se presta a dos concepciones⁵⁵: una reduccionista, de naturaleza reactiva y en la que juega un gran papel la institución militar; y otra expansionista, en la que a los elementos militares se le unen otros agentes provenientes de la administración pública y de la sociedad civil⁵⁶.
- c) La LODN no contempla la RMA. Se habla de transformación, de modernización... pero no se considera que estos términos van más allá de una mera compra de materiales y equipos de última generación. La RMA es un salto cualitativo tecnológico y también doctrinal, organizativo... Es más, analizado desde una concepción sistémica, es evidente que se produce un efecto de retroalimentación entre todos estos elementos. La horizontalidad y disposición en red, así como el incremento de la conciencia del medio en el combatiente, criterios de naturalezas doctrinal y organizativa, llevan aparejados que en el plano tecnológico se aborde la cuestión de la digitalización y las telecomunicaciones de forma que se consiga retener el control sobre las operaciones y el campo de batalla al mismo tiempo que se ejecuta un tempo de acciones fluido y proveniente de todas las unidades implicadas en la acción⁵⁷.
- d) La falta de coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior ha llevado a que se presente una LODN

⁵⁵ Vid. Félix Arteaga, "Entre la seguridad y la defensa", *Tiempo de Hoy*, 9 de mayo de 2005, 1-2.

⁵⁶ Vid. Rafael L. Bardají, "La contrarreforma...", *Op. Cit.*, 2.

⁵⁷ Vid. id., "La transformación de la defensa: criterios básicos", *Expansión*, 21 de marzo de 2005, 2.

donde la seguridad y la defensa aparecen separadas, más propia de la Guerra Fría, a causa de las malas relaciones entre los titulares de ambas carteras ministeriales.

- e) Se desecha la doctrina de acción conjunta, dándole un renovado protagonismo a los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los tres ejércitos en detrimento del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).
- f) El Consejo de Defensa Nacional aunque abarca a mayor número de representantes de las esferas y herramientas del poder político público, en contraste con la anterior Junta de Defensa Nacional, no es el Consejo de Seguridad Nacional que desde ciertos medios académicos, políticos y de la opinión pública se ha pedido que se cree y que se situaría por encima del Ministro de Defensa e inmediatamente por debajo del Presidente del Gobierno.
- g) La LODN no presenta una definición clara y coherente de defensa, seguridad, intereses nacionales... lo que impide que el texto genere un impacto mediático y político y una capacidad operativa que serían deseables para los objetivos últimos de la ley.
- h) La renuncia de una mayor implicación en la gestión y coordinación de los recursos no militares por parte del Ministerio de Defensa.
- i) La presencia de un código de conducta que, inspirado en otros de reciente creación para los militares de países del Este de Europa pertenecientes al bloque soviético, no refleja la evolución en valores y actitudes democráticas de las fuerzas armadas españolas y que pone en duda su respeto por el orden constitucional y los derechos humanos.
- j) La escasez de credibilidad de una ley que no tiene en cuenta la debilidad del entramado presupuestario en materia de defensa. No sólo faltan fondos sino que estos están comprometidos en programas y sistemas de armamento (fragatas F-100, el EF-2000, los submarinos S-80, los carros de combate Leopard, los helicópteros Tigre, el buque de proyección estratégica...) que se califican de tradicionales y que por tanto van a obstaculizar que se desvíe el suficiente monto para acometer las tareas de modernización de las fuerzas armadas españolas.
- k) El sistema de doble garantía de la LODN se constituiría en un serio problema para la proyección exterior de las fuerzas armadas españolas. La necesidad de contar con el visto bueno tanto del Parlamento español como de la ONU y de los organismos

internacionales de seguridad y defensa de los que España forma parte paralizaría la capacidad de decisión del gobierno y su tiempo de respuesta a la hora de afrontar las crisis internacionales.

La LODN, si bien necesaria en el presente contexto internacional, no ha sido capaz de establecer un puente de diálogo con las anteriores experiencias de reforma y modernización de las fuerzas armadas. Viendo las principales críticas dirigidas a la ley, se puede afirmar que uno de sus grandes defectos y al mismo principal rasgo definitorio es la confusión conceptual y la mezcla de los ámbitos de decisión e interés nacionales con los internacionales. No se ha separado la política del día a día con respecto al horizonte estratégico de medio y largo plazo. La escasez de recursos materiales no se ha compensado con un adecuado esbozo teórico y trabajo programático. En contraste con la RED, no se ha contado con un debate político, académico y social constructivo y plural. Esto ha implicado el extrañamiento del principal partido de la oposición del país y de ciertos círculos de reflexión cuya participación hubiera sido de gran interés y utilidad para la mejora de la ley.

CONCLUSIONES

En suma, se trata de una ley elaborada y aprobada con prisas. Un documento que no ha sabido capaz de liberarse de su trasfondo político y enfrentar los grandes retos que las fuerzas armadas españolas tienen delante suya. Tras la guerra de Irak y los atentados del 11-M, la situación se ha vuelto mucho más grave y la respuesta sigue siendo insuficiente. Los criterios de modernización de la institución militar que se desprenden de la RMA y las recomendaciones de la RED no han sido recogidos en el texto. Se ha ignorado la capacidad de articular los resortes del poder gubernamental, los recursos no militares de la sociedad civil y la renovación de los ejércitos españoles. La falta de reflexión sobre seguridad, defensa y futuro de la guerra y los conflictos, tradicionalmente intensa en el caso español, se vuelve mucho más acuciante en unos momentos de cambio del escenario internacional y de la manera de conducción de los ejércitos.

2. El concepto de seguridad colectiva en los gobiernos democráticos españoles

Beatriz Gutiérrez López

INTRODUCCIÓN

El análisis evolutivo de un concepto implica el manejo de dos variables: el sujeto “pensante” del concepto en cuya mentalidad éste cambia, y el concepto y su carga teórica. En este sentido, para analizar la evolución del concepto de Seguridad Colectiva en los Gobiernos democráticos españoles para el periodo 1975-2004, hemos de definir y ajustar estas dos variables a nuestro caso: el sujeto, el Estado español, entendido como las distintas actitudes que hacia la Seguridad Colectiva mantienen los Gobiernos o, si se quiere, los partidos políticos en el poder, y por otro lado, la evolución intrínseca de la misma seguridad colectiva, reflejada en el desarrollo de un organismo como es la OTAN.

Los efectos devastadores de la I Guerra Mundial condujeron a la elaboración de una nueva doctrina de seguridad internacional, denominada

seguridad colectiva, donde “*la seguridad de cada Estado sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de países de la sociedad internacional.*”¹. El resultado de esta doctrina fue la Sociedad de Naciones, que resultó inoperante por la primacía dada a los intereses nacionales sobre los societarios, lo cual impidió frenar la escalada de tensión que condujo al estallido de la II Guerra Mundial. No obstante, la Sociedad de Naciones sentó un precedente para la pacificación tras la II Guerra Mundial en que las grandes potencias ya sabían qué no había que hacer. El resultado fue la Organización de las Naciones Unidas, fundamentada en la renuncia al uso de la fuerza y el derecho a legítima defensa. La Carta de la Naciones Unidas fue ratificada en 1945 por los Estados aliados, vencedores en la II Guerra Mundial. Un año más tarde, esta coalición se rompía conforme aumentaban las desavenencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Una Europa devastada por la guerra caía bajo la amenaza del expansionismo soviético. La resolución estadounidense de proseguir interviniendo en el Viejo Continente ha llegado hasta hoy: la inyección económica del Plan Marshall posibilitó la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica para gestionar los recursos enviados desde Estados Unidos, y constituyó un primer escalón en la integración económica europea. Por otro lado, la creciente beligerancia de la Unión Soviética y la debilidad de los ejércitos de la Europa occidental obligaron a Estados Unidos a incrementar los efectivos militares que en 1945 ya había reducido: esta presencia militar se institucionalizó en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la OTAN, como defensa de la Europa democrática frente al auge del totalitarismo soviético. Mientras, España se hallaba condenada al ostracismo por ambos bloques y vetada para acceder a cualquiera de las nuevas instituciones internacionales. Pese a los logros de ministros como José María Castiella y Gregorio López Bravo en la reestructuración de las relaciones exteriores españolas, las sucesivas renovaciones de los Acuerdos de Amistad y Cooperación con Estados Unidos no lograron más que la abolición de la cláusula de activación automática y la desnuclearización de las bases, mientras países como Gran Bretaña, Holanda o Dinamarca negaban frontalmente a España el ingreso en la OTAN, pese de los reiterados reconocimientos de EE.UU. del importante papel desempeñado por España en la seguridad y estabilidad del ámbito occidental mediterráneo.

¹ Rafael Calduch Cervera, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1993, p. 407.

Desde que se inició el proceso en 1981 hasta hoy se puede observar la línea evolutiva de las políticas exterior y de defensa de los sucesivos Gobiernos. No podemos olvidar un hecho fundamental: decisiones como la de la adhesión conllevan un sustrato ideológico inherente a los propios partidos políticos en el poder, que constituye el principal condicionante del programa político de seguridad y defensa de cada gobierno. Por ello, el concepto de seguridad colectiva y el modelo de participación en la misma que un gobierno adopte, variará según la base ideológica de dicho partido. Siguiendo esta idea, la adhesión de España a la Alianza Atlántica y la actitud de los distintos gobiernos se ha producido y ha venido evolucionando de acuerdo a una ideología política y como historiadores, sabemos que éstas tienen su carga histórica y sus condicionantes externos. Por ello, vamos a tratar de analizar el concepto de seguridad colectiva que desarrollan estos partidos en base a sus programas de política exterior y defensa, plasmadas en su actuación y participación en la Alianza Atlántica, oscilando entre el apoyo y la oposición o la contemplación de sistemas de seguridad alternativos que tras la Guerra Fría han desaparecido.

1975. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

El primer Gobierno del Rey Juan Carlos I, con Carlos Arias Navarro como presidente, trató de resolver la anómala situación del Acuerdo de 1975, fijando los principales objetivos de la inmediata política exterior: el establecimiento de contactos con los Estados miembros de la CEE y la OTAN y la renegociación y renovación de los Acuerdos Bilaterales con Estados Unidos, con especial atención al tema de las bases instaladas en territorio español.

En 1976 el Rey encomendó a Areilza la consecución de más contrapartidas en las negociaciones con Estados Unidos, de modo que éstos contribuyeran al esfuerzo democratizador español y al acercamiento a la OTAN mediante la elevación de rango de los acuerdos a Tratado. Finalmente se llegó al acuerdo, con fuertes críticas del sector militar, que lo calificaban como inútil. Sin embargo, el profesor MARQUINA cifra la importancia del Tratado en su gran valor político ya *“finalmente, España quedaba perfectamente encarrilada para su integración en la OTAN, tras un largo periodo de asociación indirecta, anómala y en clara desventaja y asimetría de*

riesgos.”². Se iniciaba así un proceso de convergencia otánica parcialmente tutelado por Estados Unidos, pero dependiente en cualquier caso de la evolución política española.

Los condicionamientos exteriores para la integración en la Alianza fueron varios. Por una parte, las personalidades europeas y norteamericanas interesadas en la integración de España en la OTAN conforme se produjera la necesaria evolución y consolidación de las nuevas instituciones democráticas, a las que desde un primer momento brindaron su apoyo. Destacó el entonces Secretario General de la Alianza, Joseph Luns, que en ningún momento perdió de vista la evolución de la política de seguridad española, favoreciendo su plena incorporación a la estructura occidental. El Parlamento Europeo se encargó de fijar los moldes del sistema democrático español para adecuarlo al europeo, mediante el restablecimiento de las libertades individuales y políticas, la amnistía a los detenidos políticos y la autorización para la vuelta de los exiliados. El presidente estadounidense Carter, por su parte, se ofreció para realizar una declaración favorable a España ante el Consejo Atlántico de Jefes de Estado y de Gobierno en 1977, manteniendo la línea de apoyo a la integración de España en la Alianza por su valor geoestratégico, aprovechado por Estados Unidos desde 1953. 1977 es la fecha del cambio de actitud de la Asamblea de Parlamentarios de la Alianza, que tras el fin de la dictadura franquista, aceptan a tres diplomáticos españoles acreditados en Bruselas como observadores, proponiendo al año siguiente el ministro de Exteriores de la RFA y el estadounidense la elaboración de planes para la integración de España en un plazo aproximado de tres años. Incluso el ministro de Asuntos Exteriores español Marcelino Oreja propone la adhesión durante el bienio 1979-1980, pero estos planteamientos naufragan ante la firma de la Constitución y la celebración de las segundas elecciones generales en Diciembre de 1978 y Marzo de 1979 respectivamente.

En 1979, no obstante, se continúa marginando el tema de la OTAN, lo que, unido a las visitas a las Cumbres de los Países No-Alineados y a la Cuba de Fidel Castro, genera un estado de confusión internacional en torno a la imagen de España que UCD quiere dar como parte de su política de conservación del consenso.

² Antonio Marquina Barrio, *España en la política de Seguridad Occidental*, Servicio de Publicaciones del E.M.E., 1986, p. 891.

LOS GOBIERNOS UCD

Pese a que España se participaba en los sistemas de seguridad occidental desde 1953 con la firma de los Acuerdos con Estados Unidos, continuaba en un régimen de autarquía de seguridad³, sólo superado con la transición a la democracia en 1975. Este primer periodo democrático bajo los gobiernos de UCD se verá marcado, a nivel de política Exterior y de Defensa, por las tensiones y conflictos entre el orden interno, determinado por los partidos políticos y la opinión pública, y el orden externo por las presiones de la esfera internacional. La participación de España en los sistemas defensivos occidentales será el debate pendiente desde 1976 por la necesidad de consenso y la propia indefinición de UCD. Sin embargo, la situación internacional en 1979 perfila el ingreso en la OTAN como una fuente de estabilidad ante las crisis de Irán o Nicaragua, mientras que a nivel interno crece la polarización política.

El otoño de 1981 fue el del debate político más intenso de la joven democracia. El PSOE está obligado a defender su postura anti-OTAN de la transición como compromiso político. El PCE sufre problemas internos y es acusado por el eurocomunismo de no haberse separado lo suficiente de la URSS. El neutralismo ya no es válido como postura de oposición, marginado de la escena política a no ser por razones históricas. Los planes B de las izquierdas se reducían o bien a sacar a España de la OTAN cuando ganaran las elecciones, situación que condujo al referéndum de 1986, o vincular a España a las corrientes pacifistas europeas, pero tampoco es una opción viable en el contexto de negociación de los Tratados con Estados Unidos, pues las inyecciones económicas de la potencia occidental continuaban siendo necesarias para España. Desde este panorama se iniciará el proceso de integración efectiva de España en la Alianza Atlántica, salvándose lentamente todos los obstáculos.

Integración y construcción constitucional

Aunque el primer gobierno democrático estaba volcado en la resolución de los graves problemas políticos y económicos que caracterizaron la transición, el tema de la integración fue pronto añadido a la

³ M^a Angustias Caracuel Raya, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Ed. Tecnos, Barcelona, 2004, p. 332.

agenda de asuntos exteriores como prioridad. Sin embargo, el proceso de adhesión con sus implicaciones de adecuación estructural, democratización de las Fuerzas Armadas post-franquistas, suavización de las reticencias hacia la Alianza, etc., conllevan un proceso lento en que la indefinición de los gobiernos de Adolfo Suárez fueron incluso interpretados como, en opinión de Antonio Sarasqueta, miedo de Suárez a ser el responsable del alineamiento definitivo de España. La realidad es que entre 1976 y 1982, Suárez y el ministro de Exteriores, Marcelino Oreja, dan bandazos entre el “sí, pero” y el “no, pero”, muestra o bien de indefinición o bien de intento de eludir un debate para el que aún no se sienten preparados. Marcelino Oreja afirmaba la necesidad de un gran debate nacional para plantear estos temas correctamente y rechaza cualquier veleidad de neutralidad política, pero estas premisas pierden fuerza al no definirse unos parámetros que sitúen el debate nacional y las condiciones del consenso. Durante la sesión de Cortes de 20 de Septiembre de 1977 el ministro de Asuntos Exteriores señalaría las posturas definidas del gobierno: el fin de las responsabilidades del gobierno español en Sáhara Occidental; no adelantar argumentos sobre la posible integración en la OTAN, postergando el tema hasta la celebración de un debate parlamentario; y la idea del consenso en política exterior. En otras palabras, el tema de la política exterior y la integración en la Alianza Atlántica queda pospuesto en pro del frágil consenso necesario para la articulación del sistema democrático. En Octubre de 1977 se produjo la firma de los Pactos de Moncloa entre Gobierno y oposición para elaborar un programa de austeridad económica que sacase a España de la crisis con el apoyo de los partidos de izquierdas, PSOE y PCE, alcanzándose también un acuerdo sobre política exterior, en que las izquierdas se comprometían a no atacar a presencia de las bases americanas, mientras que el Gobierno se comprometía a aparcar el tema de la adhesión a la OTAN.

Durante la Pascua Militar de ese mismo año el general Gutiérrez Mellado, vicepresidente del Gobierno, pronunció un discurso que remarcaba las deficiencias materiales que sufrían las unidades españolas, que podrían ser resueltas con la cooperación internacional, pero también enfatizó la profesionalidad de los ejércitos y su reorganización para evitar nuevas veleidades golpistas, para lo cual era necesario dotarles de una nueva misión: la defensa de Occidente. En la reunión de la Alianza de Mayo, con la mediación del presidente Carter, se aceptó la presencia de tres diplomáticos españoles acreditados en Bruselas como observadores, pese a las reticencias de Holanda, Dinamarca y Noruega.

España fue lentamente moviendo sus cartas, sopesando las ventajas y desventajas que apreciaban la opinión pública y las fuerzas políticas, y va capitalizando la relación de España con la OTAN en un marco acusadamente europeo que contribuyese a suavizar la oposición socialista, soliviantada ante un posible protagonismo estadounidense. A nivel estructural, en julio de 1977 se unificaban los tres ministerios militares en el único de Defensa, asimilando así la estructura de la mayoría de Estados aliados y dando un paso hacia la integración.

Para diciembre de 1978, con las bases constitucionales ya sentadas tras el referéndum, el Gobierno comenzaría a plantear paulatinamente el tema de la eventual integración de España en la OTAN, a lo largo de dos fases, una primera de exposición de términos generales, sin discusión ni petición de autorización de las fuerzas democráticas, y una segunda dedicada al debate político sobre la integración. En este contexto Marcelino Oreja define una clara posición atlantista en el discurso pronunciado ante el pleno del Senado el 9 de marzo de 1978 en el que abandona definitivamente la tendencia pro-neutralista y anuncia la búsqueda de vías efectivas para entrar en la Alianza. Para BARBÉ, la presión estadounidense sobre el gobierno Suárez fue determinante en el contexto de desestabilización de África, proporcionando entonces España bases aeronavales ya dentro del marco OTAN. Por ello el New York Times de 15 de mayo de 1978 publicaba en su editorial "Easing NATO" que *"el Tratado bilateral de España con Estados Unidos se acerca a una renovación en 1981. Sería el momento lógico para España para entrar en la OTAN. Pero los Aliados europeos no deberían interferir. El Primer Ministro Suárez está negociando cautelosamente. Lo último que él o sus rivales socialistas querrían es que la política española se exacerbase por una cuestión de importancia secundaria. Y eso es también lo último que Washington, Bonn y otras capitales de la OTAN desearían"*⁴. La previsión era que en un periodo medio de tres años, el régimen español estaría consolidado como democracia a ojos de la sociedad internacional, y la proyección del sistema militar defensivo quedaría configurada hacia África. Oreja planteaba una adhesión a medio plazo, reflexiva, pero sin propuesta alguna acerca de un modelo claro de adhesión, imprevisión que sólo se entiende si tenemos en cuenta que la entrada de España en la OTAN era considerada como un elemento estabilizador a través de la equiparación de los compromisos de la

⁴ Esther Barbé, *España y la OTAN: la problemática europea en materia de seguridad*, Ed. Laia, Barcelona, 1981, p. 134.

integración en el sistema de seguridad colectiva con la integración efectiva en el mismo.⁵

El proceso de integración tras 1978

La situación cambió con la firma de la Constitución, tras alcanzarse un efímero consenso político general. En su discurso de investidura el 30 de Marzo de 1978, Adolfo Suárez plantea las premisas para el ingreso: *“El ingreso en la NATO debe plantearse, en su caso, teniendo en cuenta los condicionamientos que se derivan de nuestras peculiaridades y exigencias de seguridad, así como la necesidad de un amplio respaldo parlamentario”*⁶

Paralelamente, mientras el secretario de Relaciones Internacionales de UCD, Javier Rupérez señalaba en un ciclo de conferencias en la Sociedad de Estudios Internacionales, que había que partiendo de una base, las sociedades libres y la Alianza, España tenía que añadir nuevos objetivos conforme se produjese la consolidación democrática, el presidente del gobierno y su ministro de Exteriores daban una imagen en la que se oscilaba entre la política occidental desde una perspectiva flexible, cercana a los países no alineados, y una política hispanoamericana complementaria con la opción europea. Todo ello sin negar, como muestra la Directiva de la Defensa Nacional 01/80 de 18 de abril de 1980, que se trataría de ingresar en la Alianza en condiciones ventajosas, por la positiva influencia que ello tendría en la configuración de una nueva política de Defensa.

La congelación francesa de la candidatura española a la CEE en mayo de 1979 para evitar que el ingreso español minase los intereses galos, permitió al gobierno español esgrimir la adhesión a la OTAN como medida de presión: el ingreso se produciría exclusivamente si se encarrilaba de nuevo la integración española en la CEE. El ministro de Asuntos Exteriores señaló el peligro de involucionismo aislacionista que la situación suponía, y planteó 1981 como un buen momento para iniciar las negociaciones tras haber concluido las del Tratado bilateral Hispano-Estadounidense, que debería complementarse con el de la OTAN. Las fuerzas armadas, mientras, consideraban la integración en la OTAN como la opción más rentable para España por su influencia sobre las negociaciones de ingreso en las

⁵ *Ibid.*, p. 138.

⁶ Antonio Marquina Barrio, (1986), *Op. Cit.*, p. 906.

Comunidades Europeas, poniendo sólo como premisas la obtención de seguridades sobre los espacios insulares y africanos de soberanía, conversaciones sobre Gibraltar y acuerdos razonables para la participación en el sistema militar integrado y reactivación de las Fuerzas Armadas. En base a esta autorización, se decidió que el Ejecutivo dispusiera las directrices para el debate parlamentario.

En septiembre de 1980 Oreja fue sustituido en Exteriores por Pérez Llorca, quien reafirmó su vocación atlantista pese a los intentos desestabilizadores de la dura oposición socialista. Suárez dio el paso definitivo unilateralmente; el 23 de enero de 1981 comunicó su decisión de integrar a España en la OTAN a Javier Rupérez, tras habérselo comunicado ya al Rey, a Gutiérrez Mellado y a Pérez Llorca. Tres días más tarde, Suárez dimitía sin dar apenas explicaciones. La oposición, de momento, se mantuvo prácticamente en el silencio. Los dos partidos parlamentarios de izquierdas, PSOE y PCE mostraron no tener capacidad de reacción ante el tema OTAN.

La Segunda Legislatura

Tras la crisis del 23 de Febrero y su posterior fracaso, Calvo Sotelo es investido el 7 de marzo, y el mismo día anunció el inicio del debate parlamentario para ingresar a España en la OTAN. La doctora del Val afirma que *“sin embargo, el golpe de Estado, a juicio de muchos comentaristas políticos del momento, tuvo sus consecuencias en la práctica política del nuevo Gabinete, e incluso se llegaría a decir que el rápido ingreso en la OTAN fue una tentativa de calmar el malestar reinante en el Ejército”*⁷.

En Agosto de 1981 el Consejo de ministros solicita al Consejo de Estado el dictamen sobre la entrada de España en la OTAN. La renovación del Tratado Bilateral España-Estados Unidos era pospuesta hasta la incorporación de España en la Alianza. El Gobierno presentó al Parlamento la petición de adhesión a la OTAN y el 8 de octubre la Comisión de Asuntos Exteriores dictaminaba favorablemente la tramitación del ingreso. El 27 de Octubre se iniciaba el Debate Parlamentario sobre la OTAN, tratándose a propuesta socialista la constitucionalidad de la adhesión sin referéndum, que la mayoría impuesta por UCD y Alianza Popular conseguirá evitar, para

⁷ Consuelo del Val Cid, *Opinión Pública y opinión publicada. Los españoles ante el referéndum de la OTAN*, CIS, N° 146, 1996, p. 73.

aprobar el dictamen emitido por la Comisión de Asuntos Exteriores por 186 votos a favor (los de UCD, Alianza Popular, PNV, CiU y Unión del Pueblo Navarro) y 146 en contra (PSOE, PCE, Partido Socialista Obrero Andaluz, Euzkadiko Ezkerra, Ezquierda Republicana de Cataluña, Partido Aragonés Regionalista y Unión del Pueblo Canario), autorizándose la adhesión con dos condiciones previas:

- a) La no nuclearización del territorio español;
- b) Consecución en el proceso de negociación de una garantía de defensa para todo el territorio peninsular y extrapeninsular, recuperación de la soberanía de Gibraltar, fortalecimiento de la defensa y soberanía sobre toda España y la aceleración de la negociación política y económica con la CEE⁸.

El 26 de Noviembre el Pleno del Senado ratificaba la decisión del Congreso y la petición española de Adhesión a la OTAN era presentada en Bruselas. Los Ministros de Defensa de la OTAN aprobaron la petición española y los de Asuntos Exteriores firmaron el Protocolo de Adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, ratificado en los Parlamentos de los Estados miembros en los primeros meses de 1982. El 30 de Mayo el encargado de negocios en Washington Álvarez de Toledo entregaba el documento de adhesión de España a la OTAN al vicesecretario de Estado Stressel, convirtiéndose España en el 16º Estado miembro. Calvo Sotelo pudo participar en la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en junio de ese mismo año, reclamando ayuda para problemas nacionales como el contencioso de Gibraltar, la incorporación a la CEE y la lucha contraterrorista. En Agosto Calvo Sotelo convocaba nuevas elecciones generales con un PSOE en auge por su imagen de unidad y eficacia frente a la desintegración de UCD y del PCE. Señala la doctora DEL VAL que: *“Si bien no puede afirmarse categóricamente que la decisión de incorporar España a la OTAN fuera irreflexiva, sí podemos decir que se desarrolló dentro de una imparable carrera contra el tiempo, evitando hacer concesiones a una oposición de izquierdas que empezaba a organizarse”*.⁹ El 5 de junio se izaba la bandera española en el Cuartel General de la OTAN y los ministros de Exteriores y Defensa participaron en una reunión del Consejo Atlántico. Durante el mes de junio

⁸ *Ibid.*, p. 75.

⁹ *Ibidem.*, p. 78.

Estados Unidos cedió en sus requerimientos acerca de la utilización para proyección de fuerzas de las bases, y el 2 de junio se firma, finalmente, el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre Estados Unidos y España. El Consejo de Ministros nombró a Javier Rupérez nuevo embajador de España ante la OTAN, y con ayuda de un equipo de diplomáticos y militares inició las negociaciones preliminares para la integración efectiva en la Alianza.

La reacción del PSOE fue inminente, tildando de gratuito el ingreso. El Partido Socialista acusa a Calvo Sotelo de haber entrado en la OTAN sin obtener contrapartida alguna. En su autobiografía *Memoria de la Transición*, Calvo Sotelo tacha de aficionados a los que piensan que las Relaciones Internacionales son un asunto de dar para tomar: “*Teníamos que entrar en la Alianza –como en la CE–, sin pedir nada a cambio, forzando la admisión con la denuncia del escándalo que hubiera sido dejarnos fuera*”¹⁰. El acceso a la OTAN era una palanca para forzar las condiciones de ingreso a la CEE, el objetivo de política exterior a largo plazo por antonomasia, por lo que las contrapartidas perdían peso. Incluso el ejército pensaba que la Alianza ganaba más con la integración de España por su situación y potencial demográfico, que España con su entrada en la OTAN, pues ésta no le garantizaba seguridades en caso de conflicto armado en la zona de mayor riesgo para la España del momento, el Norte de África. También se dio la visión del ingreso como un intento del Gobierno de paliar el intervencionismo político de las Fuerzas Armadas y obligarlas a volcarse por completo en sus labores de defensa a partir de la modernización y reforma de sus Estatutos y Ordenanzas. Otros militares sin embargo, pensaban que la entrada en la OTAN era una clara ventaja para España, al ofrecer una posibilidad de modernización del equipamiento y adecuación del ejército a los nuevos tiempos.

Mayor que la del Ejército era la ruptura del consenso político, que todavía resultaba peligrosa para la consolidación de la democracia. La divergencia de opiniones entre las fuerzas políticas aumentaba conforme se perfilaban los discursos acerca del tema de la integración en la Alianza y sus implicaciones respecto al diseño de una política de seguridad y defensa acordes con la política exterior que la UCD planteaba. Calvo Sotelo opina en sus *Memorias* que el consenso estaba roto desde la moción de censura

¹⁰ *Ibidem.*, p. 78.

socialista contra Adolfo Suárez en mayo de 1980, y más claramente, desde que el PSOE se negó a apoyar el plan de adhesión a la OTAN, quebrando la cláusula de consensuar la política exterior, en la que se empezaron a entremezclar acusadas implicaciones ideológicas condicionantes de los planteamientos alineacionistas.

El anuncio del inminente inicio del proceso negociador para la adhesión de España a la Alianza desató en pleno Otoño de 1981 una virulenta campaña anti-OTAN por parte de la oposición, que perdía dinamismo al no haber formulado propuestas coherentes contrarias al Gobierno para mantener sus líneas de acción tradicionales desde los tiempos de la lucha anti-franquista. Sería la izquierda extraparlamentaria trostkista y maoísta la que articularía la oposición a través de la organización formal de determinadas instituciones, como la Comisión anti-OTAN de Madrid, que se trasplanta a otras ciudades españolas. Este tipo de organizaciones se diferenciaron muy pronto de las posturas posibilistas de los grupos parlamentarios PSOE y PCE.

A continuación analizaremos con mayor detenimiento las posiciones de los principales grupos políticos ante el tema de la adhesión.

Los partidos ante la adhesión

A) **Unión de Centro Democrático (UCD)**. El partido de Adolfo Suárez se correspondía con una alianza electoral formada por unos quince grupos tanto de centro-izquierda como de centroderecha, carentes de una identidad propia definida y aglutinados en torno al presidente del Gobierno. La postura de UCD ante la adhesión se determina durante el I Congreso del Partido en 1978, en el que se acuerda que la política exterior debía multiplicar la acción internacional española y encuadrarla en uno de los tres bloques ideológicos, eligiendo el Occidental como más afín, por lo que se propuso *“nuestra integración en las Comunidades Europeas, el mantenimiento de un alto nivel de relaciones entre España y Portugal, el ingreso de España en la OTAN, una presencia activa en el Consejo de Europa y, finalmente, la remodelación creativa de nuestras relaciones con los países neutrales del centro y Norte de Europa”*¹¹.

¹¹ Esther Barbé, (1981), *Op. Cit.*, p. 156.

En este sentido, se determinó que la línea de acción tenía que seguir la pauta del: *“conjunto de voluntades nacionales unidas en un propósito político y defensivo que continúa siendo una necesidad del mundo occidental mientras no se supere la actual dialéctica Este-Oeste”*, es decir, había que adoptar una posición favorable a la entrada de España en las estructuras del mundo occidental, exigiendo ciertos reajustes para superar las particularidades españolas en su relación con la Alianza, tales como el litigio gibraltareño, las responsabilidades de la OTAN sobre todo el territorio nacional, Ceuta y Melilla inclusive, y las responsabilidades españolas en su área regional. Este nuevo posicionamiento respecto a temas de Seguridad y Defensa del partido en el Gobierno viene determinado por la adopción del *“Programa de Defensa Nacional y Política Militar”*, en el que prioriza la capacidad militar de un Estado por encima de su posición geoestratégica; por ello España jugaría un papel geoestratégicamente más importante de renovar su material de defensa. La adhesión a la OTAN sería de gran utilidad como organismo modernizador y racionalizador de los recursos bélicos. A nivel particular destacó el papel jugado por el Secretario de Relaciones Internacionales de UCD, Javier Rupérez, que negoció directamente la adhesión española con Joseph Luns, entonces Secretario General de la Alianza. Rupérez se mostró favorable a la integración en la Alianza Atlántica, e introdujo nuevas variables vitales para España como África, en un contexto de especial inestabilidad debido a las revoluciones que allí se estaban gestando, reclamando la presencia y vigilancia de OTAN en la zona para garantizar su estabilidad y frenar el desarrollo de dichos procesos revolucionarios.

B) Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Desde el Congreso de Suresnes en 1974, la división entre los tradicionales líderes en el exilio y el carismático líder en el interior Felipe González, se hizo patente, inaugurando una nueva línea de política internacional que apunta a cuatro direcciones:

- Recuperación de la independencia e integridad territorial, en referencia a la presencia de las bases norteamericanas;
- Participación en la construcción europea;
- Solidaridad y cooperación con el Tercer Mundo;
- Contribución a la lucha mundial por la paz, la justicia y el progreso. Para ello, el Partido Socialista pedía la retirada de las bases americanas

y el replanteamiento de relaciones con Estados Unidos, como muestran las Resoluciones del XXVII Congreso de 1976, el primero con González al frente: *“El PSOE denuncia la renovación de los acuerdos de bases militares con Estados Unidos por entender que hipotecan el territorio nacional así como la política exterior e interior del Estado español y por haberse realizado sin la aprobación libre y expresa del pueblo”*. Acerca de la OTAN y la posible adhesión, plantean una posición neutral, puesto que: *“una España democrática estará en condiciones de marcar su independencia frente a los bloques militares (OTAN y Pacto de Varsovia), que se reparten las zonas de influencia en el mundo y de adoptar progresivamente una política de neutralidad activa en cuanto contribuyera a la causa del socialismo”*¹², neutralidad mantenida a través de la actuación en dos frentes: Europa y el Tercer Mundo con el Mediterráneo como eje central en que España podía actuar como elemento vertebrador y amortiguador de la dialéctica de bloques, dentro de un ámbito diplomático próximo al Movimiento de Países No-Alineados.

Durante la sesión plenaria en el Congreso de los Diputados el 20 de Septiembre de 1977 Luis Yáñez aclaraba que el proceso decisorio a adoptar cuando se plantee el ingreso en la OTAN *“deberá ser objeto de estudios, en su día, por la Comisión de Defensa, por el Pleno del Congreso y en un eventual referéndum sobre el tema”*¹³; es decir, el referéndum que en 1982 constituye uno de los puntos programáticos para el Partido Socialista en la campaña electoral, se contempla tan sólo como posibilidad. En los discursos oficiales desaparecen los rasgos ideológicos más acusados, que sólo perviven en el periódico *El Socialista*, de discurso más agresivo que el oficial. Ello se debe tanto a motivaciones y divergencias internas, como a simples diferencias de comunicación entre el nivel de votantes-afiliados y el diplomático-oficial.

Centrándonos en el tema de la adhesión de España en la Alianza Atlántica, el Partido mantiene una postura de oposición oficial *“a menos que se demuestre que puede favorecer la distensión entre los bloques”*; razonamiento al que se unen *“los riesgos”* de convertir a España en objetivo nuclear soviético con la adhesión a la OTAN y la pérdida de credibilidad exterior, especialmente en África, el Este y los países mediterráneos. En cualquier caso, surge una dialéctica entre las bases socialistas, próximas al Movimiento

¹² Esther Barbé, (1981), *Op. Cit.*, p. 172.

¹³ *Ibidem.*, p. 175.

de los Países No-Alineados y opuestas a la renovación de los Acuerdos con Estados Unidos, y los cuadros del Partido, que mantienen una posición oficialista posibilista de paulatina transigencia para la renovación de los Acuerdos de 1981, pero condicionando su apoyo a la desnuclearización de las bases y del territorio nacional español.

El concepto socialista de política de seguridad, inicialmente planteado como neutralidad activa al estilo yugoslavo, evoluciona hacia la integración en el sistema occidental, y en ello intervienen tres factores: la división entre marxistas y no marxistas; el alto grado de consenso alcanzado en el Parlamento en temas de política exterior y política de defensa; y la presión exterior de los Estados OTAN socialistas, que temen la ruptura de su propio consenso interior en torno a la permanencia siguiendo el modelo español.

C) **Partido Comunista Español (PCE)**. A fines de los años 60, bajo la dirección de Santiago Carrillo, el PCE se separa del internacionalismo comunista internacional para ligarse a la tendencia "eurocomunista" inserta en la nueva corriente de comunismos nacionales que suponen el definitivo divorcio entre partidos nacionales y el comunismo de Moscú¹⁴.

Carrillo define su libro "Eurocomunismo y Estado" el nuevo programa de política exterior como la *"lucha por la cooperación y la coexistencia pacífica, por la superación de la política de bloques militares y la supresión de bases militares extranjeras de cualquier potencia que sean; por la prohibición de las armas atómicas y el desarme, la no injerencia de unos países en los asuntos de otros; el ejercicio del derecho de autodeterminación por cada pueblo"*¹⁵, situando la base de este programa en tres puntos:

- La crisis de la bipolaridad por el auge de nuevos actores con capacidad condicionadora sobre el panorama internacional, como los miembros de la OPEP.
- La coexistencia pacífica, mejor opción para centrar la lucha en parámetros clasistas y favorecer las revoluciones nacionales capaces de marginar el sistema de bloques.

¹⁴ Esther Barbé, (1981), *Op. Cit.*, p. 187.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 189.

- La construcción europea, vinculada a la marginación de Estados Unidos, generando un nuevo atlantismo autogestionador de la defensa europea.

El PCE apuesta por una política de pacifismo y coexistencia con todos los Estados: *“La seguridad de nuestro país, y así piensa el pueblo, está en una política de neutralidad, de amistosas relaciones con todos los países, incluido Estados Unidos, política que hará de España baluarte de la paz en lugar de trampolín de guerra.”*¹⁶.

El alto valor concedido por el PCE al consenso en materia de política interior, exterior y de defensa le llevó a ceder en el tema OTAN, limitando su rechazo a la adhesión a la petición del un retraso del debate hasta 1986, dando tiempo a la consolidación de la democracia.

D) Alianza Popular (AP). Alianza Popular era el grupo parlamentario que agrupaba a las derechas. Encarnaba la continuidad perfecta y la reforma responsable a partir del franquismo, y basaba su programa en el mantenimiento del orden público, la familia, la unidad de España, la conservación de la moralidad pública y la libertad de empresa, y se arrogaba la representación de las clases medias españolas. Desde el primer momento sus dirigentes, entre los que destacaban Fraga o López Bravo, se declararon firmes partidarios de la adhesión a la Alianza Atlántica como medio de participación en la defensa del mundo occidental; aprovechando la vía de la democratización para que España ocupase su lugar correspondiente en el mundo. Programáticamente, consideraban inviable la neutralidad por la geoestratégicamente clave posición española. Durante la sesión plenaria del 20 de Septiembre de 1977 Federico Silva Muñoz declaraba que: *“Mi partido es partidario de la incorporación de España en la OTAN, porque (...) es necesario obtener una protección global y generalizada que ni nuestros recursos humanos, ni económicos, ni militares, nos proporcionan. En segundo lugar, que el nivel de garantías que la OTAN presta es superior al nivel de garantías que presta el actual vigente Tratado hispano-norteamericano. Y en tercer lugar, porque serviría para dotar de la adecuada preparación en material logístico y de planeamiento a nuestras Fuerzas Armadas”*¹⁷ Así pues, la postura de Alianza Popular es la más decididamente integracionista, en la que Fraga plantea un

¹⁶ *Ibidem.*, p.192.

¹⁷ Esther Barbé, (1981), *Op. Cit.*, p. 201.

modelo de adhesión todo lo rápida que las circunstancias de la política interior permitan.

LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS. LA CRISIS DEL REFERENDUM

En el mismo año de 1982 la llegada de los socialistas al poder conduce a un viraje en la política exterior española, centrándose en dotar al Estado español de un mayor peso dentro de la Comunidad Internacional, como reflejó el presidente del Gobierno Felipe González en el Congreso de los Diputados el 23 de Octubre de 1984 con su *Decálogo sobre Paz y Seguridad*, que definía líneas maestras de la política de seguridad española: participación de España en los órganos de la Alianza Atlántica sin incorporarse a la estructura militar, no nuclearización del territorio español; reducción de la presencia norteamericana en el país y voluntad de entrar en la UEO¹⁸. El problema vino cuando durante la campaña electoral e incluso como parte de su programa, el PSOE propuso la “desvinculación” progresiva de España del plano militar de la Alianza, paralizando las negociaciones para la integración en su estructura militar y anunciando la convocatoria de un referéndum en que el pueblo español decidiría acerca de la permanencia en la OTAN.

Entre 1983 y 1986 la profesora DEL VAL habla de etapa de redefinición de las posturas o de “ambigüedad calculada” marcada por la indefinición del gobierno socialista. Ya en el discurso de investidura de Felipe González en 1982 se aprecia el paso del rupturismo al reformismo en lo interno y de lo radical a lo posibilista en lo exterior, con una exposición programática en la que se trata de no introducir elementos desestabilizadores en un contexto de Guerra Fría, y de obtener mayores márgenes de autonomía para conjugar los objetivos del partido con una definición internacional de pro-occidentalismo. El 3 de Diciembre de 1982 se formaba el gobierno de la III Legislatura, y el 8 del mismo mes el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, participaba en la reunión del Consejo Atlántico, en la que detenía el proceso de integración en la Organización Militar, pero sin cuestionar la permanencia mientras el

¹⁸ M^a Angustias Caracuel Raya, (2004), *Op. Cit.*, p. 333.

Gobierno no se pronunciara. A partir de estos momentos se inició esta política de “ambigüedad calculada” que dejó perplejos a propios y extraños.

En 1983 se decidió mantener la presencia militar y diplomática española en los Comités de la OTAN, lo cual fue percibido como un paso atrás en la congelación de la presencia española en la estructura militar. Poco después esta iniciativa se completaba con el envío de un militar de alto rango al Comité Militar de la Alianza como observador. El mismo González declaró antes de ser investido que él no era anti-OTAN, sólo era contrario a la adhesión sin contrapartidas, una de las cuales debía ser el ingreso en la CEE. El cambio de dirección en la política exterior y de defensa no quedó ahí, pues en la visita del presidente del gobierno a la República Federal Alemana apoyó al entonces canciller Helmut Kohl en su proyecto para el despliegue de los “euromisiles”, en un momento de fuerte tensión en las relaciones Este-Oeste.

1984 es año de las grandes declaraciones que muestran el cambio de signo del Gobierno, con anuncios acerca de la imposibilidad de España de permanecer neutral, y declaraciones del presidente del gobierno español definiéndose como partidario de la permanencia y flexible en torno al tema de la integración en la Estructura militar. El ministro de Defensa, Narcís Serra, hubo de proyectar ante Estados Unidos y el Comité de Planes de Defensa de la OTAN la imagen de una España consolidada en la Alianza, manifestando su confianza en que finalmente no se celebraría el referéndum. También en 1984 se acentúan las diferencias entre las bases del partido y la cúpula que lleva en Marzo a una reacción en cadena ante el oscurantismo del gobierno en torno al tema del referéndum, con una serie de actividades organizadas por grupos a la izquierda del PSOE, tales como el PCE y Juventudes Socialistas, que convocaron varias manifestaciones reclamando un referéndum claro y la salida de la Alianza.

Desde Octubre de 1984 a Septiembre de 1986 se produce la fijación de posturas oficiales, especialmente tras la lectura del “Decálogo de la Paz y Seguridad” de Felipe González durante el debate sobre el Estado de la Nación en el Congreso en Octubre de 1984, en que el cambio de signo del Gobierno se convierte en una certeza. El Decálogo buscaba la recuperación del consenso en política exterior, que finalmente no logró con sus proposiciones, entre las que destacaban la continuidad en la Alianza Atlántica vinculada a la integración en la CEE, la no integración en su

estructura militar, la reducción de la presencia de las fuerzas norteamericanas y la no nuclearización de España.

La crisis interna en el seno del PSOE estalla durante el XXX Congreso del Partido, entre la línea crítica y la oficialista, que finalmente triunfa, basando esta opción en las tres graves consecuencias previsibles de producirse la salida: se vería comprometido el proyecto global de construcción europea, se pondría en entredicho la credibilidad internacional española, y se alteraría el equilibrio establecido y la fragilidad política de la Alianza. El cambio de opción fue presentado no como un cambio de postura, sino como una maduración de la misma frente a la falta de realismo de 1981, antes de llegar al Gobierno. Como dice Del Val, *“el XXX Congreso supone el reconocimiento del hecho de que se gobierna como se puede, no como se quiere, y de que el PSOE, desde su victoria electoral, comenzó a hacer política, frente a los cinco años previos en los que sólo tuvo ocasión de practicar ideología, práctica que atrapó al Gabinete socialista en un callejón sin salida: la obligación de convocar un referéndum sobre la OTAN”*¹⁹.

La euforia por esta victoria interna se disipó conforme avanzaba 1985 y los sondeos indicaban un no aplastante al referéndum. Proliferaron las Mesas por el Referéndum para la salida de la Alianza Atlántica, organizadas principalmente por el PCE, que sustituyó en la oposición atlantista al PSOE.

Finalmente González fijó en Abril de 1985 la fecha para el referéndum, concretamente el 12 de Marzo de 1986, pero sin precisar aún si sería consultivo o vinculante. El riesgo de derrota era muy alto, por lo que la apuesta socialista también hubo de serlo y de gran significación sociológica: González se mostró vinculado a la opinión del referéndum, anunciando que si perdía dejaría el gobierno. Ello condiciona una visión catastrofista que va del aislamiento a, sobre todo, el problema del un vacío de poder difícil de llenar al no contar con una fuerza política activa capaz de gestionar el voto contrario a la permanencia.

En el Debate sobre Paz y Seguridad del 4 y 5 de Febrero de 1986 aparecen las discrepancias entre grupos políticos: Alianza Popular anunció la abstención, por lo que fueron criticados por los grupos conservadores de

¹⁹ Consuelo del Val Cid, (1996), *Op. Cit.*, p. 101.

casi toda Europa; el CDS, el PNV y CiU siguieron la línea de “libertad de voto”. La postura contraria a la permanencia estuvo representada por Plataforma Cívica para la Salida de la OTAN y la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas, que agrupaban a intelectuales, artistas, organizaciones para la paz y propugnaban la neutralidad de España. Como fuerza política contraria se distinguió el PCE, que exigía una pregunta clara para el referéndum, sin vincular dicha decisión a otras opciones en política exterior o de defensa.

Tras la movilización general a lo largo de esta campaña, el resultado del referéndum fue la victoria del SI por un 52'3% de los votos contra todo pronóstico, con una participación cifrada en el 60%, fruto de la confusa situación planteada, que consiguió movilizar a esta amplia parte del electorado.

La fórmula general no dejaba dudas a la permanencia, a través de la participación plena en el CAN y sus órganos subordinados, la presencia en el grupo de planes nucleares y contribución a la defensa colectiva fuera de la estructura integrada, especialmente en la zona Baleares-Estrecho-Canarias. Se determinó el envío de representantes y enlaces en los mandos principales de la OTAN para que gestionaran los objetivos y propuestas de defensa en las que España va a participar. La fórmula híbrida permitía a España participar en la defensa de la Alianza, haciéndola coincidir con la defensa del territorio nacional.

España y la OTAN tras el referéndum

En Octubre de 1987 Narcís Serra presentó en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados el modelo de contribución española al sistema de defensa colectiva, resumido en seis puntos que al año siguiente serían entregados al Secretario General de la Alianza, Lord Carrington. España participaría en el Comité Militar de la Alianza, pero no en la Estructura Militar de los mandos integrados, reduciendo los cometidos de las fuerzas armadas españolas a la defensa del territorio nacional, operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental, control del Estrecho de Gibraltar, operaciones navales en el Mediterráneo occidental, control del espacio aéreo y defensa aérea en zonas de responsabilidad española y la cooperación en las zonas adyacentes, y utilización del territorio español como área de tránsito, apoyo y logística de retaguardia. Cada uno de estos

cometidos fue individualmente considerado y definido en seis Acuerdos de Coordinación que determinarían en lo sucesivo y hasta 1999 las relaciones de España con la Alianza.

LA VI LEGISLATURA: LA PLENA INTEGRACIÓN

La renovación de la posición española en la OTAN se produjo en los siguientes años, marcada por dos factores: la elección en 1995 de Javier Solana, anterior ministro de Asuntos Exteriores socialista como Secretario General de la Alianza, y por otro, la llegada al poder del primer Gobierno del Partido Popular, liderado por José María Aznar, en marzo de 1996. Ambos personajes aunaron esfuerzos para lograr la plena integración de España en la estructura militar de la OTAN, aprovechando el proceso de reforma interna de ésta, alegando que de no normalizar su situación, el país perdería peso político en el marco colectivo de la Alianza. En septiembre de 1996 Aznar ya expuso a Solana las tres condiciones para alcanzar la plena integración: renovación de la estructura militar de la Alianza que permitiera una presencia relevante de militares españoles en la cadena de mandos aliados; establecimiento de un mando que controlara el territorio español, incluyendo a las Canarias y que el acceso al Mediterráneo fuese conjunto-combinado; y el desarrollo en el seno de la Alianza de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa real.

El Comité militar reunido en Madrid en septiembre de 1996 resolvió seguir contando con dos mandos principales (ACE y ACLANT) y dos o tres mandos regionales aún sin determinar, a los que se unirían varios mandos subregionales como el que España solicitaba con jurisdicción sobre el territorio nacional y aguas adyacentes, principalmente el Estrecho de Gibraltar y Canarias, pero que también resolvía la controversia sobre la inclusión de Ceuta y Melilla.

El Congreso de los Diputados respaldó la plena integración de España en la Alianza con 293 votos a favor el 14 de noviembre de 1996, gracias al consenso de las grandes fuerzas políticas, decisión sancionada tanto por la reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte (CAN) al mes siguiente, como por la Directiva de Defensa Nacional 1/1996, ratificada por el presidente Aznar, que impulsará definitivamente el proceso, al

establecer el mandato de: “Consolidar la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo plenamente las responsabilidades y compromisos derivados de su participación en ellas”. Todo ello en un momento de plena efervescencia estructural de la OTAN, superando los antiguos roles, fruto del contexto estratégico de la Guerra Fría, para adaptarse a los nuevos modelos de operaciones, desde las operaciones-fuera-de-área, a las de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, modificando el concepto estratégico previo a 1991 de derrota de un enemigo concreto en pro del modelo de gestión de crisis y pacificación, desarrollándose el nuevo concepto táctico que hace necesaria la multinacionalidad.²⁰

La declaración de Madrid urgía a la OTAN a resolver la cuestión del reparto de mandos para la siguiente Cumbre ministerial de Diciembre. El resultado son los nuevos Mandos Subregionales de España, el Mando Subregional Sudoeste o JSRC SW en Retamares, Madrid, más un Centro de Operaciones Aéreas de combate (CAOC) con base en Torrejón de Ardoz.

El 1 de enero de 1999 España se incorpora definitivamente a la nueva estructura de mandos de la OTAN, pasando de ser receptor de seguridad a convertirse en emisor de estabilidad dentro de su área de influencia en el Mediterráneo Occidental. Tanto la clase política como las fuerzas armadas resultaron satisfechas ya que la integración en la estructura militar de la Alianza significaba la plena participación en el sistema de decisiones políticas y militares de la misma, con capacidad decisoria y no sólo de ejecución de los planes ya confeccionados.

Las nuevas relaciones entre el Estado español y la OTAN se aprecian también en la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 que señalan la necesidad de “*garantizar la seguridad y defensa del Estado y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados*”, reorientando la Política de Defensa y de las fuerzas armadas para la VII Legislatura hacia la acción exterior del Estado y reafirmando la presencia española en Europa y cumpliendo eficazmente con los compromisos internacionalmente adquiridos.

²⁰ Rafael L Bardají, “La reorganización militar española en el contexto de la Alianza”, en Antonio Marquina Barrio (Coord.), *España en la nueva estructura militar de la OTAN*, UNISCI Papers, 1999, p. 135.

Así pues se cierra el ciclo político de la integración de España en la OTAN, con la plena integración llevada a cabo por el, recordemos, mayor partidario en 1981 de la plena integración. España quedaba así plenamente integrada en la estructura otánica y dotada de capacidades decisorias de acuerdo con su rango de potencia regional del Mediterráneo occidental. Su lugar en el mundo, perdido no durante el franquismo, sino en 1898, había sido recuperado y redefinido.

3. La transformación de las Fuerzas Armadas: una cuestión de estado en busca del consenso político

Javier Saldaña Sagrado

INTRODUCCIÓN

Los tristemente famosos sucesos acaecidos en nuestro país el 11 de marzo de 2004 supusieron una involución no sólo desde el punto de vista social sino también desde el político. Las elecciones generales celebradas tres días después dieron un vuelco a todos los sondeos previos dando la victoria al Partido Socialista, victoria que supuso, pocas semanas después, la retirada de las tropas españolas desplegadas en Irak tal y como figuraba en su programa electoral.

La cuestión de Irak no fue más que un botón de muestra de diferentes modelos que del empleo de las Fuerzas Armadas tienen los partidos mayoritarios en nuestro país. Fruto de lo anterior durante la presente legislatura ha sido el debate y trámite parlamentario de la nueva Ley de Defensa Nacional, cuyo borrador ya elaborado en la anterior

legislatura por el gobierno del Partido Popular fue ampliamente modificado por el equipo del actual Ministerio de Defensa.

Ejemplos más recientes que lo expresado en párrafos precedentes demuestran que esa situación se mantiene. Basta recordar episodios como la venta de aviones militares a Venezuela o la actuación de la fragata “Alvaro de Bazán” en aguas del Golfo Pérsico, hechos que dan una idea de la falta de sintonía que en temas de defensa tienen los partidos políticos del arco parlamentario, sin duda por la falta de coincidencias en cuanto al empleo y misiones de nuestras Fuerzas Armadas o a la propia política de defensa en su componente de ayuda militar a terceros países.

Más ejemplos, la actuación de las Fuerzas Armadas —como las de las demás instituciones del Estado— se rige por una Ley, en este caso orgánica. Una ley que recientemente ha sido aprobada por las Cortes Generales y sancionada por SM el Rey tras veinticinco años de vigencia de su predecesora. Sin embargo, y a pesar del tiempo transcurrido y aunque finalmente se llegó a un cierto grado de consenso por las diferentes fuerzas parlamentarias, no puede dejar de preocuparnos el hecho de que el proyecto de la actual Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional recibiera nada menos que 229 enmiendas¹, eso sí, ninguna a la totalidad, distribuidas de la siguiente manera: 33 de Izquierda Unida, 8 del Partido Nacionalista Vasco, 18 del Bloque Nacionalista Gallego, 1 de Nafarroa Bai, 53 de Ezquerria Republicana de Cataluña, 29 de Eusko Alkartasuna, 46 de Coalición Canaria, 34 del Partido Popular y 7 de Convergencia y Unión.

Encontrar un modelo consensuado de Fuerzas Armadas y su empleo en operaciones militares es la auténtica asignatura pendiente del estado español, el cual, a diferencia de otros países de nuestro entorno, no puede estar sujeto a designios temporales. En la comunicación se exponen algunas características que se consideran que deberán reunir nuestras Fuerzas Armadas para poder hacer frente a esos compromisos nacionales e internacionales a los que nuestro país no puede ni debe renunciar durante en el recién iniciado siglo.

¹ Archivo del Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, (18/mayo/2005).

EL MODELO DE EMPLEO DE LAS FAS: ¿ASIGNATURA APROBADA?

De los treinta y un artículos de nuestra recién estrenada Ley de Defensa sólo una tercera parte de ellos tratan de forma directa de las Fuerzas Armadas: todo el capítulo II (Organización de las Fuerzas Armadas) del título II (Organización): artículos 10 Fuerzas Armadas, 11 Organización básica, 12 El Estado Mayor de la Defensa, 13 El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y los capítulos I (Misiones de las Fuerzas Armadas) y II (Condiciones de las misiones en el exterior) del título III (Misiones de las Fuerzas Armadas y su control parlamentario) referidos a sus Misiones (15), Tipos de Operaciones (16), Autorización del Congreso de los Diputados (17), Seguimiento de Operaciones (18) y Condiciones de las misiones en el exterior (19); en total nueve artículos de un total de treinta y uno.

No se han considerado los artículos 20 (Reglas esenciales del comportamiento de los militares) y 21 (Régimen disciplinario), ambos pertenecientes al título IV (De las reglas esenciales del comportamiento de los militares) por considerar que afectan a sus componentes, como entes individuales, y no a la institución en su conjunto objeto de esta comunicación.

Pero, ¿cuál es el modelo de empleo de nuestras Fuerzas Armadas?, ¿qué tipo de condicionantes deben reunir?, ¿a qué retos se van a enfrentar en el futuro?, ¿cuáles son las prioridades de nuestra estrategia militar en el exterior? Estas y otras preguntas similares son realizadas por muchos analistas militares que observan que existen grandes diferencias de criterio en la aproximación a uno de los principales asuntos objeto de pacto o consenso: la transformación de las Fuerzas Armadas acorde con las exigencia que la sociedad tanto nacional como internacional nos demanda.

Siguiendo con nuestra nueva Ley, y precisamente para contestar a la primera pregunta formulada al inicio de este apartado, hemos de recurrir a cinco de los artículos mencionados: el 15 (Misiones), el 16 (Tipos de operaciones), el 17 (Autorización del Congreso de los Diputados), el 18 (Seguimiento de las operaciones) y el 19 (Condiciones de las misiones en el exterior). Nada menos que cuarenta y una enmiendas recibieron estos cinco artículos del total de las doscientas veintinueve presentadas al conjunto de la Ley o, lo que es lo mismo, casi un 18% de las mismas, lo que nos da una idea de la diversidad de opiniones habidas en este aspecto.

El artículo 15, Misiones de las Fuerzas Armadas, redactado en clara sintonía con la razón de ser de las Fuerzas Armadas, que se encuentra en el Preámbulo de la Constitución y en el Artículo 8. En ese sentido, las capacidades de las Fuerzas Armadas españolas, necesarias para que éstas puedan cumplir las misiones y cometidos en los escenarios de actuación expresados en la Revisión Estratégica de la Defensa del 2003, que luego analizaremos, vienen determinadas básicamente por dos condicionantes: la necesidad de una autosuficiencia mínima que les permitan cumplir su misión constitucional ante cualquier supuesto y circunstancia. Y la participación en las organizaciones internacionales de seguridad compartida y la defensa colectiva con las que estamos comprometidos.

Para atender al condicionante de autosuficiencia mínima, directamente relacionado con las Operaciones nacionales de Defensa, se debe poder afrontar el esfuerzo prioritario que requiere planear, conducir y sostener operaciones militares, de forma aislada e independiente, en un ámbito de actuación no compartido, y los esfuerzos que exige el cumplimiento de otras importantes misiones que las Fuerzas Armadas tienen encomendadas, en el ámbito nacional en las que se incluyen las de apoyo a Autoridades Civiles y la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por lo que respecta al componente internacional de nuestra defensa y tras el análisis de las misiones y cometidos, y de los posibles escenarios de actuación de nuestras Fuerzas Armadas, recogidos en la mencionada Revisión Estratégica, y una vez determinado el “nivel de ambición” (3,5% de las necesidades globales de fuerzas de la OTAN, similar a nuestra contribución económica, y un 10% del total de las fuerzas con las que contará el “Objetivo Principal” de la UE) de España para participar en Operaciones en el marco de la Alianza Atlántica, en Operaciones en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, se puede concretar que nuestras Fuerzas Armadas deben estar en condiciones de afrontar los esfuerzos necesarios para satisfacerlos.

Pues bien, es necesario que nuestra sociedad a través de sus representantes conozca estas realidades de modo que cuando la situación lo requiera, el hecho de emplear a sus Fuerzas Armadas no suponga ninguna sorpresa ni sea objeto de controversias de ninguna clase.

Por lo que respecta al artículo 16 (Tipos de Operaciones), especialmente los relacionados con los apartados b y f, dentro del panorama de la conflictividad mundial, en los últimos años se ha visto resurgir un nuevo tipo de conflicto denominado “conflicto armado asimétrico” debido fundamentalmente a factores como la complejidad de la sociedad mundial, la globalización o la quiebra de civilizaciones.

Este tipo de conflicto, donde ejemplos recientes han demostrado que ni la superioridad militar —ni la económica, ni siquiera la derivada de un determinado sistema político— significa automáticamente mayor seguridad, no es nuevo, nuestro país tiene una larga experiencia a lo largo de la historia donde ejemplos recientes no faltan.

El concepto de “guerra asimétrica” como tal no existe en las publicaciones oficiales del Ministerio. La referencia conceptual hay que buscarla en la DOI-001 Doctrina. Empleo Táctico de las Fuerzas Terrestres, donde en su Cap. 17 define el Conflicto Armado Asimétrico como “aquel que se produce entre varios contendientes de capacidades militares normalmente distintas y con diferencias sustanciales en su modelo estratégico”.

En cualquier caso, esta nueva forma de “hacer la guerra” tratará de ser más quirúrgica, protegiendo ante todo y sobre todo a la población civil y a las fuerzas propias de los posibles “daños colaterales”. En ese sentido cobra una especial importancia un nuevo concepto militar conocido como “Operaciones Basadas en Efectos”² cuya finalidad es alcanzar los mismos objetivos (“efectos”) con un mínimo de daños incluso al enemigo, no pretendiendo más que intentar solucionar este creciente problema conjugando las armas convencionales con otras nuevas de carácter “no letal” y otros procedimientos que actúan en el plano psíquico o de percepción de la realidad.

Este razonamiento nos introduce también en el concepto de “cero bajas”, la exigencia de intervención, intensa pero no constante, va acompañada por el rechazo a provocar bajas en la población civil y entre sus propios soldados.

² Son más conocidas sus siglas en inglés EBO: *Effects Based Operations*.

Los artículos 17 (Autorización del Congreso de los Diputados), 18 (Seguimiento de las Operaciones) y 19 (Condiciones de las Misiones en el exterior) son de marcado carácter de control parlamentario en relación a las decisiones del Gobierno de empleo de las FAS en el exterior, cuestión probablemente más importante que supuso un gran esfuerzo de consenso final por parte de los dos partidos mayoritarios en la elaboración de la Ley.

Con respecto al 17 (Autorización del Congreso de los Diputados), ha resultado que, como consecuencia que el empleo de las FAS en el exterior en operaciones que no estén relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno deba realizar una consulta previa y recabar la autorización del Congreso de los Diputados. En ese sentido parece que se impone una pregunta obvia: ¿los intereses de España y su defensa acaban en nuestras fronteras?

El artículo 18 (Seguimiento de las Operaciones), obliga al Gobierno a informar al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones en el exterior en el plazo no superior a un año, plazo que a priori se nos antoja excesivamente largo en función de la previsible importancia que ha adquirido en los últimos tiempos el empleo de Tropas allende nuestras fronteras.

Por último, el artículo 19 (Condiciones de las Misiones en el exterior) establece tres condiciones simultáneas pero vuelve a repetir la premisa de que no estén relacionadas con la defensa de España o del interés nacional.

UNA TRANSFORMACIÓN DINÁMICA Y PERMANENTE DE LAS FAS

Así la denomina nuestra actual Directiva de Defensa Nacional 1/2004, que la establece como una de las cinco líneas generales de actuación en la Política de Defensa para los próximos cuatro años desde la promulgación de la misma y sanción del Presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2004.

Aunque mucho se ha hablado en los últimos tiempos de transformación de los Ejércitos, no queremos caer en el tópico de que el

origen de esa, podríamos decir, tendencia se puede situar en el plano internacional con la caída del muro de Berlín así como su motor en los sucesivos conceptos estratégicos que la OTAN promulgó desde entonces.

Nuestro país, al igual que otros muchos europeos, inició una reflexión política sobre el asunto que se tradujo en sendos estudios de carácter recopilatorio y clarificadores mediante la elaboración en 2000 del Libro Blanco de la Defensa realizado por el Ministro Eduardo Serra y la ya mucho más difundida Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003 que, sin tener ningún carácter legislativo, fue presentada por el Ministro Trillo en el Congreso de los Diputados.

A pesar de que las sucesivas Directivas de Defensa Nacional, especialmente a partir del año 1996, lo venían anunciando, no es sino hasta la última Directiva, la 1/2004, en la que, como se ha dicho, se acuña el término y se establecen una serie de objetivos para la Transformación de las Fuerzas Armadas como una de las tres directrices que, en el ámbito nacional, el Presidente del Gobierno establece para los próximos cuatro años (sobre organización de la Defensa, sobre la Transformación de las FAS y sobre la Cooperación con otros organismos).

En ese sentido, entre los nueve puntos o directrices promulgados para conseguir la Transformación hay algunos de ellos en los que los anteriores Gobiernos llevan trabajando largos años sin encontrar soluciones con cierta permanencia. Tal es el caso de la directriz nº1 (Definición del modelo de FAS: sus capacidades, volumen de efectivos, la entidad de la fuerza y el apoyo a la fuerza para hacerlas más móviles y flexibles, más aptas para la acción conjunta e interoperables con las de nuestros socios y aliados) o de la nº4 (Desarrollar un nuevo modelo realista de profesionalización acorde con la sociedad española, basado en la calidad y en la especialización, que responda a las nuevas necesidades tecnológicas y orgánicas propias de unos ejércitos modernos, que favorezca un cambio de mentalidad encaminado a su adaptación a las nuevas misiones) o de la nº5 (Determinar los efectivos de cuadros de mando, tropa y marinería y reservistas, de acuerdo con el modelo de Fuerzas Armadas, las previsiones demográficas y las posibilidades de financiación).

LOS RETOS DE LA TRANSFORMACIÓN

Pero realmente lo que las FAS españolas necesitan para poder cumplir sus misiones y dar respuesta al tipo de conflicto global e impredecible de hoy en día es una organización ágil y flexible que dé respuesta a los retos que, en cuanto a la actuación de sus Fuerzas Armadas, se les pueda presentar a cualquier país de nuestro entorno que posea los mismos condicionantes socio-políticos.

Para contribuir a ello, la promulgación por parte del Estado Mayor de la Defensa del documento NUEVOS RETOS, NUEVAS RESPUESTAS. ESTRATEGIA MILITAR ESPAÑOLA (ESME)³ ha constituido un hito importante donde el JEMAD como vértice de Mando de la cadena militar establece las líneas maestras de la actuación operativa de las Fuerzas Armadas.

Especial importancia tienen lo que el JEMAD ha denominado las Líneas de Acción Estratégicas y que son aquellas que se refieren a la Disuasión, la Cooperación, la Prevención, la Proyección de Estabilidad y la Capacidad de Respuesta o de Reacción como una gradación en la actividad de gestión de crisis. Aplicar una u otra respuesta o varias en función de la evolución del conflicto puede ser la llave maestra en su resolución. En este punto es necesario señalar que la Estrategia Militar Española identifica también como principios la Anticipación, la Visión Global, la Eficiencia, la Entidad Estratégica Única y la Fuerza Suficiente.

Basándose en las últimas lecciones aprendidas de las operaciones en las que han tomado parte, han identificado algunas capacidades de carácter crítico que serán necesarias en el futuro en el cumplimiento de las nuevas misiones que se le presenten tanto en el territorio nacional como fuera de nuestras fronteras.

En ese sentido, en el documento también se definen las capacidades conjuntas más importantes que tendrá que adquirir la Fuerza Operativa en las operaciones militares de combate: Capacidad de Enfrentamiento Decisivo, Capacidad de Mando y Control, CIS (Sistemas de Comunicaciones e Información) e ISTAR (Inteligencia, Vigilancia,

³ Estado Mayor de la Defensa. Ministerio de Defensa, Madrid, julio, 2003.

Adquisición de Objetivos y Reconocimiento), Capacidad de Proyección, Capacidad de Supervivencia y Protección y Capacidad de Apoyo Logístico Conjunto en clara sintonía con las establecidas en el ámbito OTAN.

Igualmente, y dentro de la amplia misión de contribuir militarmente a la paz y estabilidad internacionales, se debe disponer de la capacidad mínima, compatible con los demás esfuerzos, para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, incluida la ayuda humanitaria, bien sea a través de coaliciones o de carácter exclusivamente nacional.

En esa línea, la clave del éxito de toda operación militar del futuro descansará en la capacidad de proyección o, lo que es lo mismo, la capacidad de dar una respuesta temprana a través de un despliegue rápido de las fuerzas requeridas en un Teatro de Operaciones cada vez más vasto, en la movilidad y en la interoperabilidad de las FAS de nuestros socios y aliados.

Así, tanto para poder generar las capacidades requeridas por los Ejércitos de los próximos años, como para continuar respondiendo efectiva y eficazmente con contingentes a las sucesivas crisis internacionales que se irán planteando, es necesaria una estructura más simplificada que permita coordinar las gestiones administrativas, así como la dirección de las operaciones.

En ese sentido, la creación del nuevo Mando de Operaciones de las FAS ha dado en parte respuesta a una carencia dentro de nuestro país⁴ que ya había sido satisfecha por casi todos los países de nuestro entorno. De esta manera, se ha reestructurado el Estado Mayor de la Defensa⁵, articulándose en Mando de Operaciones, Estado Mayor Conjunto, Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, Órganos de Apoyo y Asesoramiento y Órganos Auxiliares, cumpliéndose así la 2ª directriz que sobre la Organización de la Defensa en el ámbito nacional expresó el Presidente del Gobierno en su Directiva de Defensa Nacional 11/2004 ya mencionada así como también

⁴ Vid. comparencia celebrada el 20/12/04 ante la Comisión de Defensa del Senado del Jefe del Estado Mayor de la Defensa General de Ejército Félix Sanz Roldán (Expediente nº 713/000197).

⁵ ORDEN DEF 1076/2005 de 18 de Abril por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa.

expresado en el artículo 12 de la nueva Ley de Defensa (sobre el Estado Mayor de la Defensa).

También se establecerá una estructura funcional para los ejércitos que consistirá en el establecimiento de una estructura homogénea con tres niveles, el de Fuerza, el de Apoyo a la Fuerza y el del Cuartel General⁶, en consonancia con el artículo 13 de la nueva Ley (sobre El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire).

En consecuencia, a los Jefes de Estado Mayor les corresponderá exclusivamente el mando orgánico de su ejército, sin ejercer el mando operativo, teniendo también como cometidos el adiestramiento general, la preparación técnica, la táctica, la logística, la enseñanza y la doctrina, así como la organización de la fuerza de cada Ejército.⁷

LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES. EL MOTOR DE NUESTRAS CAPACIDADES

De acuerdo con el concepto CAFJO de la Alianza Atlántica, se ha venido identificando una serie de requisitos o características básicas que todas las FAS que se precien pertenecientes a la organización deben poseer. Estas son: Movilidad y Capacidad de Proyección, Sostenibilidad, Disponibilidad, Superioridad en el enfrentamiento, Protección y Mando y Control integrado⁸.

En clara sintonía con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 15 (Misiones de las FAS) de la nueva Ley (Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria), nuestro país debe intentar estar en condiciones de cumplir sus compromisos

⁶ Vid. artículo 13 punto 1 de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional.

⁷ Vid. artículo 13 puntos 2 (dependencia funcional del Ministro) y 3 (cometidos) de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional.

⁸ CAFJO: *Concept Allied Future Joint Operations (Concepto aliado para las futuras Operaciones conjuntas)*. SACT(MANDO ALIADO PARA LA TRANSFORMACIÓN). Norfolk (Virginia) 2004.

internacionales y por lo tanto estar a la altura de las circunstancias en cuanto a capacidades y tecnología necesarias.

Por otro lado, la Alianza Atlántica está inmersa desde la cumbre de Washington de 1999 en la Iniciativa de Capacidades de Defensa. El proceso relanzado en la cumbre de Praga de 2003, y conocido como Compromiso de Capacidades de Praga, está dirigido a ordenar la adaptación de las fuerzas armadas a las nuevas tecnologías y a asegurar la capacidad de actuación conjunta, en peligro por el creciente desnivel tecnológico entre Estados Unidos y los restantes socios.

En la misma línea, los nuevos riesgos o amenazas como el terrorismo organizado internacionalmente han propiciado la aparición del nuevo concepto de empleo de fuerzas conocido como NRF (*NATO Response Force*), Fuerza de Respuesta de la OTAN, que consiste en un conjunto de fuerzas terrestres, aéreas y marítimas, tecnológicamente avanzadas, flexibles, con capacidad de despliegue y sostenibles, listas para desplazarse rápidamente donde sea necesario tras una decisión del Comité del Atlántico Norte.

Después de la primera conferencia para su organización en julio de 2003, se realizó una primera experiencia piloto. Estas fuerzas, designadas por turnos rotatorios entre las aportaciones de los aliados, alcanzarán la capacidad operativa completa en octubre de 2006. En ese sentido, y para responder a los compromisos adquiridos, dentro de la nueva estructura de Fuerzas de la OTAN, España ha puesto a disposición de la estructura de fuerzas de la Alianza dos Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad (NRDC), uno terrestre y otro marítimo, bajo mando español y con participación de varios países aliados en su composición. El terrestre está ubicado en Bétera (Valencia) y el marítimo a bordo del buque "Galicia".

Ambos forman parte cíclicamente, según un turno rotatorio acordado, de la Fuerza de Respuesta de la OTAN de la que asumen el mando de sus respectivos componentes terrestre y naval. Además, nuestro país contribuye también mediante el Cuartel General del Eurocuerpo, que está asimismo acreditado como Cuartel General de Alta Disponibilidad y puesto de la misma forma a disposición de la OTAN como Mando Componente Terrestre.

En otro orden de cosas, experiencias como la balcánica han mostrado hasta qué punto Europa necesita de una Fuerza propia, que pueda ser utilizada en aquellas ocasiones en que Estados Unidos no considere oportuna su intervención. Fruto de lo anterior fue la promulgación por la Unión Europea de su nueva Estrategia Europea de Seguridad⁹ y la creación de nueve Agrupaciones Tácticas de Combate (conocidos como *Battle Groups*)¹⁰ en la Cumbre de Berlín del 18 de febrero de 2004.

En principio, cada una de estas agrupaciones tácticas debe contar con 1.500 soldados de alto nivel de preparación, con los elementos de apoyo adecuados y preparados para ser desplegados en un plazo de 15 días, siendo capaces idealmente de realizar operaciones de alta intensidad, tanto como fuerzas autónomas o como avanzadillas de operaciones de mayor envergadura al menos por treinta días extensibles a ciento veinte.

Con estas agrupaciones se ha buscado suplir la carencia europea de unas fuerzas de gran movilidad y despleabilidad en terrenos difíciles, ya que a la luz del actual contexto internacional y de las lecciones aprendidas en las operaciones Concordia y Artemis, donde la Fuerza de Despliegue Rápido¹¹ de la Unión, que contenía de 50.000 a 60.000 efectivos con apoyos navales y aéreos necesarios para ser desplegados en 60 días y sostenidas durante un año se averiguó como técnicamente inhábil y de lento despliegue.

Aunque de acuerdo con nuestra actual Directiva de Defensa Nacional, las directrices para el establecimiento de la Política de Defensa española otorgan una preeminencia al impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea en detrimento de la participación en las iniciativas de la OTAN, se considera que hoy por hoy la capacidad militar de la Unión esta todavía por debajo de la OTAN, prueba de ello son los llamados acuerdos de Berlín Plus por los que se establecía la posibilidad de que las operaciones de la UE pudieran contar con los medios materiales, fundamentalmente de Mando y Control, de la OTAN.

⁹ El llamado “documento Solana”.

¹⁰ Dicha propuesta fue adoptada por la Unión Europea en una reunión informal de Ministros de Defensa de 5-6 de abril de 2004 e incorporada en junio de 2004 al Calendario de Objetivos o *Headline Goal* 2010.

¹¹ Surgida de la cumbre de Helsinki (Consejo Europeo de diciembre de 1999).

En cualquier caso, no es fácil actuar en este complejo mundo de la multilateralidad y cooperación militar entre socios y aliados en la UE y la OTAN, lo que ha implicado un derroche de recursos y ha minado la cohesión del “vinculo trasatlántico”, que tan determinante ha sido en la historia de la Alianza Atlántica.

LA NECESIDAD DE UNA ALTA DISPONIBILIDAD PARA OPERACIONES

En línea con lo anterior, España, en similitud con el modelo británico, ha previsto la creación de una Fuerza Conjunta de Reacción, que dependiendo del Mando de Operaciones tendrá un carácter igualmente de alta disponibilidad en similitud con los conceptos de NRF de la OTAN y/o Battle Groups de la UE y que estará compuesta por una serie de fuerzas procedentes de los tres Ejércitos convenientemente cohesionadas y adiestradas para ser utilizadas en los previsibles escenarios de empleos que se determinen.

Todo ello para responder a la nueva dimensión estratégica multilateral en un amplio abanico que va desde nuestra presencia en las misiones Petersberg de la Unión Europea que, establecidas inicialmente por la UEO en junio de 1992, fueron posteriormente asumidas por la UE (recogiéndolas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la UE). En esencia, abarcan tareas humanitarias, misiones de rescate, de mantenimiento de la paz y misiones de combate en situaciones de gestión de crisis, incluyendo la imposición de la paz, hasta la plena integración en las operaciones de respuesta a crisis (CRO) de la OTAN.

Pudiera parecer que la alta disponibilidad y rápida reacción de las fuerzas que nuestro país debe instruir y preparar de acuerdo con nuestros compromisos internacionales para estar en condiciones de actuar en escenarios internacionales cuando nos sea solicitado, sólo tengan la exclusividad de ese empleo. Nada más lejos de la realidad; esas fuerzas serán un elemento de disuasión de primer orden para preservar nuestros propios intereses nacionales, esto es, tendrán una doble misión con una clara prioridad.

En ese sentido, no hay que olvidar el apartado 4 del artículo 15 de las Misiones de las FAS en la nueva Ley de Defensa Nacional (Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses). Para eso estas Fuerzas Militares altamente cualificadas y de rápida puesta en acción se averiguan cruciales para realizar este tipo de cometidos.

Por último, en relación con las misiones en el interior, y por lo que respecta a las que la Ley enmarca en el apartado e) del artículo 15 (la colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente) la creación de la Unidad Militar de Emergencias ha supuesto un salto cualitativo de primer orden para regularizar y normalizar el empleo de las FAS en este tipo de misiones así como para adecuar sus medios y personal empleados a tales efectos a las características especiales de estos cometidos.

CONCLUSIONES

Cualquier consenso político necesita de un acuerdo tácito entre las diversas opciones partidistas que se puedan posicionar en la cuestión afectada. La transformación de las Fuerzas Armadas no es la excepción. Lo que a juicio de este comunicante quizá falte es conocimiento de las posibles implicaciones que la legislación que las regula pueda afectar al desarrollo de sus misiones y cometidos, especialmente en cuanto a su empleo en el exterior del territorio nacional.

Para solucionar lo anterior, quizá se debería hacer un esfuerzo por aproximar la verdadera realidad de los compromisos internacionales que nuestro país tiene en cuanto al empleo de sus Fuerzas Militares en el exterior con el conocimiento que tanto la sociedad como sus representantes legalmente elegidos tienen sobre la situación.

Lograr lo anterior contribuiría además a conocer la auténtica dimensión que el empleo de las Fuerzas Armadas, fuera de nuestro territorio, supone como contribución activa a una política exterior que

cualquier país de Europa occidental debe mantener en el complejo escenario internacional de comienzos del presente siglo.

4. Una mirada hacia el futuro. La transformación de las Fuerzas Armadas españolas

Guillem Colom Piella

EL CONCEPTO DE TRANSFORMACIÓN DE LA DEFENSA

El término *transformación* está de moda. Se ha convertido en el centro de todos los debates políticos, académicos y militares que se están produciendo actualmente en el ámbito de la defensa. Ahora bien, mientras todos los expertos coinciden en afirmar que la transformación es un proceso destinado a adaptar las fuerzas armadas a los nuevos requerimientos tecnológicos, políticos, estratégicos, operacionales y tácticos del siglo XXI, y que ésta es mucho más que la simple modernización de los medios materiales de los que disponen los ejércitos, existen profundas controversias sobre cuáles son sus elementos definidores o cuál es el camino a seguir para conseguir esta esperada transformación.

En este sentido, puede afirmarse que existen dos grandes enfoques sobre este concepto¹. El primero entiende que la transformación es el proceso mediante el cual se alcanzará la tan esperada *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) que parece estarse desarrollando en la actualidad; mientras que el otro lo considera como un proceso que tiene por objetivo adaptar las fuerzas armadas al nuevo entorno estratégico de la posguerra fría.

Este trabajo adoptará una visión intermedia, que considera que la transformación es tanto un proceso encaminado a integrar las tecnologías, doctrinas y orgánicas vinculadas a la RMA en la forma de operar de los ejércitos como el proceso mediante el cual las fuerzas armadas de los países avanzados – centradas en la defensa territorial frente a enemigos simétricos en conflictos convencionales – se adaptan al nuevo escenario estratégico de la posguerra fría.

La Revolución en los Asuntos Militares

A muy grandes rasgos, una RMA puede definirse como un profundo cambio en la forma de operar de los ejércitos que deriva de la explotación de nuevas tecnologías, doctrinas u orgánicas. Esta transformación, que convierte en irrelevantes u obsoletas las antiguas formas de combate, proporciona una enorme e inmediata superioridad al primer ejército que explota estas capacidades. En consecuencia, todos sus posibles adversarios deberán alcanzar este nuevo estándar de capacidades, bien sumándose a la revolución o desarrollando una respuesta que acabe con dicha ventaja, que a veces será en forma de una nueva RMA².

La RMA que parece estarse desarrollando en la actualidad resulta de la aplicación militar de los últimos avances tecnológicos en el campo de la

¹ Ian Roxborough, "From Revolution to Transformation: the State of the Field", en *Joint Forces Quarterly*, nº 32, (otoño 2002), pp. 68-75.

² Una visión panorámica de este fenómeno puede encontrarse, por ejemplo, en: Eliot A. Cohen, "A Revolution in Warfare", *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 2 (marzo-abril 1996), pp. 37-56; Lawrence Freedman, *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper nº 318, The International Institute for Strategic Studies – Oxford University Press, Londres, 1998; Williamson Murray, "Thinking About Revolutions in Military Affairs", *Joint Forces Quarterly*, nº 16 (Verano 1997), pp. 69-76 o MacGregor Knox y Williamson Murray (eds.), *The Dynamics of Military Revolution 1300-2050*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

informática, la electrónica y las comunicaciones. Estas nuevas tecnologías, divididas en medios de Inteligencia, Observación y Reconocimiento (ISR), sistemas de Mando, Control, Comunicaciones y Ordenadores (C⁴) y municiones de precisión, están provocando profundos cambios en la forma de operar de los ejércitos. ¿Por qué? Estos equipos no sólo permiten obtener, procesar e interpretar enormes volúmenes de información que proporcionan a los mandos militares y políticos una completa radiografía a tiempo real de todo lo que está sucediendo en el teatro de operaciones, sino también proceder rápidamente al ataque y destrucción de cualquier objetivo, a gran distancia y con una elevada tasa de éxito, gracias a las municiones de precisión e inteligentes.

Esto es posible gracias a lo que William Owens, antiguo vicesecretario de la Junta de Jefes de Estado Mayor estadounidense, denomina **sistema de sistemas** o la capacidad de que todos los equipos puedan trabajar de forma conjunta o *en red*. Ésta es la esencia de la presente RMA: la capacidad de acumular una inmensa cantidad de información sobre un área determinada y hacer un uso inmediato de ella³.

Esta capacidad sin precedentes para obtener y gestionar enormes volúmenes de información no sólo está agilizando extraordinariamente la conducción operacional y estratégica de las operaciones⁴, sino también – y muy especialmente – los movimientos tácticos de las unidades. Esta nueva forma de plantear, dirigir, supervisar y ejecutar las operaciones militares se enmarcará dentro de un nuevo modelo de guerra que, conocido como *Network-Centric Warfare* (NCW), será considerado como la teoría emergente de la guerra según el Almirante Arthur Cebrowski, su creador y máximo valedor⁵.

En pocas palabras, la NCW puede definirse como una forma de guerra *en red* que, basada en un completo conocimiento del campo de batalla, permite que fuerzas geográficamente dispersas operen con una coordinación,

³ William Owens y Edward Offley, *Lifting the Fog of War*, Farrar Strauss & Giroux, Nueva York, 2002.

⁴ Para un análisis más detallado sobre sus implicaciones y riesgos, Eliot A. Cohen, "Supreme Command in the 21st Century", *Joint Forces Quarterly*, nº 31 (verano 2002), pp. 48-54.

⁵ Arthur K. Cebrowski y John J. Garstka, "Network-Centric Warfare: Its Origin and Future", *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 124 nº 1 (enero 1998), pp. 28-35.

rapidez, letalidad y efectividad sin precedentes⁶. En la práctica, este nuevo modelo implicará que pequeñas fuerzas totalmente digitalizadas y equipadas con sistemas de última generación conozcan en todo momento la situación y movimientos del adversario, capacidad que les facultará para situarse en la posición más segura y ventajosa para batirlo con precisión, dislocando tanto sus sistemas de mando y control como su cadena logística. Y todo ello manteniendo un nivel de bajas, tanto las propias como las del enemigo y especialmente las civiles, dentro de unos límites política y socialmente aceptables. Sin embargo, para que este objetivo pueda cumplirse, antes es necesario iniciar un proceso de transformación destinado a adaptar e integrar estos avances tecnológicos en las estructuras y procedimientos de actuación de las fuerzas armadas.

En efecto, además conectar todos los equipos *en red*, los ejércitos deben flexibilizarse y descentralizar sus estructuras de mando mientras desarrollan doctrinas combinadas y conjuntas que permitan a las fuerzas terrestres, navales y aéreas operar con total coordinación⁷. Estos requerimientos influirán sobre la preparación del soldado, que no sólo deberá poseer un gran conocimiento técnico para utilizar estos sofisticados equipos, sino también una gran iniciativa y flexibilidad para integrarse en estructuras organizadas *en red*.

Finalmente, estos profundos cambios también transformarán la administración de la defensa. Cierto, las fuerzas armadas están empezando a aplicar técnicas de gestión empresarial para ser más eficientes, tanto desde el punto de vista económico como de personal. Ésta es la llamada Revolución en los Asuntos de los Negocios (RBA), la privatización y externalización de ciertos servicios – mantenimiento, alimentación o administración – y la introducción de nuevas técnicas de gestión empresarial en la logística y la intendencia, especialmente la implantación de métodos *just-in-time*, que asemeja cada vez más los ejércitos con empresas civiles.

⁶ David Alberts, John J. Garstka y Frederick Stein, *Network-Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, CCRP Press, Washington DC, 1999.

⁷ Esta capacidad no debe limitarse a las fuerzas armadas de un mismo país. También es necesario que los ejércitos de diferentes naciones puedan actuar de forma conjunta, por lo que deberán ser totalmente *interoperables*. Este requerimiento no es nada fácil, pues no sólo existen importantes barreras tecnológicas entre los mismos países avanzados que la RMA puede acrecentar, sino también diferentes doctrinas y procedimientos que deberán homogeneizarse y adaptarse a estos requerimientos.

El escenario estratégico de la posguerra fría

El segundo enfoque concibe la transformación de la defensa como el proceso mediante el cual las fuerzas armadas se adaptan al nuevo entorno estratégico de la posguerra fría.

En este sentido, a diferencia de la Guerra Fría, época en la que las fuerzas armadas occidentales estaban optimizadas para la defensa territorial y la guerra convencional contra un enemigo simétrico como la Unión Soviética, el escenario estratégico de la posguerra fría exige que los ejércitos sean capaces de realizar una gran variedad de misiones en ambientes muy diversos. En efecto, las fuerzas armadas occidentales no sólo deben ser capaces de responder rápida y efectivamente a crisis de muy distinta naturaleza e intensidad que puedan surgir en cualquier rincón del planeta, bien sea para realizar operaciones humanitarias o para defender los intereses nacionales; sino que una vez allí deben ser capaces de realizar, de forma autónoma o sumando esfuerzos multinacionales, un amplio abanico de misiones (gestión de crisis, pacificación, estabilización o guerra abierta) contra enemigos muy diversos (gobiernos, grupos terroristas, guerrillas o redes criminales), en todo tipo de ambientes (urbanos, montañosos, desiertos o selváticos).

Por esta razón, las fuerzas armadas deben desarrollar nuevas doctrinas expedicionarias que enfatizen tanto la proyectabilidad de la fuerza – el rápido desplazamiento de las unidades al teatro de operaciones – como su sostenibilidad, o la capacidad para mantener la operatividad de las unidades destacadas en el exterior mediante un apropiado apoyo logístico y unos relevos de fuerza adecuados. Asimismo, estas nuevas formaciones más pequeñas, modulares e interarmas deberán disponer de una gran capacidad de acción conjunta y flexibilidad, cualidades necesarias para adaptarse rápida y efectivamente a un entorno cambiante, con variables niveles de violencia y definido por la sorpresa y la incertidumbre. Finalmente, los medios materiales también deberán adaptarse a estas nuevas necesidades, razón por la cual están empezando a entrar en servicio vehículos más ligeros, con menores requerimientos logísticos y más fácilmente proyectables, especialmente por vía aérea.

En último lugar, los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Nueva York y Washington – y sus secuelas en Madrid, Londres y en muchas

otras ciudades del planeta – demostraron al mundo que el terrorismo se había convertido en una amenaza global, una amenaza que trasciende la clásica frontera entre riesgos exteriores e interiores y que no sólo debe combatirse con medios diplomáticos, económicos, culturales o policiales, sino también militares.

La lucha militar contra el terrorismo precisa que los ejércitos mejoren tanto los medios de observación, vigilancia y reconocimiento electrónico como la inteligencia humana, cuya capacidad para recoger información sobre el terreno se está demostrando fundamental para combatir este fenómeno. Igualmente, debe mejorarse la capacidad para proyectar la fuerza – especialmente unidades de infantería ligera o de operaciones especiales – de forma inmediata, pues “...la estrategia frente al terrorismo debe ser necesariamente anticipatoria y no reactiva. El objetivo no es tomar represalias contra quién haya cometido un atentado, sino tratar de evitar por todos los medios legítimos que el atentado llegue a producirse.”⁸. Finalmente, aunque pueda resultar objeto de controversias en ciertos países occidentales, también es preciso que las fuerzas armadas cooperen estrechamente con los servicios de inteligencia civiles y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en tareas de seguridad interior, bien sea protegiendo infraestructuras críticas, proporcionando medios humanos y materiales o integrando la inteligencia militar en la inteligencia exterior e interior⁹.

Teniendo en cuenta estos elementos, puede concluirse que la transformación de la defensa es el proceso mediante el cual se integran las capacidades que proporciona la RMA a la vez que se adaptan las fuerzas armadas al escenario estratégico de la posguerra fría, un entorno muy

⁸ Ignacio Cosidó y Rafael L. Bardají, “La Transformación de las Fuerzas Armadas”, Ponencia presentada en la Fundación FAES (4 de noviembre de 2003), disponible en: <http://www.gees.org/articulo/322/>.

⁹ A modo de ejemplo, Estados Unidos, después de los sucesos del 11S creó el *Homeland Security Department*, un órgano federal que no sólo integra y coordina las diferentes agencias y cuerpos de seguridad – recursos antes dispersos o en manos de los diferentes Estados de la Federación – sino que también coopera estrechamente con las fuerzas armadas. En el caso español, la DDN 1/2004 prevé la creación de un sistema nacional de gestión de crisis que coopere estrechamente con otros organismos.

complejo, en continua evolución y repleto de amenazas de muy distinta naturaleza¹⁰.

Es muy importante recordar que la transformación no consiste simplemente en adquirir nuevos medios materiales, por muy modernos y poderosos que éstos sean. Ciertamente, además de profundos cambios en la organización, estructura y procedimientos de actuación de las fuerzas armadas, la transformación entraña un cambio ideológico y cultural. ¿Por qué? todos los estamentos afectados por este cambio, sean militares, civiles encargados de la gestión de la defensa o industriales – deberán sustituir las viejas costumbres por nuevas prácticas totalmente distintas, situación que inevitablemente será objeto de controversia entre los grupos afectados, pues frente a una posible pérdida de poder e influencia relativas, preferirán mantener el *statu quo* y, en consecuencia, oponerse a la transformación.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA DEFENSA EN ESPAÑA

Además de Estados Unidos, precursor y máximo valedor del proceso de transformación de las fuerzas armadas¹¹, la mayoría de las naciones con intereses y/o responsabilidades internacionales – algunas de ellas tan dispares como Australia, Canadá, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Japón o Suecia – han iniciado sendos procesos de transformación, condicionados tanto por la exigencia de adaptarse al nuevo entorno

¹⁰ Para un análisis más profundo y detallado de estas dinámicas globales, Javier Jordán y José Luis Calvo, *El Nuevo Rostro de la Guerra*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 2005.

¹¹ Después de más de una década discutiendo sobre la posible existencia de una *Revolución en los Asuntos Militares* y mientras sus fuerzas armadas ya habían empezado a adaptarse al entorno estratégico de la posguerra fría, Estados Unidos planteó la transformación de la defensa en 1997. Sin embargo, no sería hasta el año 2001 – coincidiendo con la llegada de la Administración Bush y muy especialmente por los atentados del 11S – cuando este proceso se convertiría en la pieza central de la política de defensa y militar estadounidense y en uno de los elementos más destacados de la lucha global contra el terrorismo. Para un análisis más detallado de este fenómeno, Hans Binnendijk (ed.), *Transforming America's Military*, National Defense University Press, Washington DC, 2002.

estratégico de la posguerra fría como por la necesidad de mantener una cierta paridad de capacidades con sus socios y aliados.

Asimismo, organizaciones internacionales como la Alianza Atlántica, mediante la firma del *Compromiso de Capacidades de Praga* y la creación del *Mando Aliado de Transformación*; o la Unión Europea, con la publicación del *Headline Goal 2010* como parte de su estrategia para dotarse de un músculo militar real, también se han sumado al proceso de transformación de sus estructuras operativas y capacidades militares para adaptarlas a los requerimientos que impone este nuevo escenario estratégico del siglo XXI.

España, condicionada tanto por la necesidad de adaptarse a esta nueva realidad internacional como por la exigencia de mantener una cierta simetría de capacidades con sus socios y aliados, pero muy especialmente dada su pertenencia a la Alianza Atlántica ha empezado a plantear la transformación de sus fuerzas armadas.

En efecto, primero con la publicación de la *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003, seguida por la elaboración de la *Directiva de Defensa Nacional* (DDN 1/2004) y finalmente con la *Orden de Defensa 1076/2005*, que establece la nueva estructura del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), que contiene la *Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas* como órgano auxiliar del mismo, España ha sentado las bases necesarias para acometer un proceso que debería convertirse en la máxima prioridad del Ministerio de Defensa para los próximos años.

En este sentido, la transformación de la defensa debería ser considerada como la continuación lógica del proceso de modernización material¹², de la profesionalización de las fuerzas armadas, de la adaptación

¹² De hecho, podría considerarse que algunos de los programas “estrella” que actualmente están en fase de entrega – y cuyo importe acabará de pagarse el año 2020 – conforman el cenit de la modernización del material iniciada durante la década de los ochenta. En efecto, la entrada en servicio de los carros *Leopard 2E* y de los Vehículos de Combate de Infantería *Pizarro* ha supuesto un salto cualitativo muy importante en el potencial de las formaciones mecanizadas y acorazadas de nuestro Ejército. Sin embargo, junto a los nuevos obuses remolcados de 155/52 mm., estos sistemas poseen una limitada utilidad para las necesidades defensivas españolas. Una situación similar sucede con el caza *EF-2000*, pues si bien supondrá un gran

de la defensa española a la caída de la Unión Soviética y de la plena integración de España en las estructuras de defensa colectiva, procesos que han servido para equiparar nuestras fuerzas armadas con las del resto de nuestros socios y aliados europeos y atlánticos¹³.

La DDN 1/2004: la base de la transformación

La DDN 1/2004 establece algunas de las pautas básicas sobre las que se diseñará y aplicará el proceso de transformación de las fuerzas armadas¹⁴. En primer lugar, este documento señala la necesidad de impulsar este proceso mediante la adquisición de nuevas capacidades – bien sea completando los programas de armamento en marcha o iniciando otros de transformacionales – y reestructurando las fuerzas existentes para que sean más móviles, flexibles, conjuntas, interoperables y estructuradas modularmente, de tal forma que puedan presentar una capacidad de respuesta gradual.

En segundo lugar, la Directiva señala que durante la presente legislatura el Gobierno determinará un nuevo nivel de ambición militar de la defensa española. En efecto, será a partir de este objetivo cuando se concretará el volumen, capacidades y disponibilidad de nuestras fuerzas armadas para atender tanto las necesidades defensivas nacionales como, muy especialmente, el grado de participación española en la defensa colectiva¹⁵.

salto adelante en el potencial del Ejército del Aire, la importancia relativa de un avión de estas características en el entorno estratégico actual podría calificarse de secundaria.

¹³ Un excelente análisis de estos procesos puede hallarse en: Fernando Puell de la Villa, "Retorno al Europeísmo", *Historia del Ejército en España*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 195-244.

¹⁴ DDN 1/2004, Título 6b. (Directrices para el Desarrollo de una Política de Defensa – Sobre la Transformación de la Defensa).

¹⁵ Basta decir que una potencia media como España debería definir un nivel de ambición militar acorde con su peso político, económico, diplomático o cultural en la escena internacional. Sin embargo, no existe una tradición política clara a la hora de concretar un grado de ambición militar coherente con las aspiraciones internacionales de las que hacen gala los sucesivos gobiernos. Esta situación no sólo dificultará el diseño de unas capacidades militares conformes con la proyección

En tercer lugar, en relación a los recursos financieros, la DDN 1/2004 establece la críptica voluntad de "...mantener, durante la presente legislatura, un incremento presupuestario sostenido de entidad no inferior al experimentado entre los años 2003 y 2005, para proporcionar un escenario económico estable que permita acometer con éxito la transformación de las Fuerzas Armadas."¹⁶. No obstante, es preciso alertar que con los niveles de esfuerzo actuales será muy difícil acometer una transformación que afecte a todas y cada una de las estructuras de las fuerzas armadas¹⁷.

Finalmente, debe comentarse que si bien no está explícito en el texto de la DDN 1/2004, parece evidente que el proceso de transformación de la defensa española deberá armonizarse con los objetivos que defina la Alianza Atlántica a través del *Mando Aliado de Transformación (ACT)* y la Unión Europea mediante el *Plan de Capacidades Europeas (ECAP)*¹⁸.

En conclusión, puede afirmarse que tanto el nivel de ambición militar de nuestra defensa como el alcance y profundidad del proceso de transformación de las fuerzas armadas estará determinado por nuestros requerimientos defensivos más la contribución española – contando la fuerza, el apoyo a la fuerza y los relevos que se consideren necesarios – a la *NATO Response Force* de la Alianza Atlántica y a los *Grupos de Combate* de la Unión Europea.

global de España y con sus compromisos en la defensa colectiva, sino también lo hará con la transformación.

¹⁶ DDN 1/2004, Título 6b. Punto 9.

¹⁷ Según el conocido *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* (<http://www.sipri.org>), el presupuesto de defensa español para el año 2003 fue, sin contar las partidas destinadas a proyectos de I+D militar, financiadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, representó un 1,2% del PIB. Durante el mismo año, países como Portugal gastaron un 2,1%, Francia un 2,6%, Italia un 1,9%, los Países Bajos un 1,6%, Gran Bretaña un 2,8% o Suecia un 1,8%.

¹⁸ Además, la *Orden de Defensa 1076/2005*, de 19 de abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa, establece que la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas será el órgano "...responsable de la investigación y estudio de nuevos conceptos organizativos y de doctrina, así como de la implantación de nuevas tecnologías. Mantendrá con los organismos homólogos de los países aliados y organizaciones militares las relaciones necesarias de intercambio de información."

¿Qué capacidades fijan la Alianza Atlántica y la Unión Europea?

Como ya se ha señalado, uno de los objetivos principales del proceso de transformación de la defensa española es proporcionar a nuestras fuerzas armadas unas capacidades asimilables e interoperables con las de nuestros aliados europeos y atlánticos, que también están en pleno proceso de transformación; por lo que este proceso debe armonizarse con los objetivos que plantea tanto la Alianza Atlántica como la Unión Europea.

En el caso de la Alianza Atlántica, la creación del *Mando Aliado de Transformación* (ATC) fue una de las decisiones que se tomaron durante la Cumbre de Praga de 2002. Este encuentro supuso el reconocimiento político del fin de la estrategia aliada de la Guerra Fría, centrada en la defensa de las rutas marítimas y aéreas sobre el Océano Atlántico, la defensa adelantada en el Frente Central y la respuesta nuclear flexible, y su sustitución por una nueva estrategia de proyección de fuerzas para hacer frente a cualquier tipo de amenaza a la seguridad global, entre ellas el terrorismo internacional¹⁹.

En consecuencia, el ACT se encarga de regular, coordinar y supervisar el proceso de transformación militar de los países miembros con el objetivo de generar unas capacidades militares útiles para el escenario estratégico del siglo XXI. Por esta razón, además de gestionar la adquisición de nuevas capacidades militares – especialmente sistemas de mando, control, comunicaciones e Inteligencia (C³I), medios de defensa nuclear, química, biológica y radiológica (NBQR) y capacidades de combate, despliegue y sostenimiento de la fuerza – este centro se ocupa de adiestrar y desarrollar nuevas doctrinas que permitan cohesionar y homogeneizar las capacidades militares aliadas, mejorando su interoperatividad y capacidad de acción

¹⁹ Entre las decisiones que se tomaron durante la Cumbre de Praga, se halla la adopción de medidas destinadas a dotar a la OTAN de capacidades adaptadas al entorno estratégico de la posguerra fría. Estas iniciativas se dividen en el *Compromiso de Capacidades de Praga* para la mejora de la interoperabilidad y los medios NBQR, C³I, de combate, despliegue y sostenimiento de la fuerza de los países aliados; la creación de la *Nato Response Force* (NFR), una fuerza conjunta y modular de alta disponibilidad y capaz de ser proyectada globalmente; y finalmente una *nueva estructura de mando*, dentro del cual se incluye el Mando Aliado de Transformación (ACT).

conjunta con un claro objetivo: generar unas capacidades homologables a las estadounidenses y útiles para el escenario del siglo XXI²⁰.

Por su parte, la *NATO Response Force* (NRF), que debería ser plenamente operativa a finales de este año, tiene como objetivo proporcionar a la Alianza Atlántica la capacidad para proyectar su fuerza en respuesta a una eventual crisis que pueda desarrollarse en cualquier parte del planeta. Esta fuerza, modular e intensiva en tecnología, estará compuesta por 21.000 efectivos y deberá ser capaz de desplegar globalmente y sostener durante un periodo no inferior a treinta días una unidad terrestre de entidad Brigada, una *Task Force* naval y un apoyo aéreo capaz de realizar doscientas salidas diarias²¹.

Por otra parte, la Unión Europea como actor internacional no ha propuesto ningún proceso de transformación para las fuerzas armadas de sus Estados miembros. Sin embargo, tanto el documento de capacidades *Headline Goal 2010* – que sustituye al poco realista *Helsinki Headline Goal* de 1999²² – como la definición de los *EU Battlegroups* hacen pensar que Europa también ha notado la necesidad de acometer este proceso.

²⁰ Son muchas las referencias que existen en relación al *gap* o distanciamiento entre las capacidades militares estadounidenses y las europeas, separación que también existe entre los mismos europeos. En consecuencia, o se intenta mantener una cierta paridad de capacidades – de ahí la creación del *ACT* en el caso de la Alianza Atlántica o del *Headline Goal 2010* para la Unión Europea – o seguir la opción apuntada por ciertos analistas, que afirman que Estados Unidos podría especializarse en acciones de alta intensidad mientras que sus aliados en acciones de pacificación y estabilización. Sobre estos problemas, Hans Binnendijk y Richard L. Kugler, “Dual-Track Transformation for the Atlantic Alliance” *Defense Horizons*, nº 35 (Noviembre 2003).

²¹ Para un análisis crítico sobre el proceso de transformación de la OTAN, Anthony H. Cordesman, “Rethinking NATO’s Transformation” *NATO Review*, nº 1 (Primavera 2005) <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/english/art4.html>

²² Este documento señalaba la necesidad de crear una fuerza de acción rápida compuesta por 60.000 efectivos, desplegable en sesenta días y abastecible durante un año. Sin embargo, el equipo de trabajo *Headline Goal Task Force* definió unos objetivos de fuerza todavía más ambiciosos – 100.000 efectivos, 400 aviones de combate y 100 buques – que pronto se demostraron irrealizables, amén de ser poco útiles en el entorno estratégico de la posguerra fría. Para un análisis más realista sobre los requerimientos de fuerza europeos, Pedro Fatjó y Guillem Colom, “La defensa de la

En efecto, el *Headline Goal 2010* afirma que: "...la interoperabilidad y la capacidad de despliegue y sostenimiento de la fuerza no sólo deben conformar el núcleo de los esfuerzos de los Estados miembros sino que deben ser los factores que guíen este objetivo para el 2010. En consecuencia, la Unión necesita fuerzas más flexibles, móviles e interoperables, que hagan un mejor uso de los recursos disponibles – compartiendo o formando un fondo común de capacidades – e incrementen la capacidad de respuesta multinacional."²³

Este mismo documento prevé la creación de los *EU Battlegroups*. Estos Grupos de Combate cuyo diseño se basa en la NRF de la Alianza Atlántica, deben ser unidades interarmas de alta disponibilidad formadas por 1.500 efectivos, organizadas de forma modular, capaces de desplegarse en plazos de cinco a quince días a 6.000 Km. de distancia y sostenerse durante 120 días. Estas unidades, que dispondrán de apoyo naval y aéreo orgánico, serán totalmente interoperables, pues podrán construirse con componentes pertenecientes a un solo país, formados en torno a contingentes de países líderes o como unidades plenamente multinacionales.

La Unión Europea espera contar con entre siete y nueve Grupos de Combate plenamente operativos en el 2007, que deberán ser capaces de realizar simultáneamente operaciones militares en dos escenarios distintos – bien de forma autónoma o formando parte de una operación más extensa – según los límites fijados por la Estrategia Europea de Seguridad²⁴.

Unión Europea: *Voluntades Políticas y Capacidades Militares Básicas*", *Documentos CIDOB de Seguridad y Defensa* nº 5 (Diciembre 2005).

²³ Para conseguir este objetivo, el *European Capability Action Plan* (ECAP), identifica ciertas capacidades claramente transformacionales (vehículos aéreos no-tripulados (UAV), fuerzas de operaciones especiales, municiones de precisión, sistemas de observación y reconocimiento estratégico o medios de proyección navales y aéreos estratégicos).

²⁴ No obstante, debe ponerse en duda la capacidad de la Unión Europea para actuar de forma autónoma – sin tener que recurrir a capacidades OTAN – en misiones *Petersberg*, pues estas operaciones de gestión de crisis pueden demandar medios militares de gran entidad (Fatjó y Colom, *Op. Cit.*, pp. 20-45). Para un análisis totalmente realista sobre la realidad de la defensa europea, Michèle A. Flournoy y Julianne Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Center for Strategy and International Studies (CSIS), Washington DC, 2005.

Teniendo en cuenta que España, además de sus necesidades defensivas propias²⁵, está comprometida a aportar un 10% del llamado *Objetivo Principal* de la Unión Europea y un 3'5% del volumen de fuerzas de la Alianza Atlántica (esto sin contar los relevos de fuerza necesarios, tanto en personal como en equipos); y que la contribución española debe ser totalmente asimilable e interoperable con las de sus homólogos europeos o americanos, puede afirmarse que estos elementos fijan el mínimo exigido de capacidades que nuestras fuerzas armadas deben desarrollar.

Los objetivos de la transformación de la defensa

Siguiendo los preceptos que estableció la Revisión Estratégica de la Defensa²⁶, el General de Ejército Félix Sanz Roldán, actualmente Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) definió las directrices básicas del proceso de transformación de las fuerzas armadas de la siguiente forma²⁷:

- Alcanzar unos volúmenes de fuerza comprendidos entre 85.000 y 90.000 efectivos, mucho más realistas que los planteados cuando se procedió a la profesionalización de la milicia (entre 102.000 y 120.000 efectivos según la Revisión Estratégica de la Defensa). Con estos contingentes,
- El **Ejército de Tierra** deberá disponer de unidades más flexibles y modulares, preparadas *ad-hoc* para cada misión y que dispongan de una gran capacidad de proyección. Una vez en el teatro de operaciones, éstas deberán combinar una gran movilidad táctica con

²⁵ Como apunta la Revisión Estratégica de la Defensa, España, dada su situación geoestratégica en el flanco sur de Europa y con plazas extrapeninsulares que defender en zonas de riesgo, ha elaborado un modelo de defensa basado en una *autosuficiencia mínima*. Esta capacidad debe permitir que las fuerzas armadas dispongan de capacidades militares suficientes como para repeler cualquier agresión mientras no se activan los mecanismos de defensa colectiva. En consecuencia, el proceso de transformación también debe proporcionar capacidades militares suficientes como para actuar de forma independiente en operaciones de todo tipo e intensidad y contra cualquier enemigo.

²⁶ *Revisión Estratégica de la Defensa*, Capítulo IV (Las Fuerzas Armadas del Siglo XXI) Punto 3 (Orientación General).

²⁷ Félix Sanz Roldán, "La Transformación de las Fuerzas Armadas Españolas", ponencia presentada en el Club Siglo XXI (6 de Junio de 2005), disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/Discurso_JEMAD_junio_2005_Club_sXXI.pdf

una adecuada protección y potencia de fuego²⁸. Es por estas razones que el Ejército deberá aligerar su armamento pesado, en especial sus unidades mecanizadas y acorazadas²⁹.

- La **Armada** deberá reorientar su flota, de naturaleza oceánica y antisubmarina, para convertirse prioritariamente en una fuerza capaz de proyectar su poder en la región litoral y hacia tierra adentro³⁰.
- El **Ejército del Aire** debe dotarse de elementos de ataque de precisión a gran distancia y medios de transporte aéreo para la proyección de fuerzas³¹. Al mismo tiempo, también debe explotar las nuevas tecnologías en vehículos aéreos no tripulados (UAV) y en sistemas espaciales.
- En conjunto, todos ellos contarán con una mejor inteligencia, obtenida a través del Centro de Información de las Fuerzas Armadas (CIFAS), perteneciente a la Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

En conclusión, se espera que las fuerzas armadas españolas surgidas de la transformación sean mucho más flexibles, modulares, conjuntas y sostenibles que las actuales. Además, gozarán de una mayor potencia de fuego, protección y movilidad, pero sobretodo, serán mucho más proyectables³², pudiendo preparar y desplegar con plena capacidad operativa las unidades en plazos más breves que los actuales³³.

²⁸ Un enfoque crítico sobre estos supuestos puede hallarse en: Pedro Fatjó y Guillem Colom, "Capacidad de Proyección y Brigadas Medias", *Armas y Cuerpos* (en prensa).

²⁹ La gran paradoja es que mientras se demanda aligerar la fuerza, las adquisiciones "estrella" del Ejército se centran en un carro de combate de 62 toneladas y en un Vehículo de Combate de Infantería de 28. Es de esperar que el pago de estos sistemas hipotecará la compra de equipos más ligeros y proyectables.

³⁰ Es por esta razón que es imprescindible que los futuros submarinos de la clase S-80 dispongan de la capacidad para lanzar misiles de crucero, pues no sólo servirían de complemento a los medios de superficie a la hora de proyectar el poder tierra adentro, sino que se convertirían en una pieza estratégica de incalculable valor.

³¹ En este sentido, la futura recepción de los 27 aviones de transporte *Airbus A-400M* incrementarán notablemente la capacidad de proyección y la sostenibilidad de nuestras fuerzas armadas, cuyos límites se pueden comprobar en Afganistán.

³² Según el General de Ejército Félix Sanz Roldán, Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), la transformación en España debe tener como máxima prioridad la mejora de la capacidad expedicionaria de nuestras fuerzas armadas (Declaraciones realizadas en el seminario organizado por la Asociación Atlántica Española, *La*

CONCLUSIONES PROVISIONALES

Las fuerzas armadas españolas están frente a un importante desafío: adaptarse a los retos tecnológicos, políticos y estratégicos que plantea el siglo XXI.

Sin embargo, este proceso estará condicionado por una serie de elementos que podrán limitar el alcance de la transformación. En primer lugar, el nivel de ambición militar que defina el Gobierno, pues será a partir de este objetivo cuando se concretará tanto el volumen y las capacidades como la disponibilidad de nuestras fuerzas armadas. Las cifras apuntadas por el JEMAD de entre 85.000 y 90.000 efectivos parecen dar algunas pistas sobre el nivel de ambición militar que finalmente se establecerá.

Otro condicionante muy importante serán los recursos financieros destinados a este proceso. En efecto, para promover la transformación de las fuerzas armadas es necesario realizar importantes inversiones en sistemas transformacionales –nuevas plataformas o sistemas C⁴ISR– en entrenamiento o en el diseño de nuevos procedimientos. Sin embargo, parece evidente que con los niveles de esfuerzo actuales –de los más bajos de Europa– será muy difícil acometer una transformación total de las fuerzas armadas. Es por esta razón que deberán priorizarse las inversiones, bien sea en equipos, métodos o procedimientos realmente transformacionales o en adaptar una serie de unidades para que éstas actúen como punta de lanza de la participación española en las organizaciones de defensa colectiva.

Finalmente, la falta de consenso político y la escasez de expertos civiles independientes capaces de estudiar este proceso también condicionarán su aplicación, pues todo parece indicar que no existirá ningún debate externo y realista sobre los fines y los medios necesarios para acometer la transformación de las fuerzas armadas españolas³⁴.

Transformación de la OTAN: Generando Seguridad Transatlántica en el Siglo XXI, 23 de Junio de 2005).

³³ Para un análisis más pormenorizado de lo que debería ser el proceso de transformación de las fuerzas armadas españolas, Cosidó y Bardají, (2003), *Op. Cit.*

³⁴ En efecto, como ya es costumbre en nuestro país y salvo contadísimas excepciones, ninguna universidad, fundación o centro dedicado al estudio de las relaciones internacionales se ha interesado por este proceso que, paradójicamente, centra todos

En definitiva, nos encontramos ante una oportunidad histórica para hacer que nuestras fuerzas armadas se adapten plenamente al siglo XXI. Esperemos que este proceso se realice con todas las garantías posibles.

los debates académicos sobre temas de seguridad y defensa de alrededor del mundo. Fuera de este ámbito, parece que sólo el Grupo de Estudios Estratégicos y, en mucha menor medida, el Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa, *think-tanks* vinculados respectivamente al PP y al PSOE, han introducido, con un mínimo rigor académico, los elementos de debate necesarios para entender la centralidad de este proceso. En el caso de las fuerzas armadas, además de los estudios internos que deben haberse realizado, en sus publicaciones oficiales pueden encontrarse diversas referencias sobre el proceso de transformación. Sobre las consecuencias de esta falta de visión estratégica por parte de la comunidad académica española, Jorge Aspizua, "La Disonancia Estratégica en España", *Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa* (28 de Octubre de 2005),

http://www.oesd.org/index.php?fila=70&pagina=incluir_articulo&articulo=9

5. Revolución estratégica y medios armados en España 1975-2005

Enrique Mas Vayá

La presente exposición no pretende ser un análisis y computo exhaustivo de los sistemas de armamento utilizados por las FF.AA. españolas en el periodo 1975-2005, muchos otros estudios fragmentarios o centrados en periodos de tiempo o aspectos concretos se han publicado a tal respecto, aunque no relativos a toda la extensión del periodo ni tampoco de un modo sistemático.

Del mismo modo tampoco pretende hacer un análisis detallado de la estructura orgánica de las FF.AA. españolas ni de sus variaciones en el tiempo, pues, tanto una como otra cuestión no es tan relevante para las pretensiones de este estudio aproximativo como las variaciones en los niveles de instrucción o la disponibilidad de valores totales, tanto materiales como humanos en nuestras FF.AA., pues en momentos de crisis con cierta facilidad tales medios podrían redistribuirse o reordenarse de acuerdo con los necesidades y finalidades.

En cambio lo que pretende como cuestión principal, insertada en el propósito de divulgar la cultura de defensa, es dar a conocer a grandes rasgos las principales cuestiones de la defensa durante las tres pasadas décadas en España en base a los principales medios materiales empleados, que determinan y también revelan las estrategias subyacentes y zonas de intereses, incluyendo el estudio de las limitaciones de dichos medios y estrategias, a fin de coadyuvar si fuera posible a la difusión entre el gran público de este tipo de cuestiones, y de ser posible a suscitar su interés por el mismo. En todo caso tampoco pretende más que ser una primera aproximación fruto de un desarrollo en algunos estudios posteriores.

SITUACIÓN ESTRATÉGICA HACIA 1975

La incertidumbre política y la inquietud social que precedió a la muerte del General Franco se correspondía en el plano estratégico general con una situación bien distinta a la actual, y no tan estable como pudiera parecer en una primera aproximación.

Debido al aislamiento internacional del Régimen, y pese a los orígenes profesionales del dictador, y a los Pactos de Madrid firmados con EE.UU. hacía ya más de veinte años, realizados a partir de 1953, ni la modernidad de los medios materiales empleados, ni su número en relación con la importancia económica, demográfica y territorial de España, correspondía con la importancia que debiera haberse dado a tales particularidades del gasto público.

Respecto al plano del territorio a defender, más allá de la cuestión de la seguridad de la España continental, de las diversas plazas de soberanía lindantes con territorio marroquí, en especial por su entidad demográfica y política Ceuta y Melilla, y de los dos archipiélagos principales Baleares y Canarias, así como la necesidad de mantener abiertas las líneas de comunicaciones aéreas y marítimas con las zonas insulares (el llamado eje Baleares-Estrecho-Canarias), se planteaba la acuciante cuestión del Sahara Occidental o Español, y de la presión que ejercían hacia la anexión del mismo en contra de los planteamientos jurídicos de Naciones Unidas, los Estados vecinos de Marruecos, Argelia y Mauritania, así como las acciones del propio Frente Polisario (Frente Popular para la Liberación de Saguia El

Hamra y Río de Oro). El mayor momento de crisis se alcanzo, como todos sabemos y bien planeado temporalmente por el monarca Hassan II de Marruecos, en los momentos de la agonía de Francisco Franco, sin que nadie contara con la certeza de lo que iba a suceder a continuación, si un cambio de Régimen, una modesta o total apertura democrática, o una larga y prolongada agonía del sistema anterior, con o sin episodios de violencia puntual o generalizada. Respecto a las cuestiones básicas de la defensa, como veremos, se encontraban centradas geográficamente en los territorios mencionados, y políticamente las únicas cuestiones acuciantes de política exterior que pudieran requerir algún uso de medios armados estarían limitadas al mencionado territorio del Sahara y los territorios norteafricanos lindantes con Marruecos, considerándose el único riesgo de guerra abierta la posible con el mencionado Reino, centrada en el propio Sahara y no esperándose por parte del mismo una acción simultanea contra Ceuta y Melilla por las complicaciones militares añadidas y por una probable condena internacional por la agresión a la población civil. En tal conflicto sería previsible alguna participación de Argelia y Mauritania, aunque muy limitadas dadas las divergencias ideológicas e intereses contrapuestos entre los gobiernos de Rabat y Argel, así como la escasa capacidad política y militar de Nuakchott.

Por otra parte y respecto a la España continental, en Portugal había caído el Régimen instaurado por Manuel de Oliveira Salazar mediante la llamada Revolución de los Claveles acaecida en Abril de 1974 que depuso a su continuador Marcelo Caetano, y que dio lugar a una transición democrática. También tuvo lugar alguna interacción de militares sublevados a título particular a través de la frontera durante el frustrado golpe de estado del general Antonio de Spínola del 11 de Marzo de 1975. Pero pervivía y pervive el contencioso histórico centrado en la zona de Olivenza, originado en plenas guerras napoleónicas a la firma del Tratado de Badajoz en 1801, si bien tanto entonces como en la actualidad se trata de una cuestión de tipo político y sentimental, que no hace previsible la resolución de la cuestión mediante el uso de la fuerza armada.

Respecto a Francia, persistían dos conflictos de seguridad, menores pero latentes, por un lado la cobertura dada por dicho Estado a las acciones del grupo terrorista ETA, que podía utilizarlo como santuario, situación fundamentalmente debida a la falta de reconocimiento internacional del Régimen de Franco. Y por otro el contencioso de los buques pesqueros y las

zonas de pesca, que dio lugar a sucesivos apresamientos por buques de vigilancia franceses de numerosos pesqueros españoles, no resuelto hasta años posteriores con la integración de España en la UE en 1986. Pero en cualquier caso las relaciones con Francia, tanto comerciales, como sociales, turísticas y culturales se podían considerar, como en el caso de Portugal, como de normales, y más considerando la interacción constante y los abundantes lazos familiares mantenidos con los ciudadanos de ambos estados, por lo que muy difícilmente se habría planteado la cuestión de un conflicto armado abierto con ninguno de los dos.

Respecto al Reino Unido existía y existe la cuestión de Gibraltar, originada por el Tratado de Utrecht de 1713 en el marco de la Guerra de Sucesión española. A diferencia de los casos relativos a Portugal y Francia, existía una incomunicación física y una muy escasa interrelación entre las poblaciones, debida al cierre de la Verja desde el lado español a partir del 8 de Junio de 1969, en parte como consecuencia del referéndum de 1967 y de la proclamación de la Constitución gibraltareña de 1968. A pesar de todo, la situación era análoga, tanto España como el Reino Unido, Francia y Portugal eran países internamente estables, aliados de mayor o menor grado dentro del Bloque Occidental en la confrontación ante el Bloque Oriental, pues no podemos olvidar que nos encontrábamos en plena Guerra Fría. Tanto por esta consideración como por las mencionadas anteriormente relativas a la existencia de una plétora de relaciones comerciales, sociales, turísticas y culturales, también era muy escasa la probabilidad de entablar un conflicto armado abierto con el Reino Unido.

Asimismo, una cuestión estratégica fundamental habría sido el involucramiento de España en una hipotética Tercera Guerra Mundial “caliente”, tanto por su alineamiento como por el asentamiento en su territorio de las bases de utilización conjunta hispanonorteamericanas. En tal hipotético conflicto la pretensión es que España se hubiera constituido en una especie de base de reagrupamiento, retaguardia, recuperación y reconquista tras el empuje inicial soviético a través de Europa, una vez franqueadas con éxito por las tropas del Pacto de Varsovia las fronteras y el territorio de la República Federal Alemana¹.

¹ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal

Mención aparte merecería la cuestión de Guinea Ecuatorial, cuya peculiar relación con España motivo más de un planteamiento de intervención militar desde su independencia en 1968, en apoyo de los ciudadanos españoles residentes.

Otra cuestión paralela serían los problemas de seguridad interior planteados por las organizaciones terroristas ETA, Terra Lliure, GRAPO, FRAP y alguna otra, que si bien manifestaron alguna vocación paramilitar, afortunadamente nunca la llegaron a desarrollar plenamente, tratándose más de una cuestión de propaganda que de una cuestión puramente estratégica. La labor de las fuerzas armadas en las sucesivas etapas de la lucha contra el terrorismo fue el de apoyo a las Fuerzas de Seguridad del Estado, y si acaso alguna funciones de protección puntual de instalaciones, también civiles, consideradas como estratégicas o de importancia fundamental. Pero tanto por las limitaciones legales de las FF.AA. en el desempeño de misiones parapoliciales, también existentes en tiempos de la Dictadura, como por el desarrollo de los hechos históricos, no fue necesario el desempeño de las mismas en tales misiones, lo que por otra parte queda fuera del ámbito de estudio del presente texto.

Casi como cuestión anecdótica es obligado mencionar los discretos intentos españoles de desarrollo de la bomba atómica, que al parecer fueron definitivamente terminados por la actuación disuasoria de la visita que realizó a España en 1973 el Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger. También es de destacar en este sentido que sin embargo nuestra nación, productora de uranio, no firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 hasta una fecha tan avanzada como 1987.

Para la cobertura de tales objetivos, que coinciden básicamente con las responsabilidades geográficas en el 2006 de la defensa de España, excepción hecha del territorio del Sahara, se contaba con unas FF.AA. que pese a asiduas colaboraciones en ejercicios con EE.UU., y otras naciones de la OTAN, y del Bloque Occidental, así como los obligados desplazamientos de personal especializado a dichos países con fines de instrucción que tuvieron lugar ya desde los años 1950 a fin de adquirir los conocimientos

como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

necesarios para los nuevos sistemas de armas adquiridos, seguían estando configuradas más como un instrumento de apoyo al régimen de Franco que no como unas auténticas fuerzas armadas profesionalizadas, con enfoque de utilización dirigido exclusivamente al rechazo de una acción exterior, o al apoyo de la política exterior de España.

Así, tal y como expone Roberto Fajardo en su Tesis Doctoral, “El elemento intervencionista se mantendrá – tras la Guerra Civil - , dentro del sistema ideológico militar-franquista (teniendo también reflejo en determinadas actuaciones militares en los primeros años de nuestra democracia)”², indicando este mismo autor además otros factores de aislamiento social con respecto al resto de la población debido a las tipicidades de la vida militar así enfocada, así como el componente mítico indicado por el mismo autor, y resultado de las acciones de la Guerra Civil y de la lealtad sin condiciones que derivaba hacia el Caudillo de tales condicionamientos.

La crisis final en el Sahara Occidental culminó con la denominada “Marcha Verde” (denominación que sigue recordando la actual patrulla acrobática de la Real Fuerza Aérea Marroquí) realizada a pie por unos 350.000 marroquíes a partir del 6 de Noviembre de 1975, en plena agonía del General Franco, con el fin de llamar la atención internacional sobre el territorio en disputa a pesar de que España ya había comunicado a los dirigentes saharauis su voluntad de abandonar el territorio.

En aquellos momentos se encontraban desplegados como medios pesados en aquel territorio 18 ejemplares de los carros de combate medios de procedencia y fabricación francesa AMX-30 (antes de que se popularizara la expresión MBT) integrados en la afamada Compañía de Carros de Combate Medios Bakali, del Tercio Sahariano Don Juan de Austria, III de la Legión, a los que se unieron a partir de Octubre de 1974 aproximadamente 36 M48 A1 Patton de procedencia estadounidense (estimándose que por

² Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

entonces Marruecos dispondría de unos 150 de tal modelo)³. A las fuerzas terrestres desplegadas se les adscribieron un número indeterminado de carros ligeros M24 Chaffee también de procedencia americana, así como de vehículos blindados de tren de rodaje de ruedas neumáticas M8 Greyhound y Panhard 90 y 60, estos últimos de procedencia francesa.

Respecto a los elementos aéreos desplegados en tales momentos en el Sahara, integrados fundamentalmente en el Ala Mixta número 46, se encontraban desplegados aviones tan obsoletos como los transportes CASA 352 (derivados del Junkers Ju-52) del 461 escuadrón y los bombarderos CASA 2111 (derivados del Heinkel He-111) del 462 escuadrón, escuadrones a los que se agregarían respectivamente transportes DC-3 y CASA 212 Aviocar, y aviones de ataque Hispano Aviación HA-200D Saeta, así como aviones de apoyo a suelo y COIN North American T-6 Texan (C-6) de diversas procedencias adquisitivas y de dotación en el 463 escuadrón, a fin de evitar las limitaciones al uso con las que contaban los equipos procedentes directamente de EEUU. También se encontraban presentes helicópteros Bell UH-1B y UH-1H Huey, pertenecientes a las FAMET⁴.

Respecto a los factores navales de las operaciones, hay que durante muchos años posteriores a la evacuación, los pesqueros españoles situados en las aguas próximas al Sahara fueron hostigados e incluso secuestrados en numerosas ocasiones por elementos del Frente Polisario.

Como es bien conocido se tomó la decisión de evitar el conflicto a toda costa, concluyéndose la presencia de España en el Sahara Occidental

³ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

⁴ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

con la Operación Golondrina, terminándose la evacuación de las últimas unidades militares el 12 de Enero de 1976⁵.

Iniciado el proceso de transición política habiendo sido remplazado Carlos Arias como Presidente del Gobierno por Adolfo Suárez González, y tras las primeras elecciones democráticas de 1977, que llevaron a la Constitución Española de 1978 y a los sucesivos gobiernos de la UCD presididos por Adolfo Suárez González y Joaquín Calvo-Sotelo, se inicia también un proceso de reforma, profesionalización y “funcionarización” de las FF.AA. bajo la égida del teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, que ya previamente había sido nombrado Vicepresidente para Asuntos de la Defensa por Suárez en Octubre de 1976⁶.

En aquellos momentos los medios pesados de Ejército de Tierra se componían fundamentalmente de unos 389 carros medios M47, unos 65 M48 y unos 66 M48 A1 recibidos a lo largo de los años 1960⁷, cuyo diseño, dirección de tiro y arma principal se originaba en el M26 Pershing de 1945, todos ellos provistos de cañón estriado de 90 mm. capaces de perforar 160 mm. de acero homogéneo a 0 grados a 1.000 m. de distancia, motor de gasolina que les proporcionaba una autonomía limitada de unos 120 Km. y una velocidad máxima de entre 42 y 50 Km/h., y dotados de una coraza de acero homogénea con un máximo estimado de 220 mm.⁸. A lo largo de los

⁵ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

⁶ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

⁷ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

⁸ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms

años 1980 sería modificados, fundamentalmente con la sustitución de la caja de cambios y del motor por otro de tipo diesel, con compresor y refrigerado por aire, de mucha mayor eficacia y par motor, y proporcionando una autonomía aproximadamente cuádruple y una velocidad máxima de más de 50 Km/h. Algunos de ellos también fueron reequipados con el cañón L7 de 105 mm. y 51 calibres.

También se contaba con los ya mencionados AMX-30, que habían sido adquiridos con urgencia a partir de 1970 a fin de disponer de medios pesados en el Sahara y ante las limitaciones impuestas por EEUU al material de su procedencia. Otra limitación que surgió en aquel tiempo fue que si bien se prefería la adquisición del modelo alemán Leopard 1, más equilibrado en su conjunto, el Reino Unido negaba a España por consideraciones políticas, más que estratégicas. la licencia de exportación de su cañón británico L7.

A las ya mencionadas 19 unidades originales de fabricación francesa, les siguió una primera serie española de 180 entre 1974 y 1979, realizada en sus elementos principales por la Empresa Nacional Santa Bárbara, y otra de 100 realizada entre 1979 y 1983, y distribuidas entre las unidades de Caballería⁹.

Los carros AMX-30 nunca dieron el resultado esperado, pues pese a los sucesivos procesos de modificación y mejora que dieron lugar a las variantes AMX-30EM1 y AMX-30EM2, nunca se solventaron definitivamente los problemas que planteaban de movilidad y transmisión. Por lo demás, dotados aparentemente de una protección máxima de 240 mm, y armados con un cañón principal estriado de 105 mm. y 56 calibres, que dispara munición antiblindaje del tipo de carga hueca con su original sistema de rotación limitada en vuelo para evitar la dispersión del chorro perforante, y por tanto capaz de perforar 360 mm. de blindaje teóricamente a cualquier distancia de tiro efectiva. Respecto a su movilidad, está dotado de un motor policarburante que le proporciona una velocidad máxima teórica de 65 Km/h. y una autonomía de entre 400 y 600 Km. según el combustible empleado.

& Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>
⁹ Javier de Mazarrasa, *Carro de Combate AMX-30E*, Aldaba Ediciones S.A. 1990, p. 60.

También se contaba con unos 180 carros ligeros M41 Walker Bulldog de procedencia estadounidense, primer diseño de carro americano nuevo tras la Segunda Guerra Mundial, ya retirados los M24 Chaffee, con un blindaje máximo estimado en 40 mm., un cañón de 76 mm. capaz de perforar 70 mm. de acero a 1.000 m. de distancia, y un motor de gasolina que le proporcionaba una velocidad máxima de 72 Km/h, otra vez acompañada de una escasa autonomía de 160 Km. En España la empresa Talbot progresivamente fue reemplazando los motores por otros de tipo diesel, obteniéndose beneficios análogos a los obtenidos en los carros medios tipo M47 y M48.

Otros vehículos destacados del periodo eran los que en número de 48 del tipo M50 Ontos estaba dotado el Tercio de Armada (así como con 32 del tipo M48), ligeramente blindados y dotados cada uno de ellos de seis cañones sin retroceso de 106 mm. recargables exclusivamente desde el exterior del vehículo.

También se conservaban la mayor parte de los 80 Panhard AML-90 y 60 Panhard AML-60 de origen francés y utilizados en el Sahara, blindados de ruedas con escaso blindaje y dotados respectivamente de cañón de 90 mm. y cañón/mortero de 60 mm., ambas armas de bajas prestaciones debido a lo endeble del vehículo que los porta con la consecuente falta de absorción de capacidad de retroceso por parte del mismo.

También procedentes de la ayuda exterior americana eran los aproximadamente 500 transportes orugas acorazados M113 recibidos, así como los LVTP-7 también del Tercio de Armada, que siempre ha recibido un equipamiento homogéneo con el del U.S. Marine Corps, a fin de facilitar tácticamente la realización de operaciones conjuntas así como la logística de apoyo a las mismas.

En esta época también comienza la producción de un vehículo de diseño y construcción nacional, el transporte de personal acorazado anfibio y dotado de ruedas BMR-600 y de sus derivados, que en diversas variantes prosigue hasta nuestros días.

En relación a las nutridas Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET) en este periodo histórico prestaron servicio en sus filas unos números aproximados de tres Aérospatiale SA 319B Alouette III equipados

con misiles aire-superficie filoguiados AS.11 y lanzacohetes de 70 mm., cuatro Aérospatiale SA 330 Puma y ocho Aérospatiale SA 332 Super Puma, utilizados todos ellos en funciones de transporte VIP, seis Bell UH-1B de transporte utilitario, unos 56 Augusta-Bell AB 205 también de transporte utilitario, unos 16 Augusta-Bell AB 206 Jet Ranger de enlace y observación, y 18 Boeing Vertol CH-47C Chinook birrotadores de transporte pesado. Con posterioridad en este mismo periodo, a partir de 1979, las FAMET recibieron diversos ejemplares del CASA/MBB Bo-105, en concreto 28 ejemplares anticarro equipados con seis misiles ATGM Hot, 12 de apoyo/observación armada dotados con cañón fijo de 20 mm., y 30 aparatos de observación desarmados.

Se aprecia en conjunto un ejercito de tierra en proceso de transformación, buscando nuevos sistemas y tecnologías, y no siempre consiguiéndolo tanto por razones presupuestarias como por las limitaciones impuestas internacionalmente debido a la política dictatorial del Régimen de Franco, no estando todavía clara la cuestión de la Transición Política.

Respecto a la Armada, tras la baja definitiva del último crucero resultado del célebre Tratado de Limitación de Armamentos Navales suscrito en Washington en 1923, el Canarias, el 14 de diciembre de 1975, que en una de las múltiples muestras de desidia que ha dado nuestro país con respecto a la conservación de elementos materiales de la Historia no fue preservado, pasó a ser el buque insignia de la Flota el antiguo portaviones ligero estadounidense CVL-28 U.S.S. Cabot, bajo el nuevo nombre de Dédalo, y que había sido entregado a España en 1967 (y que no sería reemplazado hasta 1989 por el nuevo portaaviones encargado en 1977 y que inicialmente habría tomado el nombre de Almirante Carrero Blanco). Estaba dotado de un Grupo Aéreo Embarcado compuesto en la mayoría de las ocasiones por ocho cazabombarderos de despegue vertical AV-8A Harrier, desprovistos de sensores, no dotados de armas guiadas para ataque a tierra y tan solo con misiles de corto alcance y guía infrarroja del tipo AIM-9 Sidewinder para el combate aire-aire dotando así a la Flota de una defensa aérea limitada, adquiridos a través de EEUU debido a la negativa del Reino Unido a la venta directa. A ellos se les sumaban hasta un total de 24 helicópteros de los tipos Sikorsky SH-3D Sea King (se adquirieron 14), básicamente antisubmarinos, con MAD, sonar calable y unas 12 sonoboyas detectoras de submarinos y hasta cuatro torpedos antisubmarinos ligeros de los tipos Mk 44 y Mk 46, dotados también de misiles aire superficie

filoguiados de los tipos AS.11 y AS.12, la docena de Augusta-Bell AB 212 adquiridos para reemplazar a los cuatro Augusta-Bell AB 204B recibidos en 1965, con funciones ASW, ESM (también dotados de sonar cable) y antibuque también mediante el empleo de misiles aire superficie filoguiados de los tipos AS.11 y AS.12, y capaces de portar hasta dos torpedos antisubmarinos ligeros de los tipos Mk 44 y Mk 46, y los sobrevivientes de ocho helicópteros de ataque Bell AH-1G Cobra, adquiridos a partir de 1973 y no dotados de armamento guiado. A todos estos helicópteros de combate de la Armada se deben añadir en ese periodo los 14 pequeños Hughes 500M (Z.13) recibidos a partir de 1972, embarcables tanto en el Dédalo como en los destructores antisubmarinos dotados de cubierta de vuelo, y con funciones básicamente de observación y antisubmarina, para la que están dotados de un total de hasta dos torpedos ligeros antisubmarinos Mk 44, así como de un MAD.

Las siguientes unidades navales por importancia y modernidad la constituían los cinco ejemplares de las fragatas FFG clase F-70 Baleares, entradas en servicio entre 1973 y 1976, que fueron un logro constructivo a la altura de la construcción naval más moderna de la época de la entonces Empresa Nacional Bazán, y derivadas de la clase estadounidense Knox y como estas todavía dotadas de la obsolescente propulsión efectuada mediante turbinas de vapor, pero sacrificando las instalaciones del helicóptero antisubmarino a cambio de un lanzamisiles de defensa de área Mk 22, dotado del escaso número de 16 misiles antiaéreos Standard SM-1MR (probablemente Blocks II y III) debido a la configuración circular de su almacén rígido, y de unas 20 m.n. de alcance¹⁰, contando con los adecuados radares de detección y control de tiro, y contando además con los debidos sistemas de guerra electrónica que fueron evolucionando a lo largo de sus años en servicio. Otros armamentos importantes del buque lo constituían su moderno para la época cañón Mk 42 de 127 mm. y 54 calibres, al que muchos años después fueron añadidos dos montajes artilleros antimisil Meroka, dotados cada uno de ellos de 12 bocas de fuego de 20 mm. y 120 calibres. Muy posteriormente, en el entorno de la guerra contra el terrorismo

¹⁰ Las prestaciones de las armas y sensores navales y aéreos proceden de estimaciones de diversas fuentes, citadas al final, contrastadas multitud de veces, verificadas mediante tendencias evolutivas, y comparadas mediante simulaciones mas o menos objetivas y verosímiles, destacando entre ellas las de la serie denominada Harpoon, utilizadas entre otras por la Marina Australiana, y cuyas reglas de simulación de tablero se remontan al NAVTAG de 1975.

internacional, también fueron dotadas de dos ametralladoras pesadas de 12.7 mm. También les fueron añadidos con posterioridad ocho misiles antibuque RGM-84 Harpoon. Pero sin embargo como herencia del diseño original de las Knox, su función más relevante era la antisubmarina, para la que fueron dotados de sensores de primera línea, sonares de casco DE 1160LF activo/pasivo de baja frecuencia y con capacidad de detección en la primera zona de convergencia, variante de exportación equivalente más o menos al americano SQS-56 y de unas 4 m.n. de alcance medio, así como sonar remolcado y de profundidad variable SQS-35(V) activo/pasivo de alta frecuencia y de unas 3 m.n. de alcance, si bien contando con la ventaja de descender debajo de la capa termoclina gracias a su capacidad de profundidad variable. Las detecciones realizadas por tales equipos podían ser atacadas mediante el empleo de un lanzador óctuple de cohetes antisubmarinos RUR-5 ASROC con un alcance de unas 5 m.n., portadores de un torpedo antisubmarino ligero Mk 46, y dotado de otras ocho recargas. A distancias más próximas se podía entablar el combate con torpedos Mk 37 o NT-37C, con los que se contaba con una dotación de 19 para sus dos tubos fijos de 533 mm., o con los Mk 46 ligeros, de los que estaban dotadas con un número de 22 para sus cuatro tubos Mk 32 de 324 mm.

Como complemento a estas modernas unidades se encontraban los cinco destructores del tipo D-60 Gearing estadounidense procedentes de la SGM y que había recibido diversos grados de la transformación FRAM-I antes de ser transferidos a partir de 1972, también básicamente antisubmarinos y desprovistos de misiles antiaéreos o antibuque, pero dotados, además de dos torres dobles Mk 38 de cañones de 127mm./L38, de un lanzador óctuple de cohetes antisubmarinos RUR-5 ASROC (del que carecía la unidad D65 Blas de Lezo, que contaba en cambio con un montaje Mk 38 de más, y que fue dedicada fundamentalmente a vigilancia de la zona económica exclusiva, el resto compusieron la 11ª Escuadrilla de Escoltas conjuntamente con el Roger de Lauria y Marqués de la Ensenada). Su sensor antisubmarinos eran un sonar de casco SQS-23, de media frecuencia y de unas 4 m.n. de alcance, pero sin capacidad de detección en la zona de convergencia. Como apoyo a la detección contaban con una plataforma trasera (pero no hangar) para un helicóptero Hughes 500M. También estaban dotados de dos montajes triples de tubos lanzatorpedos Mk 32 de 324 mm. para torpedos Mk 46. La última de estas unidades fue retirada en 1991, a partir de la entrada en servicio de las fragatas F-70 Santa María.

Conjuntamente a las mismas prestaban servicio en 1975 los tres destructores de la clase D40 Oquendo. El primero de la clase fue un diseño convencional y muy anticuado ya para la época en que entró en servicio en 1963, y que además de plantear desde el principio problemas de estabilidad y de determinación definitiva de su equipamiento, fue el único de la Armada cuya electrónica procedía del Reino Unido, a excepción del limitado sonar de casco QHB, de alta frecuencia, capaz solo de búsqueda activa y de una media de 1 m.n. de alcance, y de su central de lucha antisubmarina procedente de la ayuda americana, dotado de 2 montajes dobles Vickers de 120 mm./L50, y seis cañones antiaéreos Bofors de 40mm/L40 de construcción nacional, y con un armamento antisubmarino también anticuado, compuesto por dos canastas Mk 4 para el lanzamiento de un total de seis torpedos antisubmarinos Mk 32 Mod 2, así como por dos lanzacohetes múltiples del tipo Erizo/Hedgehog Mk 11 Mod 0. Este infortunado buque fue retirado en 1978, tras haber convivido durante bastantes años con “los cinco latinos”, sirviendo más de rémora que de otra cosa, y que componían el resto de la 21ª Escuadrilla de Destructores con base en Cartagena.

En cambio sus originariamente gemelos Roger de Lauria y Marqués de la Ensenada fueron reconstruidos antes de su entrada en servicio, a partir de 1969, como unidades análogas a los FRAM-II estadounidenses y con la manga aumentada, con tres torres dobles Mk 38 de cañones de 127mm./L38, dos tubos fijos Mk de 533 mm. para torpedos antisubmarinos Mk 37 o NT-37C, dos montajes triples de tubos lanzatorpedos Mk 32 de 324 mm. para torpedos Mk 44 o Mk 46, correspondiendo la detección a un sonar de casco SQS-32C, de alta frecuencia y unas 2 m.n. de alcance, y a uno de profundidad variable SQA-10, primero de su tipo en la Armada. El primero fue retirado en 1982, mientras que el segundo en 1988, habiéndose prolongado probablemente su permanencia en servicio para evitar que pudiera haberse atribuido ETA una victoria propagandística al retirarlo de servicio tal y como estaba previsto, pues resultó gravemente dañado por una bomba colocada en su amura de babor en 1981 en el puerto de Santander.

A estos se añadían los ya mencionados “cinco latinos”, destructores de la clase Fletcher de la SGM, procedentes de la ayuda americana y ligeramente remozados. Prestando servicios entre 1957 y 1988 componiendo los elementos fundamentales de la 21ª Escuadrilla de Destructores, causando baja a medida que entraron en servicio las corbetas

de la clase Descubierta. Estaban dotados en promedio de cuatro montajes simples Mk 30 de 127mm/38, tres montajes dobles antiaéreos Mk 33 de 76mm./50, y un armamento antisubmarino compuesto al final de su vida operativa por dos montajes triples de tubos lanzatorpedos Mk 32 de 324 mm. para torpedos Mk 44, dos Erizos/Hedgehog Mk 11 Mod 2, cuatro morteros y un varadero para cargas de profundidad. Contaban con radares muy avanzados para los estándares de la Armada en el momento de su recepción, y hacia 1967 sus sonares originales SQS-4 o QHB fueron reemplazados por variantes de distintas frecuencias de la serie SQS-29 a 32, de alta frecuencia y unas 2 m.n. de alcance.

Los Fletcher fueron reemplazados entre 1978 y 1982 en la que pasó a denominarse 21ª Escuadrilla de Escoltas por las seis fragatas de propulsión diesel de la clase F-30 Descubierta, pasando los primeros a desempeñar misiones de patrulla oceánica. Buques pequeños y equilibrados, las Descubierta están dotadas de un cañón automático Oto Melara de 76mm./L62 así como de dos Bofors de 40mm./L70, añadiéndoseles también con posterioridad dos ametralladoras pesadas de 12.7 mm. y sistema misilístico antiaéreo de defensa de punto provisto de un lanzador óctuple y un total de 24 misiles, según los buques, RIM-7M Sea Sparrow de 12 m.n. de alcance, o Selenia Aspide, de 8'5 m.n. de alcance. También estarían dotadas en caso de conflicto teóricamente de ocho misiles antibuque RGM-84 Harpoon. Respecto a la detección antisubmarina, presentan sonares de casco DE 1160B activo/pasivo de media frecuencia, variante de exportación equivalente más o menos al americano SQS-56 y de unas 3,5 m.n. de alcance. El armamento antisubmarino está compuesto por un mortero bitubo automático Bofors de 375 mm., y los dos inevitables montajes triples de tubos lanzatorpedos Mk 32 de 324 mm. para torpedos Mk 46.

Junto a ellos se encontraban otras fragatas, patrulleros y unidades menores de más escaso nivel combativo y menor capacidad marinera, tales como los destructores Álava y Liniers, de la tercera serie de la clase Churruca, que causaron baja en 1982, cuatro antiguas corbetas clase Descubierta que prestaron servicios hasta 1992, o los dos cañoneros de la clase Pizarro que prestaron servicios hasta 1978. Asimismo se encontraban presentes, como en la actualidad, una serie de unidades imprescindibles para una marina equilibrada, como transportes, aljibes, dragaminas y el solitario y lento petrolero Teide, apoyado ocasionalmente por los petroleros de CAMPSA.

También se encontraba presente una Fuerza Operativa Anfibia con base en Cádiz, representado fundamentalmente por la nave dique de desembarco Galicia (LSD) de la clase Casa Grande, transferida en 1971, los transportes de ataque Aragón y Castilla, transferidos en 1964 y 1965, y los tres buques de desembarco de tanques (LST) de la clase Terrebone Parrish transferidos a partir de 1971. Se puede apreciar una vez más su composición análoga a la de una fuerza expedicionaria ordinaria del U.S. Marine Corps.

Respecto al elemento submarino, de larga tradición en nuestra Armada, hacia 1975 estaba representado por otras naves procedentes de la ayuda americana, el Almirante García de los Reyes, procedente del programa de conversión Fleet Snorkel, menos ambicioso que el GUPPY, utilizado básicamente como instrucción y que causó baja en 1982, así como los otros cuatro procedentes de dicha conversión, causando baja el último de ellos en 1984, tras la entrada en servicio del último de los S-70 de la clase Agosta. También habían entrado ya en servicios las cuatro unidades costeras de la clase S-60 Daphne/Delfín, de diseño francés pero fabricados por Bazán.

Como se puede apreciar claramente, componían una armada muy heterogénea, dotadas unas naves de sistemas avanzados de primera línea (aunque con una cierta carencia de sistemas misilísticos de defensa de punto y de área, pues los misiles antibuque tampoco se habían popularizado todavía entre las marinas occidentales), mientras que otras unidades se encontraban al nivel tecnológico de finales de la SGM. Con un potente elemento y enfoque antisubmarino, la Armada parecía más enfocada a combatir contra la fuerza submarina soviética en el caso de un enfrentamiento entre Bloques que a defender los intereses más próximos de España. El grupo anfibio, por equipamiento, tamaño, composición y doctrina parecía determinado a colaborar con cualquier acción que tuviera lugar por parte del U.S. Marine Corps en una campaña prevista de tal categoría. Por último, el arma submarina se encontraba en proceso de modernización, buscando un equilibrio entre cuatro submarinos oceánicos y otros con mayor vocación de patrulla costera, ambos con torpedos y sensores correspondientes a las marinas de segundo orden de la época.

Respecto al Ejército del Aire, retirados a comienzos de los años 70 los F-86F Sabre y los F-104G Starfighter, la situación del material de primera línea no era tan prometedora.

Respondiendo a la política de obtener el material principal de al menos dos naciones proveedoras distintas, en este caso EE.UU. y Francia, no se había obtenido material de primera línea moderno del primero, y del segundo material moderno pero sobre el papel bastante inferior.

El elemento principal de la fuerza lo constituían los 36 cazabombarderos bisónicos McDonnell Douglas F-4C Phantom II (C-12), recibidos desde 1971 para su adscripción al Ala 12 y basados en la base de utilización conjunta de Torrejón, y cuyo diseño original se remontaba a 1958, no siendo retirados hasta 1989. Posteriormente se recibieron cuatro reemplazos. Dotados de un radar APQ-100 de interceptación aérea dotado también de capacidad cartográfica, de complejo mantenimiento y con un alcance estimado de 50 m.n., su principal armamento teórico aire-aire lo componían cuatro misiles de guía radar semiactiva AIM-7D Sparrow con un alcance de unas 12 m.n. (y cuya tasa de acierto se suele estimar en un escaso 10%), complementados por otros cuatro AIM-9P Sidewinder, normalizados en diversas variantes en aquella época en el Ejército del Aire, de guía infrarroja, con un alcance de unas 6,5 m.n. y cuya tasa de acierto se suele estimar en un 50%. Respecto al armamento aire superficie, con una capacidad máxima de 7.250 Kg. y un alcance útil con carga mínima de unas 1.500 m.n., tan solo al final de su servicio en España adquirió la capacidad de lanzar bombas guiadas por láser (no se recibieron ninguno de los misiles aire superficie Maverick, Shrike o Bullpup que estaban capacitados para lanzar), portando además bombas de racimo, perforapistas, frenadas por paracaídas o convencionales, gran parte de ellas de producción nacional. También es de destacar que el F-4C, la variante terrestre más primitiva del Phantom, solo fue exportada a España, obteniendo el resto de usuarios extranjeros al menos las variantes F-4D o F-4E más avanzadas, en el caso de que no se desarrollaran modelos específicos para dichos usuarios, casos de Japón o Alemania. Simultáneamente se recibieron tres cisternas KC-97L para reabastecerlos en vuelo, que presentaron problemas de acoplamiento de velocidades, y que solo se conservaron hasta que cuatro años después se recibieron los primeros KC-130H. También se recibieron en diversos lotes a partir de 1978 hasta un total de 18 aviones de reconocimiento RF-4C, los últimos con capacidad de utilizar AIM-9L Sidewinder para autodefensa, que fueron retirados en 2002.

El otro elemento principal lo constituían una primera entrega de 15 Mirage F1C (designados C-14 por el Ejército del Aire) realizada en 1975, a

los que se sumarían otros, incluidos biplazas, hasta alcanzar un total de 72, más los 14 F1E adquiridos como complemento en Qatar en 1997, que no respondieron a las expectativas previstas, no siendo ni modificados a la actual configuración F1M¹¹. Dotados de radar multifunción Cyrano IV de unas 35 m.n. de alcance, y con un armamento aire-aire compuesto inicialmente por los imperfectos Matra R.530 con unidad de guía alternativamente infrarroja o por radar semiactivo (retirados en 1986) y diversas versiones del Sidewinder, en la actualidad los remozados AIM-9JULI, siguen siendo aviones de doble uso, no estando prevista su retirada hasta la sustitución por parte del Eurofighter Typhoon o C-15, en la denominación del Ejército del Aire.

EL INGRESO EN LA OTAN Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Tras el ingreso de España en la OTAN en 1982 bajo el gobierno de la Unión de Centro Democrático, culminación de un proceso de integración y homologación en las FFAA de los países del bloque occidental, se acelera más el proceso de integración y modernización de nuestros medios militares. También dicha tendencia integradora se vio reforzada y cumplimentada por nuestro siguiente ingreso en la entonces denominada Comunidad Económica Europea, transformada en 1992 por el tratado de Maastricht en Unión Europea, si bien hay que destacar que pasados los años siguen siendo muy tenues los intentos de racionalización de las cuestiones militares procedentes de las instituciones europeas.

El hecho histórico más destacado del periodo es sin duda alguna el fin de la Guerra Fría¹², auspiciado fundamentalmente por la postura de firmeza de la administración de Ronald Reagan (1981-1989). Tal postura de firmeza fue criticada por la mayoría de los observadores al comienzo de su presidencia, pero el devenir histórico confirmó la efectividad del planteamiento.

¹¹ Y que tras su no aceptación tras el ofrecimiento que se realizó a Colombia, han concluido su periplo en la Real Fuerza Aérea Jordana.

¹² Aceptándose su duración comúnmente como de 1945 a 1991.

En todo caso, se acentúa el proceso de modernización y homologación de los medios materiales de nuestras fuerzas armadas en dicho periodo. Entre hitos destacados la entrada en servicio del portaeronaes Príncipe de Asturias en 1988¹³, el mismo año de la entrada en servicio de los submarinos de la clase Agosta o S-70, y la recepción de los modelos avanzados del AV-8B Harrier II para su inclusión en grupo aéreo.

Por parte del Ejército del Aire se comenzaron a recibir en dicho periodo los cazabombarderos F/A-18, con un pedido inicial de 72, y cumplimentados sus bajas con algún pedido limitado, y otras 24 usados, recibidos con posterioridad y dedicados exclusivamente a cometidos de defensa aérea. Al respecto hay que recordar que el gobierno del Partido Socialista Obrero Español, recién tomada posesión en 1982, hizo una aparente revisión del resultado del programa FACA administrado por el precedente gobierno, llegando incluso a evaluar la versión de ataque del Panavia Tornado, pese a no cumplir ni minimamente los requisitos relativos a defensa aérea exigidos por el Ejército del Aire.

El F/A-18 o C-15 es sin duda alguna un avión al nivel de los de primera línea, con un radar multifunción APG-65 al que se le estima un alcance aire-aire de unas 80 millas náuticas. Dotado inicialmente de misiles aire-aire AIM-7 y AIM-9, en la actualidad dispone desde hace pocos años y tras su proceso de modernización de los AIM-120 AMRAAM, de guía radárica activa, que no requiere la iluminación constante del blanco con el radar aerotransportado, incrementando así la furtividad del ataque y los riesgos para el avión lanzador.

En el mismo periodo y aeronave entraron en servicio los misiles antirradar AGM-88 HARM y los antibuque AGM-84 Harpoon (también en el P-3 Orion), así como los AGM-65 Maverick, aire superficie de corto alcance, también utilizados por los AV-8B Harrier II.

¹³ Proyecto basado en el concepto de Sea Control Ship (SCS) de la U.S. Navy, y desarrollado de acuerdo con las necesidades españolas. Otro de sus frutos fue el portaeronaes Chakri Naurebet fabricado por la entonces Empresa Nacional Bazán, puntera mundial en su sector, y entregado en 1997 a la Real Marina Tailandesa.

Con la entrada en servicios de tales sistemas, los medios materiales se ponen ya, al menos teóricamente, a nivel de las naciones más avanzadas de occidente en materia armamentística.

NUEVO GOBIERNO, NUEVOS TIEMPOS

En 1996 un nuevo gobierno del Partido Popular sustituye al del Partido Socialista Obrero Español, realizando una labor de continuidad en la política de armamento y material.

Es de destacar la entrada en servicio de los carros de combate Leopard 2 A4, inicialmente cedidos en préstamo por Alemania en número de 108, y después producidos en España en la variante Leopard 2E, muy equivalente a la versión Leopard 2 A6 (los primeros con cañón de ánima lisa de 120 mm. y 44 calibres, y los segundos con cañón con una longitud de 55 calibres, probablemente el cañón más potente de su categoría, sumado a un blindaje, un control de tiro y sistemas de visión y una movilidad de primer orden, fallas mecánicas aparte), retirándose definitivamente los AMX-30, y la entrada en servicio de las fragatas de la serie F-100 o Álvaro de Bazán en 2002, dotadas de misiles antiaéreos de zona del tipo SM-2MR Standard de unas 60 m.n. de alcance (probablemente en un inicio del tipo Block IIIa y posteriormente del Block IVA) acompañados del RIM-162 ESSM (Evolved Sea Sparrow Missile) de unas 30 m.n. de alcance, de menor tamaño y del cual caben cuatro en el mismo silo vertical en el que cabe un solo Standard, así como del avanzadísimo radar de elementos en fase SPY-1D, y con un sonar equivalente al DE 1160LF de baja frecuencia, sin sonar remolcado o de profundidad variable, reflejando la misma tendencia del resto de las marinas de guerra occidentales una vez desaparecida en gran medida la amenaza submarina soviética.. En el mismo periodo en la Armada Española se van dando de baja las fragatas de la serie Descubierta y los submarinos de la serie Delfín o S-60, todos ellos en la actualidad ya retirados.

En cualquier caso, el mundo es ya un lugar muy distinto a aquel en el que se diseñaron, evaluaron y decidieron adquirir dichos sistemas, tal y como marca el atentado contra los trenes de cercanías en Madrid el 11 de Marzo de 2003, que rubricó el abandono del Gobierno por parte del Partido

Popular, y el paso a una nueva administración del Partido Socialista Obrero Español.

UN MUNDO INESTABLE. EL INMEDIATO FUTURO

En la actualidad, vivimos en un mundo marcado por el atentado contra el World Trade Center en Nueva York el 11 de Septiembre de 2001, que ha marcado todos los grandes acontecimientos de este comienzo del siglo XXI, desde el terrorismo islamista de tipo yihadista hasta las campañas de Afganistán en 2002 e Irak en 2003.

No por ello se consideran innecesarios el uso de medios pesados por nuestras Fuerzas Armadas o de otros países aliados (como ejemplo, baste recordar que la polémica sobre vehículos acorazados sobre ruedas o sobre cadenas se retrotrae a los años 1920).

A destacar en este periodo la integración y selección de los misiles aire-aire de corto alcance de origen alemán IRIS-T para sustituir a los Sidewinder, tanto en los F/A-18 como en los C-15, del misil europeo Meteor de guía radárica activa para sustituir a los AIM-120 AMRAAM, del misil europeo aire-superficie de lanzamiento de distancia de seguridad Taurus 350, para uso también por los C-15 y F/A-18, y del encargo firme de 60 misiles superficie-superficie de largo alcance Tactical Tomahawk, para su probable despliegue en las fragatas de la serie F-100 (tanto el Tomahawk como el Taurus deberían considerarse como armas disuasorias y/o de compartir riesgos y capacidades con naciones aliadas, ya que por su mera capacidad de destruir con precisión objetivos puntuales no se resolvería ninguno de los problemas estratégicos que puede plantear en un próximo futuro la defensa de España). También el compromiso español a la adquisición de 27 aviones de transporte militar A-400M (que sigue sin realizar el primer vuelo al momento de escribir estas líneas), y la entrada en servicio de nuevos buques de apoyo logístico, humanitario y anfibio, así como el encargo de los cuatro submarinos de la serie S-80, y de la quinta fragata de la serie F-100. En el Ejército de Tierra es de destacar la entrada en servicio de los misiles antiaéreos Patriot y Mistral en el último periodo, así como del NASAMS. También es de destacar el vehículo blindado italiano

Centauro, de gran movilidad debido a sus ocho ruedas, y con un potente armamento de un cañón de 105 mm. y 52 calibres.

Pero en el debe hay que recordar nuestra no inclusión en el desarrollo del programa del cazabombardero furtivo F-35, cuando es el único reemplazo natural de los Harrier y lo han hecho así la mayoría de los países aliados, así como, al igual que la mayoría de los países europeos, nuestra declinatoria a participar en la iniciativa de defensa antibalística mundial propugnada por los EE.UU.

En todo caso, la opinión más extendida entre los comentaristas es sin embargo, que constantemente deben las democracias establecidas conservar una capacidad militar disuasoria y efectiva, más allá de la desarrollada para intervenir en conflictos convencionales pero sin perder esta, y por más que nos veamos envueltos en conflictos disimilares y asimétricos. Tal capacidad deberá estar dirigida a intervenir tanto en acciones armadas como de establecimiento del orden de tipo parapolicial, y con los problemas jurídicos que tales usos crea. Por otra parte, se debe de crear un núcleo de fuerzas especializadas para las intervenciones puntuales, cada vez más numerosos según algunos autores¹⁴.

En tal sentido debería conducirse en una muy gran medida el desarrollo y formación de nuestras Fuerzas Armadas, asimismo cada vez más profesionalizadas y voluntarias, y con el consecuente desarrollo del apoyo material y logístico, dado el cada vez mayor nivel de exigencia y numero de intervenciones que se les solicitan, bajo cobertura de la ONU, de la OTAN o la UE. Estas en la actualidad desarrollan su cometidos en lugares tan dispares y lejanos como Afganistán, Líbano o Congo, y con misiones tan apartadas, de su cometido original como la lucha contra la delincuencia organizada (el abordaje a un buque mercante en mitad del océano Atlántico a instancias del juez de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón es un hecho en la memoria reciente de todos) o contra el terrorismo transnacional, y que con tantas cuestiones y complicaciones jurídico-legales plantean.

¹⁴ Los valores de blindaje y penetraciones son contradictorios en las diversas fuentes. Básicamente considero como válidos los de las diversas obras de Steven J. Zaloga, tal como *Modern American Armour, Combat Vehicles of the United States Army Today*, Arms & Armour Press, Harrisburg, Pa. 1982, así como las estimaciones contratadas en *Tank Armour and Ammunition*, Jake Collins, <http://members.tripod.com/collinsj/protect.htm>

Para terminar, en el periodo 1975-2005 nuestras FF.AA. han llevado a cabo una serie de transformaciones, en consonancia con las realizadas por el resto de la nación, que bien pueden calificarse de revolucionarias. Así, se ha pasado de una situación de relativo aislamiento y alguna obsolescencia de los materiales, a una integración plena en el nivel de los medios materiales al nivel de los países de nuestro entorno. Y al mismo tiempo, la situación del mundo ha dado un cambio radical, pasando desde el enfrentamiento bipolar de tiempos de la Guerra Fría a una situación multipolar, mucho más fluida e imprevisible, con actores regionales con aspiración de mundial y alianzas imprevistas y cambiantes, y con preponderancia de las acciones de guerra asimétrica, disimilar o no convencional.

En conclusión, si bien los grandes medios materiales siguen resultando imprescindibles para la dotación de los elementos de las FF.AA., se hace evidente la necesidad de una mayor exigencia profesional y especialización humana en cometidos de guerra no convencional, desarrollándose de forma obligada también el control de otros factores como propaganda, medios de comunicación de masas y el psicológico de la propia población así como los mismos factores en relación a los posibles antagonistas, creándose multitud de planes de contingencia al efecto, sin descuidar en ningún momento los medios materiales pesados.

6. La respuesta a los nuevos retos. Riesgos emergentes y transformación de las Fuerzas Armadas

Domingo Aznar Jordán

INTRODUCCIÓN

La Cumbre del Milenio, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en los albores del nuevo siglo, tuvo la oportunidad de constatar que la centuria pasada se vio estremecida por una serie inacabada de conflictos crueles; enfrentamientos que permanecen todavía como amenazas y riesgos latentes –cuando no peligros declarados– y a los que es preciso añadir la persistencia de situaciones de pobreza extrema, la existencia de enfermedades antiguas y nuevas y el deterioro implacable del medio ambiente.¹

¹ Sobre la Cumbre del Milenio puede consultarse:

<http://www.un.org/spanish/milenium/summit.htm>. No obstante, la existencia y agudización de estos problemas, así como la aparición de riesgos emergentes ya había empezado a estudiarse, tanto por autores particulares como en foros internacionales, durante la última década del siglo XX. Véanse, por ejemplo, Alexander King y Bertrand Schneider, *La primera revolución mundial. Informe del*

En su informe titulado «Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, el Secretario General examinaba esta problemática y proponía una reforma de las Naciones Unidas en vistas a afrontar un plan integral de seguridad que considerase todos los riesgos en conjunto².

La escasez de recursos económicos propicia la permanencia y el desarrollo de enfermedades. Las epidemias no sólo presentan la posibilidad de propagación; también es de prever desplazamientos masivos de personas que huyan de las plagas, con la consecuencia del colapso de los sistemas social y económico de los estados vecinos. Sin olvidar que los costes del tratamiento médico contra privan de los recursos necesarios para el desarrollo³.

Igualmente, los daños medioambientales transfronterizos provocan fricciones entre los estados; pero también se ha comprobado que las conflagraciones armadas dan lugar a serios deterioros en el medio ambiente, con el desplazamiento de masas de refugiados privados de recursos vitales que se instalan en las fronteras limítrofes y cuya concentración genera un desequilibrio en los ecosistemas vegetales que, a su

Consejo al Club de Roma, Plaza & Janés, Barcelona, 1992, especialmente pp. 27–62, o Fulvio Attinà, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Barcelona, 2001, pp. 190–255 (la edición original en italiano es de 1999).

² Doc. A/54/2000. Ciertamente, su mérito no sólo consiste en el hecho de concebir una *seguridad integral*, frente al modelo clásico de considerar aisladamente el uso de la fuerza como única amenaza real a la paz, sino en proponer la superación de una división de la Organización entre los países occidentales –preocupados especialmente por las amenazas armadas, incluido el terrorismo– y el bloque de las naciones en vías de desarrollo –a las que se adhieren los estados socialistas–, centradas en el problema del desarrollo y en la solución de las causas socio-económicas de los conflictos. Vid. Juan Antonio Carrillo Salcedo, «Las Naciones Unidas ante la década de los noventa», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1990)*, Bilbao (1991), pp. 19–51; sobre las diferentes posturas en materia de terrorismo puede consultarse Joaquín Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, pp. 55–64.

³ A. King y B. Schneider, *La primera revolución mundial*, *Op. Cit.*, pp. 60–62.

vez, da lugar a situaciones conflictivas con los naturales y las autoridades del país receptor⁴.

Puede convenirse, entonces, que el concepto de seguridad es una noción compleja que engloba varias dimensiones –política, económica, social y medioambiental– que se entrecruzan y que operan, a modo de nódulos de red en los niveles local, regional y global⁵.

En el informe *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*, elaborado por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, además de decantarse por un «sistema general de seguridad colectiva», tras afirmar que todo lo expresado, se añaden las consecuencias de la globalización y la acción de actores no estatales, como las organizaciones terroristas de ámbito de actuación internacional y la delincuencia organizada transnacional⁶.

Se ha pasado, pues; a un concepto de carácter «multidimensional y multidireccional»⁷. Indudablemente, todas estas cuestiones forman parte de lo que se ha venido en denominar la *agenda de seguridad global* del incipiente siglo⁸. Ahora bien, tanto el Secretario General como el grupo de expertos coinciden en subrayar un riesgo inmediato para la paz y seguridad internacionales: *la desestructuración o el colapso del Estado*⁹, proceso tan

⁴ Askon Swain, “Catástrofe medioambiental y conflicto medioambiental”, en *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 105–114; *Capitalizing on Conflict. How Logging and Mining Contribute to Environmental Destruction in Burma*, Informe de EarthRights International with Karen Environmental & Social Action Network, (octubre 2003), p. 75.

⁵ Barry Buzan, Ole Waever y Jaap De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Rienner, Londres, 1998, pp. 1–45.

⁶ Doc. A/59/565, pp. 21 y 145–182.

⁷ Manuel Nieto Rodríguez, “El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes”, en *La cooperación fuerzas de seguridad–fuerzas armadas frente a los riesgos emergentes*, Monografía del CESEDEN núm. 45, Madrid, 2001, edición informatizada en documento htm, p. 8.

⁸ F. Attinà, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Op. Cit., pp. 190–252.

⁹ Doc. A/54/2000, p. 8 y Doc. A/59/565, p. 18.

habitual que se puede considerar sintomático de la actual sociedad internacional¹⁰.

En efecto, se puede cifrar en, aproximadamente, setenta y cuatro el número de Estados que se ven afectados por algún conflicto violento de mayor o menor entidad o en serio peligro de derivar hacia esta situación¹¹. Más del ochenta por ciento son de origen interno. Aunque en los últimos quince años, la negociación ha permitido poner fin a más hostilidades que en los dos siglos precedentes–, lo cierto es que ese número constituye únicamente el veinticinco por ciento del total y sólo, en algunos casos, se pudieron atraer los recursos políticos y materiales necesarios para que el acuerdo entrara en vigor, sin olvidar tampoco que los mayores fracasos han tenido lugar en situaciones de depuración étnica o de genocidio, como fue en los casos de Ruanda, Kosovo o Timor Oriental¹².

Evidentemente la guerra civil, las enfermedades y la pobreza aumentan las posibilidades de desmembramiento del Estado y fomentan la aparición del crimen organizado, así como el incremento del riesgo de terrorismo, tanto interno como internacional o transnacional¹³, concurriendo dichos factores a la aparición de lo se ha venido en denominar *guerra de*

¹⁰ Daniel Thürer, “El estado desestructurado y el derecho internacional”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 836 (1999), p. 731.

¹¹ Boletín de Crisis Watch sobre conflictos actuales y potenciales núm. 26, octubre de 2005, *Internacional Crisis Group*, www.crisisgroup.org: 8 en África Central, 3 en el Cuerno de África, 4 en el sureste africano, 6 en el oeste del mismo continente, 5 en la región Asia-Pacífico, 7 en el sur de Asia, 3 en el noreste, 4 en el sureste, 5 en los Balcanes, 6 en el Cáucaso, 3 en el este de Europa, 4 en el oeste europeo, 5 en la zona Ibero América-Caribe, 3 en el Mediterráneo, 4 en el Golfo Pérsico y 4 en el norte de África. Puede consultarse también *Barómetro 9. Sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, (julio-septiembre 2005), Escola de Cultura de Pau, Barcelona, 2005, p. 90.

¹² Doc. A/59/565, pp. 36–37.

¹³ Doc. A/59/565, p. 23. Vid. igualmente, Greg Mills, “Africa’s New Strategic Significance”, en *The Washington Quarterly*, núm. 27/4 (2004), pp. 160–161; Robert I. Rotberg, “Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help”, en *The Washington Quarterly*, núm. 28/1 (2004–2005), p. 71; Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, 2003, pp. 5–7.

cuarta generación (4GW)¹⁴, inestabilidad que se concretaría en la actuación del actualmente conocido como *enemigo asimétrico*¹⁵, el cual empezaría a parasitar los «estados fracasados» o «fallidos»¹⁶.

NATURALEZA DE LOS ESTADOS DESESTRUCTURADOS¹⁷

Antes de comenzar el análisis de los cambios estructurales necesarios para adaptar las Fuerzas Armadas a este nuevo riesgo, es útil considerar la naturaleza y características de estos escenarios de conflicto y el tipo de enfrentamiento que se lleva a cabo en ellos.

«Estados fallidos» serían aquellos que se hallan inmersos en un proceso de descomposición y que se muestran «incapaces de desempeñar por sí solos funciones esenciales al servicio de las necesidades mínimas de la población»¹⁸. Se caracterizan por la falta de toda estructura oficial que pueda garantizar el orden y la justicia, resultado de situaciones de violencia

¹⁴ Antulio J. Echevarría II, *Fourth-Generation War and other Myths*, informe al *Strategic Studies Institute*, U.S. Army War College, Carlisle, (noviembre 2005), pp. 1– 8.

¹⁵ Sobre el mismo pueden consultarse Steven Lambakis, James Kiras y Kristin Kolet, *Understanding "Asymmetric" Threats to the United States*, National Institute for Public Policy, 2002, www.nipp.org, p. 90; Stephen J. Blank, *Rethinking asymmetric threats*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, 2003, www.carlisle.army.mil/ssi/, p. 69; Melissa Applegate, *Preparing for asymmetry: as seen through the leens of joint vision 2020*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, 2001, www.carlisle.army.mil/usassi/welcome.htm, p. 38; Robert D. Steele, "The asymmetric threat: listening to the debate", en *JFQ*, (agosto/enero 1998–1999), pp. 78 a 84, y Steven Metz y Douglas W. Johnson II, *Asymmetric and U.S. Military Strategy: definition, background, and strategic concepts*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, 2001, www.carlisle.army.mil/usassi/welcome.htm, p. 30.

¹⁶ Jaume Ferrer Lloret, *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 350, *apud* nota 61: se sigue la traducción de la expresión «*failed states*» efectuada por Antonio Remiro Brotons en *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, 1996, p. 71.

¹⁷ Terminología utilizada por D. Thürer, *El estado desestructurado y el derecho internacional*, *Op. Cit.*, p. 731.

¹⁸ José A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, 6ª Ed., Tecnos, Madrid, p. 779.

incontrolada que impiden a las autoridades constituidas funcionar correctamente¹⁹.

Esta situación es fruto de un proceso en el que habría que distinguir los «estados débiles», «estados en proceso de desmoronamiento» y los «estados fallidos o colapsados»; última etapa, caracterizada por una «implosión» de las estructuras de poder estatales, una «anomia» generada por el desmoronamiento de las instituciones encargadas del respeto a la ley, el mantenimiento del orden y la garantía de la seguridad de la población, función asumida por determinados «señores de la guerra» que pueden llegar a controlar grandes grupos de población y amplios territorios²⁰.

Causas de la desestructuración de los Estados.

Durante la guerra fría, la conflictividad venía generada por cuestiones ideológicas, económicas o militares, canalizadas por el enfrentamiento Este–Oeste, mientras que en la actualidad los conflictos se caracterizan esencialmente por ser étnico–políticos –cuando no culturales o confesionales–, derivados del auge de los nacionalismos y fundamentalismos; originados por la opresión de minorías; debidos a la situación de pobreza y desigualdad en el Tercer Mundo, o resultantes de la búsqueda del liderazgo regional²¹.

En Europa, se ha revelado la existencia de un conjunto diverso de pueblos que se entremezclan a través de las fronteras estatales definidas, enfrentados por antiguas enemistades y rivalidades fruto, en muchas ocasiones, de la interrupción del proceso de consolidación de un estado estable iniciado en el siglo XIX, de pasadas situaciones de dependencia y

¹⁹ D. Thürer, *El estado desestructurado y el derecho internacional*, *Op. Cit.*

²⁰ Pilar Pozo Serrano, “Estados fallidos, Derecho internacional humanitario y Seguridad internacional”, Centro de Análisis de Seguridad, Universidad de Granada, www.ugr.es/local/ceas, pp. 4–5; este artículo fue publicado en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, C. Ramón Chornet (Ed.), Tirant lo Blanch Publicacions–Universitat de València, Valencia, 2004, pp. 173–185. *Vid.* igualmente D. Thürer, *El estado desestructurado y el derecho internacional*, *Op. Cit.*, pp. 732–733.

²¹ Nieto Rodríguez, (2001), *Op. Cit.*, p. 10.

dominio o de movimientos de poblaciones provocados durante la época estalinista²².

Durante los primeros treinta años desde el nacimiento de la ONU, decenas de nuevos Estados surgieron de los antiguos sistemas coloniales. La segunda mitad del siglo XX fue una lucha para alcanzar su viabilidad, desde el momento en que éstos habían heredado unas fronteras arbitrarias y unas economías coloniales cuyo propósito era atender las necesidades de la metrópoli, no de sus ciudadanos; sin embargo, ya en el década de los ochenta, muchos de ellos se enfrentaban con una crisis de capacidad y de legitimidad²³. Desde el momento en que los rencores se agravan cuando la pobreza se suma a desigualdades étnicas o religiosas, la guerra interna se convirtió en el modo dominante de conflicto armado durante la segunda mitad de la pasada centuria²⁴.

Normalmente, los partidos políticos poseen una base regional o étnica²⁵, y en la lucha por el poder sus dirigentes intentan exacerbar las diferencias con objeto de crear una identidad nacional distinta²⁶. Ante la

²² Sobre los conflictos de los Balcanes es muy ilustrativa la obra de Robert D, Kaplan, *Fantasma balcánico*, Ediciones «B», Barcelona, 2005, *passim*. Sobre el resto pueden consultarse Carmen González Enríquez, "Una perspectiva optimista sobre los conflictos entre mayorías y minorías nacionales en Europa del Este. El papel de la Unión Europea", en *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, Carmen González Enríquez (dir.), UNED-I.U. General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2004, pp. 15-38; Gabriel Andescu, "Conflicto y reconciliación en las relaciones rumano-húngaras", en *Minorías nacionales, Op. Cit.*, pp. 41-58, y Jesús De Andrés Sanz, "Los conflictos nacionales y la disolución de la Unión Soviética", en la misma obra, pp. 79-104.

²³ Doc. A/59/565, pp. 17-18.

²⁴ Doc. A/59/565, pp. 18 y 28. Véase igualmente el informe del Secretario General Doc. A/52/871-S/1998/318, *Las causas de los conflictos y el desarrollo de una paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, pp. 3-4. Ian S. Spears, "Debating Secession and the Recognition of new States in Africa", en *African Security Review*, núm. 13/2 (2004), pp. 35-48; Sam Moyo, *Socio-Economic Dominance of Ethnic and Racial Groups: The African Experience*, Borrador del Informe sobre el desarrollo humano 2004, Programa de desarrollo de las Naciones Unidas, (diciembre 2003), p. 80.

²⁵ Doc. A/52/871-S/1998/318, p. 5.

²⁶ Michael Ignatieff, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Taurus, Madrid, 2004, pp. 39-48: «el nacionalismo no "expresa" una identidad previa, la "crea"».

debilidad y desmoronamiento de las estructuras estatales, se desencadena una lucha entre las elites políticas para controlar los despojos del Estado²⁷. De ahí que algunos conflictos armados son impulsados, más por la codicia, que por agravios, muchas veces auspiciados por vecinos oportunistas²⁸.

Sucede un fenómeno típico, no de la política, en cuanto ámbito de la coexistencia dinámica entre pueblos o grupos sociales, sino de la *estrategia*: ante un objetivo litigioso de *valor incuestionable* para varios, la tentación de recurrir a la fuerza es muy elevada²⁹. Esto es, primero se produce la caída del Estado; a continuación el temor producido por el enfrentamiento de todos contra todos; después la «paranoia» nacionalista – la creación de grupos de miedo, convencidos de que sólo se encontrarán seguros si permanecen unidos–y, por último, la guerra³⁰.

Constituye un componente habitual en este tipo de conflictos la existencia de graves violaciones de los derechos humanos, la limpieza étnica o el genocidio. Contribuyen a ello tanto el deseo de expulsar de modo definitivo al adversario de unos recursos escasos, como los odios y tensiones procedentes del pasado o aflorados durante el enfrentamiento, muchas veces fomentados con fines políticos e incluso destinados a crear complicidades que impidan el proceso de los instigadores al llegar la paz³¹.

Esto conlleva a que la desestructuración del Estado conduzca a la desaparición del mismo, pues las formas extremas de opresión no sólo provocan, sino que también justifican, los anhelos de secesión de las comunidades afectadas que contemplan en la creación de un Estado propio la única garantía de su seguridad³².

²⁷ Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001, p. 54. Doc. A/54/2000, p. 23

²⁸ Doc. A/54/2000, p. 35. Vid. Michael T. Klare, *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Urano, Barcelona, 2003, pp. 235–260.

²⁹ Lucien Poirier, *Las voces de la estrategia*, EME, Madrid, 1998, pp. 32–34.

³⁰ M. Ignatieff, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Op. Cit., p. 49.

³¹ M. Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Op. Cit., pp. 62–79. Se trataría de guerras cuyo objetivo fundamental es la población civil.

³² Robert McCorquodale, “Human Rights and Self-Determination”, en *The new world order. Sovereignty, Human rights and Self-Determination of Peoples*, Mortimer Sellers

Generalmente, estos conflictos suelen ser luchas de baja intensidad, desarrollados principalmente mediante armas ligeras, cuyo mercado se encuentra en una etapa floreciente³³. Aparte de que este tipo de armamento ha provocado más muertes y daños que todos los demás sistemas de armamentos³⁴; lo cierto es que gran cantidad de ellas permanece en las zonas de operaciones una vez alcanzado el alto el fuego.

Esto se debe a que los altos el fuego y los armisticios impuestos por la comunidad internacional a los contendientes interrumpen el curso normal de la guerra que provoca la rendición del débil o el agotamiento de las energías y recursos, condiciones que conducen al final del conflicto armado por medio de un acuerdo de paz estable³⁵. Esto no ocurre en los enfrentamientos internos intervenidos por potencias extranjeras. Independientemente del juicio que merezca la polémica obra de HUNTINGTON, sin embargo puede convenirse en que los conflictos armados internos siguen bastante bien las líneas esbozadas por el autor cuando trata el dinamismo de las guerras de «línea de fractura»: los contendientes son apoyados por potencias vecinas e incluso otras más importantes a nivel regional o global; cuando debido a circunstancias exógenas a los combates, como son las presiones por parte de su opinión pública, las influencias de potencias rivales o la oposición de la sociedad internacional, estos actores externos empiezan la restricción de la ayuda, negocian entre ellos e impelen a sus protegidos a que acepten su mediación en el conflicto con vistas a su paralización³⁶.

Si se examinan los Estados y territorios citados por este autor y se comparan con un estudio mucho más antiguo que prescinde de las características religiosas y culturales de los Estados, se observará que lo que HUNTINGTON denomina «líneas de fractura», coinciden, a grandes rasgos,

(edt.) Berg, Oxford, 1996, p. 24; Gerry J Simpson, "The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age", en Mortimer Sellers (edt.), *Op. Cit.*, p. 55.

³³ Doc. A/54/2000, p. 41.

³⁴ Doc. A/54/2000, *Ibidem*.

³⁵ Edward N. Luttwak, *Para bellum. Estrategia de la paz y de la guerra*, Siglo XXI, Madrid, 2005., pp. 85-89: «Al consumir y destruir los recursos materiales y morales necesarios para seguir luchando, la guerra evita su propia continuidad.»

³⁶ Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, 1ª reimpresión, Paidós, Barcelona, 1997, pp. 319-357.

con los «cinturones de quiebra» de COHEN³⁷. Esto es así porque estas áreas o bien contienen codiciados recursos naturales³⁸, forman parte de importantes rutas comerciales³⁹, o constituyen importantes «pivotes geopolíticos»⁴⁰.

La intervención foránea paraliza el conflicto, mas no lo resuelve. La parte más débil, ante la protección de la comunidad internacional, mantiene la resistencia y el bando ganador, aunque disuadido de continuar las hostilidades, no renuncia a sus propósitos; los armisticios, más que escalas en el camino hacia la paz, pueden convertirse en «guerras congeladas»⁴¹. De ahí que las fuerzas participantes en operaciones de mantenimiento de la paz, y las instituciones involucradas en procesos de consolidación de la misma, deban operar en un ambiente en el que los enemigos intentan consolidar sus posiciones y ambiciones; esto es, continúan la guerra por otros medios⁴².

³⁷ Saul Bernard Cohen, *Geografía y política en un mundo dividido*, EME, Madrid, 1980, pp. 137–138: un «cinturón de quiebra» es una gran región estratégicamente situada, ocupada por un cierto número de Estados en conflicto y es presa de los intereses opuestos de grandes potencias.

³⁸ Klare, (2003), *Op. Cit.*, pp. 28–46.

³⁹ Jean P. Duvoisin, *Les Etats-Unis et la Mondialisation: Du concept de liberté à l'hyperpuissance*, Memoria de Geopolítica, Colegio Interarmas de Defensa, París, 2002, p. 28.

⁴⁰ Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 49: los «pivotes geopolíticos» son «Estados cuya importancia se deriva no de su poder y de sus motivaciones sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos [potencias regionales o globales]».

⁴¹ Luttwak, (2005), *Op. Cit.*, p. 88. Huntington, (1997), *Op. Cit.*, p. 349: la interrupción transitoria depende de dos circunstancias: el agotamiento de los contendientes primarios, como ocurrió en Bosnia–Herzegovina cuando sobrevinieron los acuerdos de Dayton, y la implicación de participantes de nivel no primario con el interés y la influencia necesarios para reconciliar a los adversarios.

⁴² *Vid*, por ejemplo, *Kosovo after Haradinaj*, International Crisis Group, Europe report núm 163 (mayo 2005), p. 43; *Kosovo: toward final status*, International Crisis Group, Europe report núm 161 (enero 2005), p. 43; *Bosnia's stalled police reform: no progress, no EU*, International Crisis Group, Europe report núm 164 (septiembre 2005), p. 26; *Liberia: Staying focused*, International Crisis Group, Africa Briefing núm. 36 (enero 2006), p. 16; *A strategy for Ending Northern Uganda's Crisis*, International Crisis Group, Africa Briefing núm. 35 (enero 2006); *Katanga: the Congo's forgotten crisis*, International

Características de los conflictos en los estados fallidos

No es posible dudar que cada conflicto presenta una problemática propia en función de su situación geográfica, su entorno geopolítico, su historia, y su idiosincrasia cultural; no obstante, como ha expuesto KALDOR, se pueden observar unas características comunes a todos ellos y que influyen de un modo directo tanto en su gestación como en su resolución⁴³.

En primer lugar se produce una «criminalización» de la economía, constituyendo sus modos más visibles la evasión fiscal, la corrupción y la expansión del delito, los cuales empobrecen el Estado de modo que no puede prestar los servicios más básicos y le restan progresivamente legitimidad⁴⁴. Si se compara el Barómetro Global de la Corrupción de *Transparency International* para 2005⁴⁵, podrá comprobarse que, gran parte de los Estados en conflicto o en riesgo de precipitarse hacia el mismo, recogidos en el Boletín del *International Crisis Group* a finales del 2005, figuran también en este informe⁴⁶. Además de que los sobornos acaparan un alto porcentaje de la escasa renta de las familias, los destinatarios principales son los partidos políticos, los miembros parlamentarios y la policía. Respecto a la expansión de la delincuencia, es revelador que la situación conflictiva conlleve automáticamente un incremento de la misma y coadyuve a la emergencia del crimen organizado⁴⁷.

Simultáneamente se asiste una *privatización del uso de la fuerza*, tanto por disgregación del ejército estatal, privado de recursos, como por la

Crisis Group, Africa report núm. 103 (enero 2006), p. 16; *Aceh: So Far, So Good*, International Crisis Group, Asia Briefing núm. (diciembre 2005), p. 15

⁴³ M. Kaldor, *Las nuevas guerras*, *Op. Cit.*, pp. 119-144.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 20. *Vid.* la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Doc. A/58/422. En su preámbulo destaca que los casos de corrupción «entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados». Este instrumento internacional ha tenido, hasta el momento, un escaso número de ratificaciones.

⁴⁵ www.transparencia.org.es. También puede consultarse Daniel Kauffmann, *Gobernanza y Anti-Corrupción: Implicaciones de un marco global y empírico*, Instituto del Banco Mundial, www.worldbank.org/wbi/governance/.

⁴⁶ Boletín de Crisis Watch sobre conflictos actuales y potenciales núm. 26, ya citado.

⁴⁷ *Criminalité et développement en Afrique*, Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el crimen, junio 2005, pp. 17-18.

aparición de grupos paramilitares ligados a intereses políticos o criminales, el surgimiento de milicias locales de autoprotección o la contratación de actores privados de seguridad⁴⁸. La financiación interior de las actividades violentas se efectúa a través del saqueo, el soborno, el pillaje, la extorsión, la toma de rehenes, los «impuestos de guerra», las cuotas de protección, el comercio ilegal de armas y de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, así como por el control de los mercados, en el que los grupos paramilitares imponen los precios⁴⁹. A ello hay que añadir el control de las riquezas naturales del país por parte de «señores de la guerra» que las utilizan para mantenerse en el poder y alimentar la lucha contra sus opositores⁵⁰. La contienda se convierte así, para algunos de sus actores, en un *modus vivendi*.⁵¹

Por lo que concierne a las empresas privadas de seguridad, aparte del problema que plantean por la laguna jurídica internacional existente en torno a su actuación y la probable inestabilidad internacional provocada, el efecto más inmediato, a parte de estar involucradas en graves violaciones de los derechos humanos, es su actitud depredadora al exigir como pago de sus servicios importantes concesiones sobre la explotación de los recursos naturales locales⁵².

⁴⁸ M. Kaldor, *Las nuevas guerras*, Op. Cit., pp. 121–126.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 132–134; *Criminalité et développement en Afrique*, Op. Cit., pp. 19–20.

⁵⁰ *Criminalité et développement en Afrique*, Op. Cit., pp. 20–26; Klare, (2003), Op. Cit., pp. 235–260;

⁵¹ Robert. D. Kaplan, *La Anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la postguerra fría*, 1ª reimpresión, Ediciones B, Barcelona, 2000, p. 60.

⁵² *The Logs of War: the timber trad and armed conflict. Economies of conflict: private sector activity in armed conflict*, Global Witness, marzo 2002, 66 pp.; Justin Pearce, “Peace, War and Diamonds en Angola”, en *African Security Review*, núm. 13/2 (2004), pp. 51–64.; Jessica Banfield, Virginia Haufler y Damian Lilly, *Transnational Corporations in Conflict Prone Zones: Public Policy Responses and a Framework for Action*, International Alert, Londres, (septiembre 2003), p. 91; J. Andrew Grant, *Diamonds, Foreign Aid, and the Uncertain Prospects for Post-Conflict Reconstruction in Sierra Leone*, Department of Political Science, Dalhousie, University Halifax, Nueva Escocia, Canadá, Informe elaborado para la United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), Conferencia “Making Peace Work”, Helsinki, Finlandia, (4-5 de junio de 2004), p. 24, y Tony Vaux, Chris Seiple, Greg Nakano y Koenraad Van Brabant, *Humanitarian action and private security Companies*, International Alert, Londres, 2002, p. 33.

Cuando el conflicto armado se paraliza, continúa una suerte de «economía mafiosa»⁵³. Las tropas multinacionales destacadas y las organizaciones internacionales se ven constreñidas a trabajar en un ambiente hostil, estrechamente vigilados por quienes conservan el poder político y económico, atentos a conservar sus privilegios y a conseguir los objetivos pospuestos. Y si bien la tesis de KALDOR, relativa a que aquellos con quienes se ha pactado el cese de las hostilidades, *no tienen por qué ser los principales interlocutores en la consolidación de la paz*⁵⁴, es impecable desde el punto de vista teórico, lo cierto es que las dificultades son múltiples. Se han formado clientelas y complicidades; los registros de la propiedad han desaparecido, por lo que la simple posesión ha de tomarse como indicativo prácticamente único de la pertenencia de los bienes, y los aparatos de propaganda son capaces de movilizar a una población todavía asustada y que precisa del beneplácito de dirigentes políticos, facciones armadas y detentadores de medios de producción para poder acceder a los bienes básicos para la supervivencia.⁵⁵

Se ha de trabajar, no en la esfera de la lógica lineal de la política, sino en la lógica paradójica de la estrategia⁵⁶. No sólo la recuperación de los contendientes, sino también el complejo proceso de estabilización, con múltiples avances y retrocesos, conduce a una prolongación de estos conflictos en una situación de «calma inestable», en la que cualquier incidente puede reavivar la lucha. Porque no es preciso olvidar que, por mucho que se haya discutido acerca de la irracionalidad de la guerra⁵⁷, ésta obedece a cálculos y actos humanos de carácter racional⁵⁸. No pasa de ser una simplificación la conocida máxima de CLAUSEWITZ respecto a que la guerra es la continuación de la política por otros medios⁵⁹. La guerra es un medio para conseguir unos objetivos y la decisión de llevarla a cabo o

⁵³ M. Kaldor, *Las nuevas guerras*, Op. Cit., p. 76.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 158-159.

⁵⁵ Algunas de estas dificultades son subrayadas por Timothy D. Sisk, *Peacemaking in Civil Wars. Obstacles, Options, and Opportunities*, Kroc Institute Occasional Paper 20:OP:2, Universidad de Denver, Denver, (marzo 2001), p. 36.

⁵⁶ E. Luttwak, *Para Bellum*, Op. Cit., p. 65.

⁵⁷ José A. Fernández-Flores y de Funes, *Derecho de los conflictos armados*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, p. 5.

⁵⁸ Michael Howard, *Las causas de las guerras y otros ensayos*, EME, Madrid, 1982, pp. 34-35.

⁵⁹ Carlos Von Clausewitz, *De la guerra*, EME, Madrid, 1980, p. 43.

abstenerse se basa en un cálculo de probabilidades⁶⁰; la guerra es un juego en el que la actuación que se espera del contrario posee tanta importancia o más que las intenciones propias⁶¹.

TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Efectuando una mirada retrospectiva, puede observarse que las Fuerzas Armadas españolas heredadas al inicio de la instauración del sistema constitucional vigente presentaban las siguientes características:

- a) «Un despliegue sobre todo el territorio nacional dirigido a la defensa a ultranza frente a cualquier agresión externa o interna, que obligaba a mantener un gran número de establecimientos militares de muy costoso mantenimiento.
- b) Unos cuadros de mando muy numerosos y con formación profesional heterogénea, calificable como buena en los niveles medio y superior, y desigual en los suboficiales, debido a que este colectivo, salvo el grupo de especialistas, procedía en su mayor parte de soldados de reemplazo con escasa formación, que continuaban en filas una vez terminado el periodo obligatorio de servicio militar.
- c) Un gran volumen de tropa, con reemplazos muy numerosos y ausencia de profesionales, que, pese al largo periodo de permanencia en filas, no proporcionaba a los Ejércitos un elemento personal suficientemente capacitado para el desempeño, *strictu sensu*, de las funciones inherentes a la defensa.
- d) Una doctrina y unos procedimientos anticuados, si bien las relaciones bilaterales con otros países de nuestro entorno

⁶⁰ E. Luttwak, *Para Bellum*, *Op. Cit.*, p. 13.

⁶¹ Raymond Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, Revista de Occidente, Madrid, 1963, pp. 44–45. Richard Mur, *Geografía política moderna*, EME, Madrid, 1982, pp. 145-162, describe el proceso político de percepción y toma de decisiones en los conflictos apelando a la teoría de los juegos. El mismo Clausewitz, (1980), *Op. Cit.*, pp. 39–40; reconoce que la guerra se convierte en un juego a causa del azar inherente a la misma.

permitieron una cierta modernización y actualización de aquellos.

- e) Unos presupuestos de Defensa insuficientes, por lo que a inversiones y material se refiere, y destinados fundamentalmente a financiar los gastos de personal.
- f) Un material anticuado y obsoleto, procedente en su mayor parte de la guerra civil o de excedentes norteamericanos, unido a un escaso desarrollo de la industria nacional dedicada a la defensa.
- g) Una invertebración de todos los recursos de la defensa, organizados sobre la base de tres ministerios independientes, lo que propiciaba políticas y actuaciones descoordinadas de los Ejércitos.»⁶²

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, sin embargo, a la par que se desataba un interés inusitado relativo a la configuración jurídica de los Ejércitos españoles, se llevó a cabo una profunda reestructuración.

El cambio en la concepción del carácter jurídico de las Fuerzas Armadas

Resulta revelador del interés político que suscitaba la reforma militar el hecho de que las mismas Cortes Constituyentes que elaboraron la Constitución de 1978, fuesen las que procediesen a aprobar la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de *Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas*. Fundamentada en la concepción de que la profesionalización militar abriría un proceso de formación de una mentalidad o ideología castrense autónoma, conocida como «militarismo», caracterizada por una propensión del estamento militar a causar problemas y daños, concretados en la tendencia al uso de la violencia y la intervención en la vida política del Estado, en este período existía una cierta desconfianza hacia los Ejércitos⁶³. Este fenómeno no se ha circunscrito sólo a nuestro país. Si en el Renacimiento se consideraba como riesgo máximo la guerra exterior, y durante la Ilustración el abuso de poder por parte del Estado, para el pensamiento moderno el

⁶² VV.AA., *Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI*, Monografías del CESEDEN, Madrid, 2001, p. 13.

⁶³ *Vid.*, por ejemplo, Javier Barcelona Llop, “Profesionalismo, militarismo e ideología militar”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 51 (1986), pp. 128–161, especialmente pp. 153 y ss.

mayor peligro reside en el *derrocamiento del sistema constitucional* mediante el empleo de la fuerza⁶⁴.

Como quiera que durante el régimen anterior a la Constitución se hubieran desarrollado una serie de teorías jurídicas respecto a la función política de las Fuerzas Armadas⁶⁵, se insistió en una configuración jurídica del elemento militar que reflejase con claridad el alejamiento castrense del ámbito político y su subordinación al poder civil. Prácticamente, el debate se polarizó entre quienes defendían su carácter institucional y quienes reclamaban para las mismas una configuración simplemente administrativa.

Se apoyaban los primeros bien en el hecho de que los Ejércitos presentan todos los caracteres de una institución, según han sido definidos por HAURIUO y Santi ROMANO, bien por su relevancia constitucional⁶⁶. También había quien, reconociendo que las Fuerzas Armadas eran una parte de la Administración del Estado ejecutora de la voluntad del mismo expresada por los órganos con competencia constitucional, admitían la calificación de «institución», desde un punto de vista sociológico⁶⁷.

⁶⁴ Miguel Alonso Baquer, *El militar en la sociedad democrática*, EUDEMA, Madrid, 1988, p. 19.

⁶⁵ Luis García Arias, "Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado", en *Revista de Administración Pública*, núm. 152 (1967), pp. 138 y ss.; Hermann Oehling, *La función política del ejército*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, *passim*. Un resumen de ambas corrientes puede encontrarse en Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 221–224. Esta obra es la más completa que he encontrado, si bien, dada la fecha de su publicación, no recoge las actuales tendencias a conceptuar las FAS como servicio público; de hecho, la mayor parte de las citas que se exponen a continuación, aparecen comentadas en este estudio.

⁶⁶ Federico Trillo-Figueroa, "Las Fuerzas Armadas en la Constitución española (Esbozo de una construcción institucional)", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12 (1979), pp. 105–140; José M. Serrano Alberca, comentario del artículo 8 en el vol. col. dirigido por F. Garrido Falla *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Cívitas, Madrid, 1985, pp. 116–143; Eduardo Espín Templado, *El Régimen Constitucional español*, Labor, Barcelona, 1980, p. 268. *Vid.* el comentario efectuado por José M. Lafuente Valle, "El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1987, pp. 343–345.

⁶⁷ Diego López Garrido, "La posición constitucional de las Fuerzas Armadas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 100–102 (1983), vol. II, pp. 949–971.

El rechazo a la tesis institucional se debía no sólo a que el término «institución» encerrase un concepto «polisémico equívoco, complejo y polivalente»⁶⁸, sino, principalmente, a que en la configuración efectuada por HAURIUO parecía desprenderse que las instituciones poseían un poder independiente de «autonormación»⁶⁹. A ello se sumaban las suspicacias provocadas por la introducción, en el artículo 8 de la Constitución española, de la salvaguarda del ordenamiento constitucional como misión de las Fuerzas Armadas, tomado como reminiscencia del artículo 37 de la antigua Ley Orgánica de Estado de 1967, en la que se les encomendaba la seguridad nacional y la *defensa del orden institucional*, cláusula lo suficientemente abierta

⁶⁸ *Ibidem*; F. López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, *Op. Cit.*, p. 363.

⁶⁹ Maurice Hauriou, “La teoría de la institución y de la fundación (Ensayo de vitalismo social)”, en *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pp. 259–296. A mi modo de ver, la teoría de este gran jurista francés ha sido muy mal interpretada. Primero, es preciso entender que la suya es una reacción ante la extendida tesis del servicio público como omnicompreensivo de todo el derecho administrativo; segundo, Hauriou recoge la realidad social de todo tipo de asociaciones privadas, administraciones y servicios públicos, y las califica de instituciones sobre la base de la idea de la obra a realizar, los medios y, especialmente, las normas por las que se rigen, las cuales, necesariamente, deben presentar, respecto a las demás y entre sí, las características propias de las funciones que han de desempeñar. Es cierto que reconoce para cada una un cierto poder de autonormación; pero no absoluto, sino relativo: desde el momento en que una institución comprende a otras de rango inferior, su reglamentación se impone a éstas, hasta terminar por situar en la cúspide del ordenamiento jurídico la constitución y la legislación estatal. *Vid.* del mismo autor *Précis de Droit Administratif et de Droit Public General*, Sirey, París, 1911, pp. 17 y 111–125, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Sirey, París, 1925, pp. 3–10, 151–152, y 167. Precisamente, en esta última obra afirma contundentemente: “*Le pouvoir administratif est un pouvoir de police civile et non pas un pouvoir militaire*” (p. 8). Tal como indica F. López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, *Op. Cit.*, p. 119, debe atribuirse a Hauriou la elaboración de una teoría básica sobre la separación del poder civil y de la potestad militar sobre la que cobrará auge la concepción de las Fuerzas Armadas como una parte de la administración pública en la doctrina francesa e italiana. Consúltese también Lucien Sfez, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou en droit administratif français*, Librairie General de Droit et Jurisprudence, París, 1966, pp. 87–101. La noción de institución del jurista italiano es mucho más compleja, hasta llegar a comprender el propio ordenamiento jurídico como institución; *vid.* Santi Romano, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, *passim*.

como para permitir su consolidación como aseguradoras del régimen político⁷⁰.

A pesar de que el artículo 1 de las Reales Ordenanzas define a las Fuerzas Armadas como institución, ha triunfado, sin duda, la tesis administrativa, según la cual éstas no son sino una parte de la Administración del Estado y, en cuanto tal, sujetas a todo el ordenamiento jurídico y a los legítimos poderes civiles, sin posibilidad alguna de actuación autónoma⁷¹. Próximos a esta concepción se hallan quienes, siguiendo a la doctrina iuspublicista italiana, consideran la defensa como una «función administrativa»⁷².

Actualmente, sin embargo, existen dos tendencias que apuntan a configurar a los Ejércitos como «organización» o «corporación» y como «servicio público»⁷³.

No es ajena a la primera el pensamiento de Max WEBER. Éste, al desarrollar la acción del Estado a través de organizaciones burocráticas,

⁷⁰ F. López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, *Op. Cit.*, p. 209–213; Javier Fernández López, “Ética, derecho y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas”, en *La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, núm. 46, Madrid, versión en formato informático html, p. 32.

⁷¹ F. López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, *Op. Cit.*, pp. 318–319 y 333–352; Javier Barcelona Llop, “La Organización Militar: apuntes jurídico constitucionales sobre una realidad estatal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 110 (1986), pp. 56–105.

⁷² José A. García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, (1967), pp. 3 y 21. Sobre el derecho italiano, véanse Oreste Ranalletti, *Institución di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1937, pp. 28–30; Guido Zanobini, *Corso di Diritto Administrativo*, vol. primero, 8ª ed., Guiffré, Milán, 1958, pp. 9–11, y Máximo Severo Giannini, *Diritto Administrativo*, vol. primero, Guiffré, Milán, 1970, pp. 439–451.

⁷³ Jesús I. Martínez Paricio, “Ética de las Fuerzas Armadas en el nuevo escenario. Exigencia de una eficacia profesional”, en *La ética en las nuevas misiones*, *Op. Cit.*, p. 19; Ignacio Aztarloa Huarte-Mendicoa, Secretario de Estado de Seguridad, conferencia impartida en el II Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, Madrid, (29 de enero 2003); Gustavo Suárez Pertierra, “El final de un largo proceso”, en *Revista Española de Defensa*, núm. 17–18 (1989), p. 113; F. Díaz de la Cruz, «Sobre el comercio de las armas», en *Revista Española de Defensa*, núm. 56 (1992), p. 31.

configura a las Fuerzas Armadas como la organización estatal a quien se encomienda la administración del ejercicio de la violencia legítima⁷⁴. Aunque el término «institución» se haya evitado progresivamente en el ámbito jurídico, no es extraño encontrarlo en obras de sociología, no como configuración del conjunto castrense, sino como alternativa de modelo profesional del militar de carrera frente al modelo «organizativo-burocrático» y al «ocupacional», según en el mismo predomine la adhesión a unos valores, la dedicación a una función del Estado o el desempeño de unos cometidos técnicos⁷⁵.

En cuanto a su consideración como servicio público, posiblemente haya que buscar su origen en la «teoría del servicio público», desarrollada por una serie de juristas franceses a principios del siglo XX, durante la IIIª República, y que ha impregnado el pensamiento jurídico administrativo en el país vecino⁷⁶. Bajo esta óptica, la función esencial del Estado, la que legitima su existencia, es la prestación de servicios públicos. Esto ha permitido calificar como tales a las Fuerzas Armadas⁷⁷. Por supuesto, esta doctrina también ha encontrado seguidores en España⁷⁸.

⁷⁴ Max Weber, *Economía y sociedad*,

www.hipersociologia.org.ar/biblioteca/textos/zip/woo4.zip; Amos Perlmutter, *Lo militar y lo político en el mundo moderno*, EME, Madrid, 1982, pp. 31–34.

⁷⁵ Un resumen de los tres modelos y su comparación se encuentra en Alonso Baquer, *El militar en la sociedad democrática*, *Op. Cit.*, pp. 109–120.

⁷⁶ Leon Duguit, *Les transformations du Droit Public*, Armand Colin, París, 1913, pp. 33–51; H. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 7ª ed., Rousseau, París, 1913, pp. 9–43; Gaston Jéze, *Los principios generales del Derecho Administrativo*, Reus, Madrid, 1928, pp. 29 y 283–293; Roger Bonard, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Sirey, París, 1925, pp. 49–60, y *Précis de Droit Administratif. Partie Générale*, Sirey, París, 1935, pp. 235–240.

⁷⁷ Duguit, Berthélemy, Jéze, Bonard, obras citadas en nota anterior, *Ibidem*. Para un estudio de las Fuerzas Armadas como servicio público, véase Jean De Soto, *Grands Services Publics et Enterprises Nationales*, Montchestien, París, 1971, pp. 204–218.

⁷⁸ Carlos García Oviedo, «La teoría del servicio público», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 142 (1923), pp. 5–41, y *Derecho Administrativo*, II ed., EPESA, Madrid, 1948, pp. 85–108; Eugenio Pérez Botija, «Sur la notion de service public», en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, núm. 2 (1956), pp. 67–77; Gaspar Ariño Ortiz, «El servicio público como alternativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23 (1979), pp. 537–560. Una reformulación interesante se

Si lo que se trata es de sujetar, en el derecho interno, la actividad militar al poder civil, no poseen excesiva trascendencia las disquisiciones doctrinales respecto a si la fuerza militar es una parte de la Administración, una organización, una función administrativa o un servicio público. Todo dependerá de las preferencias de quien elabore la configuración; en un ordenamiento democrático, las consecuencias de una u otra calificación no pueden diferir en lo esencial.

No es preciso olvidar, sin embargo, que lo que sin duda son las Fuerzas Armadas es un instrumento del Estado en su acción exterior⁷⁹. Indudablemente, el componente belígero es consustancial al Estado moderno desde sus mismos orígenes⁸⁰. De igual modo, el Estado compromete su responsabilidad en el ámbito del derecho internacional independientemente de cualesquiera que sean las relaciones jurídicas de sus órganos o agentes en el derecho interno⁸¹.

La reestructuración de las Fuerzas Armadas

Durante la década de los ochenta puede resumirse la reforma refiriendo cuatro puntos esenciales: a) la unificación en un solo Departamento ministerial de los tres preexistentes; b) la integración en

halla en Ángel Garcés Sanagustín, *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 43–79

⁷⁹ VV.AA., *Adecuación de la defensa a los nuevos retos*, Monografías del CESEDEN, Madrid, 2003, p. 34; Rafael López Bardají, “Intereses y ambiciones nacionales de seguridad”, en *Revisión de la Defensa Nacional*, Monografías del CESEDEN, Madrid, 2002, p. 37; Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, preámbulo, párrafo 9. Igualmente, el punto 5.1) de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004.

⁸⁰ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, www.librosenred.com, *in totum*; Tomás Hobbes, *El Estado. Del Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Hobbes/ElEstado_01.htm, Michael Howard, *La invención de la paz. Reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, Salvat, Barcelona, 2001, pp. 34–37; Raymon Aron, *Paz y Guerra entre las naciones*, *Op. Cit.*, pp. 199 y 402–433, expone que la guerra ha sido una constante de las sociedades humanas, de modo que «A través de los siglos la organización política y la organización militar han estado en relación recíproca»

⁸¹ Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, artículos 4 y 5, Doc. A/55/10 SUPP, p. 109; Johan Crawford, *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, 5ª Adición, Doc. A/CN.4/490/Add.5, pp. 9–16.

organizaciones defensivas supranacionales, como son la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occidental (UEO); c) una progresiva reducción de los efectivos de tropa, a la que se añade una concentración geográfica de las unidades, especialmente en el Ejército de Tierra), y d) el inicio de procesos de reorganización interna en los Ejércitos⁸².

Efectivamente, de los tres ministerios militares que existían en 1977 se pasó a principios de los ochenta a la creación del Ministerio de Defensa, entendido como «conjunto armónico de dirección política y de gestión de los recursos de la defensa»⁸³.

Así mismo, en 1986, nuestro país ingreso en la OTAN. Participando primero en la Estructura Civil, en el Comité militar y en el Estado mayor, aunque no en la estructura de mando integrado, al cabo de una década se integró plenamente⁸⁴. Así mismo, en mayo de 1990, se ratificaba el protocolo de adhesión al Tratado de Bruselas de 1948, por lo que España pasaba a formar parte de la UEO. Indudablemente, la inclusión en ambas organizaciones era de capital importancia para el Estado; sin embargo, la defensa nacional se siguió considerando al modo tradicional, por más que se tratase efectuar una reforma necesaria; es decir, las Fuerzas Armadas españolas contribuían a la seguridad occidental mediante la defensa del territorio nacional y las zonas marítimas de vitales próximas⁸⁵.

Provenía también esta idea de la concepción de que cualquier misión atribuida a las Fuerzas Armadas en el sistema constitucional español debía ser únicamente defensiva⁸⁶. Esto conlleva que España se haya adherido, aunque sea tácitamente, al concepto de «defensa no provocativa», concebida como aquélla en que se desea poseer exclusivamente el potencial militar necesario para disuadir al adversario de una agresión contra el

⁸² VV.AA., *Un nuevo concepto de Defensa para el siglo XXI, Op. Cit.*, pp. 13–14.

⁸³ Gustavo Suárez Pertierra, conferencia impartida el 19 de febrero de 2004 en Madrid, Curso de Altos Estudios Militares para Oficiales Superiores Iberoamericanos.

⁸⁴ Véase el discurso de Eduardo Serra Rexach en el paraninfo del CESEDEN el 20 de noviembre de 1994, «Integración española en la OTAN», en *Cuartas jornadas de Defensa Nacional*, Monografías del CESEDEN núm. 20, Madrid, 1995.

⁸⁵ VV.AA., *Un nuevo concepto de Defensa para el siglo XXI, Op. Cit.*, p. 30.

⁸⁶ López Ramón, *La caracterización de las Fuerzas Armadas, Op. Cit.*, p. 318.

propio territorio; pero sin que exceda lo preciso para ello y lleve a que éste se sienta amenazado por un ataque propio⁸⁷.

Dos hechos sucesivos han obligado, empero, a un nuevo planteamiento de la defensa y, por lo tanto, de su instrumento militar: la caída de la Unión Soviética en 1991 y el ataque terrorista a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Para el análisis del cambio de estrategia y carencias y capacidades militares, es preciso referirlo conjuntamente en el marco de las modificaciones llevadas a cabo en la OTAN y en la UEO, pues, por un lado los factores que afectan a éstas son idénticos a los que inciden sobre España⁸⁸, por otro, la constatación de que los nuevos riesgos no pueden ser enfrentados por ningún país en solitario⁸⁹ y, por último, el hecho de que el fin de la amenaza del Pacto de Varsovia ha provocado en Europa occidental la exigencia de que los «dividendos de la paz» reviertan hacia otras necesidades de tipo social, lo cual ha conducido a un «enfoque cooperativo de la seguridad»⁹⁰.

Las crisis desatadas después de la desaparición de la Unión Soviética

A partir de 1991, dos fenómenos se han evidenciado en los Estados europeos. Por un lado, la toma de conciencia de la aparición de nuevas tensiones y conflictos. Crisis, provocadas, en la mayoría de los casos, por

⁸⁷ Vid. Barry Buzan, *Introducción a los estudios estratégicos. Tecnología militar y relaciones internacionales*, EME, Madrid, 1991, pp. 377–382. Para una muestra sobre la preocupación por la defensa no provocativa, puede verse, por ejemplo, VV.AA., «Qué políticas deberían adoptarse para demostrar que el creciente compromiso europeo en los asuntos de defensa no está dirigido hacia el Sur», en el vol. col. *La seguridad en el Mediterráneo*, Monografías del CESEDEN, núm. 49, Madrid, 2001, pp. 13–27.

⁸⁸ VV.AA., *Un nuevo concepto de Defensa para el siglo XXI*, Op. Cit., p. 26.

⁸⁹ Doc. A/54/2000, p. 4; F. Attinà, *El sistema político global*, Op. Cit., p. 191; VV.AA., *Adecuación de la Defensa a los nuevos retos*, Op. Cit., p. 17.

⁹⁰ Gonzalo De Montoliu Zunzunegui, «La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas. Aspectos generales», en *Participación española en las fuerzas multinacionales*, Monografías del CESEDEN, núm. 90, Madrid, 1997, p. 42. Sobre los «dividendos de la paz», puede consultarse Ángel Lobo García, su introducción a la obra colectiva *El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización*, Monografías del CESEDEN, núm. 76, Madrid, 2005, p. 6. Sobre los parámetros y consideraciones que deben guiar el esfuerzo de la defensa, véase José L. Lancho y León, en el mismo volumen, pp. 13–43.

factores de inestabilidad derivados de diferencias culturales, económicas, étnicas y religiosas; por nacionalismos excluyentes alentadores de reivindicaciones territoriales latentes, aunque ocultas, durante el orden geopolítico anterior; unido todo ello a graves problemas sociales generados por el tránsito a una economía de mercado⁹¹.

A su vez, las sociedades no piensan que dichos riesgos puedan amenazarles directamente, por lo que son reacias a incrementar los presupuestos dedicados a la defensa e incluso se propugna su reducción; se observa un rechazo mayoritario al servicio militar de conscripción y mucho mayor respecto al envío de tropas de reemplazo a zonas de conflicto; existe una profunda aversión a admitir bajas propias en escenarios peligrosos, y, sin embargo, ante las noticias de genocidios, hambrunas y desplazamientos masivos que sufre la población civil en el transcurso de guerras internas, reaccionan exigiendo a sus gobiernos que tomen medidas para evitarlo⁹².

Con estos condicionantes, a partir de entonces, han sido tres los ejes sobre los que se ha desarrollado la revisión estratégica de la defensa en Europa: 1) el fin del Pacto de Varsovia y la desmembración de la Unión Soviética; 2) la reestructuración de la OTAN, y 3) La instauración de una defensa europea⁹³.

Es en este contexto en el que se producen tres acontecimientos con clara trascendencia para las Fuerzas Armadas españolas:

⁹¹ VV.AA., *El sistema político global, Op. Cit.*, p. 24; Ramón Ruiz Ayuso, "El concepto estratégico de la Alianza. Los Riesgos", en el vol. col. *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista Español*, Cuadernos de Estrategia, núm. 110, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2000, pp. 92-94.

⁹² VV.AA., *El sistema político global, Op. Cit.*, p. 35. Sobre la percepción de la defensa en los diversos sectores sociales españoles, puede consultarse VV.AA., *Defensa y sociedad civil*, Monografías del CESEDEN, núm. 74, Madrid, 2004, p. 199; para una visión de lo que se ha venido en denominar la «ética de la televisión», pueden verse en M. Ignatieff, *El honor del guerrero, Op. Cit.*, pp. 15-37, y Luttwak, *Para Bellum, Op. Cit.*, pp. 99 y ss.

⁹³ VV.AA., *Adecuación de la defensa a los nuevos retos, Op. Cit.*, p. 16.

a) La instauración de nuevo concepto estratégico para la Alianza Atlántica en las cumbres de Roma y Washington

En la primera, la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno, tras la reunión efectuada en noviembre de 1991, diseñaba un planteamiento amplio sobre la seguridad, basado en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva. Formaba parte de su estrategia la colaboración con los países de Europa Central y Oriental –que se concretó con la creación Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC)–, se tendía a una menor dependencia del armamento nuclear y se proclamaban «grandes cambios en las fuerzas militares integradas de la Alianza: reducciones sustanciales en su tamaño y grado de alerta, mejoras de su movilidad, flexibilidad y adaptabilidad a las diferentes contingencias y un mayor uso de formaciones multinacionales»⁹⁴.

Comienza un proceso en el que los Estados miembros se ven constreñidos a adaptar su orgánica y materiales a los nuevos cometidos. Aparece la noción de «fuerza expedicionaria», bajo el concepto de «fuerza proyectable», y la necesidad de desarrollar las capacidades de transporte, movilidad, supervivencia y permanencia de las unidades en territorios hostiles alejados de las metrópolis⁹⁵. Tanto más cuanto que, la situación de la ex-Yugoslavia y de otros lugares similares, planteó la contribución de la OTAN en la *gestión de crisis* y en el *mantenimiento de la paz*, lo que condujo al apoyo de las actividades de las NN.UU. en los Balcanes⁹⁶.

Mucho más importante fue la Cumbre de la Alianza en Washington del 23 al 25 de abril de 1999. En ella se fijó un nuevo concepto estratégico, en el que se reconocía que los Estados miembros podían llegar a ser afectados por conflictos y crisis en toda el área euroatlántica, de modo que se creaba un compromiso de contribuir a la estabilidad de todo este espacio; se configuraban operaciones fuera de la zona establecida en el Tratado de Washington; se establecían tareas «no-artículo 5» –prevención de

⁹⁴ *Manual de la OTAN*, Oficina de Información y Prensa, Bruselas, 2001, p. 17. El énfasis es propio.

⁹⁵ VV.AA., *El sistema político global*, Op. Cit., p. 36. Como muestra de la preocupación surgida en torno a la modificación de las estructuras castrenses, *vid.* José García Sieiro, “Reflexiones sobre nuevas estructuras para nuestro Ejército”, en *Revista Ejército*, núm. 628 (1992), pp. 14 –21.

⁹⁶ *Manual de la OTAN*, Op.Cit, p. 19.

conflictos, gestión de crisis y mantenimiento de la paz-, y se programaba una Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD)⁹⁷. Ésta seguía insistiendo en incrementar las posibilidades de despliegue y movilidad de las fuerzas, la capacidad de mantener operaciones prolongadas y su logística, la facultad de supervivencia y entrada en combate efectiva, y mejorar los sistemas de mando, control e información⁹⁸. Iniciativa que no ha tenido el éxito esperado.

La mayor parte de las carencias detectadas siguieron y siguen sin resolverse –existe un importante retraso en su diseño y suministro, de acuerdo con los plazos programados–, de modo especial las relacionadas con las adquisiciones de material en tres áreas fundamentales: 1) los medios de transporte que garanticen el despliegue y la movilidad; 2) los instrumentos que faciliten la superioridad en el campo de la información y, 3) medios de apoyo al combate, munición de precisión y material para limpieza de campos minados⁹⁹.

b) La creación de fuerzas multinacionales en el ámbito europeo

Realmente, desde su fundación en 1954, la UEO permaneció «hibernada» durante treinta años¹⁰⁰. No obstante, en 1984 la Declaración de Roma decidió efectuar una reactivación de la misma, con vistas a constituir sobre ella una Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (IESD). En octubre de 1987, en la denominada Plataforma de La Haya, se diseña un programa de trabajo para desarrollar el «pilar europeo» de la defensa. Posteriormente, en la Declaración núm. 30, aneja al Tratado de Maastricht, se establece el objetivo de reforzar su función operativa, definiendo sus misiones,

⁹⁷ *Guía completa de la Cumbre de Washington. 23–25 de Abril*, Oficina de Información y Prensa de la OTAN, Bruselas, 2000, p. 14; Manuel de la Cámara Hermoso, «Un nuevo concepto estratégico para una nueva OTAN», en el vol. col. *El concepto estratégico de la OTAN*, *Op. Cit.*, pp.28–21; José Luis Calvo Albero, «Claves para el nuevo concepto estratégico de la OTAN», en *Revista Ejército*, núm. 701 (1999), pp. 6–11. En este mismo volumen existe un Documento monográfico de varios autores en el que se plantea la problemática de la resolución de conflictos. Cabe destacar, para la materia que nos ocupa, Pedro Pérez García «¿Cuál es el futuro de los ejércitos occidentales?», pp. 52–55.

⁹⁸ *Guía completa de la Cumbre de Washington*, *Op. Cit.*, p. 17;

⁹⁹ VV.AA., *El sistema político global*, *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁰⁰ G. De Montoliu Zunzunegui, «La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas», *Op. Cit.*, p. 52.

estructuras y medios, especialmente en lo relativo a la creación de una Célula de Planeamiento, una cooperación estrecha y complementaria con la OTAN, y las unidades militares nacionales que se deberán poner a disposición de la UEO¹⁰¹. Actualmente, la Unión Europea considera a la UEO como el embrión de un sistema de defensa europeo integrado en la Política Europea de Seguridad Común¹⁰². No puede ignorarse que la IESD constituye un punto de fricción entre la concepción francesa y la estadounidense respecto a la autonomía de la que debe gozar respecto a la Alianza Atlántica¹⁰³, ni que los pueblos europeos perciben de modo distinto sus necesidades de seguridad y que las posturas de sus gobiernos oscilan entre una opción a favor de una Alianza Atlántica fuerte y el fortalecimiento de la IESD¹⁰⁴; sin embargo excede el objeto de este estudio el análisis de este hecho. Lo que sí posee importancia desde el ámbito de la transformación de las Fuerzas Armadas españolas es el hecho de que, durante este período, van a ver la luz una serie de organizaciones multinacionales de defensa en el ámbito europeo a las que nuestro país se va a incorporar.

Así, en la cumbre franco–alemana de La Rochelle, el 22 de mayo de 1992, aparece la idea de creación, sobre la base de la brigada franco–alemana,

¹⁰¹ G. De Montoliu Zunzunegui, “La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas”, *Op. Cit.*, p. 53.; Pablo Gómez de Olea Bustinza, “La arquitectura de seguridad europea y la UEO”, en el vol. col. *La Unión Europea Occidental entre Ámsterdam y Madrid*, Monografías del CESEDEN, núm. 33, Madrid, 2000, pp. 15–32.

¹⁰² Luis I. Sánchez Rodríguez, “Los tratados europeos y los sistemas defensivos”, en *La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa*, Monografías del CESEDEN, núm. 16, Madrid, 1996, pp.173–188; Luis Martínez Sanseroni, “El Título V del Tratado de la Unión Europea (revisado en Ámsterdam). Bases para una Política Europea de Defensa en los albores del nuevo siglo”, en el vol. col. *Modelo de seguridad en Europa en el próximo siglo*, Monografías del CESEDEN, núm. 38, Madrid, 2000, pp. 149–172. Sobre la coordinación de la PESC con los otros pilares de la Unión, puede consultarse E. Salomé Cissal de Ugarte, Carlos R. Fernández Liesa y Carlos Moveiro González, *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, McGraw–Hill, Madrid, 1993, pp. 17– 21.

¹⁰³ Z. Brezinski, *El gran tablero mundial*, *Op. Cit.* pp. 68–87; Stephen R. Grand, “Défense Territoriale: la misión de l’OTAN dans le nouveau siècle”, www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/etudes-recherches_3119/annuaire-francais-relations-internationales_3123/IMG/pdf/FD001277.pdf.

¹⁰⁴ Es muy ilustrativo el trabajo de Daniel Pérez Cobaleda, “Los pueblos europeos y sus ejércitos (la Defensa Europea como Cuarto Pilar)”, en *La Política Europea de Seguridad Común (PESC)*, *Op. Cit.*, pp.39–52.

de un *Eurocuerpo*. De acuerdo con lo establecido en la Declaración de Petersberg de junio de 1992, los Estados miembros de la UEO se comprometen a poner a disposición de la misma unidad con carácter permanente (FAWEU). España es miembro del Eurocuerpo, junto con Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo, y contribuye al mismo con una división mecanizada. La OTAN puede utilizarlo como fuerza de defensa principal en Europa central o como fuerza de reacción rápida para el mantenimiento o restablecimiento de la paz en el teatro europeo. Igualmente, esta fuerza refuerza la identidad europea de defensa y sus fuerzas se han clasificado como disponibles por la UEO para llevar a cabo lo que se ha denominado «misiones tipo Petersberg»: operaciones humanitarias y de rescate; misiones de mantenimiento de la paz, y misiones de combate en procesos de gestión de crisis, con inclusión del restablecimiento de la paz¹⁰⁵. Para la seguridad en el Mediterráneo, a raíz de la reunión ministerial de 15 de mayo de 1995, España, Francia, Italia y Portugal constituyeron una Fuerza Conjunta Terrestre de Reacción Rápida (EUROFOR) y, los tres primeros, una Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), con vistas al desarrollo de misiones tipo Petersberg¹⁰⁶. Estas fuerzas son susceptibles de ser puestas a disposición de la UEO, la OTAN, NN.UU. o de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE).

A raíz de la Cumbre de Jefes de Gobierno, celebrada en Bolonia en septiembre de 1997, se firmó la Declaración Conjunta sobre la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana, activada en noviembre de 1998, con estructuras de mando integrado permanentes y de elementos de fuerza previamente designados¹⁰⁷. El 25 de junio de 1999, el Gobierno español aprobó la participación en el Grupo Aéreo Europeo, cuyo objeto es contribuir a mejorar la capacidad de las fuerzas aéreas de los países miembros; permitir la actuación de forma conjunta y combinada en el ámbito europeo, y mejorar la capacidad de transporte aéreo de los Estados participantes en misiones Petersberg¹⁰⁸.

¹⁰⁵ G. De Montoliu Zunzunegui, “La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas”, *Op. Cit.*, pp. 53–55; en el mismo volumen, Arturo Paz Pasamar, “Las fuerzas multinacionales europeas”, pp. 70–73.

¹⁰⁶ *Ibidem.*, pp. 73–77.

¹⁰⁷ *Vid.* sobre la misma www.mde.es/contenido.jsp?_nodo=4068.

¹⁰⁸ *Vid.* sobre la misma www.mde.es/contenido.jsp?_nodo=4067

Igualmente, el 17 de septiembre de 2004, se firmó la Declaración Inicial de constitución de la Fuerza de Gendarmería Europea, con la participación de los Estados europeos que cuentan con fuerzas militares con estructura militar: Francia, España, Italia, Portugal y los Países Bajos. Su objetivo es realizar funciones policiales en la esfera de operaciones de gestión de crisis en el exterior. A pesar de que, en principio, se halla al servicio de la Unión Europea, nada obsta a que sea puesta al servicio de la OTAN, ONU o la OSCE¹⁰⁹. Con todo, a las carencias observadas en la transformación de la Alianza Atlántica, las fuerzas europeas adolecen, además, de 1) un eficiente sistema de mando, control y comunicación; 2) información estratégica, vigilancia y protección de las tropas implicadas; 3) transporte aéreo estratégico y marítimo, y, sobre todo, 4) capacidad de compromiso efectivo¹¹⁰. En el ámbito de la Alianza Atlántica, la Fuerza de Acción Rápida (FAR) española, forma parte del Cuerpo de Ejército Aliado de Reacción Rápida (ARRC); la STANAVFROTLAND, fuerza naval multinacional de disposición permanente, y la STANAVFORMED, fuerza naval permanente de actuación en el Mediterráneo¹¹¹.

Como puede observarse, las Fuerzas Armadas Españolas han seguido en los últimos veinte años un proceso de integración creciente en la seguridad cooperativa. Asu vez, se ha asumida la fórmula del mando funcional frente al meramente orgánico, de acuerdo con lo establecido en la Cumbre de la Alianza celebrada en 1994 en Bruselas, en el que se desarrollo el concepto de «fuerzas separables, pero no separadas», con objeto de lograr las unidades adecuadas, así como un mando y control más flexible en situaciones de contingencia¹¹².

c) La profesionalización de las Fuerzas Armadas

Al igual que otros Estados europeos, se ha instaurado un modelo de ejército profesional. Si bien existen carencias en el reclutamiento, lo cierto es que la sociedad lo valora positivamente, en cuanto considera que está mejor preparado para efectuar las nuevas misiones, de modo especial en el

¹⁰⁹ Vid. sobre la misma www.mde.es/contenido.jsp?_nodo=4427.

¹¹⁰ VV.AA., *Defensa y sociedad civil*, Monografías del CESEDEN, núm. 74, Madrid, 2004, p. 15.

¹¹¹ Vid. sobre la misma www.mde.es/contenido.jsp?_nodo=4633.

¹¹² G. De Montoliu Zunzunegui, “La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas”, *Op. Cit.*, pp. 58–59.

ámbito exterior¹¹³. De este modo, puede concluirse que «Las Fuerzas Armadas españolas han dado, en el siglo XX, un giro copernicano»; de un ejército prácticamente de leva, se pasó a un servicio militar obligatorio y universal, para, finalmente, llegar a un ejército profesional cada vez más interoperable con los ejércitos extranjeros de más alto nivel»¹¹⁴.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001, la Cumbre de Praga de la Alianza Atlántica y el concepto estratégico de defensa europeo.

Si algo pusieron de relieve los atentados del 11 de septiembre fue que los riesgos emergentes podían convertirse rápidamente en amenazas y éstas en actos de agresión¹¹⁵. El terrorismo había derivado durante la pasada década hacia un incremento de su letalidad. Ahora, se convertía en un terrorismo transnacional que se constituía en riesgo global. Igualmente, se demostraba que podía alcanzar a cualquier país y que ningún Estado podía considerarse fuera de peligro ni combatirlo por sí sólo. La colaboración internacional se revelaba como indispensable.

Estos acontecimientos demostraron que los mecanismos de defensa deben planificarse por encima de los intereses individuales de cada Estado: la protección de los mismos debe efectuarse a escala regional o global¹¹⁶. Igualmente, se evidenciaba que los riesgos actuales no se hallan restringidos a ámbitos geográficos concretos, sino que trascienden a la esfera

¹¹³ VV.AA., *Defensa y sociedad civil*, Op. Cit., p. 68; Víctor Hernández, “Los españoles apoyan el ejército profesional”, en *Revista Española de Defensa*, núm. 111 (1997), pp. 6–11; José M. Pérez Esteban, “Un modelo de Fuerzas Armadas para el siglo XXI”, en *Revista Española de Defensa*, núm. 115 (1997), p. 18; José M. Adán García, “Profesionalización de las Fuerzas Armadas”, en *Revista Ejército*, núm. 685 (1998), pp. 66–67, y Evaristo Muñoz Manero, “Nos damos a conocer”, en *Revista Ejército*, núm. 694 (1998), p. 31

¹¹⁴ *Ibid.*, Op. Cit., p. 11.

¹¹⁵ *Ibid.*, Op. Cit., p. 36: «“riesgo” es la posibilidad de que algo, en la mayoría de los casos malo, pueda suceder, y “amenaza” es el indicio de la inminencia de que algo desagradable o malo, pueda suceder. Como se puede observar, la diferencia estriba en la “inminencia” de la posibilidad».

¹¹⁶ *Adecuación de la defensa*, Op. Cit., p. 14.

internacional, son difusos y afectan a los Estados tanto en el aspecto exterior como en el interior¹¹⁷.

Las amenazas de seguridad globales tienen en la actualidad dos características que hacen que resulte difícil aplicar eficientemente las estrategias y modos operativos tradicionales: *a)* las amenazas surgen a partir de acontecimientos sociales, no de decisiones gubernamentales, lo que obliga a reconsiderar instrumentos intervención militar y la disuasión; *b)* así mismo, la incertidumbre constituye uno de los rasgos característicos de las políticas de seguridad actuales, pues a menudo se desconocen los motivos, intenciones y capacidades de los enemigos no estatales¹¹⁸.

En la Cumbre de Praga, en noviembre de 2002, la Alianza Atlántica, trabajando sobre el concepto estratégico elaborado en 1999, incluyó dentro de su campo de actuación la lucha contra el terrorismo y la prevención contra ataques efectuados con armas químicas, biológicas o nucleares¹¹⁹. Desde la óptica puramente militar, esto se concreta en lograr unas fuerzas más efectivas y desarrollar las capacidades apropiadas para combatir el terrorismo y prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva; esto es, se incide en la necesidad de incrementar las posibilidades de transporte aéreo estratégico y los sistemas de abastecimiento en vuelo, mejorar los sistemas de vigilancia aérea, desarrollar armas de precisión y diseñar sistemas seguros de comunicación¹²⁰.

Por su parte, la Unión Europea había elaborado su propio concepto estratégico. Fue en el Consejo Europeo de Colonia, el 3 de junio de 1999, donde los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea decidieron reforzar la PESC mediante el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Aquélla es estructurada tras el Consejo Europeo de Copenhague, en diciembre de 2002 y, a finales de 2003, los dirigentes de la Unión Europea adoptaron una estrategia europea de

¹¹⁷ *Adecuación de la defensa, Op. Cit.*, p. 21.

¹¹⁸ Henning Riecke, "El cambio necesario", en *Revista de la OTAN*, (primavera 2005), www.nato.int/docu/review/2005/issue1/spanish/art.2.html.

¹¹⁹ *Report on the Comprehensive Review of the Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace*, NATO Basic Texts, Bruselas, (20 marzo 2003), y *Partnership Action Plan against Terrorism*, NATO Basic Texts, Bruselas, (22 enero 2003).

¹²⁰ *L'OTAN après Prague*, Oficina de Información y Prensa de la OTAN, Bruselas, 2002, p. 7; *Adecuación de la defensa, Op. Cit.*, p. 27-28.

seguridad¹²¹. Su objetivo es garantizar que la Unión Europea disponga de las capacidades necesarias –incluidas las militares– y de estructuras apropiadas para la prevención de conflictos y la gestión de crisis, en el ámbito básicamente de las misiones Petersberg. Supone estar capacitados para lanzar y dirigir operaciones militares; sin embargo, aunque no crear un Ejército europeo, ya que los Estados miembros se limitan a poner voluntariamente unidades militares a disposición de la Unión¹²². Sus ámbitos de actuación prioritarios son la lucha contra el terrorismo, una estrategia para Oriente Medio y una política global sobre Bosnia y Herzegovina¹²³.

De hecho, el 1 de enero de 2003, una misión de policía de la Unión Europea de 500 oficiales reemplazó al grupo operativo de policía internacional de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina. Ese mismo año, una pequeña fuerza de la OTAN en Macedonia fue sustituida primero por una fuerza militar de la UE y, posteriormente, por una misión de policía de la Unión Europea de 200 componentes que todavía continúa sobre el terreno. La tercera y mayor operación comenzó en diciembre de 2004, cuando una fuerza militar de la UE (EUFOR), de 8.000 componentes,

¹²¹ Vid. *A secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, En, Oficina de Información y Prensa de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 14; también puede consultarse Juan C. Morales San Juan, *La política de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea*. Trabajo de investigación del programa de doctorado en paz y seguridad internacionales. I.U. General Gutiérrez Mellado, Madrid, curso 2002–2003, inédito, p. 145, y Luis Cebrián Carbonell, *La política europea de seguridad y defensa. Situación actual y perspectivas de futuro*, Trabajo de investigación del programa de doctorado en paz y seguridad internacionales. I.U. General Gutiérrez Mellado, Madrid, curso 2002–2003, inédito, p. 61.

¹²² Vid. Eduardo Navadijos Ortiz, “Concepto estratégico para la Unión Europea. Criterios de convergencia en el esfuerzo en defensa”, en *Un concepto estratégico para la Unión Europea*, Monografías del CESEDEN, núm. 71, 2004, pp. 153–154; en la misma obra Javier Álvarez Veloso, “Hacia un concepto estratégico de la Unión Europea. Riesgos y amenazas », pp. 214–224.

¹²³ Consúltese *Oeuvrer pour la paix, la sécurité et la stabilité. L’Union européenne dans le monde*, Oficina de comunicación de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 2005, p. 49 Para una muestra del seguimiento de la política de seguridad europea, véase por ejemplo, las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo derivadas de la reunión del 22 al 23 de marzo de 2005, Doc. 7619/05.

sustituyó a la anterior fuerza de seguridad dirigida por la OTAN (SFOR) en Bosnia-Herzegovina¹²⁴.

No obstante, dista mucho la planificación de una estrategia de su puesta en práctica. Tanto las fuerzas de la OTAN como las unidades multinacionales europeas siguen careciendo de los medios y capacidades previstos, debido al retraso de los programas y a las desavenencias entre los Estados Unidos y Europa, tanto en los modos de intervención como en el esfuerzo requerido¹²⁵.

Situación española

España debe hacer frente a la protección del territorio nacional – incluido, claro está, el archipiélago canario y las plazas de Ceuta y Melilla– y de los espacios marítimos próximos –conocidos como «intereses vitales», en cuanto que afectan a la supervivencia del Estado– y a los compromisos internacionales adquiridos. Respecto a éstos, las áreas de actuación más intensa –constitutivas de los «intereses estratégicos», en cuanto contribuyen a garantizar los intereses vitales– son el espacio europeo y norteafricano cubierto por la OTAN y la UEO; a continuación la atención debe centrarse en la Europa no perteneciente a la OTAN, Oriente Próximo, Iberoamérica y África Subsahariana; el resto del mundo –que integraría la zona de los «intereses de estabilidad», por motivos humanitarios y en resguardo de la paz y seguridad internacionales– sería objeto de intervención de modo selectivo¹²⁶.

Estos nuevos cometidos han sido recogidos expresamente en el preámbulo de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional y el contenido de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, especialmente en los puntos 1 a 6.

¹²⁴ Es interesante el informe elevado al Senado francés por los senadores Michel Caldagues et André Boyer, *Rapport d'information n° 183 sur les forces européennes EUROFOR et EUROMARFOR*, Comisión de asuntos exteriores, defensa y fuerzas armadas, Informe núm. 183, 1997/1998.

¹²⁵ Robert Bell, "Qué se ha conseguido en la transformación de la OTAN", en *Revista de la OTAN*, (primavera 2005), www.nato.int/docu/review/2005/issue1/spanish/art.3.html

¹²⁶ *Adecuación de la defensa, Op. Cit.*, p. 29 y 50–51.

Para ello, se ha debido pasar de una defensa orientada al territorio nacional, a otra extendida al territorio aliado, para, a continuación abarcar un ámbito geográfico mucho más extenso. Esto requiere unas Fuerzas Armadas dotadas de una considerable capacidad de proyección, despliegue y permanencia en territorios alejados y por períodos de tiempo relativamente prolongados¹²⁷. Supone unos ejércitos menos numerosos, aunque más costosos, en términos de preparación y dotación de medios. Medios cuya carencia coincide con la de nuestros aliados y que se evidencian en la necesidad de disposición de transporte estratégico, disposición de munición de precisión y sistemas de inteligencia, mando y control¹²⁸.

Por último, dado que en gran parte de las denominadas «operaciones no bélicas» en las que pueden intervenir las Fuerzas se trata más de mantener el orden público o efectuar operaciones de control de masas¹²⁹, es necesario profundizar en la investigación, desarrollo y suministro de medios correspondientes a «armamento no letal», es decir, aquél que está específicamente diseñado y preparado para ser empleado con la finalidad de incapacitar al personal o material, minimizando las probabilidades de que se produzcan muertes, daños a las propiedades o al medio ambiente, previendo, en lo posible, la reversibilidad de sus efectos¹³⁰.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Vivimos, en efecto, en un mundo cambiante, conflictivo, con inquietantes fenómenos en el ámbito de la paz y seguridad internacionales, interconectados, constitutivos de riesgos y amenazas extensas y difusas, susceptibles de afectar a cualquier Estado.

¹²⁷ *Adecuación de la defensa, Op. Cit.*, p. 34.

¹²⁸ *Ibid.*, *Op. Cit.*, p. 35.

¹²⁹ Apoyo a autoridades civiles en situaciones de crisis, operaciones de mantenimiento de la paz, ayuda a la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo.

¹³⁰ Sobre este tipo de armamento es sumamente interesante las consideraciones efectuadas por Manon Tessier, "Les armes non létales: un vieux rêve ou perversion de l'esprit?", en *Institut Québécois des Hautes Études Internationales*, boletín núm. 38 (1999), pp. 1-4.

Las Fuerzas Armadas españolas, siguiendo los pasos de sus aliados occidentales, están efectuando un importante esfuerzo de adaptación para ser un instrumento eficaz en la prevención de crisis, gestión de conflictos y colaboración en la lucha contra el terrorismo. Varios centenares de oficiales españoles se encuentran como observadores de la ONU a lo largo del globo. Varias unidades participan integradas en fuerzas multinacionales en varias operaciones de mantenimiento de la paz o gestión de crisis.

Es, sin embargo, el inicio de un largo camino, no exento de dificultades. A las carencias de medios antes expresadas, deben añadirse un cierto número de cuestiones pendientes, de difícil resolución.

Así, por ejemplo, ¿cuál debería de ser la utilización de la fuerza armada ante los grupos terroristas? Por supuesto, la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹³¹; pero, ¿queda espacio para actuaciones propias? El espectro de opinión va desde quienes se oponen a ello, por considerarlo contraproducente¹³², hasta quienes son firmes partidarios de los ataques preventivos. Aunque éstos gozan de justificación en el derecho internacional consuetudinario¹³³, no deja de ser una cuestión sumamente controvertida¹³⁴. Aunque no pueda excluirse, *a priori*, su utilización ante casos extremos, la condición de ser una respuesta a un *ataque inminente* dificulta su justificación jurídica y, en todo caso, no constituye en absoluto una panacea¹³⁵.

Igualmente, se ha observado que uno de los mayores problemas en las operaciones de mantenimiento de la paz, de modo más acuciante al principio de las mismas, no es únicamente el proporcionar seguridad, sino

¹³¹ Vid. Honorio Iglesias Longo, «La colaboración de las Fuerzas Armadas en la Seguridad interior», en *La cooperación*, Op. Cit., pp. 99-123.

¹³² Fernando Reinares Nestares, *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 158-159.

¹³³ Así es reconocido expresamente por el Grupo de expertos convocados por el Secretario General de las Naciones Unidas, Doc. A/59/565, p. 61

¹³⁴ Anthony Clark Arend & Robert J, Beck, *International Law & the use of Force*, Routledge, Londres, 1993, p. 79

¹³⁵ Domingo Aznar Jordán, «La legítima defensa preventiva en el Derecho Internacional contemporáneo como respuesta al terrorismo internacional», en *Revista Ejército*, núm. 772 (2005), pp. 12- 23.

también el mantenimiento del orden público¹³⁶. Se han propuesto tres modelos de actuación: *a)* utilizar a fuerzas policiales con estructura militar, en nuestro caso la Guardia Civil, encuadradas en las unidades militares desplazadas a la zona de operaciones¹³⁷; *b)* encomendar estos cometidos a las unidades militares, bajo la dirección y supervisión de oficiales de enlace de la Guardia Civil¹³⁸, y *c)* incrementar los cometidos y entidad de las unidades de policía militar¹³⁹. La creación de las Fuerzas de Gendarmería Europea apuntan por una opción a favor del primer supuesto; pero esto se ha decidido únicamente entre un grupo de países de la Unión Europea. Cuál puede ser el modelo más efectivo, o el más viable, todavía está por decidir.

También las dificultades idiomáticas y culturales, así como la necesidad de apoyarse en una legitimidad suficiente para evitar que las tropas sean vistas como fuerzas de ocupación, dificultan las operaciones exteriores¹⁴⁰. Indudablemente, se ha de proceder a la defensa de los derechos humanos; pero ignorar las circunstancias socioculturales del país puede conducir a una «idolatría» de los mismos que lleve al rechazo popular y ocasione a los protegidos más dificultades que beneficios¹⁴¹.

Como puede observarse, es un camino plagado de dificultades y de incógnitas; sin embargo, dada la situación de inestabilidad e incertidumbre en el ámbito internacional, no queda sino enfrentarse a todo ello, junto con los Estados aliados. Además, no sólo es preciso contemplar los obstáculos, sino también las oportunidades que se brindan para conseguir una mejor seguridad¹⁴².

¹³⁶ M. Kaldor, *Las nuevas guerras*, *Op. Cit.*, p. 171.

¹³⁷ Francisco Díaz Alcantuz "La cooperación Fuerzas Armadas-Guardia Civil en misiones internacionales", en el vol. col., *La cooperación*, *Op. Cit.*, pp. 153-182.

¹³⁸ Díaz Alcantuz «La cooperación, *Ibidem*.

¹³⁹ Francisco J. Abajo Merino, "Un modelo español de policía militar", en *La cooperación*, *Op. Cit.*, pp. 183-208.

¹⁴⁰ Jeffrey Schwerzel, «La transformación de las actitudes», en *Revista de la OTAN*, (verano 2005), www.nato.int/docu/review/2005/issue1/spanish/art.31.html;

Marck Crossey, "Mejorar la capacidad lingüística", en *Revista de la OTAN*, (verano 2005), www.nato.int/docu/review/2005/issue1/spanish/art.41.html

¹⁴¹ Michael Ignatieff, *Los derechos humanos como política y como idolatría*, Paidós, Barcelona, 2003, p. 93.

¹⁴² Timothy D. Sisk, *Peacemaking in Civil Wars*, *Ibidem*.

7. Defensa y Misiones de Paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas

Elviro Aranda Álvarez

INTRODUCCIÓN

La Ley 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, nos ofrece una magnífica oportunidad para reflexionar sobre Defensa y Fuerzas Armadas y como se han de encajar las operaciones de nuestros ejércitos en misiones de paz en el extranjero. El Legislador al aprobar esta Ley era consciente de que en los últimos veinticinco años se han producido cambios sustanciales que afectan a la seguridad de nuestro país y a la de nuestros aliados en organizaciones internacionales de seguridad y defensa (ONU, UEO, OTAN y UE).

Por ello, esta Ley ha integrado una nueva consideración de la Defensa que como intentaré demostrar en este trabajo, trasciende la concepción clásica de Defensa Nacional y ha abierto las funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas en el artículo 8 de la CE a nuevas acciones que puedan cubrir las necesidades de ese nuevo concepto de Defensa más “amplio” que requiere del compromiso de nuestros ejércitos con políticas internacionales de seguridad y defensa de conformidad con las previsiones del Derecho internacional. Tres cuestiones pretendo abordar:

Primera. Analizar si el concepto de Defensa Nacional se ha visto afectado por las nuevas circunstancias geoestratégicas internacionales.

Segunda. Analizar que se entiende por operaciones de paz y como se desarrollan de conformidad con la LO 5/2005 de la Defensa Nacional.

Tercera. Ver como esas misiones de paz se integran en la distribución de competencias que tienen los órganos constitucionales para la dirección de la política militar y de defensa, en particular las atribuidas al Parlamento y al Gobierno.

¿HA CAMBIADO EL CONCEPTO DE DEFENSA NACIONAL?

La Defensa Nacional es un concepto histórico que se va a consolidar en las revoluciones liberales del XVIII para poner la función de la defensa en manos de los parlamentos en cuanto que representantes legítimos de la soberanía nacional¹.

En la Constitución española no existe una definición de Defensa Nacional. Existe el reconocimiento de la concentración de los ejércitos para constituir las FAS y las misiones que tienen encomendadas (art. 8 CE). También existe una mención a la defensa en el artículo 30.1 CE que reconoce el derecho y el deber de los españoles a defender España. Pero no debemos olvidar que lo que aquí se reconoce es un derecho deber de los ciudadanos, recogido en el título dedicado a los Derechos Fundamentales. Sin embargo, la Defensa es un interés estratégico del Estado que afecta a los ciudadanos pero también y, especialmente, a los poderes públicos y la Administración.

¹ La defensa en la sociedad medieval estaba en manos de los señores feudales y el Rey tenía que reclamar la acción de éstos para hacer la guerra. En el estado absoluto la defensa pasa a manos del monarca y la soberanía en materia militar supone la capacidad de éste para declarar la guerra y hacer la paz. Para una aproximación del concepto en el derecho histórico español vid. J. M. Muñoz Alonso, *Derecho Administrativo Militar. I. Introducción y organización administrativa*, Madrid, 1989, pp. 73 y ss. Sobre la evolución del concepto de Defensa Nacional vid. M. Díez Alegría, "El cambio en el Gobierno de la Defensa Nacional", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Política*, Núm. 52, Madrid, 1975. También, *Ejército y Sociedad*, Edit. Alianza Editorial, Madrid, 1972.

Por ello, la primera definición de lo que debemos entender por Defensa Nacional la tuvimos en el artículo 2 de la ya derogada LO 6/1980, de 10 de julio, de Defensa Nacional y Organización Militar, decía que:

La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución. Por otro lado, en el artículo 4.2 se decía que la política de defensa estaba conformada fundamentalmente por la política militar que consistía en determinar la organización, preparación y actualización del potencial militar constituido por los tres Ejércitos.

Por lo tanto, defensa y política militar son cosas distintas que aparecen especialmente entrelazadas. La Defensa Nacional es un deber de todos los españoles y reclama todos los medios humanos y materiales del Estado. Las FAS son el pilar básico de la Defensa Nacional y, por extensión, conforman los recursos humanos y materiales más importantes para que el Estado pueda desarrollar una política de Defensa Nacional, que no tiene por qué comprometer a todos los ciudadanos.

En el nuevo marco estratégico internacional en el que nos movemos, un concepto de Defensa que ponga todos sus esfuerzos exclusivamente en capacidades para reaccionar ante las agresiones efectivas a la soberanía, unidad territorial o preservación de la Constitución ha quedado obsoleto². En ese nuevo contexto geoestratégico es mucho más adecuado hablar de Seguridad y Defensa. De esa forma se puede construir

² Álvarez Verdugo al analizar el concepto de Defensa en la UE observa como aunque es un término que tradicionalmente se ha unido a la idea de integridad política y territorial del Estado en la actualidad es aceptable que el uso de la fuerza también se utilice en otras misiones distintas a las antes citadas. La cuestión es si esas nuevas misiones, humanitarias o de mantenimiento de la paz son o no nuevas funciones o no son más que una forma distinta de expresarse la Defensa del Estado. En todo caso, esta autora observa como Defensa y Seguridad son conceptos que están estrechamente interrelacionados en el Derecho Europeo desde el TUE: M. Álvarez Verdugo, *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Edit. Dykinson, Madrid, 2004, pp. 50 y ss.

un nuevo modelo donde se entiende la Defensa Nacional como un elemento esencial, pero no único, de la Seguridad Nacional. La política de Seguridad y Defensa se entendería como la puesta en común tanto en el ámbito interno como internacional de los recursos civiles y militares necesarios para hacer frente a los riesgos, amenazas y agresiones que socaven el Estado democrático de Derecho³.

Por ello, la idea de Defensa que se desprende del artículo 2 de la nueva LO de Defensa Nacional de 2005 me parece mucho más adecuada, por cuanto que identifica unos fines de la defensa mucho más integrados en una constitución moderna y reconoce nuevos objetivos derivados de nuestro contexto histórico y político:

La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que es ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Así mismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

La política de defensa se organiza para garantizar dos importantísimas funciones: una de carácter interno, la protección del conjunto de la sociedad española y su régimen político constitucional; y otra de carácter internacional, consistente en contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Para ello, Las Fuerzas Armadas son un sujeto fundamental. En el ejercicio de sus competencias dichas fuerzas desarrollan misiones de seguridad y defensa de España y contribuyen a la paz mundial en las acciones que de acuerdo con las organizaciones internacionales se le atribuyan⁴.

La conclusión es bien clara. Desde mi punto de vista si se está produciendo una importante evolución del concepto de Defensa. De la idea

³ Vid. J. L. Calvo Albero, "Las Fuerzas Armadas", en AA.VV. *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Ed. Gustavo Palomares Lerma, Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pp. 147 y ss.

⁴ En este sentido es digno de resaltar que la *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, señala entre sus líneas de actuación: 1. La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado.

de Defensa Nacional clásica estamos pasando al de Seguridad y Defensa, concepto éste más “abierto” que reconoce la necesidad de que la protección de España se tenga que organizar desde unos parámetros más internacionalizados de lo que hasta ahora se ha hecho. Dicha defensa se tiene que articular desde la cooperación con nuestros aliados, en el marco de las organizaciones internacionales y sus “estrategias” de defensa de la paz y, desde el convencimiento que las nuevas amenazas se presentan de forma mucho más asimétrica y difusa y nuestra reacción operativa tiene que favorecer una organización y una disposición operativa de nuestros ejércitos mas volcados en el campo de la inteligencia y el desarrollo de la tecnología⁵.

Seguridad y Defensa es un nuevo concepto que ha desarrollado las políticas de la UE a partir de la constatación de que la seguridad en la *post-guerra fría* ha cambiado sustancialmente. La UEO en 1995 publica un muy interesante documento llamado “Seguridad Europea: un concepto Común” que apunta los nuevos riesgos para la seguridad: conflictos armados fruto de disputas fronterizas, violación de los derechos de las minorías, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico e inmigración ilegal y riesgos medioambientales de origen radiactivo⁶. Es esta situación la seguridad se ha convertido en una noción mucho más difusa y compleja que requiere de una política militar, también otras políticas, que debe desarrollarse en un plano supranacional y con plena contribución a las estrategias internacionales. En ese sentido, la defensa colectiva tiene que comprometerse con la política de *Seguridad Global* y lo debe hacer desde el más escrupuloso respeto a los principios de la legalidad internacional y las garantías de preservación de modelo democrático⁷.

Luego, hemos pasado de entender la Defensa como un recurso para la protección de la población, la soberanía y el territorio del Estado, a otro más moderno que, sin descartar éstos, actúa en dos planos: uno interno,

⁵ Sobre esta cuestión puede consultarse el Anejo G, apartado I. Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la organización militar del *Libro Blanco de la Defensa*, 2000, pp. 324-325.

⁶ *Vid.* European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 november 1995.

⁷ Un magnífico análisis sobre Seguridad y Defensa en la UE puede consultarse en el libro de Milagros Álvarez Verdugo, *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Edit. Dykinson. Madrid, 2003, pp. 28 y ss.

para el que la defensa es la última ratio para preservar el sistema político, los valores y principios constitucionales y los derechos y libertades de los ciudadanos, y que se ha de desplegar de conformidad con las decisiones de poder civil; otro externo, para el que la defensa y sus recursos militares cada día sirven más para colaborar con nuestros socios y aliados en la consolidación de la seguridad internacional, y que se debe hacer de acuerdo con las previsiones del Derecho internacional.

LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL EXTRANJERO

Aunque las operaciones de mantenimiento de la paz no cuentan con una definición oficial reconocida por la ONU, en las últimas dos décadas se ha consolidado en el derecho internacional el concepto de *operaciones de mantenimiento de la paz* para hacer referencia al *despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones* (Suplemento de 1995, del “Programa para la Paz” de 1992 de la Secretaría General de la ONU)⁸.

Operaciones que en el *Informe Brahimi* que presenta las conclusiones del “Grupo de trabajo sobre operaciones de Paz” de la ONU (agosto de 2000), vienen integrada en las *Operaciones de Paz de ONU* que según dicho informe se conforman de tres tipos de misiones⁹:

⁸ La doctrina ha ensayado distintas definiciones para identificar este tipo de misiones. Por todos, víd. A. Remiro Brotons, *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982, pp. 200 y ss. J. A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 1999, pp. 742 y ss.

⁹ Operaciones que tendrían su enganche legal en la declaración del artículo 1.1 de la Carta de ONU que dice: “Los Propósitos de Naciones Unidad son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para

- Misiones de prevención de conflictos y establecimiento de la paz. La de prevención normalmente consiste en iniciativas diplomáticas y las de establecimiento intentan poner coto a los conflictos en curso, mediante instrumentos de la diplomacia y la mediación. Pueden intervenir enviados de gobiernos, de grupos de Estados o grupos extraoficiales.
- Misiones de mantenimiento de la paz. Consiste en acciones para observar las cesaciones del fuego y la separación de las fuerzas después de la guerra entre Estados. Son acciones complejas que incorporan muchos elementos militares y civiles.
- Misiones de consolidación de la paz. Término más reciente que se refiere a las actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Incluye la reincorporación de excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley, el regreso del respeto a los derechos humanos, la prestación de asistencia técnica para la consolidación de la democracia y la puesta en marcha de técnica de reconciliación y solución de conflictos¹⁰.

Pero este esquema para la pacificación con la intervención de fuerza ONU pronto quedó desbordado y ha tenido que ser ampliado para poder hacer frente a guerras civiles, desastres humanitarios y conflictos entre Estados. Naciones Unidas ha tenido que superar su idea clásica de mediar para salvaguardar la paz y ha tenido que dar un paso más y poner en marcha misiones de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz¹¹.

prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

¹⁰ *Informe Brahimi* del Grupo sobre operaciones para la Paz de las UN. Publicado el 17 de agosto de 2000. A/55/305. S/2000/809.

¹¹ Situación que ha llevado a no pocos autores a propugnar que se debería hacer una distinción, incluso en las Resoluciones que aprueba el Consejo de Seguridad de

Esta idea de Naciones Unidas está cubierta en el ámbito Europeo con las llamadas *Misiones Petersberg* que pone en marcha la UE desde que el artículo J.1.2 del TUE establece que los objetivos de la PESC eran, entre otros: (3) *el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París*¹². Dichas operaciones son de intervención militar en el extranjero con carácter humanitario, de rescate o de mantenimiento de la paz. En un primer momento las contribuciones militares estaban basadas en decisiones soberanas de los Estados miembros y no implicaban la creación de ningún ejército europeo. El Consejo celebrado en Helsinki a finales de 1999 aprobó el denominado Objetivo General de Helsinki o “Helsinki Headline Goal 2003” consistente en la creación de una fuerza de acción rápida con una dimensión entre 50.000 y 60.000 efectivos, que deberían estar en condiciones de desplegarse en sesenta días, y mantenerse durante un mínimo de un año. Dicha fuerza debería ser capaz de intervenir rápidamente en misiones de apoyo a la paz, tanto en misiones de mediación como de interposición, pudiendo incluso llegar a la imposición. El plazo para ser efectiva esta Fuerza de Reacción Rápida se estableció en el año 2003¹³.

La experiencia europea en misiones de paz de estos años y los cambios en la situación internacional ha dado lugar a que nuevamente sean necesarios revisar los objetivos de Helsinki Headline Goal de 1999, para ello ya se trabaja en un nuevo objetivo que debe estar operativo en 2010 y que debe tener en cuenta la nueva Estrategia de Seguridad Europea, recogida en el documento del Secretario General/Alto Representante “Una

Naciones Unidas, distinguiendo entre operaciones consensuales y coercitivas, entre operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de imposición de la paz. Vid. F. Vacas Fernández, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Edit. Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 226.

¹² Vid. J. E. De Ayala, “La política europea de seguridad y defensa”, *Política Exterior*, Vol. XIX., Núm. 104, (marzo/abril 2005). F. Pascua Matero, “Derechos Fundamentales y Fuerzas Armadas en la Unión Europea”, en *Revista española de Derecho Europeo*, Núm. 14, (abril/junio 2005). E. Barbé Izuel, “Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la política de seguridad y defensa común”, en AA.VV., *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Op. Cit., pp. 24-39.

¹³ Sobre la evolución de estas misiones vid. M. Álvarez Verdugo, *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Op. Cit., pp. 235 y ss.

Europa segura en un mundo mejor”¹⁴. El nuevo objetivo se basará en la interoperatividad entre todos los estados miembros en los campos de las fuerzas, los materiales y las estructuras de mando junto con una mayor capacidad de despliegue y de sostenimiento de las misiones¹⁵.

Tampoco debemos olvidar que la OTAN tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991 comenzó una profunda reforma e incluyó por primera vez las misiones de paz entre sus cometidos. Desde la cumbre de Roma de 1991 hasta la cumbre de Washington de 1999 se fueron conformando los nuevos intereses estratégicos de la Alianza hasta señalar que su nueva política de seguridad ya no es sólo de defensa colectiva sino que la amplía a tareas de prevención de conflictos y la gestión de crisis. Nuevos pasos de esta organización han sido la ampliación del marco geográfico de actuación de la organización, y el compromiso adquirido en la Cumbre de Praga de 2002 para contribuir con los Estados partes en la lucha contra el terrorismo, acciones que comprenden cuatro áreas: las acciones antiterroristas de los Estados miembros, la gestión colectiva de la respuesta a las agresiones, las acciones contraterroristas colectivas allí donde sean necesarias la cooperación militar con las autoridades civiles¹⁶.

¹⁴ La *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* establece entre sus Directrices para el desarrollo de la política de Defensa, en el ámbito internacional 1). Impulsar decididamente la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, mediante nuestro compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, nuestra contribución al desarrollo de los Grupos Tácticos y nuestra participación en el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en la Agencia Europea de Defensa. 2). Participar activamente en las iniciativas de una OTAN ampliada y transformada, en particular en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta, con el fin de contribuir a la preservación eficaz de los conflictos y, en su caso, a la gestión de crisis.

¹⁵ Fuente [www del Ministerio de Defensa. www.mds.es/compendio.jsp](http://www.mds.es/compendio.jsp). En la doctrina puede consultarse a A. M. Ikonen, “Política común de seguridad y defensa”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 9, (2º semestre 2005).

¹⁶ *Vid.* A. Cossío Capdevila y S. Alonso Rodríguez, “Análisis de la participación de la Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control”, en *Revista Española de Control Externo*, Tribunal de Cuentas, Vol. VII, núm. 19, (enero 2005). También F. Arteaga, “La seguridad Europea: OTAN y UE”, en AA.VV., *La gestión de la seguridad*, Op. Cit., pp. 261 y ss. Y el *Seminario Internacional: “Los Estados y las organizaciones*

Luego podemos observar como organizaciones internacionales de las que España es parte no solo han definido las operaciones de mantenimiento de la paz sino que tienen entre sus cometidos y su ya importante práctica de ejecución (Angola desde 1989, Namibia 1989-1990, Centroamérica desde 1989, en especial El Salvador y Guatemala, Camboya 1991 y 1993, antigua Yugoslavia 1992, Mozambique 1992-1994, Somalia 1992-1995 Georgia 1993, Haití 1993, Ruanda 1993-1995, Kosovo 1999, Timor Oriental 1999, sin olvidar otras muchas como las de Kuwait y Afganistán)¹⁷.

Por lo tanto, para nosotros estas misiones no deberían ser extrañas. Sin duda que no estaban en la cabeza del constituyente al redactar el artículo 8 de la Carta Magna y señalar las misiones que tendrían encomendadas las Fuerzas Armadas, pero como tantas otras cuestiones que tienen su origen en las normas internacionales pasan a formar parte de nuestro ordenamiento de acuerdo con las previsiones del artículo 96 de la CE, que como es de todos sabidos establece que *los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno*. Creo que a más abundamiento ese tipo de misiones también podrían engancharse con la declaración del Preámbulo de la Constitución cuando declara la voluntad de la Nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la tierra.

La nueva LO 5/2005 de la Defensa Nacional, como ya señalé en la introducción de este trabajo, se ocupa de forma especial de estas misiones de nuestras FAS en el exterior. Señala como desde finales del siglo XX nuestras Fuerzas Armadas vienen actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. Además, precisa cómo estas misiones no estaban recogidas en la normativa de Defensa vigente hasta esa fecha y como para que se puedan llevar a cabo con un adecuado funcionamiento de nuestros poderes políticos necesitaban de su desarrollo en la nueva ley de Defensa.

internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa”, Dirigido por F. Mariño Menéndez, Edit. Universidad Carlos III de Madrid y BOE, Madrid, 1995.

¹⁷ Sobre las misiones de paz desarrolladas por ONU puede consultarse la página www.un.org.spanish/peace/

Estas misiones con la LO 5/2005 de la Defensa Nacional han quedado mucho más clarificadas.

Primero, se reconoce que entre los fines de la política de Defensa de España está *contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España* (art. 2). Es cierto que, aunque reconociendo la importancia de la declaración, no aporta nada nuevo, puesto que esta contribución a la paz y seguridad internacional viene ya establecida en los Tratados, Acuerdos y Resoluciones de UN donde España es parte.

Segundo y de una gran importancia. El artículo 15 enumera las misiones de las FAS y lo hace en cuatro apartados que diferencian claramente entre misiones tradicionales recogidas expresamente en el artículo 8 de la CE y que recoge en el apartado primero; misiones que se contraen para la seguridad y de defensa de España y sus aliados en el marco de los tratados internacionales, que se regulan en el apartado segundo, y donde estarían las operaciones de mantenimiento de la paz; misiones de seguridad y bienestar de los ciudadanos en supuestos excepcionales y en colaboración con las Administraciones públicas, previstas en el apartado tercero; y misiones de evacuación de residentes españoles en el extranjero por situaciones de inestabilidad de ese país o grave riesgo para sus vidas o intereses, en el apartado cuarto. Misiones que tienen que ver con un concepto más extenso de Defensa vinculado a la Seguridad y que como estoy manteniendo es perfectamente integrable en la interpretación del artículo 8 de la CE.

El artículo 15 se tiene que interpretar en concordancia con el 16 que se ocupa de detallar las operaciones encomendadas a las FAS y en donde se incorporan otras de especial interés para España como es el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo, apartado c) y la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas, apartado d). La interpretación concordada de ambos preceptos sitúa a las FAS en misiones que trascienden el concepto clásico y restringido de Defensa Nacional y se compromete con el que señalábamos al inicio de este trabajo de unas FAS que participan en misiones de Defensa y Seguridad. De tal manera que, además de reaccionar ante agresiones internas o externas a la soberanía de España en sentido amplio del término, también podrán intervenir en

misiones internacionales que tengan como misión la preservación de la paz, o participar con los Cuerpos de Seguridad el Estado o Protección Civil contra situaciones que pongan en peligro seguridad¹⁸.

En cuanto a las misiones internacionales tenemos que decir que de las previsiones de ese artículo 15 de la nueva Ley de Defensa Nacional se desprende la voluntad del legislador de establecer un régimen jurídico distinto entre misiones de paz en el extranjero, que vienen comprometidas por nuestra participación en los Acuerdos y Tratados internacionales (UN, UE y OTAN), y aquellas que se tengan que realizar para preservar la soberanía e independencia de España y su integridad territorial.

Si nos fijamos con detenimiento el artículo 17 de la Ley de Defensa Nacional distingue entre operaciones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés general y otras operaciones. Es decir, que se está haciendo una “reserva de soberanía” para poder poner en marcha acciones militares en el exterior de defensa de España que no tengan que ver nada con las de mantenimiento de la paz. Misiones excepcionales que deberían estar cubiertas por el derecho de auto defensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y para las que el Gobierno no necesitaría pedir autorización del Congreso de los Diputados.

Por otro lado, estarían las operaciones en el exterior diseñadas y organizadas por organismos internacionales, que según la previsión del art. 15.2. son las de mantenimiento de la paz, de estabilidad y ayuda humanitaria, para las que el Gobierno debe realizar consultas previas y recabar la autorización del Congreso de los Diputados. Misiones que para poder realizarse deben cumplir una serie de condiciones previstas en el artículo 19 de la nueva Ley de Defensa Nacional: que se hagan a petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de ONU, o

¹⁸ Recientemente, en desarrollo de este artículo 16 c) de la Ley de 5/2005, se ha creado la Unidad Militar de Emergencia (UME) que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el Presidente del Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas (art. 1). Resolución de 19 de enero de 2006 de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad de Emergencias (UME). BOE de 20 de enero de 2006.

acordadas por otra organización internacional de la que España sea parte; que cumplan los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento de la paz y que sean conforme con la Carta de ONU y no contradigan el Derecho internacional¹⁹.

¿TIENEN ACOMODO LAS OPERACIONES DE PAZ EN EL EXTRAJERO EN EL MARCO DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS CONSTITUCIONALMENTE A LAS FUERZAS ARMADAS?

Para responder a esta pregunta desarrollaré mi argumento a partir de dos ideas base: la primera, que nos aclare cómo se han recogido las FAS en la constitución española de 1978; la segunda, cómo debemos entender constitucionalmente las misiones encomendadas a las FAS.

La regulación constitucional de las FAS está en el artículo 8 que dice que *Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del aire*; para a continuación, hacer referencia a sus funciones, *garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*, y finalizar señalando en el apartado segundo que las bases de su organización se regularán por Ley Orgánica y de conformidad con los principios de la Constitución.

Creo que éste reconocimiento constitucional, aunque a algunos les haya parecido escaso, es suficiente y sitúa la organización militar en una posición adecuada²⁰: aquella que indica que el desarrollo de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas se debe hacer mediante una Ley Orgánica de conformidad con la Constitución. Regulación que me parece

¹⁹ Desde 1988 han existido en España orientaciones para organizar las misiones de paz. Vid. "Orientaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz" (OR-7-001). Resolución del Ministro de Defensa núm. 513/00346/94, de 30 de diciembre de 1993.

²⁰ Para decirlo todo, también es cierto que a otros les pareció mucho, así en el debate constituyente se entabló una fuerte polémica sobre la oportunidad de constitucionalizar las FAS y sus funciones y, más aún, la conveniencia que fuera en el Título Preliminar. Baste recordar en el debate parlamentario las enmiendas presentadas por los Diputados Letamendía, Bandrés y Satrústeguí, y la réplica que recibieron de Herrero de Miñón y Manuel Fraga en distintos momentos de ese debate.

adecuada puesto que, para empezar, creo que sirve para pasar página del clásico y espero que superado debate entre el carácter institucional o administrativista de las Fuerzas Armadas²¹. No olvidemos que, como ha señalado Cotino Hueso, *el debate plantea al fin y al cabo la supremacía de la Constitución sobre las FAS y el Derecho militar*²².

Desde luego, el institucionalismo como recurso para sostener la existencia de un Derecho “de los cuarteles”, que da cobertura a una organización y un funcionamiento de la estructura militar que no se atiene a la constitución, los principios, valores, derechos y libertades en ella reconocidos, es inimaginable en un Estado democrático y de Derecho que se sustenta sobre la vinculatoriedad de todos los poderes públicos y ciudadanos a lo que establece su constitución y el resto del ordenamiento jurídico (9.1. CE) Ni tan siquiera creo que sea correcto utilizar la ubicación del precepto (Título Preliminar) para considerar a las FAS una institución básica del Estado²³.

²¹ Como suele ser habitual en los debates dogmáticos y de contenido marcadamente nominalistas la lista de autores que se adscriben a una u otra postura es muy extensa. Por todos, sirvan los siguientes ejemplos. Dentro del institucionalismo. M. Herrero de Miñón, “El Rey y las Fuerzas Armadas”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7, 1980. F. Trillo Figueroa, “Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española. (Esbozo de una construcción institucional)” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, 1979. Elorriaga Fernández. “El artículo 8 de la Constitución y la Institución Nacional de las FAS”, en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Volumen IV. J. M. García Labajo, “Reflexiones en torno a las bases de la organización militar”, en AAVV, *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*, Cuadernos de Estrategia 116, Ministerio de Defensa, 2002. F. Fernández Segado “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas”, en *Revista Española de Derecho Militar*, Núm. 67. Entre los partidarios del administrativismo. F. López Ramón, *La caracterización de las Fuerzas Armadas*, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. Mozo Seoane, “Las Fuerzas Armadas y su ordenamiento jurídico (una relectura del debate sobre el artículo 8 de la Constitución)”, en *Revista Española de Derecho Militar*, Núm. 65, 1995.

²² L. Cotino Hueso, “El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas”, en *Cuadernos y Debates*, 144, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 93.

²³ Muy al contrario, como ha señalado López Ramón el artículo 8 de la Constitución española de 1978 no proporciona, ni por su ubicación ni por su contenido, ningún elemento jurídico que justifique una posición autónoma de las Fuerzas Armadas. Antes al contrario el precepto establece importantes pautas limitativas. F. López Ramón, *La caracterización de las Fuerzas Armadas*, *Op. Cit.*, p. 352.

La tesis que habla del carácter administrativo de las FAS está representada en nuestra doctrina prestigiosamente por el profesor López Ramón, que la sostiene argumentado a partir del artículo 97 de la CE, por el cual “el Gobierno dirige... la Administración civil y militar”. Observa que de este precepto se deduce que existen dos grandes sectores de actuación de la administración sin que de ello se deduzcan dos administraciones, al contrario, del artículo 103 se desprende una idea unitaria de la Administración²⁴.

Esta es una tesis que tiene más acomodo que el institucionalismo en la Constitución; sin embargo, tampoco sería del todo correcta si con ella se quiere decir que sólo considerando el carácter Administrativo de las Fuerzas Armadas se garantiza su sujeción a la Constitución.

Hoy día creo que este es un debate superado. Las Fuerzas Armadas se integran en la organización General del Estado que conforma la Constitución. Se organizan de acuerdo con una normativa específica pero con pleno sometimiento y de conformidad al Texto Fundamental y sus principios (que determinan el modelo de Estado, 1.1, 9.3; que establecen como funcionan las Administraciones, 103 a 106 y que reconocen las especialidades de la FAS, subordinación y obediencia). Desarrollan sus actividades bajo la dirección del poder político y su organización administrativa que se despliega en el ámbito del Ministerio de Defensa. En esa línea el artículo 9 de la nueva Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece que el Ministerio de Defensa es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde la preparación, el desarrollo y la ejecución de la política de Defensa que determine el Gobierno²⁵.

²⁴ *Ibid.*, p. 377.

²⁵ Es cierto que el artículo 117.5 de la CE reconoce la Jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense como una especialidad de la unidad jurisdiccional, pero desde luego eso no puede ser utilizado para la no aplicación de todos los derechos procesales constitucionalmente reconocidos a toda persona incurso en un proceso judicial.

Tampoco genera problema alguno que el ejercicio de ciertos derechos fundamentales sometidos a reserva de ley para su ejercicio por parte de los miembros haya de hacer de acuerdo con sus previsiones legales específicas (Ordenanzas, o Ley Orgánica

Más allá de las condiciones en las que las FAS fueron constitucionalizadas, y el marco de autoorganización que se les ha conferido, lo que está claro es que nuestro Estado, como todo sistema democrático, lo que ha pretendido es ubicarlas en la organización de sus Poderes y Administración, para que de una vez por todas la organización militar forme parte del Estado democrático y de Derecho²⁶. Para ello, se ha reducido el espacio de autonomía funcional de la organización militar y sus funciones han sido trasladadas a órganos de decisión política. Hecho esto, la cuestión está en determinar como se ha realizado constitucional y legalmente la distribución de competencias en materia de administración militar y defensa entre los distintos órganos constitucionales que de ellas participan. Cuestión que tiene especial interés en estos momentos de entrada en vigor de la nueva Ley de Defensa Nacional y que desarrollaré más adelante.

Pues bien, si la plena integración de las Fuerzas Armadas en el sistema jurídico constitucional ha sido un asunto recurrente, no menos recurrente e importante está siendo el que se ha generado sobre las misiones que a dicha organización se le ha conferido. Debate que en los últimos años se han intensificado con la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales de mantenimiento de la paz que se presentan como una forma de dar respuesta al cambio espectacular que se ha producido en las nuevas amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional. Los nuevos peligros hacen necesario adaptar las capacidades operativas y las misiones que se le atribuyen a las Fuerzas Armadas y, al mismo tiempo, se hace imprescindible un trabajo de colaboración y cooperación con organismos internacionales y ejércitos de otros países. Desde el punto de vista constitucional, esas nuevas misiones necesitan de

correspondiente). En todo caso, como es obvio, esa regulación específica siempre ha de respetar el rango de la ley de desarrollo y el contenido esencial del derecho.

²⁶ Domínguez-Berrueta y otros señalan desde la consideración de las FAS como un “poder público” que su vinculación positiva a la Constitución hace que no se les pueda ver como un reducto autónomo que goce de especialidades y potestades inmanentes, con su propio mundo de valores y reglas de conducta, sino que dichos valores deben ser los reconocidos constitucionalmente y su actuar debe hallar justificación y fundamentación en el Texto Fundamental, donde el artículo 8 es tan sólo un precepto más. M. Domínguez-Berrueta de Juan y otros, *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas, Op. Cit.*, p. 103.

una detallada explicación que las hagan plenamente conformes con las previsiones del artículo 8 de la Constitución²⁷.

La doctrina está de acuerdo con que, después de veintisiete años, el artículo 8 de la CE necesita de una interpretación que vaya más allá del literal y los precedentes que dieron lugar a su enunciado²⁸. No se ha de olvidar que dicho artículo, aunque con algunos importantes cambios para hacerlo integrable a una constitución democrática, se parece mucho al artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 que decía: *Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizarán la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional. Como es sabido, el artículo octavo habla de preservar la soberanía, la independencia de España, la unidad territorial y el ordenamiento constitucional. Como decía, salvando la exclusión de las Fuerzas del Orden Público como cuerpo militar y el cambio de la referencia a la preservación de las instituciones por protección al ordenamiento constitucional, existen grandes semejanzas. Y, sin embargo, las cosas en materia de Defensa, como ya apunté en el punto primero de este trabajo, han cambiado mucho, tanto en la ubicación de las Fuerzas Armadas en España como en los compromisos adquiridos por nuestro país en defensa a nivel internacional y, con ello, la necesaria participación de nuestras Fuerzas Armadas.*

²⁷ El General Alonso Baquer hace una muy atinada precisión refiriéndose a las misiones de paz que desarrollan nuestras FAS, dice: *lo primero que tiene que tener claro es que nos referimos a misiones y no a atribuciones. No existe (...) un poder militar legitimado para atribuirse unas responsabilidades. Las responsabilidades, que sí existen, le llegan a las Fuerzas Armadas por la vía de la subordinación a los que sí es poder, por la vía del poder Ejecutivo sobre todo.* M. Alonso Baquer, "La política de defensa española y las operaciones de mantenimiento de la paz", en AA.VV. *Cultura de paz y medidas para garantizarla*, Coordinador Antonio Colomer Viadel, Editorial nomos, Madrid, 2001, p. 81.

²⁸ Por ejemplo, el profesor López Ramón cuando escribe su libro en 1987 se preocupa de estudiar las misiones encomendadas a las FAS e incorpora un apartado dedicado a funciones al margen del artículo 8.1 de la Constitución para hacer referencia a su participación en situaciones de calamidad, grave riesgo, necesidad pública etc... Es decir, misiones de Protección Civil. Pero aunque nuestro vínculo con organizaciones internacionales que podían demandarnos nuestra participación en misiones de paz dicho autor no cae en la cuenta de que nuestros ejércitos tuviesen que realizar estas misiones. F. López Ramón, *La caracterización de las Fuerzas Armadas*, Op. Cit., pp. 328 y ss.

Todo ello, sin entrar en el escaso valor que tiene la enumeración de alguna función, v.gr. garantizar *el ordenamiento constitucional*, cuando los únicos órganos encargados en un Estado democrático de Derecho de preservar el ordenamiento constitucional son el Parlamento y los Tribunales (en nuestro caso el Tribunal Constitucional)²⁹. La defensa del ordenamiento jurídico que hacen las Fuerzas Armadas no puede ser un poder autónomo sino una “reserva de fuerza” que se atribuye a los poderes civiles para su aplicación en casos excepcionales de peligro para el sistema y de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales³⁰. El artículo 97 de la CE reconoce que el Gobierno es el encargado de dirigir la política militar y la defensa del Estado. Es decir, las Fuerzas Armadas aparecen como un “poder-fuerza” de carácter instrumental al servicio del poder civil expresado aquí por el Ejecutivo. Como ha señalado el profesor López Ramón *las Fuerzas Armadas carecen de toda autonomía para decidir el cumplimiento concreto de sus misiones (...) y además ni tan siquiera, pueden negarse a cumplir la voluntad expresada por el órgano político al que corresponde el poder de disposición sobre ellas*³¹.

Pero como decía en líneas anteriores, las misiones que se encomiendan a las Fuerzas Armadas van más allá de la preservación de la soberanía e independencia y la unidad territorial de España. En la actualidad la Defensa y Seguridad nacional e internacional requieren de compromisos para todos y, en particular, de las Fuerzas Armadas, que

²⁹ En un Estado democrático con una constitución normativa que cuenta con un órgano de control de constitucionalidad de las leyes la pervivencia está asegurada, al menos formalmente, puesto que dicho órgano (TC) es el encargado de la conformidad del Derecho a la Constitución. Además, nuestros sistemas cuentan con instrumentos constitucionales extraordinarios para la defensa de la constitución: Ejecución estatal de competencias previstas en el 155 CE y las previsiones de los estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116 CE.

³⁰ Herrero de Miñón ha señalado que el supuesto de Anticonstitucionalidad máxima al que se refiere el artículo 8 no puede ser nunca interpretado en sentido material, sin en un sentido formal. Porque la constitucionalidad material corresponde, en su desarrollo a los poderes constituidos y en su interpretación última al Tribunal Constitucional. Si se da un supuesto de anticonstitucionalidad máxima debe entrar en juego el artículo 116 que prevé los estados de alarma, excepción y sitio. En este último podrá intervenir el Ejército pero siempre bajo mando del Gobierno y con los controles parlamentarios pertinentes. M. Herrero de Miñón, “Sobre el artículo 8 de la Constitución”, en *El País*, lunes 23 de enero de 2006.

³¹ F. López Ramón, *La caracterización de las Fuerzas Armadas*, Op. Cit., p. 326.

irremediablemente no se pueden quedar en la formulación literal del artículo 8 CE. Sin duda, que el sentido último de cuantas acciones de carácter nacional o internacional se encomienden a las Fuerzas Armadas debe tener como pretensión última garantizar lo establecido en el artículo 8, pero para ello se requieren contribuciones que hasta hace no mucho tiempo eran difíciles de imaginar, y que nos han llevado a repensar las previsiones de este precepto.

Esa ampliación de funciones tiene buena muestra en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 cuando dice *La presente Directiva tiene por objeto establecer las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales.*

Es decir, que la defensa de España conlleva también promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y para ello, evidentemente, la política militar debe prever las acciones militares de nuestros ejércitos fuera de nuestro territorio si así es preciso de acuerdo con las previsiones del Derecho Internacional. Mucho más si tenemos en cuenta que la Constitución en su preámbulo declara la voluntad de la Nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la tierra. Por ello, como ha señalado Pérez González, *la garantía de la soberanía e independencia y la defensa de la integridad territorial del Estado pueden exigir el despliegue de actividades con proyección exterior por parte de las Fuerzas Armadas, en el marco de una cooperación con otros Estados o en el seno de organizaciones internacionales, universales (Naciones Unidas) o regionales (OTAN, UEO, Unión Europea). Actividades cuya base jurídico-constitucional se encuentra no sólo en el citado artículo 8.1 (...) sino de otras disposiciones de la propia Constitución (artículos 63.3, 94.1 b, 96.1 y 97)*³². Con ello, lo que estamos haciendo, como hacía el Libro Blanco de la Defensa Nacional, es asociar la *política de defensa* con la *política exterior*, que es lo que corresponde con una

³² M. Pérez González, "Fundamentos jurídico-internacionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de Paz", en AA.VV (2002), *Op. Cit.*, p. 23. También es esa línea otros autores. F. López Ramón, "Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas", en AA.VV., *Homenaje al Profesor García de Enterría*, Tomo III, Edit. Civitas, Madrid, 1991. F. Fernández-Segado *Las Fuerzas Armadas. Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Dir. Oscar Alzaga Villamil, Editoriales Derecho Reunidas, Tomo I, Madrid, 1996.

estrategia que entiende la protección de los intereses nacionales en un contexto mundial³³.

Todo ello sin olvidar que esas misiones también cuentan con la cobertura en las Declaraciones de las Naciones Unidas y el retos de Tratados y Convenios de carácter regional que España ha suscrito y que de acuerdo con los artículos 94 y 96 de la CE vinculan a nuestro país. Como es sabido, la Carta de las Naciones Unidas prohíbe con carácter general el recurso a la fuerza (art. 2.4.). Pero también, dicha Carta reconoce la legítima defensa individual o colectiva de acuerdo con el derecho internacional y conforme a unas condiciones y circunstancias específicas (art 51). Finalmente, también las Naciones Unidas han reconocido la posibilidad de que bajo su mandato se lleven a cabo acciones militares en casos excepcionales y con acuerdo del Consejo de Seguridad (arts. 42 y 53)³⁴.

La reciente Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional va a cerrar la cuestión con el enunciado que da a los artículos primero y segundo. Para el artículo primero, el objeto de la Ley es establecer las bases de la organización militar conforme a los principios constitucionales. Y será el artículo segundo el que determine cuales son esos principios:

- Protección del conjunto de la sociedad española
- Defensa de la constitución, sus valores, principios e instituciones
- El pleno ejercicio de los derechos y libertades
- Garantizar la independencia e integridad territorial de España
- Contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacional en el marco de los compromisos internacionales contraídos por el reino de España.

³³ *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2000.

³⁴ Sobre ese sustento jurídico de estas misiones puede consultarse el trabajo del Teniente Coronel G. Zarranz Doméneche, "El estatuto jurídico de una fuerza de apoyo a la paz", en AA.VV., *Problemas actuales del Derecho Internacional Humanitario*, Editora Consuelo Ramón Chornet, Universidad de Valencia, 2001, pp. 95 y ss.

El enunciado de los fines de la política de defensa que hace el artículo 2 de la LO 5/2000 de Defensa Nacional presenta desde mi punto de vista dos cambios importantes: el primero, que frente a la formulación *espiritualista* del artículo 8 de la CE y el artículo 2 de la LODNOM de 1980 de defensa de *la unidad, soberanía e independencia de España* y la discutida *defensa de la constitución*, opta por una declaración más moderna y concreta de *protección del conjunto de la sociedad española, de los valores, principios e instituciones que la constitución consagra, del modelo de Estado y del ejercicio de los derechos y libertades*. El segundo, que introduce como objetivo de la política de defensa *contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España*. Declaración que, como ya he dicho, viene a reconocer una evidencia como es la participación de las FAS en operaciones de paz como una nueva misión de nuestras FAS³⁵. Misiones que ya se estaban desarrollando por las FAS desde hace más de década y media y que, a pesar de no tener un reconocimiento expreso en la legislación militar, tenían una perfecta cobertura legal con las previsiones de Derecho internacional³⁶. Sin embargo, de ello no podemos deducir que su regulación en el derecho interno fuera innecesario, como ha quedado demostrado con más de una polémica que se ha suscitado sobre misiones como la de Kosovo, Irak o Afganistán, donde quedaba pendiente de un desarrollo interno cuestiones como la autorización, el control y la definición de esas misiones, y que es lo que ha venido a

³⁵ Creo que aunque estas misiones tenían un perfecto encaje en nuestra legislación por antes apuntado como ha señalado Corrales Elizondo una normativa específica y expresa era conveniente para asegurar directrices generales e insuficiencias que se estaban planteando. A. Corrales Elizondo, "Introducción y presentación. El marco constitucional de las misiones de las Fuerzas Armadas", en AA.VV., *La política de seguridad de la Unión Europea*, Op. Cit., p. 17.

³⁶ España da un paso adelante para participar en misiones de paz en 1982 cuando el Ministro Pérez Llorca confirma la predisposición del Gobierno de España a participar en UNTAG que habían establecido las resoluciones 431 y 435 (1978) del Consejo de Seguridad que pretendían poner fin a los conflictos angoleño y namibio. Sin embargo, el hito en la participación española en estas misiones es el documento que el Presidente del Gobierno presenta al Parlamento el 23 de octubre de 1984, *Líneas generales de la política de defensa, paz y seguridad* (DSCD II Legislatura. Pleno, Sesión n. 157) que defenderá la participación española en el esfuerzo conjunto de la seguridad europea y su contribución a la cooperación internacional a favor de la resolución pacífica de los conflictos. Desde ese momento se empieza a participar en misiones como (Angola, UNAVEM I y II y MONUA; Namibia UNTAG; Mozambique ONUMOZ, etc.)

solventar la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional. También de este asunto tendré oportunidad abundar en el epígrafe final del trabajo.

MISIONES DE PAZ EN EL EXTRAJERO Y DIRECCIÓN POLÍTICA MILITAR Y DE DEFENSA

En la Constitución española no hay declaración alguna de la que se pueda conferir que el “poder militar” goza de una organización y actuación independiente. Muy al contrario, el poder militar queda subordinado al poder civil, en la mejor tradición liberal, cuando el artículo 97 dice que *el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado*. Poder civil que se ve reforzado con la atribución al Rey del mando supremo de las Fuerzas Armadas (62. h.) y a las Cortes Generales la potestad legislativa y de control de la política militar (66.2). Es lo que el profesor Blanco Valdés ha denominado “dirección política de la defensa” en sentido lato, que abarcaría no sólo la dirección de la política de defensa, sino también la de la política militar y el mando supremo de las Fuerzas Armadas³⁷.

Pese a que esa subordinación del poder militar al civil está perfectamente definida constitucionalmente, y la ley de defensa nacional de 1980 así lo reconocía además de establecer las competencias de cada uno de esos tres poderes, lo cierto es que a lo largo de estos veinticinco años fruto de los cambios y nuevas misiones de las FAS, así como la permanencia de unas Reales Ordenanzas aprobadas por una ley preconstitucional (Ley 85/1978, de 28 de diciembre) ha hecho necesaria una actualización y ordenación de las funciones que se confieren a cada uno de los órganos constitucionales que interviene en la conformación de las decisiones militares.

En este sentido la Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional es muy clara. Se organiza con un primer Título que se ocupa *De las atribuciones de los poderes del Estado*, en el que se reconocen las funciones que se confiere a cada uno de los tres órganos constitucionales que tienen competencias: al Rey, el mando supremo de las FAS; a las Cortes Generales,

³⁷ R. L. Blanco Valdés, *La ordenación constitucional de la Defensa*, Op. Cit., p. 118

de carácter legislativo, control y autorización; y al Ejecutivo, un detallado elenco de funciones atribuidas al Gobierno, al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa³⁸.

Sobre las operaciones de paz en el extranjero se ha planteado a lo largo de estos años un fuerte debate político en torno a si su autorización correspondía al Gobierno o al Parlamento. Veamos, en el marco de las competencias atribuidas a cada uno de estos órganos constitucionales, como ha resuelto el problema la Ley 5/2005 de la Defensa Nacional.

Las competencias de las Cortes Generales

La participación del Parlamento en la política de Defensa se ha sustanciado históricamente mediante un “fino” debate entre este poder y el Ejecutivo. Conflicto que expresa dos realidades bien distintas de cómo entender dicha política: por un lado la parlamentaria, que se manifiesta mediante la discusión entre distintas posiciones ideológicas y donde la difusión pública de esos debates y las decisiones tomadas son esenciales. Por otro, la del Ejecutivo, que muestra la vocación para programar y ejecutar políticas de seguridad con la reserva y secreto necesario para no facilitar el “trabajo” a los enemigos del Estado y su política de Defensa y Seguridad.

Esa disyuntiva está ya en el texto constitucional cuando el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado. Y quedó constatada en la LODNOM de 1980 cuando el artículo 6 establecía³⁹:

³⁸ Me sumo a las palabras del profesor Blanco Valdés cuando señala que la ordenación y la presentación de los distintos órganos constitucionales que tienen poder político sobre las FAS que aquí se hace no se corresponde con el protagonismo real que tienen sino con el criterio de presentación constitucional. Jefe del Estado, Cortes Generales y Ejecutivo. *Ibid.*, p. 118.

³⁹ Es digno de reseñar que el Proyecto de Ley que presentó el Gobierno para iniciar el trámite parlamentario de esta Ley no contaba con dicho artículo seis y, por tanto, obviaba las funciones parlamentarias en materia de Defensa. Cotino Hueso tomando las palabras de Julio Busquets en su libro *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, señala que eso fue porque se tomó un

Las Cortes Generales aprueban las leyes relativas a la defensa, los créditos presupuestarios correspondientes y ejercen el control de la acción del Gobierno y de la Administración Militar. Las Cortes Generales otorgan las autorizaciones previstas en el artículo 63.3 de la Constitución. Asimismo conceden la autorización previa para los tratados o convenios Internacionales de carácter militar, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución.

Las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo. Los efectivos totales de las Fuerzas Armadas y sus plantillas se ajustarán a las previsiones determinadas en las leyes especiales de dotación y a la Ley de Presupuestos, sin sobrepasar los límites que en ella se fijen.

Como ha señalado Blanco Valdés, este es un artículo que hace pocas aportaciones a las competencias de las Cortes Generales en materia de Defensa⁴⁰. En el primer párrafo, se limita a enumerar las competencias que ya tiene *ex constitutione*: función legislativa en materia de defensa, aprobar los presupuestos de defensa, control de la acción del Gobierno y la Administración Militar, autorización al Rey para declarar la guerra y hacer la paz, y la autorización al Gobierno para suscribir Convenios y Tratados del 94 de la CE.

En el párrafo segundo, parece que se crea una competencia nueva al decir que las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la misma y de los programas de armamento con las correspondientes inversiones; así como que las leyes especiales de dotación y la Ley de Presupuestos serán las que se han de ajustar las plantillas de las FAS. Sin embargo, como también señaló Blanco Valdés, esto no fue así puesto que los artículos 22 y 25 de la misma Ley venían a desmentir esta competencia al señalar, respectivamente, que la composición y dimensión de las FAS se derivaban del Plan Estratégico Conjunto (PEC), y que los efectivos totales de las FAS se ajustarán al Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC), que aprueba el Gobierno⁴¹.

viejo proyecto que había sido presentado a las Cortes de Franco en 1974. L. Cotino Hueso, "El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas", *Op. Cit.*, pp. 314-315.

⁴⁰ R. Blanco Valdés, *La ordenación constitucional de la Defensa*, *Op. Cit.*, pp. 138 y ss.

⁴¹ *Ibidem.*, p. 140.

La LO 5/2005 de Defensa Nacional regula las competencias de la Cortes Generales en el artículo 4, que cuenta con dos apartados.

El primero, recoge las competencias ya previstas en el artículo 6 de la LODNOM de 1980, con el cuidado de no entrar en la mención expresa a que se debía debatir los programas de armamento con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo, y la determinación de los máximos de los efectivos totales de las FAS, que se había demostrado de imposible aplicación puesto que eran materias que quedaban bajo la función de dirección política encomendada al Ejecutivo.

El segundo si que incorpora una nueva aportación para las competencias parlamentarias.

En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Apartado segundo del artículo cuatro que se ha de interpretar en concordancia con las previsiones del artículo 17 de la misma Ley que hace una acotación de las misiones que requieren de *consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados*. Todas aquellas que se desarrollen en el exterior y que no estén *directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional*. El mencionado artículo establece también un procedimiento de urgencia (17.2) y otro de máxima urgencia (17.3) para cuando las circunstancias requirieran una participación de España en esas acciones de forma rápida o inmediata. Además, el artículo 19 señala que dichas misiones en el exterior deben cumplir ciertas condiciones para poder realizarse: que se hagan con petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forme parte, Unión Europea o la OTAN en el marco de sus competencias. Que cumplan los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, y que sean conforme a la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional suscrito por España.

Sin duda que la mención en el artículo 17.1 a la defensa de España o el interés nacional como supuestos en los que no se requiere que el Gobierno recabe la autorización del Congreso de los Diputados va a ser motivo de debate y necesaria interpretación⁴². Desde mi punto de vista, de esta forma lo que se pretende es diferenciar entre lo que en Derecho internacional se están denominando misiones de paz, que en los Acuerdos Petersberg serían todas aquellas que tienen fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento o preservación de la paz, de aquellas otras que se pongan en marcha para hacer frente a una contingencia que ponga en peligro y de forma directa la paz, la seguridad, la soberanía o la integridad territorial de España. En la historia reciente de las intervenciones militares de las FAS, la participación en Kosovo, Afganistán, Haití o el Salvador se encuadrarían entre las primeras y, por tanto, necesitarían de autorización previa. Por el contrario, la intervención en la crisis del islote de Perejil se encuadraría en el segundo supuesto y, puesto que estamos ante la defensa de la integridad territorial de España, no necesitaría de autorización previa. Es cierto que el islote Perejil es territorio español y, por tanto, esa acción no suponía el envío de tropas fuera de nuestro país, pero podrían imaginarse acciones militares que se desarrollen fuera de nuestro territorio y que por tener esa finalidad no necesitarían de autorización parlamentaria⁴³.

Como señalaba más arriba, la intervención del Congreso de los Diputados autorizando las operaciones en el exterior de nuestras FAS es una competencia atribuida al Parlamento sobre la que no ha faltado quien ha cuestionado su constitucionalidad. El planteamiento de los que así han argumentado ha sido que ha producido una supuesta “invasión” del Parlamento de las competencias del Ejecutivo. No se debe olvidar que el artículo 97 CE establece que el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado. Es decir, es al Gobierno a quien le corresponde *ex constitutione* decidir sobre la política militar y de defensa y quien debe tomar

⁴² La necesidad de autorización por parte del Congreso de los Diputados para el envío de tropas en operaciones de paz ya había preocupado a la doctrina antes de iniciarse el proceso de aprobación de la Ley 5/2005 de la Defensa Nacional, sin embargo, esa doctrina nunca se planteó que así tuviese que ser salvo que estuviésemos en supuestos de modificación de tratados o normas legales. Vid. A. J. Iglesias Velasco, (2003), *Op. Cit.*, pp. 265 y ss.

⁴³ Sería el caso de una acción militar que tuvieran que desarrollar nuestros ejércitos para neutralizar una situación de agresión armada por alguno de nuestros vecinos.

la decisiones más adecuadas para la protección del Estado. Esta es una tesis que no comparto y que paso a explicar en el siguiente apartado.

El Gobierno y la dirección de la defensa del Estado

Sin duda que de los tres órganos constitucionales que participan de competencias en materia de Defensa las del Ejecutivo son las más relevantes. El Constituyente así lo quiso cuando en el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección y ejecución de la defensa del Estado y la dirección de la Administración militar.

Hay que empezar recordando que aunque ese artículo 97 de la CE deja bien claro desde el principio la subordinación militar al poder civil, tienen que pasar años hasta que con diferentes reformas de la LODNOM de 1980 realizadas en la etapa 82 al 86 el Gobierno asuma de forma efectiva las riendas de las FAS. Como se recordará, tendrá gran importancia la reforma de la Ley de Defensa de 1984 que va a fortalecer el poder político del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa. No menos relevancia tuvo el RD 135/1984, de 25 de enero, que transforma la Junta de Defensa Nacional y la Junta de Jefes de Estado Mayor con grandes poderes de dirección militar hasta ese momento en órganos asesores y consultivos del Presidente y el Ministro, además de crearse la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como principal colaborador del Ministro de Defensa.

La novedad en cuanto a las competencias del Ejecutivo de la LO 5/2005 está, desde mi punto de vista, en dos cuestiones: la primera, que ha clarificado las funciones atribuidas al Gobierno, Presidente del Gobierno y Ministro de Defensa y ha mejorado las condiciones en las que son desempeñadas, sobre todo las del Presidente, creando el Consejo de Defensa Nacional; la segunda, que ha atribuido al Gobierno la competencia de **acordar** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional pero ha dejado en manos del Congreso de los Diputados al **autorización**.

En cuanto a las funciones de cada uno de los órganos del Ejecutivo, como decía, lo más relevante de ésta Ley es la clarificación de las competencias del Presidente del Gobierno y el Ministro de Defensa.

Al primero, le corresponde la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, así como la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza (art. 61 LODN). Por supuesto, en el marco de la política de defensa es quién se encarga de formular la Directiva de Defensa Nacional, definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégico, la aplicación de esos objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerza Armadas, ordenar las misiones de éstas, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente. Para todo ello, el Presidente del Gobierno cuenta con el asesoramiento de un nuevo órgano: el Consejo de Defensa Nacional, que según las previsiones del artículo 8 de la LODN *es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa.*

Al segundo, le corresponde el desarrollo y la ejecución de la política de defensa (7.1. LODN). Para ello, actúa asistiendo al Presidente del Gobierno en la dirección estratégica, dirige la actuación de las Fuerza Armadas bajo la dirección del Presidente, determina y ejecuta la política militar y dirige como miembro del Gobierno, la Administración militar de acuerdo con lo que disponga el Consejo de Ministros, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente.

En cuanto a que es al Gobierno al que se atribuye la competencia para acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Como ya señalaba en el apartado anterior, este es un asunto que generó cierta discusión en el trámite parlamentario de la Ley referida, puesto que la regulación resultante, el Gobierno *acuerda* y el Congreso de los Diputados *autoriza* la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, se ha visto por algunos como una invasión del Parlamento de una competencia que está atribuida exclusivamente al Gobierno⁴⁴. Creo que no es así. En primer lugar, los

⁴⁴ El Proyecto de Ley que presentó el Gobierno ante el Congreso de los Diputados presentaba este asunto de una forma sustancialmente distinta. El artículo 4 establecía que era el Gobierno quién debía **acordar** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Por su parte, el artículo 3 en su apartado 2. b) confería al Congreso de los Diputados el **examen** con carácter previo la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Es decir, el trámite parlamentario sirvió para reforzar la intervención del Parlamento, que pasó de conocer la iniciativa a autorizarla. Boletín Oficial de las Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. 31 de marzo de 2005. Núm. 31.1. 131/000031-

artículos 4 y 5, donde se establece este reparto de funciones entre el Parlamento y el Gobierno, se deben interpretar en concordancia con el artículo 17 que distingue entre operaciones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España y aquellas que no lo estén. En las segundas es donde entran en juego las previsiones de los artículos 4 y 5 y hay acuerdo del Gobierno y autorización del Parlamento, en las primeras el Gobierno podrá actuar directamente sin la necesidad de consulta previa y autorización del Parlamento. Evidentemente esta distinción puede llevarnos a equívocos. Podría llegarse a pensar que el legislador ha querido diferenciar entre misiones de Defensa Nacional y misiones que realizan las FAS en el extranjero para cumplir nuestros compromisos internacionales, una especie de “misiones de relaciones internacionales de carácter militar”.

En coherencia con lo que apuntaba al inicio de este trabajo no puedo estar de acuerdo con esa tesis. Todas las misiones que despliegan nuestras FAS tienen un valor estratégico para garantizar la Seguridad y la Defensa de nuestro país, por ello, son perfectamente reconocibles con las previsiones del artículo 8 de la CE; lo que sucede es que el legislador ha querido establecer un régimen jurídico de aprobación y control distinto para unas y otras. Para las misiones en el extranjero que se deduzcan de nuestros compromisos internacionales, conocimiento y autorización del Congreso de los Diputados, para el resto de las operaciones que esté directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional inmediato sin la necesidad de esa consulta previa y autorización.

Por otro lado, no debemos de perder de vista que lo que hace el Gobierno es pedir autorización, pero quién acuerda la participación y como se va a organizar y desarrollar dicha actuación militar en el extranjero es el Consejo de Ministros. El artículo 97 de la CE reconoce al Gobierno la dirección de la política militar, y ello supone que es él quién organiza y determina esa política pero nada impide que el Parlamento que, además expresa la soberanía nacional, se pueda pronunciar autorizando su puesta en marcha. Es una opción que de acuerdo con las previsiones constitucionales queda a disposición del Legislador y que es de una u otra manera en función de su criterio.

De todo ello podemos concluir que el Legislador del 2005 en una hábil maniobra, que además tiene una gran importancia, ha distinguido

entre las misiones de defensa encomendadas a las FAS para preservar los objetivos tradicionales del artículo 8 de la CE⁴⁵; y las nuevas misiones encomendadas a nuestros ejércitos, resultantes de la nueva realidad y del derecho internacional. De esta manera, esas nuevas acciones militares cuando se tengan que realizar han de contar con intervención previa del Congreso de los Diputados, por el contrario, en las acciones tradicionales para preservar la soberanía e independencia de España y la defensa de su integridad territorial el Gobierno seguirá actuando desde la libre disposición que le confiere el artículo 97 de la CE.

RESUMEN

El resumen de este trabajo deben traer a esta última página las respuestas a las preguntas que nos hacíamos al inicio.

- ¿En estos últimos años ha cambiado el concepto de Defensa Nacional? Parece claro que si, puesto que los cambios que se han dado en el mundo en estos años requieren de una política de defensa mucho más “abierta” que se despliegue más allá de política militar tradicional y acoja un concepto de seguridad y defensa compartido con nuestros socios y aliados internacionales.
- ¿Qué se entiende por operaciones de paz? Aunque no existe una definición oficial de la ONU sobre qué son las operaciones de paz he tomado la del Informe Brahimi (agosto 2000) que las califica como el *despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones.* Que en la

⁴⁵ Misiones que de interpretar a sensu contrario el artículo 19 se definen como “misiones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España o de interés nacional.”.

UE desde la aprobación del TUE también se han desarrollado con la denominación de *Misiones Pertesberg*.

Como decía en líneas anteriores son misiones que encajan en las previsiones que el artículo 8 de la CE encomienda a las FAS para garantizar la seguridad y la defensa de nuestro país. Que se realizan para desarrollar las políticas de cooperación diseñadas por organizaciones internacionales de seguridad y defensa de las que forma parte España y que, además de las previsiones del artículo 8 CE, tienen acomodo en nuestro Texto Fundamental por las previsiones de los artículos (94.1.b, 96.1 y 97).

- ¿Cómo encajar las nuevas misiones encomendadas a las FAS en la atribución de competencias que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y al Gobierno? Como hemos visto los artículos 4 y 5 de la nueva LODN establecen que el Gobierno **acuerda** y el Congreso de los Diputados **autoriza** la participación de las FAS en las misiones fuera de nuestro territorio. Estos artículos se deben interpretar en concordancia con el artículo 17.1 de la misma Ley, que distingue entre operaciones en el exterior que afecten directamente a la soberanía de España y aquellas que se hagan en cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales. Para las primeras no hace falta autorización del Congreso de los Diputados, para las segundas. Unas y otras son operaciones militares que contribuye a la seguridad y defensa de España y por ello encajan perfectamente en el artículo 8 de la CE. Sin embargo, el Legislador ha querido que en las acciones militares fruto de obligaciones internacionales las autorice el Parlamento, y en las que se puedan dar como respuesta ante un peligro al Estado o la soberanía se mantenga la capacidad de decisión plena del Gobierno. Estamos, por tanto, ante una reserva estratégica para situaciones de peligro directo a los intereses españoles.

8. España y el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad

Enrique Vega Fernández

INTRODUCCIÓN

Desde que la estructura de poder de la sociedad internacional cambió significativa y drásticamente en el periodo de los años 1989 a 1991, coincidiendo con el comienzo de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones multinacionales, los gobiernos españoles se han visto enfrentados en diversos momentos a la tesitura de autorizar la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones multinacionales fuera del territorio nacional que implicaban, o podían implicar, el uso de la fuerza o de autorizar la utilización por fuerzas armadas aliadas de instalaciones militares españolas para operaciones que implicaban, o podían implicar, asimismo, el uso de la fuerza.

En la mayoría de estas ocasiones, este previsible uso de la fuerza estaba respaldado por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que lo autorizaba expresamente. Resolución que, en consecuencia, lo legalizaba, al ser el Consejo de Seguridad el órgano al que

la Carta de las Naciones Unidas, virtual constitución o ley de leyes del Derecho internacional actual, asigna de forma específica y exclusiva la facultad de poder decidir «*la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*» en casos «*de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*» que no supongan «*el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado*» de cualquiera de los Estados miembros de las Naciones Unidas¹.

Sin embargo, en los casos concretos del largo conflicto iraquí y de la crisis de la provincia yugoslava de Kosovo entre el 24 de marzo y el 10 de junio de 1999, el gobierno de España tuvo que justificar, en diversos momentos, por qué usaba, o facilitaba que se usara, la fuerza, a pesar de no existir una autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El objeto de este trabajo es, precisamente, analizar las razones aducidas por las diferentes fuerzas parlamentarias españolas en sus debates en el Congreso de los Diputados para justificar, o por el contrario criticar, esta autorización nacional, con el objetivo último de intentar determinar si puede hablarse de algún tipo de “doctrina” española para el uso de la fuerza sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito de las relaciones internacionales. Aunque sea algún tipo de “doctrina” implícita, no necesariamente escrita ni normativizada, sino consuetudinariamente impuesta a través de las decisiones gubernamentales tomadas con ocasión de los citados conflictos armados (iraquí y kosovar).

En el caso de Irak, las actuaciones armadas sin autorización expresa del Consejo de Seguridad se inician con el establecimiento por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia de dos “zonas de exclusión aérea” en el norte del país (al norte del paralelo 36 concretamente) a partir del 6 de abril de 1991 y en el sur (concretamente al sur del paralelo 32 y posteriormente del 33) a partir del 26 de agosto de 1992².

¹ Carta de las Naciones Unidas, capítulos VII y VIII.

² Francia se retiró de la zona de exclusión aérea norte en 1996, coincidiendo con la extensión al paralelo 33 de la sur, y de ésta en 1998, por desacuerdo con la Operación Zorro del Desierto.

En estas dos zonas, que abarcaban más de la mitad del territorio, Irak tenía prohibido no sólo los vuelos sino asimismo la actividad de su defensa antiaérea, por lo que cualquier actividad de la misma, aunque solamente fuera iluminando con sus radares los aviones que la vigilaban y sobrevolaban, era motivo de ataques aéreos sobre objetivos iraquíes. Ataques que con el tiempo se generalizaron con otras justificaciones y que en alguna ocasión exigieron el apoyo logístico de las bases aéreas hispanonorteamericanas de utilización conjunta situadas en territorio español, para cuyo uso es preceptivo la autorización expresa de España, que, así, participaba, aunque fuera de forma indirecta, en los ataques, haciéndose, por tanto, corresponsable de los mismos.

Un caso especial de estas dos circunstancias fue la Operación Zorro del Desierto llevada a cabo entre el 17 y el 21 de diciembre de 1998 por las fuerzas aéreas norteamericana y británica, para la que las primeras solicitaron, y obtuvieron, autorización para el uso de las citadas bases de utilización conjunta.

Finalmente, este largo conflicto desembocará en la conocida como Guerra de Irak, que se inicia el 20 de marzo de 2003, con la invasión, y posterior ocupación, de Irak por una Coalición encabezada, dirigida y fundamentalmente protagonizada por Estados Unidos, a la que España apoyará política y militarmente, autorizando, una vez más, el uso de las bases aéreas hispanonorteamericanas y enviando algunas unidades militares a territorio iraquí.

En el caso de la crisis de Kosovo fue la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la que, en la madrugada del 24 de marzo de 1999, iniciará, sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, al que se acusará “de estar bloqueado”, tres meses de bombardeos sobre la República Federal Yugoslava en nombre de *«la situación humanitaria de emergencia que se está dando en Kosovo»* y de la *«negativa del Gobierno de la República Federal Yugoslava a atender los llamamientos de la comunidad internacional»*³. Bombardeos en los que participará el Ejército del Aire español.

³ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 528, páginas 15122, 15123 y 19238.

En todos estos casos, el gobierno español del momento tuvo que justificar, especialmente ante las Cortes españolas, el porqué de su apoyo o participación en esta utilización de la fuerza contra países soberanos. Como posteriormente el gobierno salido de las elecciones de marzo de 2003 tuvo que explicar las razones por las que retiraba su apoyo y participación militar a la ocupación de Irak por la Coalición militar encabezada por Estados Unidos.

LA OPERACIÓN ZORRO DEL DESIERTO

Los argumentos

Una primera aproximación a la postura gubernamental española de apoyo, material y no sólo político, al uso de la fuerza sin autorización expresa del Consejo de Seguridad con ocasión de la Operación Zorro del Desierto llevada a cabo contra Irak por Estados Unidos y el Reino Unido durante los días 17 al 21 de diciembre de 1998, la podemos encontrar en la comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados del ministro de Asuntos Exteriores don Abel Matutes en la tarde del 17 de diciembre de 1998, es decir, en la tarde siguiente a la madrugada en que las fuerzas aéreas de Estados Unidos y el Reino Unido desencadenaron los ataques aéreos sobre objetivos terrestres situados en el interior de Irak.

En su intervención, el ministro justifica el apoyo español basándose en dos tipos de argumentos. Primero, que «*en la interpretación de los beligerantes*»⁴, Estados Unidos y el Reino Unido, en este caso, la Resolución 687 (1991), que marca el final de la Guerra del Golfo, no establece un fin de las hostilidades, sino solamente un alto el fuego condicionado a que Irak cumpla una serie de condiciones, entre ellas, «*remover o inutilizar, bajo supervisión internacional, todas las armas químicas y biológicas (...) y todos los misiles de alcance superior a 150 kilómetros ...*»⁵. Al no

⁴ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17358 y siguientes.

⁵ Resolución 687 (1991), párrafo 8, www.un.org/spanish/documents/scres.

estar Irak cumpliendo con estas condiciones, *«los beligerantes interpretan»*⁶ que el alto el fuego establecido por la Resolución 687 (1991) no tiene porqué considerarse en vigor y, en consecuencia, el uso de la fuerza está legitimado por las resoluciones del Consejo de Seguridad, precisamente porque Irak no las cumple.

Así, según el Gobierno español, existe una posible causa para el uso de la fuerza contra un país soberano: el incumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad; y una justificación para el uso de esa fuerza cuando no la ha autorizado expresamente el Consejo de Seguridad: la interpretación unilateral (*«en la interpretación de los beligerantes»*) de que esa autorización ya existe en función de resoluciones anteriores.

Segundo, el apoyo español está justificado porque *«una vez abierto el conflicto, España, como es lógico y como ha sido norma de conducta del Gobierno español, se ha solidarizado con sus aliados»*⁷ (Estados Unidos y el Reino Unido son aliados en la OTAN y, además, Estados Unidos lo es a través de los sucesivos Convenios bilaterales de Cooperación para la Defensa) y porque *«es, como sus señorías saben, la posición inmensamente mayoritaria de nuestros socios y aliados»*⁸.

«Interpretación de los beligerantes» que, aparte de no ser unánime en el Consejo de Seguridad, será contestada por otros grupos parlamentarios españoles, para quienes la acción aérea armada sobre Irak carece de cualquier tipo de respaldo del Consejo de Seguridad:

«[Un] requisito que debe adoptar una acción sancionadora es el respeto al procedimiento y en particular que su adopción corresponda al órgano competente. Entendemos, señor ministro, que ésta es una decisión que ha sido adoptada unilateralmente por esos gobiernos (el norteamericano y el británico), que no pueden por ellos mismos interpretar anteriores resoluciones del Consejo de Seguridad prescindiendo absolutamente de la voluntad, del conocimiento, de la

⁶ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17358 y siguientes.

⁷ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17359.

⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17358 y siguientes.

deliberación y de la decisión del propio Consejo de Seguridad, a espaldas del cual se ha actuado y al que voluntariamente se ha marginado»⁹.

Unilateralidad que el ministro señor Matutes acepta en su contestación, sin que ello sea óbice para seguir pensando que la acción “está revestida de suficiente legalidad”:

«Es cierto que se trata de una acción unilateral (...) Son muchos los países, que se caracterizan por su respeto a la legalidad, que entienden que, al no haberse producido armisticio, acuerdo de paz, sino solamente alto el fuego en la medida en que se cumplieran unas condiciones (...) interpretan que esa legalidad está cubierta »¹⁰.

Tres meses más tarde, el 10 de marzo de 1999, el ministro de Defensa, señor Serra Rexach, comparecerá ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para responder a una serie de preguntas planteadas sobre el mismo tema.

Durante esta sesión, el ministro señor Serra comienza indicando¹¹ que *«la postura del Gobierno español relativa al ataque angloamericano sobre Irak»* ya fue expuesta por el ministro de Asuntos Exteriores en su día (el 17 de diciembre de 1998, según hemos visto), siendo la razón o causa de los ataques, el ya mencionado incumplimiento por parte de Irak de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la labor de los equipos de inspección de armamento de Irak. Causa que matizará en otro momento¹² añadiendo que *«no basta el incumplimiento de una resolución de Naciones Unidas para el uso de la fuerza, sino cuando a eso se suma el que haya una amenaza, no potencial, sino real contra vecinos y contra la propia población»*. Pero que asimismo reforzará, afirmando que para que las gestiones diplomáticas den su fruto, muchas veces es necesario, y esta vez lo era, que el Gobierno de Bagdad percibiera la firme voluntad de que el resto

⁹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17362 y siguientes.

¹⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17372.

¹¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18651.

¹² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18656.

de los países estaban decididos a que las resoluciones del Consejo de Seguridad se cumplieran empleando, si era necesario y en último extremo, la fuerza. Es decir, añade una nueva condición para que el uso de la fuerza este legitimado: que sea en último extremo, es decir, el último recurso.

Postura que el Gobierno español mantiene en conformidad con sus responsabilidades ante la comunidad internacional y, especialmente, en solidaridad con sus aliados.

Pero será más tarde, en el turno de réplicas, cuando el ministro señor Serra aporte una nueva idea que puede ayudar a comprender el concepto gubernamental del uso de la fuerza en el actual contexto internacional. En efecto, en contestación al comentario de un diputado, según el cual¹³

«la civilización, desde el año 1948 hasta ese momento, supo ponerse de acuerdo, después de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, en la necesidad de regular el uso de la fuerza a través del desarrollo de la Carta de las Naciones Unidas y todas las grandes potencias se pusieron de acuerdo para determinar y situar en el Consejo de Seguridad el organismo que permitiera la autorización o no del uso de la fuerza»,

El ministro comenta que¹⁴

«1948, curiosa fecha para empezar la civilización, cuando los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, entre otros la Unión Soviética, crearon un sistema institucional de resultados de la guerra, que refleja poco la realidad después de que ha terminado la Guerra Fría».

Contestación con la que parece referirse a lo que por entonces se empezaba a llamar la teoría del “nuevo realismo político”, según la cual, si por “realismo político”, las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial establecieron una legalidad internacional y unas instituciones internacionales acordes con sus intereses –de las que los cinco miembros

¹³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18651.

¹⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18653.

permanentes del Consejo de Seguridad con derecho a veto serían la mejor expresión-válidas para el periodo que entonces se inauguraba e instituía, la Guerra Fría, por “realismo político”, las nuevas potencias vencedoras de la Guerra Fría, Estados Unidos, la OTAN y el mundo llamado occidental en general, tendrían también la facultad de establecer la nueva legitimidad internacional, transformándose así la solidaridad con estas nuevas autoridades en prioritaria respecto al viejo derecho internacional encarnado por las viejas instituciones, entre ellas el bloqueo, por las potencias perdedoras de la Guerra Fría, Rusia y China, Consejo de Seguridad, en una materialización de lo que la diputada Rivadulla Gracia dijo, a lo largo de la misma sesión, que el propio ministro le había contestado en una anterior pero próxima interpelación: que «*el derecho internacional se va haciendo día a día*»

El primer esbozo de la doctrina

En función, por tanto, de cuanto hemos visto, puede decirse que, frente al hecho consumado de los ataques aéreos angloamericanos sobre Irak, para los que España concedió a Estados Unidos facilidades logísticas en las Bases Aéreas de Rota y Morón de la Frontera, a través de una autorización indefinida de tres meses de duración (14 de noviembre de 1998 a 14 de febrero d 1999), el Gobierno español establece un primer esbozo de doctrina para el uso de la fuerza, según la cual:

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad es legítimo cuando así es considerado por beligerantes que son potencias vencedoras de la Guerra Fría, en función de cuyos valores e intereses se ha construido el nuevo orden internacional
- Con los que España tiene la obligación de solidarizarse por ser sus aliados y por considerarlos países «*que se caracterizan por su respeto a la legalidad*».
- Cuando estos beligerantes interpreten que esta utilización de la fuerza se está haciendo como último recurso, es decir, en último extremo.
- Y cuando interpreten, asimismo, que la causa concreta por la que se desencadena la fuerza es una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

- Como en este caso Estados Unidos y el Reino Unido interpretaron que lo era el incumplimiento por parte de Irak de determinadas resoluciones del Consejo de Seguridad, suponiendo una amenaza real contra los Estados vecinos y contra la propia población iraquí.

LA CRISIS DE KOSOVO

Los argumentos

Este primer esbozo de doctrina española sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se confirmará y consolidará –aunque quizás con una importante reducción– unos meses más tarde, en marzo de 1999, con ocasión de la crisis de Kosovo y de la intervención armada de la OTAN, con participación española, en la República Federal Yugoslava.

Uso de la fuerza y participación nacional que, en términos generales, apoyarán y con las que estarán de acuerdo la mayoría de las fuerzas parlamentarias españolas, principalmente los dos grandes partidos con posibilidades de gobernar, el Partido Popular (PP), en el poder en el momento de la crisis, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), principal partido de la oposición, lo que, en cierta forma, permite hablar de una auténtica postura o doctrina española.

En este caso, el punto de vista español puede considerarse sintetizado en dos diferentes intervenciones de su ministro de Asuntos Exteriores, señor Matutes; una, la primera, el 6 de octubre de 1998, con bastante antelación, casi seis meses, al desencadenamiento de los ataques, lo que de alguna forma garantiza la premeditación y consciencia de la postura española y descarta la posibilidad de que ésta pudiera haber sido impuesta por los acontecimientos y los hechos consumados (como en el caso de Irak en diciembre de 1998); y, la segunda, el 6 de abril de 1999, cuando los ataques aéreos estaban ya en su pleno apogeo, confirmándose así la doctrina en la teoría y en la práctica.

En efecto, el 6 de octubre, el ministro alegaba que:

«siendo poco probable que el Consejo de Seguridad pueda llegar a autorizar expresamente el uso de la fuerza en este caso, cabe preguntarse si no estamos ante una situación excepcional que obligue moralmente a la comunidad internacional a actuar»

«Si persiste la situación de bloqueo en el Consejo de Seguridad, lo que impediría la autorización formal del uso de la fuerza, y si además se da el necesario consenso en la Alianza Atlántica, tenemos que considerar la posibilidad de considerar legitimado el uso de la fuerza por parte de la OTAN en Kosovo como último recurso y con carácter, sin duda, excepcional»¹⁵.

Alegación que ratificará, ya iniciados los bombardeos, el 6 de abril:

«el uso de la fuerza por parte de la OTAN puede considerarse legítimo porque se han dado las tres condiciones: primera, una situación humanitaria de emergencia; segunda, la negativa del gobierno de la República Federal de Yugoslavia a poner fin a sus acciones represivas, y, tercera una situación de bloqueo en el seno del Consejo de Seguridad por la negativa de algunos de sus miembros permanentes a utilizar o autorizar el uso de la fuerza (...) en estas condiciones el uso de la fuerza podía considerarse legitimado, siempre como último recurso y de modo excepcional»¹⁶

Es decir, según el ministro, cuando se dé una «situación excepcional», que en este caso sería la persistencia de una situación de emergencia humanitaria, y el Consejo de Seguridad no pueda o no quiera autorizar el uso de la fuerza para resolverla, “la comunidad internacional tiene la obligación moral de actuar, siempre que se dé el necesario consenso en la Alianza Atlántica” y las dos siguientes condiciones:

- Que sea como último recurso, que ya vimos en la anterior formulación.
- Que sea con carácter excepcional, que aparece como una condición de nuevo cuño.

¹⁵ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 528, páginas 15212 y 15213.

¹⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 662, página 19238.

Si comparamos estos argumentos con los utilizados con ocasión de la crisis iraquí analizada en el epígrafe anterior, vemos que se vuelven a utilizar los de la seguridad humana («amenaza real contra su propia población» en el caso de Irak y «situación humanitaria de emergencia» y «acciones represivas del Gobierno de la República Federal Yugoslava» en el caso de Kosovo); el del incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad; y el de la amenaza a la paz y seguridad internacionales; mientras que aparece un nuevo parámetro no utilizado con anterioridad: la parálisis del Consejo de Seguridad «por la negativa de algunos [en clara alusión, sin nombrarlas, de Rusia y China] de sus miembros permanentes» «a utilizar o autorizar el uso de la fuerza».

El Gobierno español no niega de forma absoluta, como no podía ser menos, la vigencia del actual Derecho internacional convencional, es decir, establecido, escrito y universalmente aceptado según el cual solamente el Consejo de Seguridad tiene la facultad de decidir el uso de la fuerza¹⁷, como nos recuerda el señor Matutes:

«España siempre ha mantenido que todo uso internacional de la fuerza debe ser, en circunstancias normales y salvo las situaciones de legítima defensa, autorizado previamente por el Consejo de Seguridad. El respeto a este principio constituye un elemento fundamental del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»¹⁸

Pero sí parece negarla cuando no dándose esas «circunstancias normales» a las que alude el ministro, el Consejo de Seguridad no toma las medidas que consideran adecuadas los beligerantes, es decir, no autoriza el uso de la fuerza, en cuyo caso la legitimidad que en «circunstancias normales» tienen las decisiones del Consejo de Seguridad es sustituida por la legitimidad que concede «la obligación moral de la comunidad internacional expresada en el necesario consenso de la Alianza Atlántica», «que actúa en consonancia con los principios de la Carta de las Naciones Unidas»:

¹⁷ Artículos 39 del capítulo VII y 53 del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 19212.

«La experiencia ha demostrado que en ocasiones el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no ha podido actuar con la celeridad que exigen algunos conflictos. Ello hace que la OTAN tenga una responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir en estos casos para evitar que una crisis adquiera mayores proporciones y para resolverla siempre de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas»¹⁹. Con lo cual el argumento final y completo podría ser expresado de la siguiente forma: si a pesar de darse a lo largo de una crisis, o en un determinado momento de ella, unas circunstancias excepcionales que el Consejo del Atlántico Norte, en representación de la comunidad internacional, juzgue inaceptables, el Consejo de Seguridad no tomara las medidas adecuadas, la legalidad que en circunstancias normales tienen sus decisiones, puede ser sustituida por la obligación moral que adquiere la OTAN de actuar de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Proposición que va a encontrar objeciones, y sus correspondientes réplicas, por parte de otros grupos parlamentarios en función de los diferentes interrogantes que la propia proposición presenta: ¿Quién es la comunidad internacional? ¿No se supone que es precisamente el Consejo de Seguridad quien la representa? ¿Qué disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas permiten evadir, eludir o marginar la autoridad del Consejo de Seguridad? ¿Cuáles autorizan a sustituirla por la indignación moral? ¿Cuáles respaldan cuándo se está ante circunstancias de carácter excepcional o cuándo realmente ha llegado el momento del “último recurso”? ¿Quién lo decide? ¿Tiene alguien más que la OTAN la facultad de la indignación moral?.

La indignación moral y la doble moral

La comunidad internacional no puede consentir, como hemos visto reiteradamente repetido, «situaciones excepcionales» que impliquen inseguridad humana, violación de los derechos humanos, incumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad o de llamamientos de la comunidad internacional, o riesgo de extensión del conflicto. Pero, ¿siempre? ¿Quién decide? ¿Con qué criterios?. Son las objeciones que ciertos diputados

¹⁹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 231, página 12264.

plantearán al punto de vista y a la argumentación del Gobierno, haciendo referencia a los casos en que también parece haber situaciones de inseguridad humana, como en Ruanda o el Kurdistán iraquí²⁰, o incumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad, como las de Israel o las de Marruecos en el Sahara²¹, sin que, sin embargo, se haya acudido al recurso del “derecho de injerencia” justificado por la “indignación moral”:

«Base moral que, desde luego, nunca va a existir si se parte de la idea de la discrecionalidad de los Estados poderosos frente a otros, si se van a establecer reiteradamente dobles varas de medir a la hora de defender el derecho de intervención»²².

¿Qué pensaría la OTAN o su gran aliado, Estados Unidos, si ante situaciones como la de Kosovo o más graves todavía, otros Estados, China, India o Pakistán, decidieran unilateralmente, sin contar con las Naciones Unidas, intervenir invocando el derecho de injerencia?»²³.

Interrogantes y objeciones que, en cualquier caso, parecen ser, para el Gobierno, menos prioritarias que «el compromiso y los intereses de la Alianza Atlántica»:

«Por último, señorías, quiero manifestar (...) [que] el compromiso de España con la Alianza es un compromiso total. Por tanto, España (...) ejercerá todas sus responsabilidades con todas sus consecuencias, en razón de lo que significan los intereses de la Alianza»²⁴.

No hay, por tanto, doble moral o si la hay tiene su justificación en «los intereses de la Alianza». El Consejo de Seguridad se considerará

²⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 660, página 19203.

²¹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 660, página 19203.

²² Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15219.

²³ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15219.

²⁴ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12053.

bloqueado y “la situación excepcional” inaceptable, según ello afecte o no y en la medida en que afecte a los intereses «económicos, estratégicos, de proximidad o de pertenencia»²⁵ de la Alianza Atlántica, con la que ya hemos visto que se identifica a la comunidad internacional.

El concepto de comunidad internacional

Como hemos visto en muchos de los extractos de intervenciones, y como puede verse numerosísimas veces en todas las argumentaciones parlamentarias y mediáticas relativas al tema, la alusión a una indefinida comunidad internacional, o incluso a unas indeterminadas Naciones Unidas, es constante. La comunidad internacional

«no puede ser ajena a la violación constante de los derechos humanos en el corazón de Europa»²⁶

viéndose, por tanto, obligada a reaccionar cuando el Consejo de Seguridad

«no logra, muchas veces, el acuerdo unánime»²⁷,

momento que, sin embargo, hace que

«la OTAN tenga una responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir en estos casos para evitar que una crisis adquiera mayores proporciones y para resolverla siempre de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas»²⁸.

Pero, como recordarán algunos diputados:

²⁵ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12038.

²⁶ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12018.

²⁷ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15216.

²⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 231, página 12264.

«¿Quién ha dicho que la OTAN represente a la comunidad internacional?»²⁹.

«Cuarenta y un días de usurpación del término comunidad internacional. ¿La comunidad internacional es la OTAN, que son 19 países?»³⁰.

A lo que se podría añadir: Rusia y China, los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a causa de cuya clara oposición no se pudo adoptar una resolución autorizando explícitamente el uso de la fuerza en Kosovo³¹, ¿no son comunidad internacional?. A todas estas cuestiones, el Gobierno tratará de contestar a través de su ministro de Defensa:

«la OTAN, la Unión Europea, la OSCE, las resoluciones de las Naciones Unidas y el Grupo de Contacto (...) a eso se le llama comunidad internacional, a eso este Gobierno le llama comunidad internacional»³².

Pero no hubo resolución de las Naciones Unidas en este caso y no la hubo porque se opuso a ello, entre otros países, Rusia, miembro asimismo de la OSCE y del Grupo de Contacto, por lo que el argumento del ministro señor Serra, reducido a términos más exactos, debería en realidad decir: a lo que este Gobierno llama comunidad internacional es a los países de la OTAN, a los países de la Unión Europea y a la mayoría que esos países tienen en foros como la OSCE o el Grupo de Contacto. En definitiva, para el Gobierno, la comunidad internacional son sus aliados (en la OTAN) y sus socios (en la Unión Europea).

La Carta de las Naciones Unidas

«La experiencia ha demostrado que en ocasiones el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano primordial para el mantenimiento de la paz y la

²⁹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12030.

³⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 236, página 12605.

³¹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15212.

³² Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 228, página 12152.

seguridad internacionales, no ha podido actuar con la celeridad que exigen algunos conflictos. Ello hace que la OTAN tenga una responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir en estos casos para evitar que una crisis adquiera mayores proporciones y para resolverla siempre de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas»³³.

La idea básica que parece poder extraerse de estas palabras del señor Matutes es que las decisiones del Consejo del Atlántico Norte pueden, «en ocasiones», sustituir a las del Consejo de Seguridad cuando éste «no haya podido actuar con la celeridad que exigen algunos conflictos»; con la celeridad que el propio Consejo del Atlántico Norte interpreta que exigen algunos conflictos, habría sido quizás más exacto decir.

Ocasiones en la que parece ser prescindible «la autorización formal para el uso de la fuerza»³⁴ y en las que la Alianza Atlántica parece adquirir una «responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir (...) de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas». ¿Por qué de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y no con la Carta a secas? Porque en la Carta, aunque sólo sea una y, por tanto, sólo interpretable de forma conjunta, podemos encontrar tres partes relativamente diferenciadas. La primera, constituida por el preámbulo y el capítulo I, que podemos llamar “filosófica” porque marca el “espíritu” de la Carta, es la que contiene los principios y propósitos genéricos en función de los cuales está redactada. Son los “principios” a los que se alude con la expresión «de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas». Pero la Carta contiene también otras dos partes, la “orgánica” y la “normativa”, constituida ésta última por los capítulos VI (medidas para el arreglo pacífico de controversias), VII (medidas coactivas para la resolución de conflictos), VIII (relativo a las organizaciones regionales) y XII (relativo al régimen de administración fiduciaria), en los que se establecen las medidas concretas que se pueden tomar, los procedimientos que se pueden seguir y las facultades que órganos de las Naciones Unidas y Estados miembros tienen respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

³³ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 231, página 15264.

³⁴ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 528, páginas 15212 y 15213.

Capítulos en los que se establece que corresponde únicamente al Consejo de Seguridad autorizar la adopción de medidas coactivas y que, aunque

«ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» sólo «susceptibles de acción regional»³⁵,

«sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad»³⁶.

Es decir, que comprometerse a actuar en el ámbito de las relaciones internacionales solamente en función de “los principios (genéricos) de la Carta” y no en función “de la Carta” permite, a quien así lo hace, eludir estas restricciones e imposiciones de la parte normativa; permite eludir *«la autorización formal [del Consejo de Seguridad] del uso de la fuerza»* en las *«ocasiones en las que el Consejo de Seguridad no ha podido actuar con la celeridad que [la Alianza Atlántica considera] que exigen algunos conflictos»*.

Poder actuar solamente en función de los principios y no de la Carta es, por tanto, uno de los requisitos imprescindibles para que en el nuevo orden internacional impuesto por las potencias vencedoras de la Guerra Fría, *«los intereses de la Alianza Atlántica»* puedan ser prioritarios a las decisiones formales del Consejo de Seguridad, cuando ambos resulten incompatibles.

A esto es a lo que en algunos ámbitos ha empezado a denominarse “multilateralismo eficaz”, expresión que en este sentido quiere decir que la seguridad, si bien debe ser multilateral y no unilateral (multilateralismo), no puede quedar, por otra parte, constreñida por *«autorizaciones formales»*, que no siempre se podrán conseguir (eficaz).

Multilateralismo eficaz, según el cual, por tanto, *«en [ciertas] ocasiones»* (a determinar, por supuesto, por los propios beligerantes) el uso

³⁵ Artículo 52, capítulo VIII: acuerdos regionales, de la Carta de las Naciones Unidas.

³⁶ Artículo 53, capítulo VIII: acuerdos regionales, de la Carta de las Naciones Unidas.

de la fuerza en nombre de la seguridad humana debe ser prioritario a su «*autorización formal*» por el Consejo de Seguridad.

La versión reducida de la doctrina

El Gobierno español, por tanto, perfila, como consecuencia de su participación armada en la crisis de Kosovo de 1999, su anterior doctrina sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, en el sentido de que:

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad es legítimo cuando es decidido por consenso en el Consejo del Atlántico Norte,
- a quien España atribuye, en función de la nueva legitimidad internacional derivada del final de la Guerra Fría, la responsabilidad moral de actuar,
- cuando el Consejo de Seguridad no puede o no quiere actuar por encontrarse bloqueado, es decir, no adopta las medidas preconizadas por el Consejo del Atlántico Norte.
- Siempre y cuando el Consejo del Atlántico Norte interprete que esta utilización de la fuerza se está llevando a cabo como último recurso y de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas,
- e interprete, asimismo, que la causa concreta por la que se desencadena la fuerza es una situación excepcional que representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,
- como en este caso el Consejo del Atlántico Norte interpretó la represión que las fuerzas de seguridad yugoslavas estaban ejerciendo sobre la población albanokosovar.
- Responsabilidad moral de la que España se considera subsidiaria como miembro de Alianza Atlántica.

Nueva versión de la doctrina que parece introducir un nuevo parámetro que, en cierto modo, la delimita y la circunscribe, ya que, esta vez parece exigir que el compromiso de España se vea avalado por un tratado internacional firmado por ella -el Tratado del Atlántico Norte en este caso- y no simplemente por la interpretación de una situación internacional hecha

de forma unilateral por beligerantes aliados de España. Razón por la cual, he denominado “reducida” a esta segunda versión de la doctrina.

LA GUERRA DE IRAK

Los argumentos

La doctrina que paulatinamente se había estado elaborando durante los largos años de enfrentamientos de Estados Unidos con Irak, en los que España siempre estuvo dispuesta a colaborar con los primeros, cediendo sus bases aéreas para el aprovisionamiento, repostaje y escala de la Fuerza Aérea norteamericana, verá su ratificación consolidada cuando se perciba, a lo largo de los años 2002 y 2003, que dicho enfrentamiento va a derivar inevitablemente en guerra -como así acontecerá en marzo de 2003- con la invasión y ocupación de Irak por una Coalición coyuntural encabezada, dirigida y protagonizada por Estados Unidos, a la que España se adherirá con diversas modalidades en diferentes momentos.

El apoyo político y la posible participación de España en ella será, por tanto, debatido mediática, parlamentaria, académica y popularmente, con cierta antelación al propio desencadenamiento de los combates, especialmente desde la aprobación por el Consejo de Seguridad de la controvertida Resolución 1441 en el mes de noviembre de 2002, cinco meses antes de que se desencadenará la guerra.

Durante estos debates, especialmente en el ámbito parlamentario, puede verse como el Gobierno del Partido Popular, en el poder en esos momentos, recupera la versión “amplia” de la doctrina que vimos al analizar las razones y justificaciones aducidas para el apoyo español a la Operación Zorro del Desierto. Versión amplia en la que la legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad no tiene por qué descansar necesariamente en la decisión consensuada de una organización internacional jurídicamente dotada de personalidad a la que España pertenezca -la OTAN, por ejemplo, en el caso de la crisis de Kosovo, paradigmático de la versión reducida de la doctrina-, cuya pertenencia se aduce como compromiso legal ineludible,

sino que puede descansar simplemente en los compromisos de lealtad que cualquier tipo de alianza, amistad o asociación implica.

Los argumentos aducidos para justificar el ataque armado a Irak pueden sintetizarse en la intervención de la ministra de Asuntos Exteriores del momento, señora Palacio, ante la Comisión Mixta de Asuntos Exteriores y Defensa del Congreso de los Diputados, llevada a cabo el día 24 de marzo de 2003, es decir, cuatro días después de iniciarse el ataque. Argumentos que, por otra parte, no difieren de los ya mantenidos con ocasión del apoyo español a la Operación Zorro del Desierto:

*«En la Resolución número 660, adoptada en 1990, tras la invasión de Kuwait por Irak, el Consejo de Seguridad establecía por primera vez que Irak no sólo representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, sino que las había quebrantado. En la Resolución número 678, adoptada el mismo año, pedía a los Estados miembros que utilizaran todos los medios necesarios para hacer cumplir a Irak las obligaciones que le habían impuesto, autorizando de esta manera el uso de la fuerza. Tras la derrota iraquí, la Resolución número 687 estableció el cese de hostilidades, supeditándolo al cumplimiento de unas condiciones, entre ellas, el desmantelamiento de las armas de destrucción masiva. Esta Resolución no derogó el uso de la fuerza, sino que suspendió su aplicación. (...) Recuerdo igualmente a sus señorías que la Resolución número 1441 (...) manifestaba en su párrafo operativo 4 que un nuevo incumplimiento de esta Resolución sería considerado como una violación flagrante de sus obligaciones de desarme».*³⁷

Argumento que completará en el turno de réplicas refiriéndose a esta última resolución 1441:

*«Establece que es la última oportunidad y se recogen graves consecuencias que debería afrontar el régimen de no hacer caso (...) la 1441 y todas las antecedentes legitimaban, daban respaldo legal a una intervención militar en Irak en caso de incumplimiento del régimen iraquí».*³⁸

³⁷ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 22973.

³⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 23002.

Justificación que el presidente del Gobierno, señor Aznar, reforzará insistiendo en el peligro que el régimen iraquí supone para la paz y la seguridad internacionales:

«la paz y la seguridad [internacionales] se garantizan mediante el respeto y el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad (...) es imprescindible el cumplimiento de las resoluciones que obligan a Irak»³⁹

Argumentaciones que, sin embargo, serán contestadas por los diferentes partidos de la oposición desde diversos ángulos:

«Es el Consejo de Seguridad, señor Aznar, el que estableció, tras la invasión de Kuwait, las obligaciones de la comunidad internacional (...) [que] no consisten en cambiar el régimen iraquí ni en ocupar militarmente su territorio (...) No vemos el sentido de hacer una guerra, que debe ser el último recurso, para destruir armas de cuya existencia no existe certeza, como tampoco existe de su ubicación ni de que se vayan a utilizar con carácter inminente (...) gracias al trabajo de los inspectores se destruyeron más armas iraquíes de las que se destruyeron durante la guerra [de 1991] (...) Estamos, pues, en contra de una acción unilateral, de una agresión sin el amparo de Naciones Unidas ni de la OTAN ni de la Unión Europea»⁴⁰.

«Nuestra posición era la misma que mantenían once países en el Consejo de Seguridad, frente a cuatro que decían que la Resolución 1441 autorizaba el uso de la fuerza»⁴¹. «Nos ha dicho el señor Aznar: esa guerra de Irak la están apoyando 45 países. ¿Y los ciento y pico restantes de la ONU? ¿La apoyan?»⁴². «En Bruselas se sentaron en la misma mesa quince Estados soberanos, de los cuales diez estaban en contra de la intervención armada y cinco estaban a favor?»⁴³

³⁹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 222, página 11250.

⁴⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 222, página 11255.

⁴¹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 227, página 11559.

⁴² Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12187.

⁴³ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12178.

«¿Cree usted de verdad que el Consejo de Seguridad emite resoluciones para que queden lanzadas en el tiempo y en cualquier momento, uno, dos o seis miembros del Consejo puedan coger de un cajón una de ellas e invadir un país?»⁴⁴.

«Cuando la Resolución 1441 utiliza la expresión “graves consecuencias”, ¿sabe cuáles son las severas consecuencias? Que no se levanten las sanciones, que Irak no se beneficie del levantamiento de las sanciones. No es la guerra»⁴⁵ porque en las resoluciones de las Naciones Unidas se hace referencia a la autorización para el uso de la fuerza con la expresión «utilización de todos los medios necesarios»⁴⁶.

Ahora bien, aunque en esta ocasión se argumentara que existía autorización del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza en función de una determinada interpretación combinada de las resoluciones 678 de 1990, 687 de 1991 y 1441 de 2002 -interpretación que ni el resto de las fuerzas parlamentarias españolas, ni los gobiernos de muchos países de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea ni grandes sectores de la opinión pública occidental aceptaban- ya hemos visto que, para la doctrina gubernamental española, no es indispensable dicha autorización para que el uso de la fuerza se considere legítimo.

No es indispensable porque, para dicha doctrina, la legitimidad internacional del mundo de la Postguerra Fría tiene su fundamento en los valores e intereses de los vencedores de la confrontación precedente, la Guerra Fría, que deben ser prioritarios, por tanto, a los preceptos de la vieja legalidad internacional surgida tras la Segunda Guerra Mundial –el Consejo de Seguridad- cuando ambos resulten opuestos o incompatibles.

Una legitimidad a la que el Gobierno español también acudirá:

«o es que ¿España no debe actuar nada mas que cuando no haya veto en el Consejo de Seguridad? ... Después de la caída del muro de Berlín y después de los

⁴⁴ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 23008.

⁴⁵ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, páginas 12206 y 12226.

⁴⁶ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 12981.

atentados del 11 de septiembre es un gravísimo error histórico sostener esas posiciones»⁴⁷.

No aceptación de la posibilidad de que los valores e intereses de las potencias vencedoras de la Guerra Fría puedan verse defraudados por la posibilidad de veto (o votación) en el Consejo de Seguridad, que el ministro de Defensa señor Trillo planteará en toda su crudeza:

«El veto, como anacronismo que explica otra época, impide que la ONU pueda ejercer con coherencia la representación de la comunidad internacional. Es (...) el trasnochado sistema de funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el que pone de manifiesto la crisis de la ONU. ¡Qué le vamos a hacer!»⁴⁸.

Anacronismo del sistema de veto y de funcionamiento del Consejo de Seguridad que es compartido por otras fuerzas parlamentarias, que, sin embargo, no aceptan que la unilateralidad de la acción en Irak sea la solución:

«El sistema que se creó después de la Segunda Guerra Mundial ha fracasado (...) [pero] no aceptamos que Estados Unidos, por mucha superpotencia que sea, pueda actuar en solitario. Si la articulación del actual Consejo de Seguridad no se adecua a la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría, deberemos ver de qué manera la adaptamos para hacerla viable (...) ¿Qué el derecho de veto es anacrónico? Discutámoslo, pero mientras esto no sucede no debemos olvidar que la actual configuración de la ONU es la que garantiza en estos momentos la legitimidad de las decisiones adoptadas en el escenario internacional»⁴⁹.

Ante esta acusación de que la unilateralidad –que un reducido número de países quiera arrogarse la representación de la comunidad internacional sin lograr la mayoría del Consejo de Seguridad ni el consenso en el Consejo del Atlántico Norte ni en el de la Unión Europea- es incompatible con la nueva legitimidad que parece adecuarse «a la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría», es frente a la que el

⁴⁷ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12199.

⁴⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12235.

⁴⁹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12179.

Gobierno volverá a esgrimir la versión amplia de la doctrina, según la cual, la legitimidad viene dada precisamente por «la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría», en la que Estados Unidos es innegablemente la única superpotencia y a la que España no está solamente vinculada a través del Tratado del Atlántico Norte.

Lo argumentará el ministro de Defensa, señor Trillo, el 24 de marzo de 2003:

«El Gobierno ha desarrollado y desarrolla su acción dentro de un marco jurídico delimitado por las resoluciones de Naciones Unidas, los acuerdos de los consejos europeos, los compromisos que nos corresponden en la Alianza Atlántica y, en fin, aquellos que se derivan de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos (...) [porque] los acuerdos se aplican en todo caso (...) sin un uso automático, sino limitado, conjunto y autorizado»⁵⁰.

Es decir, que para el Gobierno español, los Convenios bilaterales con Estados Unidos suponen un compromiso situado al mismo nivel que las resoluciones del Consejo de Seguridad, del Consejo del Atlántico Norte o del Consejo Europeo, aplicables «en todo caso», es decir, sin necesidad de que estén fundamentados ni apuntalados por resoluciones o autorizaciones de los citados organismos multinacionales, aunque la consecuencia de su activación sea el uso de la fuerza contra un país soberano. «En todo caso», pero no de forma “automática”, sino “autorizada”, es decir, exigiendo una decisión consciente de España, que, así, confirmó, en el caso de la guerra de Irak, que el uso de la fuerza puede estar legitimado en función de los compromisos adquiridos a través de un convenio bilateral y únicamente a través de tratados multinacionales constitutivos de organizaciones internacionales dotadas de personalidad jurídica.

Es la diferencia que he pretendido establecer entre lo que he denominado versiones reducida y amplia de la doctrina, ejemplificadas y aplicadas en los ataques aéreos sobre la República Federal Yugoslava en marzo de 1999, no autorizados por el Consejo de Seguridad pero consensuados en el Consejo del Atlántico Norte, y la invasión y ocupación de Irak en marzo de 2003, ni autorizada expresamente por el Consejo de

⁵⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, páginas 22975, 23004 y 23005.

Seguridad ni consensuada en el seno del Consejo del Atlántico Norte, a la que España, de una u otra forma, contribuyó, no sólo por considerarlo legal (interpretación de los beligerantes de las resoluciones del Consejo de Seguridad) y legítimo (adecuado a la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría), sino por considerarlo, asimismo, una obligación derivada de sus compromisos con un con un particular y concreto aliado.

La versión amplia de la doctrina

Todo lo anterior permite enunciar el estado en el que la doctrina gubernamental española sobre el uso de la fuerza sin autorización expresa del Consejo de Seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales quedó, tras el apoyo político y la participación española en la invasión y ocupación de Irak del año 2003.

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad es legítimo,
- no solamente cuando es decidido por consenso del Consejo del Atlántico Norte en las condiciones vistas anteriormente,
- sino también cuando es decidido por beligerantes aliados de España
- a quienes ésta atribuye, en nombre de la teoría del nuevo realismo político y del concepto de multilateralismo eficaz, la misma responsabilidad moral de sustituir al Consejo de Seguridad que atribuyó en su momento al Consejo del Atlántico Norte,
- cuando éste no pueda o no quiera actuar, es decir, cuando no adopte las medidas preconizadas por dichos beligerantes.
- Beligerantes con los que España considera que tiene la obligación de solidarizarse por ser sus aliados.

LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL

Análisis

Aproximadamente un año después de que el Gobierno del Partido Popular (PP) presidido por el señor Aznar estableciera, de forma fáctica, esta doctrina no escrita, gana las elecciones de marzo de 2004 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presidido por el señor Rodríguez Zapatero, que había hecho del abandono de España de la llamada Coalición (militar), que había invadido y ocupado Irak un año antes, uno de los principales ejes y reclamos de su programa y de su campaña electorales, cumpliendo dicha promesa a las pocas horas de su toma de posesión al ordenar la retirada de las unidades militares españolas destacadas en Irak, cuyo último soldado abandonaba dicho país el 21 de mayo de 2004.

Esta decisión, en principio, diverge de la doctrina tal como hasta entonces se había venido aplicando en las sucesivas ocasiones en que España se había encontrado ante la disyuntiva de tener que usar la fuerza o apoyar su uso sin autorización del Consejo de Seguridad, pero también diverge de la doctrina que el Partido Socialista Obrero Español había, hasta entonces, venido apoyando, especialmente con ocasión de la crisis kosovar.

Ambigüedad que se despejará el 17 de noviembre de 2005, cuando el Gobierno promulgue la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, que convierte, en cierta forma, en doctrina oficial lo que hasta entonces sólo era oficiosa o fáctica, no escrita y, por lo tanto, únicamente deducible de los razonamientos hechos, de las justificaciones aducidas y de las decisiones tomadas.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional no es un texto normativo sobre el supuesto concreto que intenta analizar este trabajo ni hace referencia a él de forma expresa. Sin embargo, puede considerarse que su artículo 19 establece indirectamente lo que será legal en este tipo de situaciones a partir de su publicación, especialmente teniendo en cuenta que esta Ley es, en las partes que tratan de las posibles participaciones de las Fuerzas Armadas españolas en casos de conflicto armado externo, fruto en gran medida de la controversia sobre la legalidad, legitimidad y conveniencia de la participación militar y del apoyo político españoles a la invasión y ocupación de Irak.

En efecto, según el Artículo 19 de la Ley:

«Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional [entre las cuales estarían, lógicamente, los supuestos de uso de la fuerza no en legítima defensa], se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.*
- b) Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.*
- c) Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución».*

Es decir, que según el apartado a), *«petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se actúa»*, *«resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»* y *«acuerdos de la Unión Europea o de la Organización del Tratado del Atlántico Norte»* están al mismo nivel, como la preposición disyuntiva “o”, que las une, nos indica. Así, si en casos como los de la crisis de Kosovo o la guerra de Irak hubiera existido esta normativa, el uso de la fuerza hubiera sido legal en Kosovo, porque aunque no existía *«resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»*, si había *«acuerdo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte»*, mientras que no lo hubiera sido en Irak porque ni existía *«resolución [expresa e inmediata] del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»* ni había *«acuerdo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte»*. Lo que quiere decir que, según este apartado a), lo que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional está justificando y legalizando es la versión reducida de la doctrina, tal como hasta ahora se ha expuesto.

Ahora bien, si lo que se analiza es el apartado c), vemos que para que una misión de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior sea legal es

necesario que sea «conforme con la Carta de las Naciones Unidas», sin que en este apartado aparezca el eufemismo “conforme a los principios de la Carta”, lo que querría decir que, según el apartado c), en contraposición a lo que dice el a), tanto la utilización de la fuerza en Kosovo como en Irak hubieran sido ilegales de haberse promulgado ya esta Ley, ya que en ninguno de los dos casos se actuaba «conforme con la Carta de las Naciones Unidas», que prescribe claramente, como hemos analizado en el epígrafe correspondiente, que «no se aplicaran medidas coactivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales [mucho menos por beligerantes unilateralmente] sin autorización del Consejo de Seguridad»⁵¹. Es decir, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en función de este apartado c), no admitiría ninguna de las versiones de la doctrina, porque no estaría legalizando ninguna utilización de la fuerza por las Fuerzas Armadas españolas sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, salvo para «la defensa de España o del interés nacional», es decir, salvo en los casos de legítima defensa establecidos por la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 51.

Sin embargo, esta contradicción sea probablemente sólo aparente, ya que el apartado a) no equipara las resoluciones del Consejo de Seguridad solamente a los acuerdos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (del Consejo del Atlántico Norte, en realidad), sino también a los de la Unión Europea (a los de el Consejo Europeo, en realidad), por lo que hay que considerar que la legislación española se adapta y no contradice la de aquella.

Ahora bien, la legislación europea sobre los temas de seguridad y defensa, además de dispersa a lo largo de los documentos emanados de las sucesivas cumbres semestrales europeas, puede considerarse resumida en dos documentos básicos: la *Estrategia Europea de Seguridad*, de diciembre de 2003, y, fundamentalmente, el Proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2004, que, aunque finalmente no ha podido entrar en vigor, representa la propuesta en la que vienen más claramente expresadas las concepciones que sobre muy diversos temas y aspectos, entre ellos los relativos a la participación de fuerzas armadas europeas en el exterior teniendo que utilizar la fuerza si fuera necesario, tienen los gobiernos y principales

⁵¹ Carta de las Naciones Unidas, artículo 53 del capítulo VIII *Acuerdos regionales*.

partidos políticos europeos, entre ellos, de forma muy especial, los españoles, para quienes la aceptación del Tratado y sus prescripciones es casi unánime, contando además, en este caso, con el pleno respaldo de los ciudadanos españoles, que aprobaron por amplia mayoría su ratificación en referéndum.

En dicho proyecto constitucional encontramos, por una parte, una constante referencia a los «*los principios de la Carta de las Naciones Unidas*» en lo que a los temas de seguridad y defensa se refiere⁵², sin que en este ámbito se haga nunca mención a la Carta sin precederla del eufemismo “conforme a los principios de”, y, por otra, el artículo I-41 que establece que «*La política común de seguridad y defensa ofrecerá a la Unión una capacidad operativa (...) [para] misiones fuera de la Unión (...) conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...) [que] respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte (...) y será compatible con la política de seguridad y defensa establecida en dicho marco*».

Es decir, que según este artículo I-41, las operaciones de las Fuerzas Armadas de los países integrantes de la Unión Europea -entre ellas las que exijan el uso de la fuerza- en el exterior se podrán llevar a cabo, por precepto constitucional (cuando así lo sea), solamente con que no contradigan los «*principios [por definición, generales] de la Carta de las Naciones Unidas*», pero no necesariamente la “letra” de toda Carta, en la que se puede leer (parte “normativa”) la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad para el uso de medidas coactivas, entre ellas, el uso de la fuerza; mientras que sí se considera que hay que «*respetar las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte*» (para los países de la Unión Europea signatarios de él) y no solamente las derivadas de “los principios del Tratado”; lo que parece dar a entender que para la Unión Europea, en el ámbito de la actuación de las Fuerzas Armadas de sus países miembros en el exterior, incluidas, por tanto, las operaciones en que se deba hacer uso de la fuerza, los compromisos contraídos por la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y los contraídos en función de decisiones del Consejo Europeo «*conformes con los principios de la Carta de las Naciones Unidas*», están al mismo nivel, siendo, en consecuencia, legítimo -y si el

⁵² Artículos I-3, I-41.1 y III-292 del “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2004.

Tratado constitucional llegara a aprobarse, incluso legal- utilizar la fuerza amparándose en cualquiera de los dos tipos de compromisos.

Para el Proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, en consecuencia, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Consejo del Atlántico Norte y Consejo Europeo están igualmente facultados para autorizar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con tal de que los dos últimos actúen «conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Razón por la cual, decíamos que la aparente contradicción entre los párrafos a) y c) del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, debe resolverse a favor del a), que es el que se adapta y no contradice el “espíritu” de la normativa europea sobre seguridad y defensa.

La legalización de la doctrina

Insertando lo prescrito por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en todo lo previamente analizado, y teniendo en cuenta la máxima expresada por el en ese momento ministro de Defensa, señor Serra Rexach, de que «el derecho internacional se va haciendo día a día»⁵³ (teoría del nuevo realismo político), podemos concluir que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 17 de noviembre de 2005 institucionaliza y legaliza una doctrina, que ha venido gestándose conceptualmente y aplicándose de forma más o menos amplia a lo largo de los últimos quince años, según la cual:

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es legítimo cuando así es decidido por las organizaciones internacionales constituidas por las potencias vencedoras de la Guerra Fría de las que España forma parte,
- particularmente la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte,
- en función de cuyos valores e intereses se ha construido el nuevo orden internacional de la Postguerra Fría.

⁵³ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640.

- Siempre y cuando estas mismas organizaciones internacionales interpreten que esta utilización de la fuerza se está haciendo:
- de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas
 - en una situación que representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,
 - como último recurso, es decir, en último extremo,
 - y en cumplimiento de «*finés defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones*»⁵⁴.

CONCLUSIÓN

En resumen y como conclusión de este trabajo se puede afirmar que la doctrina gubernamental española para el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es la siguiente:

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con lo prescrito en los capítulos VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, si bien existen dos tipos de situaciones en las que la fuerza podría ser utilizada sin dicha autorización.

- Las primeras serían las situaciones de legítima defensa, en cuyo caso es aplicable el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que reza:

*«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales»*⁵⁵.

⁵⁴ Apartado b) del artículo 19, capítulo II, título III de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Boletín Oficial del Estado número 276 de 18 de noviembre de 2005, página 37721.

⁵⁵ Carta de las Naciones Unidas. artículo 51 del capítulo VII.

- Las segundas serían las crisis en las el Consejo de Seguridad, depositario de la legitimidad para la autorización del uso de la fuerza en las relaciones internacionales en el viejo orden internacional establecido por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, al no ser capaz de tomar las medidas que el Consejo del Atlántico Norte o el Consejo Europeo, depositarios de la legitimidad en el nuevo orden internacional establecido por las potencias vencedoras de la Guerra Fría, consideran que deben tomarse, debe cederles la prerrogativa de representar a la comunidad internacional y de interpretar cuando una determinada situación amenaza la paz y la seguridad internacionales o la seguridad humana y cuando se han agotado todos los medios para gestionar la crisis de forma incruenta.

9. Las consecuencias de la postmodernidad en la relación ejército-familia

María Gómez Escarda

En las últimas décadas estamos asistiendo a un importante cambio social del que nuestras Fuerzas Armadas no han quedado al margen. Por un lado, se han producido ciertas transformaciones dentro de la propia institución en cuanto a su composición y organización (fin del servicio militar obligatorio e incorporación de la mujer) y como consecuencia de las nuevas misiones que cumple el ejército en la actualidad y que han provocado un incremento de la movilidad, tanto interior como exterior. Por otro lado, desde los años sesenta estamos asistiendo a un importante cambio familiar, basado en el incremento de la esperanza de vida, el descenso de la tasas de mortalidad y natalidad, el control de la fecundación mediante métodos anticonceptivos, el incremento de las uniones consensuadas y las familias reestructuradas...; sin olvidar un elemento clave en el surgimiento de la familia postmoderna que es la incorporación masiva de la mujer al trabajo asalariado.

Esta comunicación pretende ser una aproximación a las principales repercusiones de la postmodernidad en la relación entre la

Institución militar y la Institución familiar. Para ello se van a tratar tres aspectos, por un lado el concepto de *postmodernidad militar*, por otro lado, la noción de *postmodernidad familiar*, y, por último, cómo se relacionan en la actualidad Ejército y Familia, a las que Lewis Coser¹ ha denominado *Greedy Institutions*, o *Instituciones absorbentes*. Asimismo, se incluyen (a modo informativo) algunas de las medidas que están desarrollando las Fuerzas Armadas españolas para intentar paliar los efectos negativos de la profesión militar en las familias.

POSTMODERNIDAD MILITAR-POSTMODERNIDAD FAMILIAR

El concepto de *militar postmoderno* es defendido, en un principio, por Moskos, Williams y Segal² que afirman que con el fin de la Guerra Fría se inicia un período en que las formas militares tradicionales se encaminan hacia otras nuevas esencialmente postmodernas. El ejército tradicional presenta algunos rasgos comunes con las *sociedades secretas*,³ ya que se caracteriza por tener una jerarquía totalitaria, en la que se defiende la solidaridad entre sus miembros siendo, en cierta medida, egoístas respecto al exterior; están apartados del sistema en algunos aspectos y, aunque son críticos con él, también se aprovechan de sus beneficios, y repiten comportamientos y actitudes de la sociedad en la que están inmersos. El secreto es la base de su poder, por lo que el simbolismo que descansa en los rituales (en este caso los actos castrenses, el lenguaje, los uniformes...) ayuda a mantener ese cierto secretismo que hace que se conserve la distancia entre los que están dentro y los que están fuera.

Moskos, Williams y Segal establecen el conflicto en Kosovo como la primera guerra postmoderna en la que los papeles se cambiaron, ya que,

¹ Mady Wechsler Segal, "The Family and the Army as a greedy institutions" en C. Moskos & F. Wood, *The Military More Than Just a Job*, Pergamon-Brassey's, International Defense Publisher, Inc. Washington D.C., 1988, pp. 79-97.

² C. Moskos, J. Williams & D. Segal, "Armed Forces After the Cold War" en C. Moskos, J. Williams & D. Segal *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp 1-13.

³ George Simmel, "El secreto y la sociedad secreta. Digresiones sobre el adorno y la comunicación escrita" *Sociología*, tomo III, apartado V, *Revista de Occidente*, Madrid (1927), pp 101-168.

los soldados eran los que construían campos de refugiados. Ponen en evidencia diferentes aspectos para legitimar su razonamiento: por un lado, la interpenetración entre la esfera civil y la militar se ha incrementado, favorecida, en parte, por los medios de comunicación; por otro lado, parece que han disminuido las diferencias organizacionales en lo referente a rangos y roles de combate. Además, las misiones se encaminan hacia tareas que hasta ahora no eran habituales en los ejércitos y las fuerzas militares se están *internacionalizando*, tanto en lo que respecta a sus intervenciones en misiones en el extranjero, como en lo relativo a su trabajo dentro de organizaciones que trascienden a los Estados. Otros autores como Braudillard y Brown añaden la idea de que el ejército ha aceptado la lógica postmoderna de la simulación, debido a que se realizan maniobras y prácticas de entrenamiento utilizando técnicas postmodernas y la guerra se hace no contra adversarios reales sino con representaciones virtuales o simulacros.

Frente a las concepciones más radicales que afirman que el ejército postmoderno presenta unas características nuevas y exclusivas de la época contemporánea, habría que aclarar que, si bien algunos de estos cambios no han tenido precedente, la mayoría de los mismos no son más que esfuerzos generales de readaptación de los ejércitos a las nuevas circunstancias. Bradford, Meyer y Segal⁴ entienden que los cambios recientes de las Fuerzas Armadas occidentales manifiestan dos características fundamentales que implican una apertura importante respecto a la visión que se tenía tradicionalmente de los militares y que se asocian más a la modernidad que a la postmodernidad. Por un lado, se produce un incremento de la sensibilización respecto a los problemas sociales y a los valores en cuanto a igualdad de oportunidades y derechos de los ciudadanos, y, por otro lado, se produce un cambio racional y una adaptación a las transformaciones del entorno. En opinión de Anthony Forster⁵ resulta prematuro considerar que está emergiendo un tipo de militar postmoderno en Europa, el concepto de militar posmoderno oculta importantes diferencias tanto entre como dentro de los ejércitos europeos; no existe un modelo simple de fuerzas armadas y tampoco se está produciendo un cambio uniforme y a velocidad similar. Jean-François Lyotard, que es uno de los máximos valedores del concepto

⁴ B. Booth, M. Kestnbaum & D. Segal, "Are Post-Cold War Militaries Postmodern?" en *Armed Forces and Society*, Vol. 27, Nº 3, Spring 2001, pp. 319-342.

⁵ Anthony Forster, "A critique of the Postmodern military thesis: the European challenge" 45th Anniversary Biennial International Conference, Inter-University Seminary on Armed Forces and Society, Chicago, Illinois, USA, 21-23 oct. 2005.

de postmodernidad defiende esta postura intermedia, destacando que entiende la postmodernidad no como una época histórica posterior y diferente de la modernidad, sino como un fenómeno cultural dentro de la modernidad.

En esta corriente alternativa es donde mejor encajan los cambios que mayor repercusión parecen haber tenido en las familias de los militares. Estos son, la incorporación masiva de la mujer al ejército (que ha favorecido el surgimiento de nuevos modelos de familia) y el incremento de la movilidad (que ha ocasionado diversas transformaciones en las estrategias familiares). Si bien es cierto que la incorporación masiva de la mujer al ejército podría considerarse un fenómeno postmoderno, no hay que olvidar que la mujer ya había estado presente en algunos ejércitos occidentales, como en Estados Unidos donde la primera mujer⁶ que se alistó en el ejército lo hizo en Infantería de Marina en la I Guerra Mundial, y también en España, donde las mujeres republicanas habían formado parte del ejército durante la Guerra Civil luchando dentro de las Milicias Obreras. Además, aunque la movilidad exterior de los militares se ha incrementado por el surgimiento de las misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz, no hay que olvidar que este colectivo ha asumido continuamente la movilidad y sus consecuencias como una característica más de su trabajo. De hecho, el ejército español lleva participando en operaciones en el extranjero desde 1927, año en que colaboró con el ejército creado para asistir al Consejo Municipal que gobernaba en la ciudad china de Shangai desde 1856.

En lo que respecta a la *postmodernidad familiar* Gerardo Meil⁷ apunta diferentes transformaciones que ha sufrido la familia a partir de los años sesenta en los países occidentales. La familia moderna era una familia nuclear conyugal, en la que *el qué dirán* ha dado paso al *y a ellos qué les importa*⁸. Numerosos autores apuntan la idea de que la familia se ha desinstitucionalizado y que es ahora más inestable, pero aunque bien es cierto que cada vez hay más casos en los que la familia no se fundamenta en el matrimonio, las encuestas indican que ésta sigue siendo una institución

⁶ Women in the U.S. Military. Questions and Answers. (www.womensmemorial.org)

⁷ Gerardo Meil, "La otra cara del desafío demográfico a la protección social: Los desafíos derivados del cambio familiar", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (junio 2002), pp. 95-116.

⁸ Gerardo Meil, *La Postmodernización de la Familia Española*, Acento Editorial, Madrid, 1999.

fundamental, y de hecho es, después de la salud, el aspecto más importante en la vida de las personas⁹. En cuanto a la inestabilidad se puede apreciar que a pesar de que las parejas puedan parecer más inestables *de puertas para fuera*, en general, son más consistentes *de puertas para dentro*, porque aunque en el pasado el número de conflictos pareciera menor en muchos casos éstos no se aireaban puesto que se consideraban exclusivos del ámbito privado. La idea tradicional de familia, es decir, aquella basada en el matrimonio entre un hombre y una mujer, en la que la mujer se dedicaba al cuidado de los hijos y al trabajo doméstico, y el hombre era cabeza de familia y aportaba el sustento económico, se ha transformado radicalmente; de hecho, aunque todavía es muy importante la cifra de parejas que se conforman sobre el matrimonio, éste ha dejado de ser un contrato de por vida. El aumento de la cohabitación, de los hogares unipersonales, de las familias monoparentales y de las reconstituidas, son el ejemplo claro de que las familias son cada vez más heterogéneas.

Los cambios sociales que estamos viviendo desde hace varios años son un elemento clave a la hora de entender las causas que han producido el incremento de la demanda de trabajo asalariado por parte de las mujeres. Las jóvenes dedican más tiempo a su formación para poder conseguir su emancipación e independencia económica, y ocupan, cada vez más, puestos de mayor cualificación y categoría y mejor remunerados. El matrimonio ya no es una tabla de salvación a la que muchas mujeres se aferraban como única salida para emanciparse, así el número de matrimonios ha descendido y ha aumentado la edad a la que las parejas se casan. También hay que considerar que cada vez menos mujeres abandonan sus puestos de trabajo al casarse o al tener descendencia, con repercusiones tanto positivas (no pierden sus destrezas y conocimientos) como negativas (ya que muchas veces se las penaliza por dejar a sus hijos e hijas con terceras personas). La disminución de la natalidad tiene mucho que ver con los problemas económicos y los costes que supone mantener a los hijos, pero, no hay que olvidar que cada vez más personas (de manera individual o en pareja) deciden no tener hijos como una opción.

La supuesta crisis de la institución del matrimonio, en su visión más conservadora, tiene como principales causantes el crecimiento en las

⁹ Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio nº 2578, *Opiniones y actitudes sobre la familia*, (octubre-noviembre 2004).

cifras de cohabitación y de los hijos fuera del matrimonio¹⁰, el aumento en la edad y la disminución del matrimonio precoz, el incremento de las separaciones y divorcios, y el aumento de la soltería como elección personal. Otro cambio social muy importante que influye en la estructura familiar tiene que ver con la dependencia¹¹; por un lado, los ancianos, debido al aumento de la esperanza de vida y a la mejora de su calidad, son cada vez, más independientes, en muchos casos viven solos por elección personal, además, las instituciones están invirtiendo en servicios de asistencia a domicilio. Por el contrario, los jóvenes son más dependientes de sus padres a edades más elevadas, principalmente por las dificultades para acceder a una vivienda, por lo que se demora la emancipación y el inicio de la cohabitación o el matrimonio. Asimismo, las mujeres cada vez son menos dependientes económicamente, pero a pesar de que ellas han entrado en la vida pública, una parte importante de los hombres no lo han hecho en la privada, y, además, la organización social sobrevalora el mundo del trabajo asalariado e infravalora el mundo de la familia.

En cuanto a la relación entre familia y ejército, Mady Wechsler Segal¹² defiende la tesis de que, en las instituciones militares los compromisos individuales y el sacrificio están legitimados a través de valores normativos, que apelan al individuo a aceptar grandes demandas de tiempo y energía. Además, la institución controla las propias demandas de los individuos, que no siempre son libres para exponer sus puntos de vista, además en ocasiones el lugar de residencia no está separado del lugar de trabajo. Como recompensa a estos sacrificios, los militares reciben el apoyo de una parte importante de la sociedad y beneficios, muchas veces no monetarios, por parte del Ejército (seguridad en el trabajo, facilidades para obtener una vivienda...). La autora afirma que la familia y la profesión militar dependen para su supervivencia del compromiso de sus miembros, que en el caso de los militares asumen dos lealtades, la lealtad al ejército y la lealtad a la familia. Ambas instituciones absorben y demandan gran cantidad de tiempo y energías, razón por la que Lewis Coser las ha

¹⁰ Según datos del INE, el porcentaje de madres no casadas ha aumentado de un 10,76% en 1994 a un 19,73% en 2001.

(www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario04/anu04_2demografia.pdf).

¹¹ Miguel Requena, *Los hogares y las formas familiares de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1993.

(www.8.madrid.org/iestadis/gazeta/region/descarga/monografiatomo591.pdf)

¹² M. Wechsler Segal, (1988), *Op. Cit.*

denominado *Greedy Institutions*, o *Instituciones absorbentes*. La Familia sufre las consecuencias negativas del trabajo en el Ejército, ya que ha de adaptarse a diferentes circunstancias (cambios de destino, misiones, etc.) a lo largo de su ciclo vital. El problema se ha planteado cuando ejército y familia han colisionado como consecuencia de los cambios derivados de la postmodernidad.

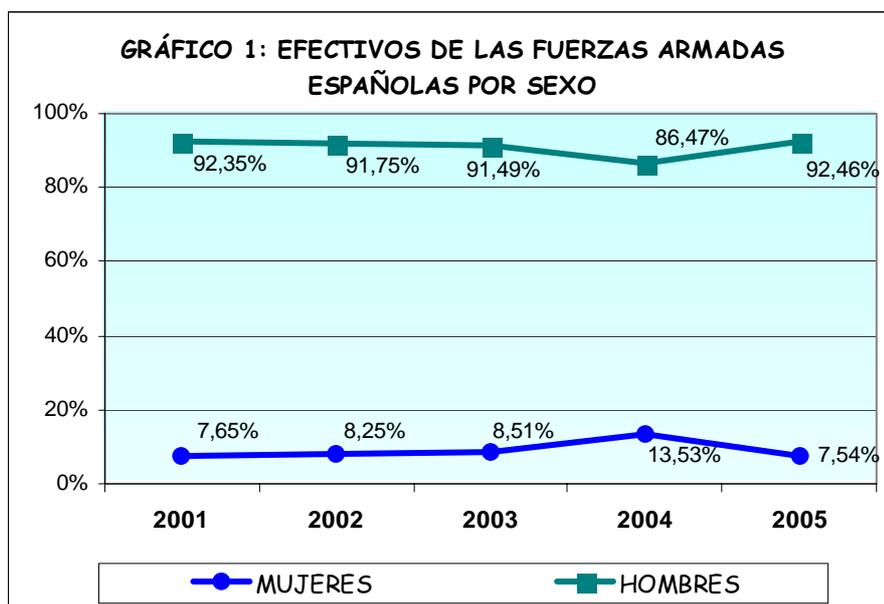
FAMILIES UNDER THE FLAG

Edna J. Hunter, en su obra *Families Under the Flag*¹³ expone diferentes temáticas que hacen referencia a los conflictos entre la familia y el ejército en Estados Unidos: el cambio en los roles familiares, la movilidad como forma de vida, las ausencias, las vivencias de los hijos, el reencuentro, el fallecimiento del padre, las mujeres militares, los matrimonios entre militares, etc.; aunque, hay que precisar que el análisis se basa principalmente en las familias nucleares tradicionales. A continuación se desarrollan algunas de estas cuestiones basadas en investigaciones tanto sociológicas como psicológicas llevadas a cabo en Estados Unidos, pero que presentan rasgos comunes con la situación actual de los militares españoles y sus familias.

Mujeres militares

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas ha sido un elemento fundamental en el surgimiento de nuevas formas de familia; el modelo tradicional en el que la pareja o matrimonio estaba formado por un hombre militar y una mujer civil, convive ahora con otros, como las parejas en las que ambos miembros son militares, o aquellas en las que la mujer es militar y el hombre es civil, sin olvidar a las parejas formadas por personas del mismo sexo. El papel de las mujeres de los militares, se ha transformado debido a que muchas de ellas tienen ahora un trabajo remunerado y les cuesta más renunciar a éste para seguir a su pareja; y también es diferente el papel del hombre militar ya que demanda, cada vez más, su papel de padre y tolera peor la dedicación exclusiva al trabajo y las frecuentes separaciones de la familia.

¹³ Edna J. Hunter, *Families Under the Flag*, Praeger Publishers, New York, 1982.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa. INE

Como vemos en el gráfico adjunto, el porcentaje de mujeres dentro del ejército español es reducido, aunque en los últimos años (con excepción del 2005) se ha ido incrementando.

El hecho de que cada vez más mujeres deseen formar parte de las Fuerzas Armadas, (labor considerada típicamente masculina) puede deberse a varios motivos. La crisis de mediados de los años 90 provocó una transformación de las condiciones laborales y económicas, en general, pero que afectó en mayor medida a las mujeres, que de por sí, vivían ya una situación subordinada en el mundo del trabajo asalariado. La flexibilización que a partir de esta crisis se ha impuesto en todos los sectores y ámbitos laborales, ha significado para los trabajadores una pérdida de seguridad, un empeoramiento en las condiciones de trabajo, una sensación continua de no poder hacer planes de futuro, de vivir al día... Hay que tener en cuenta, asimismo, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y sus consecuencias, ya que las nuevas tecnologías han favorecido un aumento de puestos de trabajo ocupados, en su mayoría, por mujeres, principalmente en la rama industrial, en servicios a la producción, servicios sociales y personales o servicios de distribución.

Como afirma Richard Sennett¹⁴, el capitalismo de corto plazo amenaza con corroer el carácter. Cada vez se es más independiente, incluso se trabaja desde el domicilio; además, crece la movilidad, con lo que no se pueden establecer relaciones personales duraderas; las nuevas tecnologías hacen que todo vaya más rápido, que para muchas personas no haya un horario de trabajo porque están disponibles y localizables en todo momento; y así una larga lista de circunstancias que dificultan enormemente el que se pueda mantener un bienestar personal, familiar, social, etc., y un apego que es necesario, o por lo menos hasta ahora lo ha sido, para la estabilidad emocional y el buen desempeño de las funciones en el puesto de trabajo. A pesar de ello, las mujeres están invirtiendo (más que los varones) en formación, ya que, el *boom* tecnológico exige personas cada vez más cualificadas, que sepan manejar las nuevas herramientas de trabajo y que se adapten a las nuevas condiciones laborales. El concepto de *familismo ambivalente*¹⁵ hace referencia a las dificultades para conciliar las prioridades profesionales y afectivo-familiares, repercutiendo tanto en la emergencia de estilos de vida individualistas como en la búsqueda de *calidad* en vez de *cantidad* de familia.

Teniendo en cuenta estas nuevas circunstancias laborales, el Ejército representa para las mujeres una salida profesional y asegura una cierta estabilidad laboral y económica, que no se da en una gran parte de los trabajos actuales, aunque, por el contrario, han de asumir la movilidad inherente a las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas. El incremento del número de mujeres en nuestro ejército ha tenido repercusiones importantes que han obligado a reformar y adaptar la legislación, las infraestructuras, la uniformidad... Sin embargo, las mujeres han de enfrentarse todavía a ciertos estereotipos, provocados, a veces por la mentalidad retrógrada de algunos hombres, y otras, por la actitud de algunas mujeres que justifican con su comportamiento la existencia de los mismos. Gonzalo Jar¹⁶ expone los estereotipos más comunes contra la presencia de las mujeres en ciertos organismos, como la Policía y las Fuerzas Armadas:

¹⁴ Richard Sennett, *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1998.

¹⁵ Luis Moreno, "Bienestar mediterráneo y supermujeres", Unidad de Políticas Comparadas CSIC, Documento de Trabajo 03-09, (agosto 2003).

¹⁶ Gonzalo Jar Couselo, *Las mujeres en la Policía y las Fuerzas Armadas. Especial referencia a la Guardia Civil*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.

- *No aptas para alteraciones graves del orden, a causa de su menor fortaleza física y del rechazo a la violencia.*
- *Menor salud que los hombres, lo que provoca un mayor absentismo por enfermedad.*
- *Escudarse en obligaciones familiares (en especial con los hijos) para conseguir permisos.*
- *Incapaces de realizar las mismas tareas que los hombres –prefieren las más cómodas (de interior)-, por lo que han de ser éstos los que realicen las verdaderamente policiales.*
- *Debido a su mayor sociabilidad y atractivo, predisposición a ocupar mejores destinos.*
- *Escasas condiciones para ejercer funciones de mando y dirección, aún cuando suelen obtener mejores resultados en procesos de promoción. Mayor predisposición para recibir órdenes.*
- *Preocupación por encontrar un marido y, una vez casadas, múltiples problemas relacionados con el embarazo.*

Además de la integración de la mujer dentro de los cuarteles, hay que tener en cuenta otra cuestión fundamental que tiene que ver con las nuevas formas de familia y las estrategias de adaptación de las mujeres militares a los diversos cambios de destino y a las separaciones de su familia. Los inconvenientes son importantes cuando los maridos o parejas son civiles, y nunca han servido en el ejército, ya que, además de tener dificultades para relacionarse con otros miembros de la comunidad militar, puede que no acepten de buen grado lo que supone el que su pareja sea militar (ausencias, presiones del entorno...). No hay que obviar tampoco que, en Estados Unidos, un porcentaje muy importante de las mujeres militares se casan o emparejan con hombres también militares (dual-military marriages¹⁷).

En España también empieza a darse este fenómeno y parece que las dificultades son importantes, ya que, al hecho de estar destinados en lugares distanciados geográficamente, se suma el que se hayan

¹⁷ Mady Wechsler Segal & David R. Segal, "Implications for Military Families of Changes in the Armed Forces of the United States" en G. Caforio, *Handbook of the Sociology of the Military*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, 2003.

incrementado las misiones en el exterior. En el año 2002 se publicó un artículo en *El País* titulado *Hasta que el Ejército nos separe de Soledad Alcaide*¹⁸, en el que se ponían de manifiesto las dificultades que tienen las parejas o matrimonios de militares, principalmente por no existir, en ese momento, ninguna medida dentro de la legislación militar que favoreciera la reagrupación familiar. A continuación se muestra cómo se va incrementando el número de matrimonios entre militares (probablemente las cifras serían mayores si se incluyeran las parejas de militares que no están casadas).



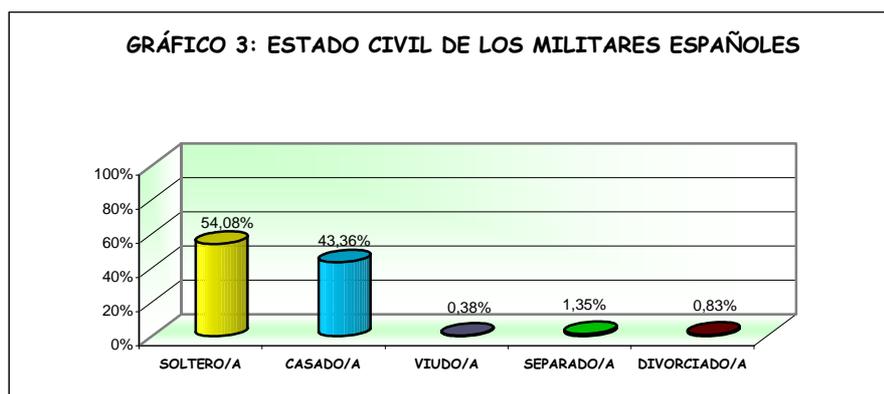
Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Natural de Población, INE

Cambio en los roles familiares.

Tradicionalmente, en la mayoría de las familias militares ha sido el hombre militar el que se casaba con una mujer civil y cada uno asumía su rol (mujer-ama de casa, hombre-cabeza de familia), ahora, en cambio, hay hombres dependientes de mujeres militares. Asimismo, se han incrementado los casos en los que la mujer decide no tener hijos o retrasar la maternidad, porque no quiere abandonar su carrera profesional. En el

¹⁸ *El País*, domingo 27 de octubre de 2002 (p. 26)

ámbito civil, es la mujer la que suele dejar su trabajo para hacerse cargo de los hijos y del trabajo doméstico; dentro de una pareja de militares los hijos pueden permanecer tanto con el padre como con la madre. La mujer del militar ha venido participando activamente en la profesión de su marido; esta situación les ha obligado a aceptar una serie de funciones impuestas por el cargo de sus maridos, como la atención a las familias recién llegadas a la base, la realización de trabajos voluntarios, etc. Estas mujeres, en comparación con las civiles, han de dedicar más tiempo y asumen más responsabilidades dentro de la familia, ya que, en muchas ocasiones han de tomar decisiones en solitario, y representan un papel clave en las vidas profesionales de sus maridos y en su estabilidad emocional. Según datos del Censo de Población y Viviendas de 2001 la mayor parte de los militares españoles están solteros y un porcentaje también muy elevado están casados, parece que las cifras de separados y divorciados todavía no son muy elevadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2001. INE

Ellwyn Stoddard y Claude Cabanillas¹⁹ describen los roles que pueden desarrollar las mujeres de los militares:

- Ama de casa: Los esposos mantienen una rígida división del trabajo; la casa y los hijos son exclusivos de la mujer, y el trabajo asalariado es

¹⁹ E. R. Stoddard, & C. E. Cabanillas, "The Army Officer's Wife: Social Stresses in a Complementary Role" en Nancy L. Goldman & David R. Segal, *The Social Psychology of Military Service* Sage Research Progress Series on War, Revolution, and Peacekeeping, Volume VI, SAGE Publications, Beverly Hills/London, 1976.

obligación exclusiva del marido. Cuando el marido llega del trabajo está agotado y presta la mínima atención a sus obligaciones familiares.

- Compañera *ejecutiva*: Es una compañera muy valiosa, que trabaja por el éxito de su marido dentro de la *empresa*. El marido dedica todos sus esfuerzos a sus obligaciones y a su promoción laboral, y no tiene en cuenta sus responsabilidades domésticas y familiares.
- Esposa complementaria: Mantiene un papel complementario, e incluso puede sustituir a su marido en sus compromisos oficiales. Influyen en el estatus de su marido por las relaciones que establecen con sus jefes, compañeros, subordinados y con sus esposas. En este punto y como curiosidad me gustaría citar el *manual* para la esposa del militar que Nancy Shea escribió en los años 40 y cuyo título es *The Army Wife*²⁰, en este libro se establecen una serie de pautas de cómo ha de comportarse la mujer del militar en diferentes circunstancias. Así, una de las primeras indicaciones que apunta es que el deber del marido es lo primero, antes que ella, antes que sus hijos, antes que sus padres y antes que sus deseos y ambiciones personales, y su estabilidad no debe ser perturbada por preocupaciones *sin importancia*. La autora establece un listado de responsabilidades de las esposas de los militares diferenciándolas según la escala de sus maridos²¹.
- La mujer del Soldado: Crear y conservar un ambiente agradable en casa, mantener una familia de la que él pueda sentirse orgulloso y reforzar la moral de su esposo. Normalmente estas mujeres son muy jóvenes y han de renunciar a muchos aspectos de sus vidas por acompañar a sus maridos; para Margaret Harrell²², sus principales características son las siguientes: le dan mucha importancia a su educación, no suelen utilizar métodos anticonceptivos, suelen tener problemas económicos, trabajan o han trabajado en empleos precarios, y las que tienen hijos, o dejan de trabajar, o necesitan una persona para que los cuide, con la inversión económica que esto supone.

²⁰ Nancy Shea *The Army Wife*, Harper & Row, Publishers, New York, 1941.

²¹ En España no he podido encontrar ningún documento similar, no obstante mi intención es profundizar en este aspecto mediante la realización de trabajo de campo.

²² Margaret C. Harrell, *Invisible Women: Junior Enlisted Army Wives*. 2000
(www.rand.org/publications/MR/MR1223/)

- La mujer del Suboficial: Ser un buen ejemplo para las novias de los soldados, ayudar a la esposa del Comandante y tomar parte activa en el Club²³ de Esposas de Suboficiales.
- La mujer del Teniente: Tomar un papel muy activo en programas de acompañamiento, o en cualquier otra función que designen a su marido, además de realizar trabajo voluntario para la comunidad.
- La mujer del Comandante: Promover la moral y el ánimo para crear un ambiente de bienestar en la Compañía, asistir a los recién llegados y hacer compañía a las mujeres más jóvenes cuando sus esposos están ausentes.

La esposa del militar ha de hacer frente a su rol y a la movilidad asociada con el estilo de vida militar, lo que provoca, en numerosas ocasiones, que ella no pueda dedicarse a sus propias aspiraciones personales. La movilidad afecta, efectivamente, a sus oportunidades laborales y formativas. En el aspecto laboral Land y Glines²⁴ exponen los obstáculos a los que se enfrentan las esposas de los militares para encontrar y mantener un empleo: en primer lugar, los empleadores no quieren a personas que no vayan a permanecer durante un tiempo en sus trabajos, además, su preparación y sus capacidades pueden no ajustarse a las del mercado y, por último, los deseos y opiniones de los superiores de su marido han de tenerse en cuenta.

La movilidad como forma de vida

La movilidad ha sido siempre una característica fundamental de la profesión militar y la familia ha tenido que adaptarse en cada momento a las diferentes circunstancias. La movilidad interior, ocasionada por los diferentes periodos formativos, los cambios de destino y, en menor medida, las maniobras, afectan también a los militares y a sus familias, tanto a su organización como a las diferentes estrategias que puedan adoptar. Un

²³ Los centros de reunión de las esposas de los militares realizan una importante labor de socialización de las mujeres de los nuevos miembros que se incorporan a la colectividad, además de prestar ayuda y apoyo psicológico en momentos de crisis.

²⁴ Elizabeth M. Finlayson, "A Study of the Wife of the Army Officer: Her Academic and Career Preparations, Her Current Employment and Volunteer Services", en H. McCubbin, B. Dahl y E.J. Hunter (Eds.), *Families in the Military System*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1976.

elemento fundamental para compatibilizar la vida familiar y laboral de los militares ha sido la mejora en los transportes y las comunicaciones, ya que, han permitido que las familias mantengan un contacto más frecuente con los efectos positivos que esto supone. Es muy probable que existan problemáticas familiares específicas dependiendo del destino y también dependiendo del ejército. En este sentido, la elevada movilidad que caracteriza a la Armada puede ser la causa de que los conflictos familiares sean superiores y/o que sea precisamente en la Armada donde pervive un mayor grado de endogamia. Además, el hecho de estar destinado en una unidad operativa con mucha movilidad puede acarrear también consecuencias negativas para las familias.

Las estrategias familiares ante situaciones de movilidad parecen haberse transformado y parece también que éstas se modifican según se incrementa la edad de los cónyuges y de los hijos. En el pasado, lo habitual era que la familia del militar se trasladara con él en cada cambio de destino, debido principalmente a que la mujer no tenía un trabajo fuera de casa. En la actualidad también la mujer sigue renunciando, en muchas ocasiones, a su formación y a su estabilidad laboral, sobre todo, si se tienen hijos pequeños; cuando los hijos alcanzan la adolescencia se plantean ciertos problemas, ya que tienen su vida y sus amistades establecidas y no aceptan de buen gusto un cambio de residencia. En estos casos y, cada vez más, la decisión es la separación de la familia, por un lado el padre, por otro los hijos, y en medio la madre que puede optar o por irse con el padre, o por quedarse con los hijos. La relación se basa en llamadas diarias y visitas de fin de semana y vacaciones, pero esto no tiene que ser negativo, ya que, el hecho de que nadie se vea forzado a renunciar a lo que desea, puede favorecer el que la relación, tanto entre los cónyuges, como del padre con los hijos se mantenga como estaba, e incluso mejore. Debido al incremento del número de mujeres dentro de las Fuerzas Armadas y de parejas de militares, sería interesante analizar las estrategias familiares que se adoptan en la actualidad y si éstas difieren entre las y los militares. En cuanto a la movilidad exterior, los militares pueden permanecer lejos de sus hogares durante largos periodos de tiempo debido a las nuevas misiones que cumplen los ejércitos (diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, imposición de la paz, consolidación de la paz y ayuda humanitaria)²⁵. Según datos del Ministerio de Defensa español: *desde*

²⁵ Butros Gali, Secretario General de la ONU, 1992. (www.mde.es)

el año 1989, España ha participado en 47 Operaciones de Paz y de Ayuda Humanitaria y cerca de 67.000 militares de los tres ejércitos las han hecho posibles con su presencia en cuatro continentes. En el terreno económico también se ha hecho un gran esfuerzo, hasta el momento se han dedicado más de 2.500 millones de euros a sufragar el coste de estas operaciones²⁶.

Para estas misiones se demanda una importante inversión de personal, y se plantean situaciones novedosas a los militares y a sus familias, ya que resulta difícil adaptarse a las ausencias prolongadas de la pareja o del padre, y cada vez más, de la madre. El teléfono, el correo (normalmente correo electrónico) y las videoconferencias se convierten en el único modo de comunicarse. Es complicado para la persona que se queda asumir la ausencia y, para la que se va dejarlo todo atrás, con los consiguientes conflictos y problemas entre la pareja y con los hijos. Los soportes externos al núcleo familiar, (parientes cercanos, amigos, etc.), son fundamentales y, además es importante mantener una comunicación frecuente. Las separaciones familiares plantean mayores dificultades en los matrimonios en los que ambos cónyuges son militares, en las familias monoparentales y en las parejas de recién casados.



* Fuente: Página web del Ministerio de Defensa de España (2005)

²⁶ www.mde.es

Las separaciones familiares pueden ser vistas como periodos de crisis que pueden producir enfermedades físicas y psíquicas a los miembros de la familia. Las mujeres caen en depresiones, de hecho, se puede comparar la sensación que tienen estas mujeres a las que padecen aquellas cuyo marido ha fallecido, ya que, se sienten abandonadas y frustradas. Los desórdenes psicósomáticos son el grupo más amplio de dolencias tratadas por los médicos. Se presenta una larga serie de síntomas que padecen las mujeres durante las ausencias de sus maridos: fluctuaciones en el peso, nerviosismo, problemas de garganta, dolores de cabeza, hipertensión, cansancio, pérdida de apetito, problemas de espalda y alcoholismo. Estas molestias suelen ser tratadas precisamente con tranquilizantes y antidepressivos. Si la vida social que tienen es activa y el círculo afectivo que les rodea les apoya puede que los problemas disminuyan. La mujer puede tomar dos vías, o bien volverse independiente, o, por el contrario, buscar la compañía de su familia y amigos, incluso llegando a trasladarse a casa de los padres o de algún familiar mientras dura la misión. Ambas decisiones pueden crear un conflicto e incluso desembocar en divorcio cuando el marido regresa. Afortunadamente, se crean redes sociales y las mujeres de los militares se ayudan entre ellas durante las ausencias de sus maridos.

La separación es dura para la familia, pero la reunión puede resultar, también, estresante, y requiere ajustes adicionales por parte de toda la familia, incluidos los niños. Cuando se aproxima el reencuentro la mujer está animada y feliz, pero también tensa y temerosa, no sólo por los acontecimientos que haya vivido su marido, y que han podido producir en él algún tipo de cambio, sino también por la reacción ante los cambios que hayan tenido lugar en ella y en sus hijos. Las separaciones familiares son estresantes en sí mismas, pero los reencuentros pueden llegar a serlo más. El marido puede llegar a sentirse innecesario y la mujer puede encontrar dificultades para delegar la parte de control que correspondía al marido y que ella había asumido durante su ausencia. El padre piensa que las reglas y rutinas familiares permanecen igual, cuando de hecho no suele ser así. Las diferencias en cuanto a la disciplina de los hijos pueden llegar a ser un asunto crítico; el padre puede establecer normas rígidas, o por el contrario, puede ser demasiado permisivo para intentar ganarse el afecto de los niños. La situación se torna problemática cuando es contraria a las expectativas que se había creado la madre, incluso la tensión puede aumentar cuando madre e hijos compiten por la atención del padre. En caso de fallecimiento la habilidad para adaptarse a la pérdida depende de la capacidad previa

que tenga la persona para asumir estas situaciones; también son de gran ayuda los lazos familiares, el sistema social de cooperación y reparto de responsabilidades, y la ayuda externa de profesionales.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En los últimos años, cada uno de los diferentes Ejércitos y el propio Ministerio de Defensa han comenzado a tomar conciencia de la necesidad de adaptarse a los cambios tanto institucionales como sociales, y están tomando algunas medidas relacionadas con el bienestar social y familiar en las Fuerzas Armadas (modificaciones en el planteamiento y tratamiento de la acción social elevando las prestaciones económicas y sociales, en lo que respecta a vivienda, residencias, educación y servicios a las familias). En España, en marzo de 2005²⁷, se establecen una serie de medidas para favorecer la incorporación y la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas: mediante la creación de un Observatorio de la Mujer en las FAS, fomentando la creación de centros infantiles en establecimientos militares, adecuando los alojamientos a las condiciones de vida de la mujer, asegurando la presencia de mujeres en las Juntas de Evaluación y modificando el régimen disciplinario en relación con el acoso sexual.

Las familias monoparentales, se tienen en cuenta también en la normativa de las Fuerzas Armadas, así en 2004 se hizo público el programa²⁸ de ayudas para varones monoparentales y mujeres, con hijos menores de cuatro años, que se recoge en el Plan de Acción Social de la Armada. Desde el Ministerio se han establecido también una serie de modificaciones en el planteamiento y tratamiento de la acción social:²⁹ se pretenden elevar las prestaciones económicas y sociales, en lo que respecta a vivienda, residencias, educación y servicios a las familias, etc. Además, se modificará la actual legislación sobre los permisos de lactancia y guarda legal. Esta nueva reglamentación dará derecho a una reducción de jornada, con disminución de salario, para atender a los menores de seis años,

²⁷ Orden DEF/524/2005 de 7 de marzo,

<http://www.boe.es/boe/dias/2005-03-08/pdfs/A08109-08110.pdf>

²⁸ Orden 630/01339/04, Boletín Oficial de Defensa N^o 19, de 29 de enero de 2004, p 1.360.

²⁹ Plan Director de Recursos Humanos, aprobado el 31 de julio de 2003.

ancianos dependientes, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, y otros familiares que no puedan valerse por sí mismos. En el caso del permiso de lactancia (hijos menores de nueve meses), se reduce también la jornada, pero no las retribuciones.

Asimismo, la Dirección General de Infraestructuras (DIGENIN), pretende conciliar la vida familiar y la vida militar creando guarderías y escuelas infantiles. Las primeras unidades que cuentan con esta instalación son la Base Coronel Maté en Colmenar Viejo, los arsenales de Ferrol y Cartagena, la Base Aeronaval de Rota, el Cuartel General del Ejército del Aire, la Base Aérea de Albacete y próximamente la Guardia Real, en El Pardo. En mayo de 2005³⁰ se firmó un convenio para la atención socioeducativa a niños y niñas menores de tres años en centros educativos dependientes del Ministerio de Defensa, cuyos beneficiarios serán 1.200 niños y niñas cuyos padres o madres tengan su destino en las bases de Rota, Morón, Armilla y en el Regimiento de Artillería Antiaérea 74 (San Roque, Cádiz). Esta cuestión es enormemente importante, ya que sean militares el padre, la madre o ambos, es muy positivo el que sus hijos puedan estar cerca de ellos y que no se tengan que preocupar de dónde o con quién dejarles, además, puede ser un herramienta útil para disminuir el absentismo laboral.

Me gustaría concluir diciendo que a pesar de que en nuestro país el tema de las familias de los militares no ha sido tratado en profundidad, parece que la imagen que se tiene de ellos se ha *humanizado* y que, tanto dentro como fuera de la Institución, se empieza a ser más consciente de que los militares también son personas con una familia y una vida aparte (aunque no totalmente independiente) del ejército. Esta situación se ha visto favorecida, en primer lugar, por la mayor cobertura de los medios de comunicación al trabajo del Ejército español, tanto en sus intervenciones en territorio nacional, como en la labor que desarrollan en las misiones internacionales; en segundo lugar, por los desgraciados acontecimientos ocurridos en los últimos tiempos; por último, gracias a que los propios militares demandan medidas que posibiliten la conciliación de su vida laboral y su vida familiar. Aunque parece que se va por el buen camino, todavía queda mucho trabajo que hacer para minimizar los efectos negativos de la profesión militar en las familias.

³⁰ http://www.mde.es/NotasPrensa?id_nodo=4072&accion=0

III. Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas

1. Los Servicios de Inteligencia en España, 1968-1977

José Manuel Morán Rivero

ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL FRANQUISMO (1939-1968)

Aunque en el estudio de la historia de los Servicios Secretos y de Inteligencia españoles nos podemos remontar hasta el nacimiento mismo de España como Estado Moderno con los Reyes Católicos (y la creación de la Inquisición española), o hasta el desarrollo y organización burocrática de su actividad bajo el reinado de los Austrias, y en especial de Felipe II, para introducir históricamente el análisis jurídico de los primeros servicios secretos “modernos” de España, el Servicio Central de Documentación de la Presidencia del Gobierno (SECED), me limitaré a señalar la organización y normativa previa existentes en el periodo histórico inmediatamente anterior a su existencia, es decir, a la Dictadura de Franco.

Así, tras el final de la Guerra Civil y la victoria del bando Nacional-Rebelde sobre el Republicano, los Servicios de Información españoles sufrieron una adaptación al nuevo escenario político, que ya no

era prioritariamente militar sino de consolidación de las estructuras políticas del régimen franquista, y en consecuencia con unas necesidades de información muy diferentes, no ligadas ya al campo de batalla y al desarrollo de los diferentes episodios bélicos, sino a la evolución socio-política que iría aconteciendo en años sucesivos.

Así, una vez finalizada la contienda, no se creó ningún organismo dedicado a la información ni a la inteligencia de manera exclusiva y especializada, ni tampoco se unificaron los diversos servicios de información militares heredados de la contienda (de hecho, algunos de los existentes durante la Guerra, como los del Gobierno y Ejército republicanos, o algunos preexistentes del bando franquista se disolvieron al finalizar las hostilidades¹, o poco antes integrados en las estructuras militares de información, como fue el caso del peculiar servicio secreto “privado” denominado “Servicios de Información de Fronteras del Nordeste de España” (SIFNE)², sino que simplemente se procedió a una reorganización que mantuvo la dispersión de servicios y medios entre diferentes organismos civiles y militares y evitaba así la concentración de información (y por lo tanto, de poder) en un solo organismo que no fuese la Jefatura del Estado.

Así las cosas, en 1939 se reestructuraron los Ministerios del Estado, suprimiéndose el republicano Ministerio de Defensa para ser sustituido por los tradicionales, hasta 1931, tres Ministerios militares: el del Ejército, el de la Marina y el del Aire. Como consecuencia de ello, simultáneamente se creó un organismo militar central coordinador de cada una de las Armas y dependiente directamente del Jefe del Estado, el Alto Estado Mayor, y a cuya función principal coordinadora de los citados tres Ministerios militares se añadía la de proveer de información a dicha Jefatura del Estado.

¹ Ese fue el caso, por ejemplo, del Servicio de Información Militar (SIM), del Servicio de Información y Policía Militar (SIPM), que se disolvieron al finalizar la guerra.

² El SIFNE fue un servicio de información al servicio de las fuerzas de Franco, pero de naturaleza “sui generis”, no estatal sino organizado y financiado de manera privada por Francesc Cambó y Juan March, entre otros empresarios e intelectuales catalanes próximos a la “Lliga Regionalista de Catalunya” pero que apoyaron al bando nacional, y que operó de 1936 a 1938 (cuando sus estructuras informativas se integraron en el SIM), actuando preferentemente en ambos lados de la frontera hispano-francesa y en diferentes puertos, en tareas de espionaje e infiltración.

El Alto Estado Mayor, el “Alto” (como se le conocería coloquialmente en ambientes militares), era un órgano no estrictamente militar sino político-militar, y se estructuró en tres Secciones (1ª, Militar, 2ª, Económica, y 3ª, de Información), siendo la Tercera Sección³ la que se dedicaría propiamente a labores de información, contando a lo largo del tiempo siempre con una sección o negociado de Operaciones en el Exterior (dedicado a labores de información exterior y “espionaje”, aunque con escasa actividad hasta los años 60, y fundamentalmente a través de los Agregados Militares de las Embajadas) y otro de Operaciones en el Interior o Contraespionaje, más activa desde los años 50 y 60 (con la instalación de las bases norteamericanas y el incremento de las actividades de servicios secretos extranjeros en España), y dedicado a combatir a los servicios secretos que actuaban dentro del territorio nacional. También se le añadió una Comisión de Estadística, con funciones de información auxiliares de la Tercera Sección.

Pero lejos de monopolizar la (escasa) actividad de inteligencia del Estado, el “Alto” habría de convivir con los siguientes servicios de información:

- Por una parte, a nivel militar existían en cada Ministerio de cada Ejército los Servicios de Información de las Segundas Secciones de los Estados Mayores de los Ejércitos de Tierra y Aire y la Sección de Inteligencia del Estado Mayor de la Armada (al frente de la Red Naval de Inteligencia), dedicadas fundamentalmente a la información militar operativa, y sus departamentos adjuntos coloquialmente conocidos como las “Segundas Secciones Bis” o “Segundas Bis”, encargadas del contraespionaje, la información militar interna y el control político interno del personal de cada Arma.
- Y por otra parte, a nivel más policial y político-social, estaban los Servicios de Información de la Guardia Civil (conocida coloquialmente como “la Brigadilla”), así como el Servicio de Información de la Dirección General de Seguridad (Ministerio de Gobernación), integrada por la Brigada de Investigación Criminal y la Brigada de Investigación Político-Social (conocidos como “los Sociales” y dedicados

³ A diferencia de otros países occidentales de nuestro entorno, en los cuales al departamento de inteligencia de los respectivos Altos Estados Mayores o Estados Mayores Conjuntos se les ha denominado tradicionalmente “Segunda Sección” o “Segunda División”.

fundamentalmente a la información interior de carácter policial y de control y represión política de la población). En esta labor político-represiva estaban auxiliados por el Servicio de Información del Movimiento de la Falange, encuadrado en la Secretaría General del Movimiento (muy activa inicialmente en la post-guerra en tareas represivas y revanchistas, y con una actividad decreciente al pasar los años 40), y desde 1944 también con un Servicio de Documentación de la Presidencia del Gobierno (inicialmente “Delegación Nacional de Servicios Documentales”), con unas vagas y confusas actividades políticas y de información.

- Por otra parte, con carácter temporal e interdepartamental se creó en 1956 el Centro de Investigaciones Especiales, integrado por miembros del “Alto” (militares), de la Dirección General de Seguridad (policías) y de la CIA norteamericana (que corría con la mayoría de los gastos), para investigar a los “niños de la guerra” repatriados en esa época y evitar infiltraciones de espías soviéticos entre ellos. Permaneció activa hasta 1965, y fue posiblemente la primera experiencia seria de contrainteligencia desarrollada en España.

Cada uno de estos servicios mencionados atendían, con desigual nivel de implantación y eficacia, necesidades informativas muy concretas y parceladas relativas a sus competencias oficiales y oficiosas, escasamente reglamentadas (únicamente una Orden Reservada de 1945 delimitaba los campos de actuación de cada Organismo en materia de Inteligencia de la manera antes señalada), y todas ellas casi exclusivamente circunscritas al ámbito interior (que no eran competencia del “Alto”) de control político y social de la población y de persecución de delitos, es decir, sin una actividad de inteligencia propiamente dicha. Además la falta de coordinación existente entre todos ellos fue una constante durante todo este periodo histórico, pues por diferentes razones (fundamentalmente corporativas en el caso de cada órgano de información, y políticas en el caso del Gobierno y el Jefe del Estado), no existía un claro interés para lograrla.

Esta estructura organizativa, caracterizada por una dispersión en una multiplicidad de entes y organismos civiles y militares, con una escasa o nula actividad exterior (sobre todo hasta principios de los años 60), escasa o nulamente coordinados (en ocasiones con competencias y actuaciones redundantes entre ellos), y centrada en la obtención de información interior policial y político-social, permaneció inmutable, con mínimas alteraciones,

hasta finales de los años 60, coincidiendo con la relativa estabilidad y calma política y social del régimen en sus 25 primeros años de vida.

LA “ORGANIZACIÓN CONTRASUBVERSIVA NACIONAL” (OCN; 1968-1972)

Elementos determinantes de la creación de la OCN

A finales de los años 60 las estructuras políticas del régimen franquista permanecían aparentemente estables e inmutables desde el final de la Guerra Civil, pero la situación económica y social del país habían evolucionado mucho, al calor de las reformas económicas y de la apertura a las inversiones extranjeras y al turismo internacional, con la consiguiente mejora en el nivel de vida y las transformaciones sociales y culturales que todo ello trajo consigo, entre ellas el incremento constante del número de estudiantes universitarios, así como la creciente –aunque todavía limitada– influencia de los acontecimientos exteriores en la sociedad española.

Fue en este ámbito educativo donde surgieron a nivel político las primeras preocupaciones serias del régimen franquista, ya que el número de profesores y alumnos críticos, contestatarios y disconformes con el estado político de España aumentaba, y también porque existían precedentes de revueltas universitarias en 1956 a raíz de enfrentamientos entre universitarios liberales y falangistas (aunque realmente fueron episodios aislados y sin continuidad).

Pero esas preocupaciones incipientes se concretaron en 1968, tras la “Revolución de Mayo” acaecida en París, y que puso en un “brete” político al gobierno del General De Gaulle. Aunque la situación en los campus universitarios españoles no era ni mucho menos equiparable a la de Francia, ya se habían producido varios incidentes en el curso 67-68, por lo que el entonces Ministro de Educación José Luis Villar Palasí, y su Subsecretario Alberto Monreal Luque, ambos del sector “tecnócrata” del Gobierno, pensaron que sería conveniente no esperar a que estallase en España algo parecido a las revueltas francesas y poder prevenir, contrarrestar (incluso política e intelectualmente) y abortar de alguna manera el que esa situación contestataria y revolucionaria se reprodujese en España, por lo que

convencieron a Franco para que el Alto Estado Mayor colaborase a la hora de crear un servicio de información dependiente del Ministerio de Educación, servicio que estaría al margen de la estructura militar y policial, puesto que ninguno de los Servicios de Información existentes realizaba labor alguna al respecto.

El nuevo organismo, secreto y especializado, se dedicaría básicamente a actuar de manera preventiva, mediante la obtención de información sobre los movimientos asociativos y políticos clandestinos en las facultades y en los campus (incluyendo la captación de estudiantes y la infiltración de agentes), y también se dedicaría a asesorar al Ministerio de Educación en dicha materia. No se establecieron directrices concretas a seguir, dejando una gran libertad de actuación al responsable que asumiese su dirección para adoptar las medidas que creyese conveniente para la consecución de los citados objetivos generales.

Así, tras una reunión entre Monreal y el Jefe del “Alto” el día 26 de septiembre de 1968, el 27 de septiembre de 1968⁴ se encargó a un Comandante del Negociado de Interior de la Tercera Sección del “Alto”, José Ignacio San Martín, que organizase el nuevo servicio secreto informativo dependiente de Educación. Este oficial, que era también licenciado en Ciencias Económicas, tenía experiencia previa en Información y Contraespionaje (incluida una primera estancia en París en los años 50 como enlace con los servicios secretos franceses de contraespionaje), y asimismo tenía vinculaciones laborales con la Organización Sindical (los conocidos como “Sindicatos Verticales” del régimen) como economista sindical.

Estructura y funcionamiento iniciales de la OCN (etapa dependiente del Ministerio de Educación, 1968-1970)

El proyecto se denominó inicialmente “Operación Canadá”⁵, para pasar al poco tiempo a denominarse “Organización Contra-subversiva Nacional” (OCN), aunque nunca de manera oficial⁶.

⁴ José Ignacio San Martín, *Servicio Especial. A las órdenes de Carrero Blanco. De Castellana a El Aaiún*, Editorial Planeta, Barcelona, 1983, p. 21.

⁵ En recuerdo del ya citado Subsecretario del Ministerio de educación Alberto Monreal, persona de enlace de San Martín con dicho Ministerio, por la similitud del

El nuevo organismo, la OCN, era de carácter secreto, sin disposición normativa alguna de creación, de organización o de financiación, y dependiente únicamente en sus inicios del Ministerio de Educación (de hecho el "Alto" no se involucró directamente en estas nuevas funciones más políticas que militares, y se limitó a proporcionar a San Martín el personal militar adicional que le iba solicitando, y a pagar sus nóminas), y poco después ya directamente del Vicepresidente del Gobierno y Presidente en funciones, el Almirante Carrero Blanco. Para garantizar mejor su anonimato y su autonomía de actuación, se instaló fuera de cuarteles y de dependencias oficiales, alquilando locales y viviendas independientes, y se financió con fondos reservados (los sueldos los abonaban las unidades de origen del personal, que sería en su mayoría militares).

Como no tenía instrucciones concretas sobre la labor a realizar, San Martín contó con una gran libertad de actuación, y lo primero que hizo fue crear una red de informadores dentro de las facultades (hasta entonces sólo se contaba con los bedeles, en su mayoría ex-guardias civiles), infiltrando en los campus a jóvenes oficiales militares como alumnos y profesores, y sobre todo captando a estudiantes afectos para que se infiltrasen en los movimientos universitarios "subversivos". Para apoyar este proceso, se organizó un plan de formación que incluía una serie de cursos para estudiar las tácticas, doctrinas y argumentos políticos de los movimientos subversivos y cómo rebatirlos en asambleas y publicaciones. Asimismo, a través del Alto Estado Mayor (órgano competente en acción informativa exterior), se mantuvieron algunos contactos con los Servicios Secretos franceses e italianos, fundamentalmente para intercambiar experiencias acerca de las revueltas universitarias pero con escaso intercambio de información.

Pero la OCN no sólo se limitó a conseguir información de manera pasiva, sino que San Martín se decidió también a pasar a la "acción psicológica", con actuaciones concretas de propaganda, publicación de artículos y noticias en la Prensa, campañas de desinformación e incluso

apellidado con el nombre de una ciudad canadiense, Montreal. José Ignacio San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, p. 23; y Joaquín Bardavío, Pilar Cernuda y Fernando Jaúregui, *Servicios Secretos*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 2000, pp. 149-150.

⁶ José Ignacio San Martín, en su obra *Servicio Especial, Op. Cit.*, no se refiere en ningún momento a esta organización como "ONC", sino únicamente como "Servicio Especial".

mediante la promoción de nuevas asociaciones de estudiantes fuera del sindicalismo oficial pero adictas al régimen, singularmente la “Asociación Nacional de Universitarios Españoles” (ANUE), que se enfrentasen a las asociaciones clandestinas con argumentos políticos y sociales elaborados, publicaciones y artículos. Todo ello con un objetivo claro para San Martín: había que desactivar los movimientos de protesta (quitándoles a los subversivos las “banderas reivindicativas”, en palabras de San Martín) e intentar mentalizar y convencer de manera eficaz a la mayoría de los estudiantes de las “bondades” del régimen franquista y de sus logros, y evitando así que estallase en España la “chispa” revolucionaria y antisistema.

Ampliación de los objetivos, funciones y actividades de la OCN (etapa dependiente del Ministerio de Gobernación 1971-1972)

El proyecto de la OCN rápidamente se desbordó de sus iniciales propósitos de limitarse al campo educativo, coincidiendo con el inicio de los atentados y secuestros por parte de la organización terrorista separatista vasca “Euskadi Ta Askatasuna” (ETA). En este contexto la evolución expansionista de las actividades de la OCN se explicaba, por una parte, porque San Martín creía firmemente que para luchar contra la subversión había que hacerlo de manera global, combatiéndola en todos los frentes en los que se manifestaba (pensaba que actuar únicamente en el ámbito universitario no era eficaz para la lucha contra la “subversión”, que se manifestaba en otros frentes), y también por aprovechar la oportunidad de acumular más información (y poder); asimismo San Martín contó siempre con el decidido respaldo de Carrero Blanco, que se dio cuenta enseguida de las posibilidades que ofrecía al Gobierno y al régimen el tener un servicio secreto adicto y eficaz.

Además de espiar a estudiantes y de empezar a acumular datos sobre ETA, la OCN creó, dentro de la denominada “Operación Promesa” (un plan de contactos periódicos que, de manera secreta, mantenía la OCN y después el SECED con los líderes políticos y sindicales en la clandestinidad, dentro y fuera de España, para tender cauces de comunicación entre el régimen y su oposición ante los previsibles cambios que habían de devenir cuando muriese Franco⁷), un gran archivo informatizado denominado

⁷ Francisco Medina, *Las sombras del Poder. Los Servicios Secretos de Carrero a Roldán*, Editorial Espasa, Madrid, 1995, pp. 34-35; y Antonio M. Díaz Fernández, *Los servicios*

“Jano”⁸ que contenía los datos públicos y privados de las principales personalidades políticas, militares, empresariales, etc., del régimen, y también de políticos en la oposición clandestina, y que al parecer Carrero Blanco consultaba cada vez que tenía que hacer algún nombramiento, lo que daba a San Martín un enorme poder político pues con sus informes condicionaba de hecho y de manera determinante la elección del Presidente a la hora de nombrar (y cesar) a Altos Cargos del régimen.

Dentro de sus “acciones psicológicas” ampliadas a otros ámbitos, hay que destacar una actuación de la OCN audaz y exitosa: En diciembre de 1970, y tras la reacción internacional contra el régimen de Franco ocasionada por las condenas a muerte impuestas a varios miembros de ETA en el famoso Proceso de Burgos, San Martín y sus hombres idearon convocar por su cuenta una manifestación de apoyo al régimen y que contrarrestase a los mensajes de la oposición política, para lo cual idearon una ficticia “Junta Coordinadora de Afirmación Nacional” y repartieron octavillas por todo Madrid, logrando que el 17 de diciembre de 1970 acudiesen medio millón de personas a la Plaza de Oriente, y dando una imagen de apoyo popular al régimen que le sirvió para salir airoso de las protestas internacionales y a la hora de conmutar dichas penas capitales sin que pareciese que se cedía a aquéllas. Es decir, con escaso medios y mucha imaginación consiguieron alterar la realidad y apuntarse un “tanto político”⁹.

Otra acción de este tipo fue, al parecer, la publicación de un falso número de la revista comunista clandestina “Mundo Obrero” en las elecciones al Colegio de Abogados de Madrid a finales de 1973, con una portada y una editorial manipulados apoyando al candidato de la oposición anti-franquista, para “quemarlo” ante los electores moderados al vincularlo al PCE¹⁰.

Tras esta ampliación de funciones la OCN pasó a depender en 1971 del Ministerio de la Gobernación (de manera oficiosa, pues la OCN seguía sin existir en el Boletín Oficial del Estado), aunque de hecho siguió tutelado

de inteligencia españoles. Historia de una transición, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 154-157.

⁸ Nombre que recordaba el mito del Dios griego Jano, que poseía dos caras.

⁹ José Ignacio San Martín, *Servicio Especial*, Op. Cit., pp. 36-38.

¹⁰ Pilar Urbano, *Yo entré en el CESID*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 1997, pp. 137-139.

–y protegido– por Carrero Blanco, y en su organización interna se plasmaron rápidamente los nuevos campos de actuación de la OCN: San Martín creó dos secciones adicionales a la inicial de educación, la laboral-sindical, y la religiosa-intelectual (aunque investigaba también, y sobre todo, a los movimientos políticos y sociales). La OCN empezó así a captar información sobre la “subversión” política, social, laboral y religiosa, y a ampliar la “acción psicológica” a dichos ámbitos, que eran vistos ahora de manera global, como partes de un “todo subversivo comunista y separatista”, en palabras del propio San Martín, que veía en estos dos movimientos políticos, activos en múltiples sectores y facetas sociales, la gran amenaza para el régimen franquista y para el país. San Martín también pretendía utilizar la información para detectar y combatir las incapacidades, ineficiencias y corrupciones del régimen franquista, con el objetivo de restar argumentos a los subversivos, “quitarles banderas reivindicativas”, pero en esta labor apenas consiguió nada sustancial.

Es en esta etapa cuando, entre otros documentos e informes, se redactó (en 1971) el “Libro rojo de la subversión”, de difusión restringida a algunas altas autoridades políticas y militares de la época, que estudiaba y analizaba las causas del avance de los movimientos anti-franquistas de todo tipo, así como los fallos propios del sistema que potenciaba dichos movimientos, y proponiendo medidas políticas para hacer frente al problema y a sus causas. Este informe fue polémico porque veladamente acusaba de inmovilismo político a los dirigentes del régimen, achacaba las deficiencias del sistema más a la mala gestión y a la corrupción de algunos dirigentes del franquismo que a las instituciones en sí, y proponía ciertos cambios en la línea de la apertura y evolución del régimen para tutelar los cambios desde el poder, controlar que se produjesen de una manera ordenada, y propiciar así su continuidad, algo que muchos dirigentes del mismo no aceptaban en ese momento, instalados en el inmovilismo, la soberbia y las rivalidades internas.

EL SERVICIO CENTRAL DE LA DOCUMENTACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (SECED; 1972-1977)

Evolución de la OCN Y creación formal del SECED

En 1972 se dio un paso más en la evolución organizativa de los primeros servicios secretos especializados propiamente dichos que ha habido en España (probablemente los primeros que han realizado labores de inteligencia de manera profesional y sistemática, si bien circunscrita al espionaje interior): Para consolidar la organización ya existente y potenciar sus funciones, San Martín logró de Carrero Blanco una norma jurídica que institucionalizara y legalizara, siquiera de manera superficial, al servicio secreto que ya operaba de hecho desde 1968, lo que le permitiría depender directa y únicamente de la Presidencia del Gobierno (ostentada de hecho a título de Vicepresidente por Carrero Blanco), tener un presupuesto y personal propios, y con aspiraciones de equiparar de alguna manera a España con otros países de nuestro entorno que tenían en sus organigramas organismos de información e inteligencia civiles desde hace décadas.

Inicialmente se barajó el nombre de “Centro de Información y Documentación” (CIDOC), pero finalmente el Decreto 511/1972, de 3 de marzo, de reorganización de la Presidencia del Gobierno¹¹, estableció un nuevo Servicio Central de Documentación (SECED), dependiente del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno¹², institucionalizando y formalizando la existencia del ya preexistente servicio secreto con una nueva denominación. Otro Decreto, el 512/1972 de la misma fecha, nombra a San Martín Director General del SECED.

¹¹ Ver Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 60, de 10 de marzo de 1972, p. 4213.

¹² Evidenciando la nueva dependencia política directa de Presidencia del Gobierno, el SECED trasladó oficialmente su sede al edificio de Paseo de la Castellana, 5, es decir, junto al despacho de Carrero Blanco. Esta ubicación en el organigrama estatal es un logro prematuro del que no disfrutarían ni su sucesor inmediato, el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), ni tampoco lo ha alcanzado plenamente el actual Centro Nacional de Inteligencia (CNI), pues ambos organismos, si bien funcionalmente dependía (el CESID) y depende (el CNI) del Presidente del Gobierno, orgánicamente se adscribía (el CESID) y se adscribe (el CNI) al Ministerio de Defensa.

Con estas escuetas normas se “legalizan” y salen a la luz (aunque de manera disimulada) los servicios secretos de Franco, el SECED (la antigua OCN).

Estructura, misiones y funcionamiento del SECED

Estructura y organización

En cuanto a la estructura y organización del SECED, desde sus orígenes como la OCN en 1968 su primer responsable San Martín ya estructuró el servicio de acuerdo a pautas de un servicio de inteligencia moderno (salvando las distancias del régimen político y de los limitados medios con los que contó en comparación con los servicios de otros países), puesto que desde el principio se estructuró como un organismo especializado en labores informativas y de inteligencia, es decir, separado de las estructuras militares y policiales preexistentes, y dependiente del poder político civil al más alto nivel.

Una Orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de marzo de 1972¹³ establece la estructura básica “visible” y las funciones “oficiales” del SECED, que serían las de “realizar y difundir informes y estudios, prestar asistencia técnica y coordinar la documentación en relación con la protección de materias clasificadas, así como cuantas funciones asesoras le encomiende el Ministro Subsecretario” (artículo 1º).

La Orden estableció la siguiente estructura orgánica “visible”, basada en tres Secciones (artículo 3º):

- Sección de régimen interior, encargada de la gestión administrativa y de la “coordinación de los servicios de protección de materias clasificadas de los distintos departamentos ministeriales civiles”.
- Sección de estudios e informes, encargada de la “adquisición, estudio y explotación de cuanta documentación e información fuera de interés para la Presidencia del Gobierno”. En esta redacción puede verse una manera velada de “legalizar” las actividades informativas del SECED, aunque bajo la apariencia de un inocente servicio documental.

¹³ Ver BOE nº 68, de 20 de marzo de 1972, p. 4887.

- Sección de coordinación y enlace, responsable de “la relación permanente con las delegaciones regionales y las oficinas de enlace de los departamentos ministeriales civiles para la difusión y coordinación de la documentación”. En este sentido, se faculta al SECED para crear delegaciones regionales (artículo 4º), así como oficinas de enlace en los distintos Ministerios civiles (artículo 5º), volviendo a “legalizar” una estructura territorial preexistente.

Bajo la estructura oficial antes expuesta, la estructura real-operativa del SECED como servicio secreto y organismo de coordinación, asesoramiento y actuación en la lucha anti-subversiva que permaneció oculta, y que ocultaba a la mayoría de los medios materiales y humanos bajo el armazón institucional visible antes expuesto, se apoyaba en una Secretaría general y dos Divisiones, y era básicamente la siguiente¹⁴:

- Secretaría General, que hacía las funciones de Adjunto al Director General, y se encargaba del régimen interior del SECED (personal, infraestructura, inmuebles, y coordinación de la parte abierta antes expuesta.
- División de Información, que se encargaba de obtener información por medios propios y el tratar la obtenida de otros servicios y organismos. Para ello contaba con los siguientes departamentos:
 - Departamento de Documentación, Estudios e Informes: Se encargaba de elaborar y mantener ficheros de datos sectoriales, de recortes de prensa y en general de todo lo que se precisase (entre ellos el ya citado “Jano” de personalidades del régimen y de la oposición y otros grupos de presión), y de elaborar informes y estudios de los grupos y movimientos vigilados, en especial de los sindicatos y partidos políticos clandestinos.
 - Departamento de Investigación: Se encargaba de obtener información propia con medios del SECED (espionaje, infiltraciones, escuchas...), así como del montaje de redes informativas de colaboradores, infiltrados, etc. . Era auxiliado por un grupo de apoyo técnico.
- División de Operaciones, que trabajaba con la información que le suministraba la otra División de Información, y sus funciones eran las de

¹⁴ José Ignacio San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, pp. 45-47.

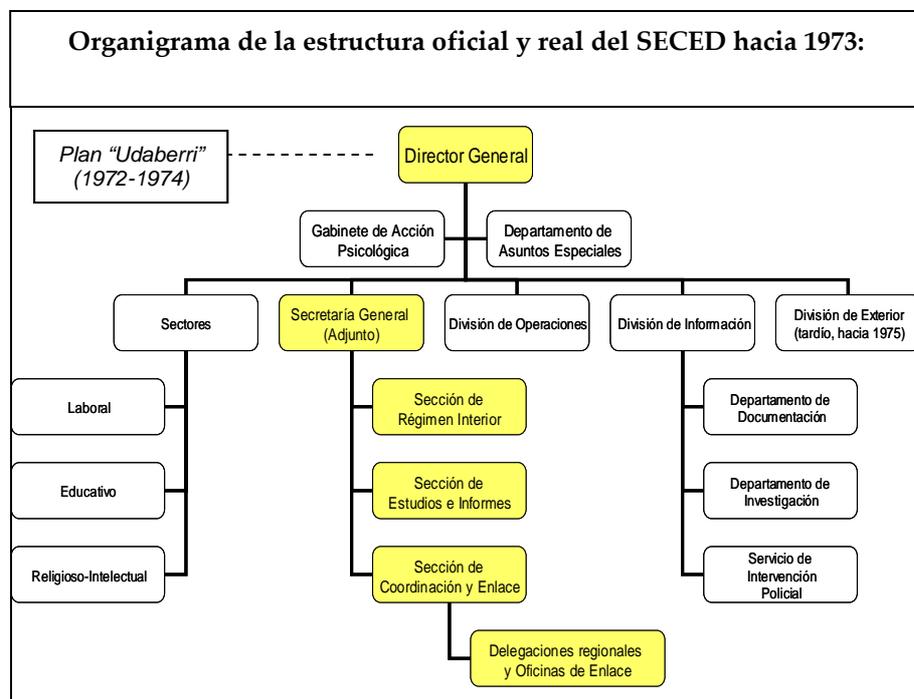
suministrar información y asesoramiento al Presidente del Gobierno y a otros organismos estatales, la de crear y apoyar a movimientos adictos, y la “acción psicológica” (influencia en la opinión pública, desinformación, fomento de asociaciones adictas, publicación de artículos en Prensa y revistas, etc.).

- Gabinete de Acción Psicológica (GAP), que entre otras cosas impartía formación internamente, y elaboraba las doctrinas de actuación y propaganda propias, así como el análisis y crítica de las doctrinas e ideas de la oposición al régimen.
- Departamento de Asuntos Especiales, bajo la supervisión directa del Director del SECED, que se encargaba de asuntos que no encajaban en las competencias de otros Departamentos.

En cuanto al despliegue territorial, el SECED heredó el despliegue de la OCN y disponía de delegaciones territoriales en las principales ciudades universitarias y en las cuatro provincias vasco-navarras, así como oficinas de enlace en los principales Ministerios civiles (con unas y otras se mantenían reuniones semanales de coordinación).

El esquema organizativo oficial y real del SECED antes expuesto se puede resumir gráficamente como sigue¹⁵:

¹⁵ Organigrama elaborado a partir de las obras de J.I. San Martín, *Ibid.*, pp. 45-47; y Antonio M. Díaz Fernández, *Los servicios de inteligencia españoles*, *Op. Cit.*, p. 162.



(En sombreado se distingue la estructura oficial publicada en la Orden de 16 de marzo de 1972)

A nivel operativo-organizativo el SECED tenía una estructura orgánica flexible, modificando su organigrama en función de las necesidades operativas de cada momento y según surgían nuevos campos y materias que atender:

- Los ámbitos de actuación se centraban en la actividad interior, y se focalizaban en tres sectores de actividad ya citados, el laboral, el educativo, y el religioso-intelectual (éste último incluía el ámbito político y el terrorismo de ETA).
- El SECED no tuvo actividad exterior en sí, aunque sí desplegó algunos agentes para controlar a dirigentes políticos en el extranjero, apoyándose también en los agregados militares de las Embajadas (pero sin integrarlos, ya que estaban controlados por el "Alto").

En cuanto a la naturaleza de sus actividades, el SECED y su antecesora, la OCN, no se dedicaron a realizar labores represivas sino que se

centraron en sus tareas informativas preventivas, de inteligencia interior, y aunque puntualmente hubo algunos excesos violentos¹⁶, en general respetaban formalmente la (escasa) legalidad vigente en materia de derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, la intromisión en los derechos de los ciudadanos se producía fundamentalmente en el ámbito de su intimidad, al desarrollar sus labores de vigilancia y seguimiento, las escuchas telefónicas y la interceptación de la correspondencia que se realizaba de manera habitual (sin habilitación legal y sin autorización previa ni judicial ni de ningún otro tipo) como parte de sus labores de espionaje político. La creación del archivo “Jano” ya mencionado era probablemente uno de los productos más destacados de la intromisión en la esfera privada de determinados personajes de relevancia política, social y económica de la época (tanto de los afectos al régimen como de los opositores al mismo), que realizó el SECED de manera sistemática, en una época en la que no existía además normativa alguna de protección de datos personales.

En definitiva, con la estructura administrativa oficial publicada en el BOE a principios de 1972 afloró jurídicamente el primer servicio secreto no militar dedicado específicamente a la información, la inteligencia y en general el espionaje interior, y dependiente de la Presidencia del Gobierno, con un presupuesto propio¹⁷. Es decir, que el SECED ya tenía algunos mimbres de un servicio de inteligencia moderno: Era un organismo especializado en labores informativas y de inteligencia y con vocación generalista, con adscripción al poder político y separado orgánica y funcionalmente de las estructuras informativas militares y policiales.

Medios materiales y humanos

En lo referente a los medios materiales asignados al SECED, para hacer frente a este crecimiento en la actividad y funciones de la OCN y del SECED, San Martín consiguió en sólo 5 años a cargo del mismo incrementar el presupuesto de 10 a 70 millones de pesetas (sueldos aparte, que seguían pagando las unidades de origen, como ya se ha indicado antes), lo que permitió tener delegaciones territoriales en las principales ciudades universitarias, y en las cuatro provincias vasco-navarras, así como oficinas

¹⁶ A.M. Díaz Fernández, *Los Servicios de Inteligencia españoles*, Op. Cit., p. 155.

¹⁷ Así el SECED no dependía ya únicamente de los “Fondos Reservados”.

de enlace en los principales Ministerios civiles (con unas y otras se mantenían reuniones semanales de coordinación).

Asimismo, entre otros avances técnicos, consiguió tener un ordenador IBM del Alto Estado Mayor (muy escasos en aquella época en organismos oficiales) para mecanizar los archivos y ficheros del Servicio, e incorporó algunos medios novedosos en España como eran, por ejemplo la elaboración de archivos detallados e informatizados sobre personas objeto de vigilancia y seguimiento (entre ellos el famoso y ya citado archivo “Jano” de personalidades relevantes), los informes y estudios analíticos y predictivos sobre diversos personajes, organizaciones y en general sobre los factores de riesgo para el régimen, o la “Acción Psicológica” (acciones directas de propaganda, desinformación, adoctrinamiento, etc.) llevada a cabo sobre todo por su Gabinete de Acción Psicológica.

En cuanto a los medios humanos, oficialmente no tenía apenas personal propio, pero de hecho se pasó de tener 2 únicos directivos en septiembre de 1968 (el propio San Martín y un oficial ayudante), a cerca de 200 empleados en enero de 1974 tanto en sus servicios centrales como en las delegaciones territoriales¹⁸:

- La mayoría, unos 150, eran oficiales militares y guardias civiles, que jerárquicamente dependían de hecho de la estructura interna del SECED al mando de su Director General, pero formalmente cada uno pertenecía a su cuerpo y escala de origen, seguía el régimen ordinario de ascensos, e incluso seguía cobrando su sueldo de aquél, limitándose el SECED a pagar pluses y gratificaciones.
- El resto de la plantilla, unos 50, eran personal auxiliar civil y militar, y también había algún personal civil especializado en asuntos políticos, económicos y sociales, a los que formalmente se les contrataba en algún Ministerio u organismo público, o bajo el paraguas de “empresas-pantalla”, pero de hecho sometidos igualmente al mando jerárquico interno del SECED.
- Asimismo el SECED disponía en 1974 de unos 5.000 colaboradores e informadores a diferentes niveles, algunos de ellos remunerados y otros

¹⁸ J. I. San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, p. 69.

con actividades de alto nivel (para espionaje exterior y para actividades contraterroristas de “guerra sucia”)¹⁹.

Aunque estas cifras puedan parecer modestas, sirva como contraste que el “Alto”, para desarrollar todo el resto de actividades de Inteligencia (contraespionaje, actividad exterior y operaciones encubiertas), nunca sobrepasó los 150 efectivos.

Por otra parte, la especialización en labores informativas y de inteligencia de carácter interior del personal del SECED era alta, ya que no tuvo en ningún momento competencias policiales ni su personal tuvo carácter de Agente de la Autoridad (salvando el hecho de que, al conservar formalmente sus categorías militares de origen, los guardias civiles adscritos al SECED lo seguían siendo a todos los efectos legales, pero de hecho en general no ejercían como tales en sus misiones y funciones), y las actividades de espionaje exterior y de contrainteligencia las siguió ejerciendo la Tercera Sección del Alto Estado Mayor (organización militar).

El Plan “Udaberri”

Además de la estructura organizativa general antes expuesta, para afrontar el creciente problema político y de seguridad existente en el País Vasco Carrero Blanco y San Martín impulsaron el frustrado Plan “Udaberri” (Primavera en vascuence-euskara)²⁰, un dispositivo informativo y de actuación política especial para las provincias vascas y Navarra con el fin de afrontar su problemática política y policial específica, que se activó el 27 de abril de 1972 y operativo hasta principios de 1974 (cuando el Plan se extinguió y sus efectivos se integraron en la Delegación Vasco-Navarra del SECED).

Este Plan pretendía, por un lado, establecer una estructura para obtener información de carácter preventivo para tener información real de lo

¹⁹ Por ejemplo, tanto el “Alto” como el SECED presuntamente contactaron con Francisco Paesa para captarle como colaborador externo para actividades exteriores (en 1969-1970) y para organizar en Batallón Vasco-Español (en 1974-1975). Manuel Cerdán, *Paesa, el espía de las mil caras*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 2006, pp. 232-233.

²⁰ J. I. San Martín, *Servicio Especial*, *Op. Cit.*, p. 59; y Ángel Ugarte y Francisco Medina, *Espía en el País Vasco*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 2005, pp. 39-66.

que se movía política y socialmente en el Norte, y en base a la misma, coordinar todas las actuaciones gubernamentales (policiales, informativas y políticas) en las tres provincias vascas y en Navarra, con el fin de contrarrestar políticamente, y no sólo policialmente, la creciente oposición al régimen en dicha zona (en aplicación de la ya citada máxima de San Martín, “quitar banderas reivindicativas a la subversión”).

A nivel organizativo el Plan “Udaberri” se implementó mediante una estructura operativa y territorial paralela al SECED y coordinada con el servicio secreto, formada por una Órgano Central de Trabajo (OCT) en Madrid, que sería el enlace con el SECED y el Gobierno, un responsable del Centro Regional de Operaciones (CRO) en Vitoria, y Oficinas Provinciales de Enlace (OPE) adjuntas a los 4 Gobernadores Civiles afectados, para apoyarles y asesorarles en sus labores gubernativas en sus respectivas provincias.

En la práctica los resultados del Plan “Udaberri” fueron modestos, debido sobre todo a los recelos de los Gobernadores civiles, que se sentían vigilados más que auxiliados, y además no tenían una visión estratégica de su gestión y se limitaban a afrontar la problemática con medidas policiales y de orden público, ignorando los problemas políticos y sociales de fondo; sí sirvió para obtener alguna información estructurada y real de la situación política y laboral vasca, para contactar con políticos vascos de la oposición, y para recabar información con la que el SECED realizó algunos informes sobre la situación socio-política vasca, en especial sobre la red incipiente de “Ikastolas” (escuelas semi-clandestinas que impartían la enseñanza en vascuence-euskara), sobre las causas del terrorismo de ETA, y también sobre los movimientos políticos nacionalistas y la forma de abordar este problema no sólo desde el ámbito represivo policial, sino político y jurídico.

La coordinación con otros servicios de información

En cuanto a las tareas de coordinación entre los diferentes Servicios de Información militares (fundamentalmente el Alto Estado Mayor) y sobre todo policiales con el SECED (Servicios de Información de la Policía y de la Guardia Civil), fue una tarea pendiente y no se articuló en la práctica en ningún organismo o Comisión concreta, pues si bien a nivel interno la coordinación de los diferentes departamentos del SECED parecía funcionar bien (incluso había reuniones frecuentes con los delegados territoriales y de

las oficinas de enlace del SECED en los Ministerios), con los otros servicios de información militar y policial mencionados era más bien escasa y deficiente, y además llena de recelos de los otros organismos porque el SECED, al amparo del Presidente del Gobierno, aspiraba a centralizar de alguna manera las informaciones y datos que obtuviesen otros organismos, sobre todo de la Policía. Es decir, que el único órgano que podía establecer dicha coordinación fue en la práctica el Presidente del Gobierno, superior jerárquico de todos los servicios coordinables.

Únicamente hubo un intento de institucionalizar dicha coordinación con otros servicios existentes (particularmente con el “Alto”, que sí estaba interesado en deslindar las labores puramente militares de las de interior) para oficializar los contactos existentes de manera oficiosa para intercambiar información, y establecer una suerte de “Comunidad de Inteligencia” que aunase los esfuerzos dispersos de los diferentes servicios de información existentes en España: en septiembre de 1973 San Martín ideó una “Comisión Nacional de Coordinación de la Información para la Seguridad del Estado”²¹, presidida por el Presidente del Gobierno e integrada por el Vicepresidente, los Ministros de Gobernación, Información y Subsecretario de la Presidencia, y por el Jefe del Alto Estado Mayor. Sin embargo, dicha Comisión no llegó de hecho a funcionar operativamente por las citadas reticencias de los otros servicios hacia el SECED, particularmente por los policiales dependientes del Ministerio de Gobernación que recelaban de que el Servicio Secreto de San Martín se aprovechara de su trabajo para sus operaciones, y sobre todo porque sus impulsores fueron poco después asesinado (Carrero Blanco) y cesado (San Martín).

Las etapas de actuación del SECED

El SECED estuvo adscrito administrativa y organizativamente, durante sus 9 años de existencia, a diversos Departamentos del Gobierno: Primero dependió, oficiosamente, del Ministerio de Educación (1968-1970); después pasó a depender, igualmente de manera oficiosa, del Ministerio de Gobernación (1971-1972); y finalmente se adscribió formalmente a la Presidencia del Gobierno, a través del Ministro Subsecretario de la Presidencia (1972-1977).

²¹ J. I. San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, pp. 49-51.

Pero de hecho, la dependencia política y jerárquica del SECED (y su único control efectivo) durante todas esas etapas fue, desde principios de 1969, directamente de la Presidencia del Gobierno (cargo vacante hasta 1973 y ejercida de hecho por el Vicepresidente, Carrero Blanco), que tutelaba y protegía la actividad del Servicio y era su principal impulsor (frente a las reticencias de algunos Ministerios y Organismos). Esta realidad fue favorecida por el hecho de que los tres responsables que tuvo el SECED eran personas de la absoluta confianza del Presidente del Gobierno que le tocó a cada uno, y con una buena sintonía política y personal.

El mandato de José Ignacio San Martín (marzo 1972-enero 1974)

En la etapa de José Ignacio San Martín era evidente su sintonía con Carrero Blanco, ya que ambos compartían la preocupación por la “subversión” como principal problema del país. Así, Carrero protegió a San Martín frente a sus detractores e impulsó el crecimiento orgánico y funcional y la “legalización” e inserción en el organigrama del Estado del SECED.

Una vez creado “oficialmente” el SECED en 1972, las actividades del mismo inicialmente no variaron demasiado, pues como ya se ha expuesto anteriormente, de hecho la OCN ya había rebasado ampliamente sus funciones iniciales y reproducía sustancialmente la organización y desarrollaba las actuaciones más generales contra la “subversión” antes descritas, que ahora se traspasaban al naciente SECED.

Durante el tiempo restante en el que estuvo al mando San Martín se continuó con la labor ya desarrollada en la OCN (de hecho, tanto la OCN como el SECED fueron una creación suya), es decir, la lucha contra-subversiva en todos los frentes, y en especial en los más activos: el sector educativo, el sindical, el terrorismo creciente de ETA y los movimientos políticos clandestinos (un ejemplo de actuación coordinada en este sentido fue el ya expuesto Plan “Udaberri”). También se continuaron los primeros contactos con los políticos de la oposición al franquismo dentro de la citada “Operación Promesa”²².

²² San Martín habla incluso de una entrevista planificada para enero de 1974 con Jordi Pujol y otros nacionalistas catalanes, reunión que se abortó tras el asesinato de

Todo ello era reflejo de las convicciones e ideas que tenían San Martín y sus hombres sobre la lucha contra-subversiva, pero sobre todo sobre los problemas de descomposición del régimen (como ya se ha señalado, San Martín achacaba dicho proceso no tanto a las instituciones en sí sino a déficits de gestión y a problemas de inmovilismo, de ineficacia y de corrupción de los cuadros de mando franquistas), y de los necesarios cambios, regeneración y “evolución ordenada y seria” del mismo hacia posturas más abiertas si quería garantizar su supervivencia²³. Así, San Martín y sus hombres, con un gran margen de actuación y pensando en el futuro, se consideraban la “vanguardia en la defensa de las instituciones”, admitiendo cambios que sirviesen para perdurarlo “con la esperanza de que, a la muerte del Caudillo, la evolución política discurriera por cauces adecuados”²⁴.

Sí se puso énfasis, aunque con escaso éxito, en las tareas de coordinación entre los diferentes Servicios de Información militares y sobre todo policiales con el SECED, incluido el ya citado intento frustrado de San Martín en 1973 de coordinar de manera eficaz las acciones informativas con otros servicios existentes²⁵; en la práctica sólo se organizó algún curso de formación conjunto de tácticas de inteligencia a militares y guardias civiles (previamente algunos militares habían ido al extranjero –primero a Israel, y después también a Estados Unidos- para aprender técnicas modernas tanto de operaciones especiales y de espionaje como de lucha contra-subversiva).

El mandato de Juan Valverde (enero 1974-julio 1976)

Con el asesinato de Carrero Blanco y el nombramiento de Carlos Arias Navarro como nuevo Presidente del Gobierno, San Martín fue cesado el 18 de enero de 1974 y sustituido por el comandante Juan Valverde, hombre de confianza del nuevo Presidente desde su etapa de Alcalde de Madrid, aunque sin experiencia en temas de inteligencia. Durante el mandato de Valverde el SECED continuó con las labores iniciadas por San Martín, aunque prestando más atención a la información aplicada a la lucha anti-terrorista, y mejoró sus medios e influencia.

Carrero y el cese de San Martín. José Ignacio San Martín, *Servicio Especial... Op. Cit.*, p. 64.

²³ *Ibid.*, pp. 69, 124-125, y 178.

²⁴ *Ibid.*, p. 56.

²⁵ *Ibid.*, pp. 49-51.

En esta época Valverde llamó al servicio a Andrés Cassinello, con formación y experiencia previa en labores informativas (había hecho un curso de guerra contra-subversiva en Estados Unidos en 1961, publicando después un libro sobre el tema²⁶, y había realizado labores informativas en varias unidades, en el “Alto” y en el propio SECED hasta 1972), que asumió la jefatura de la División de Operaciones Especiales (de hecho sería el “número” dos de Valverde), e influyó en la evolución del servicio secreto en dos direcciones:

- Por una parte, y de acuerdo con las propuestas aperturistas del régimen ante el final del franquismo que defendía Cassinello (y reflejadas en un documento redactado a mediados de 1974, “Ante el cambio”, en el que proponía pilotar desde el Gobierno los necesarios e inevitables cambios políticos a introducir en el país, y que parece que inspiró inicialmente a Arias Navarro²⁷), se intensificaron los contactos con los partidos políticos de la oposición al régimen en el marco de la “Operación Lucero”, hincada tras el asesinato de Carrero Blanco y que planificaba las actuaciones a realizar ante situaciones de crisis política, y en especial cuando muriese Franco, para evitar el caos y el desmoronamiento del régimen²⁸.
- Y por otra parte ya hemos mencionado que bajo la influencia y dirección operativa de Cassinello se potenciaron las labores informativas en materia de terrorismo, incluido una pequeña red de colaboradores e informantes en el sur de Francia, y en general aplicando las tácticas contrasubversivas aprendidas en Estados Unidos, en esta época se produjeron varias infiltraciones en ETA con relativo éxito²⁹ (aunque se sospecha que también en esa época se inició algún episodio de la

²⁶ Andrés Cassinello Pérez, *Operaciones de guerrillas y contraguerrillas*, Editorial Compañía Bibliográfica Española, Madrid, 1966.

²⁷ Francisco Medina, *Las sombras del poder*, *Op. Cit.*, p. 39; y Joaquín Bardavío, *Servicios Secretos*, *Op. Cit.*, p. 172.

²⁸ *Ibid.*, p. 43; y Antonio M. Díaz Fernández, *Los servicios de inteligencia españoles*, *Op. Cit.*, p. 168.

²⁹ Joaquín Bardavío, *Servicios Secretos*, *Op. Cit.*, pp. 171-185. Aparte de la ya famosa infiltración de la “Operación Lobo”, los autores mencionan otras no menos importantes; entre otras los autores mencionan las de los infiltrados “Palomo”, “Jokin” y “Cocoliso”. Todas ellas fueron llevadas a cabo en la época del SECED posterior a San Martín, y bajo el mando operativo de Andrés Cassinello y de su delegado en el País Vasco, Ángel Ugarte.

“Guerra Sucia” contra ETA, como la organización de la organización terrorista “Batallón Vasco-Español” para asesinar a terroristas de ETA³⁰), e incluso crearon una red de información integrada en parte por policías y guardias civiles lo cual creó fricciones con las fuerzas policiales de Gobernación al “pisarles” en parte el territorio competencial³¹.

El entorno político era ya otro, con la acelerada descomposición política del régimen, lo que de hecho acentuó las actuaciones “autónomas” del SECED en lo referente a los contactos con políticos de la oposición antifranquista para ir diseñando alguna suerte de actuación cuando muriese Franco.

El mandato de Andrés Cassinello (julio 1976-noviembre 1977)

Tras la muerte de Franco y la designación de Adolfo Suárez como nuevo Presidente del Gobierno, en julio de 1976 éste nombró como nuevo Director del SECED a Andrés Cassinello, un hombre de la casa y con gran influencia efectiva en la marcha del organismo durante el mandato de su predecesor Valverde (de hecho había sido su número dos). Suárez y su Vicepresidente Gutiérrez Mellado quisieron tomar las riendas de los servicios secretos, por considerarlos fundamentales en el proceso de transición política a la democracia que iban a emprender, y compartían los análisis y propuestas de Cassinello para tutelar y pilotar la transición política a un régimen democrático y abierto, incluyendo la legalización del Partido Comunista y el explorar soluciones negociadas al terrorismo de ETA.

En esta etapa el SECED se transformó de facto en un agente activo del cambio político³²: Inicialmente Suárez se serviría del SECED para controlar a los extremistas de izquierda y derecha, pero sobre todo para,

³⁰ Manuel Cerdán, *Paesa, el espía de las mil caras*, *Op. Cit.*, pp. 232-233.

³¹ Joaquín Bardavío, *Servicios Secretos*, *Op. Cit.*, pp. 168-169.

³² *Ibid.*, pp. 187-202; Francisco Medina, *Las sombras del poder*, *Op. Cit.*, pp. 42-66; y Ángel Ugarte y Francisco Medina, *Espía en el País Vasco*, *Op. Cit.*, pp. 67-115 Ugarte detalla los contactos con el mundo nacionalista, en especial con el PNV. También conversaciones más mantenidas con un dirigente socialista de la época (confidencial), quien me manifestó que el jefe del SECED en el País Vasco, el comandante Ángel Ugarte, era el que se ponía en contacto periódicamente con ellos y con otros partidos para reunirse en cafeterías y hoteles y recabar su opinión sobre la situación política española y vasca y sobre el problema del terrorismo de ETA.

aprovechando los contactos políticos e infiltraciones que mantenía el SECED con los partidos y sindicatos, aún en la clandestinidad, poder negociar con ellos su legalización y la adopción de algunas decisiones de gobierno. En este contexto fueron frecuentes los contactos con diversos políticos y grupos:

- Eran muy habituales los contactos con dirigentes socialistas, ya que Suárez y el SECED querían influir en que llegase a la dirección del PSOE la nueva savia residente en España, más pragmática, y no los históricos exiliados, y que se convirtiese en la fuerza predominante en el ala izquierda del electorado antes de legalizar el PCE, para evitar que éste se convirtiese en la referencia de la izquierda.
- Al mismo tiempo el SECED influyó en el proceso negociador con otras fuerzas políticas nacionalistas vascas y catalanas, siendo la gestión más famosa la que el propio Cassinello realizó entrevistándose con Josep Tarradellas en su exilio francés para negociar y conseguir su regreso a España.
- También es destacable el periodo de negociaciones que mantuvo el SECED a través de su jefe en el País Vasco, el Comandante Ugarte, con ETA en Ginebra –Suiza- y el País Vasco entre finales de 1976 y finales de 1977, en las operaciones llamadas “Aitor I” y “Aitor II” (y que finalmente fracasaron)³³.

³³ Ángel Ugarte y Francisco Medina, *Espía en el País Vasco*, Op. Cit., pp. 167-306.

Consecuencias jurídicas y políticas de la creación del SECED

Los escasos controles de la actividad del SECED

A pesar de la ya analizada tímida cobertura jurídica con la que se dotó al SECED, la realidad fue que apenas tenía control alguno en sus actuaciones, y de hecho el Servicio gozó de una gran autonomía real de actuación durante toda su existencia, ya que los controles ejercidos sobre el servicio siempre fueron, en general, muy escasos y débiles, básicamente el control político-jerárquico del Presidente del Gobierno sobre el Director General del SECED:

- En la primera etapa del SECED, cuando era la OCN (1968-1972), simplemente esta organización no se creó formalmente de ninguna manera, ni administrativa ni jurídicamente, oficialmente no existía, por lo que actuaba sin control formal alguno, ni administrativo, ni parlamentario, ni judicial; únicamente existía el control jerárquico interno que ejercía la dirección del servicio respecto de sus subordinados, y ese mismo control jerárquico ejercido por el Gobierno (y sobre todo por su Presidente, pues muchos Ministros no estaban al tanto de sus actuaciones) sobre el Director, que le marcaba objetivos generales y le exigía resultados igualmente generales (aunque no siempre se hacía, o se fijaban de manera muy genérica e inconcreta, lo que daba pie a acciones autónomas, por propia iniciativa de los responsables del SECED), y en última instancia como superior jerárquico absoluto le nombraba y cesaba discrecionalmente.
- Y después, desde marzo de 1972, aunque se creó oficialmente el SECED y se insertó en el organigrama de la Presidencia del Gobierno, se hizo de manera parcial y camuflada, es decir, bajo la cobertura de un “inocente” servicio de documentación, estudios, informes y asesoramiento, por lo que los controles reales seguían siendo los mismos, es decir, igual de escasos, ya que el control parlamentario de las actuaciones de la Administración y del Gobierno durante el Franquismo no existía como tal, y los posibles controles administrativos y judiciales previstos en la normativa vigente sólo se podían llevar a cabo sobre las actuaciones de la estructura legal, visible, del SECED (que como ya se ha señalado era una ínfima parte de la real y oculta, y además no conectada con la actividad real de un servicio secreto). Si bien es cierto que en la última etapa, tras la muerte de Franco, la celebración en 1976 de las primeras

elecciones parlamentarias y el comienzo de las libertades informativas, existía también un potencial (más que real) control parlamentario, mediático y político de la oposición en proceso de legalización, de hecho no fue así, y estos controles democráticos no funcionaron en esos primeros años de la Transición.

El SECED como agente activo del cambio político

El SECED tenía una estructura organizativa y de funcionamiento relativamente avanzada, próxima a la de un servicio de inteligencia moderno, y todas las misiones y funciones antes reseñadas eran sus tareas originarias y realizadas todas ellas teóricamente bajo las planificación, mando y control del poder político vigente en aquél momento, pero como ya se ha señalado en la práctica tenía únicamente unas instrucciones y directrices políticas muy vagas y generales de sus superiores políticos, por lo que los agentes del SECED, ante la tolerancia y, en ocasiones, la falta de control efectivo por parte de sus superiores, no se limitaban únicamente a adquirir información para su Gobierno, sino que también influyeron en numerosas ocasiones sobre el curso de los acontecimientos sin instrucciones superiores para ello, sino por propia iniciativa y de acuerdo con el parecer de los dirigentes del SECED en cada momento.

En efecto, ante los crecientes vacíos de poder, situaciones convulsas y debilidad de un régimen político en descomposición y sin voluntad de evolucionar hacia posturas más abiertas y sostenibles en el tiempo, tanto San Martín como sus sucesores (en especial Cassinello) tenían sus propias ideas sobre cómo debía evolucionar políticamente el Estado y el país, y ante la tolerancia y, en ocasiones, la falta de control efectivo por parte de sus superiores, decidían muchas actuaciones por su cuenta, sin sujetarse al poder político establecido (por otra parte autoritario, no democrático), lo que posibilitó que de hecho el SECED actuase en numerosas ocasiones de manera autónoma respecto del Gobierno para influir en los acontecimientos, como una “Agencia de Seguridad Independiente” propia de los regímenes autoritarios en transición³⁴, planificando de manera independiente algunas

³⁴ Aunque esta situación de autonomía operativa respecto del poder político también tiene sus precedentes en Estados democráticos en determinadas etapas: el principal ejemplo es el de la situación de actuación autónoma del poder político de la que disfrutó el FBI durante el prolongado mandato de J. Edgar Hoover (1935-1972,

actuaciones, en especial a nivel político, y siendo de hecho un actor más del proceso político denominado “La Transición Española”.

En especial en lo referente a los contactos del SECED con los dirigentes políticos de los partidos políticos clandestinos, mantenidos por propia iniciativa y en ocasiones con un escaso o nulo control por parte del Gobierno, se dieron ya desde los inicios, bajo el mandato de San Martín (a estos contactos se les bautizó como “Operación Promesa”), que reconocía que “se movía con gran independencia, pese a mantener una línea de absoluta lealdad al Almirante Carrero Blanco”³⁵, pero se intensificaron a partir de 1974, durante los mandatos de Juan Valverde y de Andrés Cassinello, cuando se acercaba la muerte de Franco y era cada vez más evidente que el régimen autoritario y personalista estaba en crisis y que el país iba a evolucionar hacia etapas más aperturistas o incluso rupturistas.

Otros ejemplos de actuación “independiente” del SECED son los siguientes:

- Ante la deficiente coordinación informativa existente entre los diferentes organismos estatales, y para poder acceder a la información policial, en la sede central del SECED en Castellana, 5 había ya desde los tiempos de San Martín un “scanner” de frecuencias para, entre otras cosas, escuchar las conversaciones de la Policía y enterarse de lo que no les contaban)³⁶.
- En el mismo sentido, cuando ETA asesinó a Carrero Blanco por parte de ETA el 21 de diciembre de 1973 el SECED tuvo un importante papel de contribución al suministro de información más o menos veraz frente a la inicial opacidad informativa, así como al mantenimiento de la calma en las horas siguientes, mediante contactos tanto con miembros del Gobierno y del estamento militar, como con los líderes políticos y sindicales en la clandestinidad (con los que se mantenían contactos periódicos en el marco de la ya mencionada “Operación Promesa”)³⁷.
- En la misma línea, cuando murió Franco el 20 de noviembre de 1975 el SECED, de manera camuflada, convocó un homenaje al Caudillo en el

aunque ya llevaba desde 1924 en tareas directivas al frente de la Oficina de Investigaciones del Departamento de Justicia que precedió al FBI).

³⁵ José Ignacio San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, p. 69.

³⁶ Francisco Medina, *Las sombras del poder, Op. Cit.*, p. 33.

³⁷ José Ignacio San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, pp. 90-102.

Valle de los Caídos, desviando las manifestaciones de ultraderecha al citado lugar (a unos 50 kilómetros a las afueras de Madrid) para sacarles del centro de la ciudad y evitar altercados en el centro de la misma con grupos de la oposición al régimen (todo ello dentro de la ya citada “Operación Lucero”, que contemplaba desde meses atrás qué hacer ante situaciones de crisis, y en especial cuando muriese Franco)³⁸.

Así, el SECED actuó de hecho sirviendo de puente entre el régimen autoritario que se extinguía y el democrático que le iba a suceder.

La actividad de “Inteligencia interior” llevada a cabo por el SECED

En cuanto al tipo concreto de Inteligencia llevada a cabo por el SECED, este organismo se circunscribía a desarrollar labores de “Inteligencia Estratégica de ámbito Interior” ya que en general no realizaba labores de inteligencia policial³⁹, ni de inteligencia militar y de contraespionaje⁴⁰, ni de inteligencia exterior⁴¹, y su actividad se centró en el ámbito de la seguridad interior del Estado, ya que identificaba preventivamente problemas y prioridades informativas, y planificaba su obtención, análisis y explotación a largo plazo con unos objetivos concretos a corto, medio y largo plazo, así como algunas acciones encubiertas tanto para obtener información como para actuar en consecuencia de la obtenida (la desinformación, la propaganda, las operaciones especiales de seguimiento y escucha, etc.) para apoyar la misma. Ejemplos de dicha labor especializada y sistemática de información estratégica pueden ser las misiones originarias de la ONC en el campo educativo, o las ya comentadas “Operación Promesa”, “Operación Lucero”, o “Plan Udaberri”, entre otros.

³⁸ Francisco Medina, *Las sombras del poder*, Op. Cit., p. 43.

³⁹ No obstante, el SECED realizó algunas actuaciones de apoyo a la policía en la lucha contra ETA ya referidas anteriormente, especialmente en la etapa de Juan Valverde con Cassinello de segundo, cuando llevaron a cabo varias infiltraciones exitosas en ETA, 1974-1976.

⁴⁰ La inteligencia militar y el contraespionaje era competencia de las Segundas Secciones de cada Ejército y en la Tercera Sección del Alto Estado Mayor, el “Alto”.

⁴¹ La inteligencia exterior española era muy limitada, fundamentalmente los Agregados Militares de las Embajadas de algunos países europeos; el SECED a veces se apoyó en ellos para vigilar la actividad de disidentes políticos en el extranjero.

En efecto, el SECED nació para velar por la seguridad del Estado, entendido como la seguridad y continuidad del régimen autoritario vigente entonces, y cuyas principales amenazas eran interiores (fundamentalmente políticas: los movimientos opositores y la propia descomposición interna) y no exteriores como en un Estado democrático: en su primera etapa (1968-1970) la OCN-SECED luchaba contra una amenaza interior concreta, como eran las protestas estudiantiles y el riesgo de que la situación revolucionaria del “Mayo del 68” francés se contagiase en España; y posteriormente (desde 1971 aproximadamente) amplió las actuaciones a la lucha contra-subversiva en general, es decir, elaborando inteligencia sobre las principales amenazas para el régimen: los movimientos de oposición política y sindical en la clandestinidad, y el terrorismo separatista vasco de ETA. Es decir, su labor fundamental era preventiva: la detección de dichas amenazas (todas ellas interiores) y de sus diferentes manifestaciones, el espionaje interior para la obtención de información sobre las mismas para poder prevenirlas o limitar su impacto, la elaboración de informes de análisis y de planeamiento *ex-ante* de actuaciones para neutralizarlas o minimizarlas, y el asesoramiento al Gobierno acerca de las acciones a realizar.

Por otra parte, si atendemos al tipo de inteligencia de fondo que elaboró el SECED enfocada a la lucha contra-subversiva y al espionaje político en defensa del régimen franquista y de algunas de sus “élites” gobernantes (no a la defensa del Estado ni del interés general frente a amenazas y riesgos exteriores o de seguridad), y al hecho de que muchas veces, al amparo de las demasiado genéricas instrucciones y directrices del poder político, era el propio SECED el que decidía qué información buscar y qué operaciones realizar (especialmente en sus contactos y negociaciones con movimientos y dirigentes de partidos políticos clandestinos), sin instrucciones claras ni directrices previas del poder político, ni bajo su control ni conocimiento en algunas ocasiones, está claro que no puede ser considerada inteligencia estratégica equiparable a la desarrollada por los organismos de un Estado Democrático de Derecho (cosa que, por otra parte, no era el régimen autoritario y personalista de Franco).

El fin del SECED y su absorción por el CESID

Tras la legalización de los partidos políticos y la celebración de las primeras elecciones democráticas de 1977, ya no podía mantenerse esa vigilancia política de los partidos por parte del SECED, por estar fuera de

lugar en una democracia, y además porque la labor de enlace en el marco de conversaciones políticas clandestinas ya no eran necesarias, puesto que los contactos políticos ya se podían hacer públicamente y no necesitaban de la clandestinidad ni del secretismo. El SECED, con la democracia, había perdido las funciones para las que fue creado prioritariamente: la lucha contra-subversiva y el control de la disidencia.

Así que pasado este periodo, tanto Suárez como Gutiérrez Mellado tenían claro que en la etapa democrática se necesitaban unos nuevos servicios secretos homologables con los de otros Estados democráticos occidentales, por lo que encargó a Cassinello y al general Manuel Vallespín, jefe de la Tercera Sección del "Alto", para que conjuntamente diseñasen un nuevo servicio de inteligencia resultado de fusionar los dos organismos a su mando, el SECED, centrado en el espionaje interior y político, y la Tercera Sección del "Alto", centrada en la información militar, la acción exterior y el contraespionaje, labores en las que ya tenía cierta experiencia y bagaje técnico y operativo (sobre todo en contrainteligencia), aunque el despliegue exterior seguía siendo muy modesto.

Fruto de dichos trabajos fue la creación del nuevo "Centro Superior de Información de la Defensa" (CESID) mediante el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, de creación del Ministerio de Defensa⁴², y su desarrollo orgánico mediante otro Real Decreto, el 2723/1977, de 2 de noviembre, que establecía la estructura orgánica y funcional de dicho Ministerio⁴³. Así, el nuevo servicio secreto sería un único servicio de información del Estado, adscrito a Defensa, y de carácter generalista al absorber tanto al SECED y sus funciones (las "relacionadas con la Defensa", abandonando implícitamente las no compatibles con el nuevo entorno democrático como la de espionaje político a partidos, sindicatos y otros movimientos sociales), como a la antigua Tercera Sección (ahora llamada la Segunda División⁴⁴) del "Alto", y a las Segundas Secciones de cada uno de los Ejércitos, y sus funciones de inteligencia exterior y de contraespionaje (pero no se integraron sus "Segundas Bises" de control interior militar), y refundiéndose las Agrupaciones Operativas de ambos servicios; es decir,

⁴² Ver BOE nº 159 de 5 de julio de 1977, páginas 15035 a 15037.

⁴³ Ver BOE nº 265 de 5 de noviembre de 1977, páginas 24278 a 24281.

⁴⁴ Cambio organizativo llevado a cabo en 1976: Ver Decreto 1021/1976, de 8 de abril, y Orden de la Presidencia del Gobierno de 2 de julio de 1976, sobre Reorganización del Alto Estado Mayor.

aglutinando toda la actividad de inteligencia (interior, exterior y militar), en contra de la tendencia mayoritaria en otros países de nuestro entorno de crear servicios diferenciados para cada especialidad y no adscritos a Defensa (salvo la inteligencia puramente militar) sino a Presidencia, Interior, Exteriores u otros Ministerios civiles.

Y culminando la evolución de unos servicios secretos inicialmente contra-subversivos (con San Martín y Valverde), y después colaboradores de la transición política (con Cassinello), se llega en la historia de los servicios de inteligencia españoles a una nueva etapa en la que, pasados unos años de turbulencias (particularmente el fallido Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981), y una vez consolidado el CESID (bajo el mandato de Emilio Alonso Manglano), ya se les puede llamar propiamente democráticos y “de inteligencia”, homologables con los organismos de inteligencia de los países de nuestro entorno.

Pero esa es ya otra historia.

CONCLUSIONES

El SECED nació en las postrimerías del Franquismo, en el seno de un régimen autoritario con ciertas debilidades y tensiones internas, tras una prolongada etapa de ausencia de unos servicios de inteligencia propiamente dichos (excepción de algunas labores desarrolladas por la Tercera Sección del Alto Estado Mayor de las Fuerzas Armadas) y de una multiplicidad de organismos de información residentes en diversos organismos y Ministerios. Es decir, sin una tradición previa al respecto.

El SECED nació como la OCN, organismo secreto y sin reconocimiento oficial alguno, dependiente primero del Ministerio de Educación y luego del de Gobernación, con una misión original muy concreta: obtener información sobre los movimientos “subversivos” en los campus universitarios españoles para poder prevenir y contrarrestar eventuales revueltas estudiantiles. Posteriormente se ampliaron los objetivos a la oposición política y laboral al régimen, así como a la lucha contra el incipiente terrorismo de ETA. En 1972 se “oficializó” mediante una tapadera, como un servicio documental y de asesoramiento de la Presidencia del

Gobierno, pero la estructura y funciones reales continuaron siendo secretas, ampliándose cada vez más a la influencia en el proceso de transición política en curso hasta su integración en el CESID en noviembre de 1977.

Su ubicación administrativa y organización interna, su especialización en labores informativas y de inteligencia, y algunas de sus pautas de comportamiento y actuación se buscaron conscientemente para hacer frente a las nuevas necesidades informativas del Estado y también para equiparar de alguna manera a España con otros países occidentales de su entorno⁴⁵, aunque nunca llegó a ser un servicio de inteligencia global (interior, exterior y estratégica) como sí lo han sido sus sucesores, el CESID y el CNI.

El SECED era una “Agencia de Seguridad Independiente”, propia de regímenes autoritarios y en transición hacia otras formas políticas más democráticas, como era el régimen franquista de finales de los años 60 y de los 70. Así, se creó en el seno de un régimen autoritario para defenderlo de la creciente “subversión” interior y oposición política y social al mismo y desmovilizar a las masas, y para poder controlar la evolución política del régimen en transición; se sometía formalmente a cierta legalidad, aunque los controles administrativos y judiciales de su actividad eran muy escasos, únicamente jerárquicos desde el Gobierno; y en sus tareas de “espionaje político” el SECED a veces influyó en dicho proceso como un actor político más, ya al margen del régimen al que teóricamente servía (es decir, llegando a actuar de manera autónoma). Es decir, no era un verdadero servicio de inteligencia para la defensa del Estado de riesgos y amenazas exteriores, sino que se dedicaba a perseguir a los enemigos interiores del régimen, fundamentalmente políticos, y después, al desatarse el cambio político, también sus propios intereses corporativos.

Como conclusión final se puede decir que el SECED supuso el embrión de los servicios de inteligencia democráticos que se empezarían a gestar en 1977 con el nacimiento del CESID, y que en algunos aspectos, salvando sus limitaciones de medios, de legitimidad política y de contexto socio-político, se adelantó a su tiempo, introduciendo en el aparato administrativo franquista determinadas técnicas y formas de pensamiento y de actuación propias de servicios de inteligencia modernos., todo lo cual

⁴⁵ J. I. San Martín, *Servicio Especial, Op. Cit.*, p. 42.

supuso un claro avance en materia de información e inteligencia en España respecto de la dejadez, falta de medios y descoordinación existente hasta su aparición. En este sentido, estas características enumeradas, y en especial su flexibilidad organizativa, su separación de las estructuras militares y policiales, su especialización en labores informativas, y la dependencia orgánica y funcional directa de la Presidencia del Gobierno, eran claros elementos de “modernidad”, y pusieron los mimbres necesarios para que en 1977 se creara el CESID como primer servicio de inteligencia español “moderno” propiamente dicho.

2. La contribución multifuncional de la Guardia Civil en las misiones de paz, 1991-2005

Sonia Alda Mejías

Las misiones de paz “constituyen un escenario importante dentro de la identificación de posibles misiones de las Fuerzas Armadas”¹. Una afirmación que ha ido adquiriendo, en la última década, mayor relevancia de acuerdo a los principales criterios estratégicos que definen la seguridad internacional en un mundo globalizado. En relación directa a la activa participación en que España ha tomado parte en las misiones de paz, también lo ha hecho la Guardia Civil. A pesar de tener diferentes funciones, el Instituto ha sido un actor regular en las misiones de paz. A pesar de dichas diferencias las exigencias de coordinación de toda misión han hecho necesaria la relación permanente entre una y otra institución. Máxime cuando la doble naturaleza del Instituto ha determinado que sus funciones no sean únicamente de policía civil, sino también militar.

¹ *Libro Blanco*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, Capítulo IV, p. 83.

La creación de una Gendarmería Europea (Eurogendorf), en Europa en la que participa la Guardia Civil y de una Agrupación de Proyección Exterior, en el seno del Instituto, podría entenderse como la culminación de una etapa en lo que respecta a la contribución de la Guardia Civil en las misiones de paz. Ambas decisiones, tanto la europea como la nacional, respectivamente, ponen de manifiesto la importancia que ha ido adquiriendo la policía en las misiones de paz. Mas allá de apaciguar el conflicto, las actuales misiones se implican en las labores de reconstrucción, proporcionando al componente civil una importancia progresiva y muy particularmente a la policía. La Gendarmería Europea, compuesta por los diferentes cuerpos de policía europea con una naturaleza cuasi militar, evidencia la importancia otorgada a este tipo de policía pues su naturaleza le proporciona una versatilidad de gran utilidad para estas nuevas misiones.

En el presente trabajo, a través del análisis de las misiones en las que ha participado la Guardia Civil se pretende poner de manifiesto la evolución paralela e íntimamente relacionada existente entre la transformación de las misiones de paz y la importancia adquirida por la policía. En la actualidad, todo indica que se potencia particularmente a cuerpos de policía como la Guardia Civil, los cuales se han revelado como una potente herramienta que la Unión Europea pretende desarrollar para la gestión de crisis al reunir capacidades civiles y militares. Dichas capacidades le proporcionan la posibilidad de participar en todas las fases de un conflicto, trabajando con militares y/o civiles.

Este impulso tiene su traducción en el ámbito nacional ya que con la unidad de proyección internacional la Guardia Civil logra dar un paso cuantitativo y cualitativo. Desde principios de la década de los noventa, cuando comienza a participar en las primeras misiones, se ha consumido una etapa donde la institución ha acumulado una experiencia que podrá volcar en nuevas y futuras misiones. La diferencia con el pasado es contar con una brigada específica para realizar misiones de paz, que cuenta con una plantilla y unos recursos propios. El análisis de esta etapa proporciona claves fundamentales para entender, la presente proyección de la Guardia Civil y su contribución a las actuales misiones de paz.

EL VALOR DE LA EXPERIENCIA ADQUIRIDA

No podemos abarcar el papel que en la actualidad tiene la guardia civil en las misiones de paz sin examinar la experiencia que ha ido adquiriendo desde su primera misión. La presencia de la Guardia civil, fuera de nuestras fronteras, es constatable desde el siglo pasado, en las últimas colonias de ultramar como en Cuba, Puerto Rico y Filipinas y a lo largo del siglo XX, también particularmente en América Latina². Sin embargo, no es hasta 1991 cuando participó por primera vez en una misión de paz.

Desde entonces ha desempeñado su labor en América Latina, en Asia y en África, en misiones de la ONU y, con la aprobación de ésta última, bajo la dirección de la OTAN, de la UEO y de la UE. La misión en Irak en 2003, a diferencia del resto, se realizó sin el aval de la ONU, en este caso, España formó parte del grupo de países aliados, encabezado por Estados Unidos.

A pesar de las diferencias entre las misiones sin excepción, en todas las ellas, ha ido creciendo la presencia del elemento civil, complejizando las misiones y sus funciones. Un proceso que es posible observar considerando las diferentes misiones y los cometidos de la Guardia Civil en estos años. Las misiones más habituales han sido las operaciones de mantenimiento de la paz, sin bien a éstas se fueron incorporando las misiones de consolidación de la paz, en las que los miembros del Instituto también han participado activamente. Siguiendo la clasificación y las definiciones de Naciones Unidas:

Una misión de **mantenimiento de la paz** (peace-keeping), consiste en el despliegue de una fuerza multinacional, que incluye generalmente personal militar y civil, cuyo objetivo es favorecer el establecimiento de acuerdos entre las partes en conflicto y controlar su cumplimiento. La actuación ha de estar regida por la más estricta imparcialidad. De acuerdo a la evolución mencionada, a partir de la firma de la paz, se fue iniciando una labor que perseguía eliminar las causas del conflicto para evitar su

² Jose Ignacio Laguna Aranda y Manuel Jesús Ruano Rando, "Evolución Histórica de las misiones de la guardia civil en el extranjero", *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, XXIX, (2004), pp. 29-35.

reproducción, incorporándose así las misiones de **consolidación de la paz** (peace-building), orientadas a la reconstrucción.

Como en el caso de las misiones de **diplomacia preventiva** y de **establecimiento de la paz**, para llevarse a cabo han de contar con el consentimiento de las partes. Sin embargo las misiones de mantenimiento de la paz se diferencian de éstas en el uso de la fuerza. Las misiones de diplomacia preventiva y de establecimiento de la paz se rigen por el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, que regulan el “arreglo pacífico de las controversias”. Los principales instrumentos son la negociación, la mediación, la conciliación o el arbitraje. No obstante, si esta causa excluye a las misiones de mantenimiento de la paz del capítulo VI, las limitaciones establecidas al uso de la fuerza en estas misiones, también las deja fuera del VII, pues únicamente se emplearía para casos de autodefensa. Por esta razón, las operaciones para el mantenimiento de la paz son comúnmente calificadas como las “operaciones del capítulo seis y medio”. El capítulo VII, regula las llamadas misiones de **imposición de la paz**, (peace-enforcement), en las cuales se autoriza el uso de medidas coercitivas en “caso de amenazas de la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”.

Las diferencias entre unas y otras misiones, también han radicado en el cometido realizado por la guardia civil, pues debido a su doble naturaleza ha participado en calidad de policía militar y/o civil. En este último caso, ha realizado dos tipos de cometidos, en la mayoría de las ocasiones, ha debido controlar y asesorar a la policía local, además de reformar o directamente crear un nuevo cuerpo policial. Sin embargo, también ha ejercido como policía con poderes ejecutivos, ante la ausencia de una policía local, como en Kosovo o en Timor Oriental.

Las primeras misiones: Control, Apoyo y Formación de nuevos cuerpos de policía

A través de un breve recorrido por las misiones en las que ha participado la Guardia Civil es posible diferenciar distintas etapas en las que se han ido diversificando sus cometidos. El examen de éstas pone en evidencia la flexibilidad y la multifuncionalidad que le proporciona su doble naturaleza, así como el papel que puede desempeñar en las nuevas misiones de prevención y gestión de crisis, tanto en el ámbito militar como civil.

La primera etapa comprendería las tres primeras misiones, en las que participó la Guardia civil: ONUSAL (1991), en El Salvador; ONUMOSZ (1993) en Mozambique y MINUGUA (1995), en Guatemala. Todas se desarrollaron bajo el mandato de la ONU y fueron misiones para el mantenimiento de la paz. Los tres conflictos que precedieron a estas misiones presentan ciertas características comunes, ya que pueden considerarse como ejemplos de los últimos conflictos propios de la Guerra Fría. En los tres casos, el enfrentamiento estuvo mediatizado por la polarización ideológica internacional de este período, lideradas por la Unión Soviética y los Estados Unidos. Aunque no es el único motivo que los explica, lo cierto es que la influencia de los bloques rivales fue determinante. En estas contiendas cada bando recibió, dependiendo de su afiliación ideológica, ayuda de la Unión Soviética o Cuba, o bien de los Estados Unidos. El fin de la política de bloques, fue un importante factor que favoreció la disposición de las partes a llegar a acuerdos para lograr finalmente la paz.

En el caso centroamericano, la guerra Fría se vivió con particular intensidad en toda la región, si bien Nicaragua, El Salvador y Guatemala lo vivieron como guerras abiertas. Con la firma del acuerdo conocido con el nombre de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, los Presidentes centroamericanos se comprometieron a iniciar procesos de democratización y diálogo nacional en sus países, a lograr cesaciones del fuego y a promover elecciones libres y limpias. En este contexto, se inició el proceso de paz en El Salvador, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno de El Salvador, después de doce años de enfrentamiento, llegaron a un primer acuerdo. El primer cometido de ONUSAL fue verificar que las partes firmantes del acuerdo de San José, 26/6/91, respetarían los derechos humanos. El Acuerdo Final de Paz, se firmó en México el 16/1/92. La misión se adaptó, entonces, a nuevas misiones que exigieron cambios cualitativos y cuantitativos, ya que se necesitaban más efectivos, que quedaron organizados en dos divisiones más, una militar y otra policial³.

³ El número de guardias civiles que participó en ONUSAL en total fueron 68 con distintas graduaciones. Para la misión de ONUSAL véase Birgit Gerstenberg, "El Salvador: valoración de una experiencia" en *VII Seminario "Duque de Ahumada". Seguridad Nacional-Seguridad Internacional*, Ministerio del Interior, 1997, pp. 141-152; Francisco Morales Utrabo, "ONUSAL: La Guardia Civil en el largo camino hacia la paz, *Guardia Civil* (Junio 1992), pp. 9-15.

La misión de Mozambique se inicia en 1993, entre las misiones de El Salvador y Guatemala. Esta se inicia, a diferencia de los casos citados, tras la firma definitiva de la Paz que tiene lugar en Roma, el 4 de octubre de 1992. Los motivos del enfrentamiento eran de carácter ideológico, como los centroamericanos, aunque los actores ocupasen lugares diferentes respecto al poder e igualmente, como en aquellos, estuvieron apoyados por otras potencias alineadas a uno y otro bloque. En la guerra civil, que azotó el país durante dieciséis años, se enfrentó el gobierno del Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) con la guerrilla de la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), apoyada, en este caso, por Sudáfrica para acabar con un gobierno de corte marxista y además cortar el posible contagio a la zona. La Guardia civil, con un contingente malasio, estableció la división policial de la misión, que debería supervisar las actividades de la policía local y verificar que los derechos de los ciudadanos fueran respetados⁴.

En Guatemala, en 1987, el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) anuncian la intención de iniciar negociaciones, después de treinta años de guerra civil. Como en el proceso de paz salvadoreño contó con diferentes fases, antes de la firma definitiva. Tras la firma de cada acuerdo, a solicitud de las partes, los miembros de la misión de paz, MINUGUA, verificarían si éstas respetarían su cumplimiento. Así ocurrió con el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, (29/3/94) y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, (31/3/95), firmados ambos en México. La Paz definitiva se firmó en diciembre de 1996. Durante estos años, la labor de la policía fue imprescindible, como en los casos anteriores⁵.

En las diferentes fases de las misiones, en los tres casos considerados, la guardia civil controló, asesoró y tuteló a la policía local, si bien el cometido de crear y formar una nueva policía fue el principal reto. A partir de la firma de la paz definitiva, la guardia civil concentró sus esfuerzos fundamentalmente en crear y formar a una nueva policía, tal y como contemplaron los acuerdos de Paz firmados en El Salvador y en

⁴ En este caso inicialmente participaron 15 guardias civiles, aunque en el relevo en 1994 se aumentó a 26 hombres.

⁵ Véase Agapito Arnaiz García, "La Guardia Civil en Guatemala", *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*º XXIX (2ª época 2004), pp. 51-56 y Carlos Abad Ruiz, "La Guardia Civil en MINUGUA", *Guardia Civil* (Julio 1995), pp. 34-37.

Guatemala. En Mozambique, inicialmente permaneció la policía existente, si bien en 1997, el gobierno mozambiqueño, apoyado por la comunidad internacional, se determinó a llevar a cabo una profunda reestructuración del cuerpo policial, y para ello se decidió por el modelo de la guardia civil. Después de un profundo estudio se emprendió un proceso de transformación que consistió en reciclar al 40 % de los efectivos y formar nuevos policías.

Con estas tres misiones, la guardia civil adquirió experiencia en las cuatro categorías básicas en las que Naciones Unidas ha tipificado las posibles misiones policiales⁶:

- Controlar, asesorar y tutelar a la policía, pues debe ajustarse a los estándares internacionales y al respeto de los Derechos Humanos. El contacto con la población local es imprescindible, para atender sus posibles denuncias sobre abusos de la policía local y formular los informes convenientes.
- Proporcionar la formación necesaria a la Policía Local para un mejor cumplimiento de sus misiones, bien sea personal de nuevo ingreso, reciclaje de los policías existentes o formadores de la propia policía local.
- Reformar y reestructurar el cuerpo policial para adaptarse a los estándares internacionales. Esto puede incluir, en su versión mas amplia, la determinación de un nuevo marco normativo regulador (código de conducta, código disciplinario, régimen de personal, modelo de carrera, diseño formativo), el diseño de una nueva estructura orgánica, de procedimientos operativos de empleo, doctrina de actuación policial, programas de infraestructuras y equipamiento de medios.

⁶ Estas funciones están ya planteadas en *A Trainers Guide on Human Rights for CIVPOL Monitors*, publicado por el Center for Human Rights and Department of Peacekeeping Operations (DPKO) Training Unit, (1995). Todas ellas estaban incluidas en el concepto denominado “SMART”: Support, (apoyar), Monitoring, (monitorización), Advice, (asesorar), Report (informar) y Train (entrenar).

- Crear y establecer nuevos cuerpos policiales. Cuando se decide la creación de un nuevo cuerpo de policía, se realizan prácticamente las mismas funciones señaladas en el punto anterior, pero partiendo de un cuerpo íntegramente nuevo⁷.

Estas experiencias, junto a otras desarrolladas por Naciones Unidas, tras el final de la Guerra Fría, comienzan a poner de manifiesto la necesidad de incorporar el elemento civil en las misiones de paz y en particular el de la policía. En estas misiones la Guardia Civil ejerció un importante cometido, tanto en el momento aún del conflicto, como tras la firma de la paz, para lograr recuperar la confianza de la ciudadanía. En un conflicto de naturaleza civil, la población desconfía de la policía que ha estado implicada en una de las partes en conflicto. Después de una primera fase dedicada a comprobar que las partes respetaban los acuerdos firmados, tras la firma definitiva de la Paz, iniciaron una labor orientada a proporcionar las bases esenciales para la seguridad civil, elementos indispensables para iniciar la reconstrucción de una sociedad. A partir de este período, las misiones en la fase del post-conflicto irán adquiriendo una mayor relevancia, al entenderse como un medio de garantizar la seguridad internacional. Uno de los retos más importantes para la comunidad internacional serían los Balcanes, en cuyas misiones estuvo presente la Guardia Civil, donde se puso de manifiesto su capacidad polifacética.

NUEVOS CONFLICTOS, NUEVAS MISIONES

Con el final de los últimos conflictos de la Guerra Fría, comienza a expandirse un nuevo tipo de amenazas. Fundamentalmente son guerras civiles, cuya repercusión, sin embargo superan sus propias fronteras. Los motivos de enfrentamiento tienen un carácter marcadamente nacionalista, étnico y/o religioso. Este nuevo tipo de contienda, tiene una repercusión directa en el concepto de seguridad internacional, que va a modificar la concepción, composición, facetas y organización de las misiones de paz. Entre estos cambios es particularmente sobresaliente la definitiva

⁷ Francisco Díaz Alcántud, "El componente policial en las operaciones de paz", *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, XXIII (2^o época, 2001), pp. 109-120.

incorporación del elemento civil, y en particular la policía, a las misiones de paz. El conflicto de los Balcanes es una de las “lecciones aprendidas” que contribuirá a la consolidación de los cambios citados.

La guardia civil en Bosnia-Herzegovina: policía militar y policía civil internacional

El tipo de conflicto de los Balcanes, responde a una nueva realidad, tras el fin de la guerra fría. La política de bloques mantuvo un determinado orden internacional, en el que se logró evitar el estallido de conflictos latentes. Cada potencia dentro de su área de influencia mantenía una estabilidad medida de acuerdo a sus intereses. Tras la caída del muro de Berlín y desaparecida la URSS se genera un efecto dominó de procesos de secesión, impulsados en ocasiones por un nacionalismo radical. Este es el caso de la Antigua Yugoslavia, donde las rivalidades y los enfrentamientos por motivos étnicos y religiosos provocó dramáticos enfrentamientos como en el caso de Bosnia-Herzegovina.

En 1991, tras la secesión de Eslovenia de la antigua Yugoslavia, le siguió Croacia y forzada por las circunstancias Bosnia-Herzegovina, un territorio compartido por serbios, croatas y bosnios (musulmanes). En este caso, el intento de dominar una etnia por encima de las otras, desembocó en una sangrienta guerra civil. En 1995, la ONU desplegó su misión, hasta entonces más numerosa, UNPROFOR. Después del fracaso de diferentes acuerdos entre las partes enfrentadas⁸, se firmaron los acuerdos de Dayton que contemplaban la actuación militar por una fuerza internacional para vigilar y controlar el cumplimiento de lo pactado. De acuerdo a este punto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, autorizó la misión IFOR de la OTAN que sustituiría a UNPROFOR. En 1996, IFOR pasó a denominarse SFOR, bajo el formato de misión de estabilización. Paralelamente, Naciones Unidas también envió una misión integrada por una fuerza internacional de

⁸ Tras el primer ataque a Mostar, capital de Bosnia-Herzegovina, por el ejército serbio y posteriormente por el enfrentamiento entre croatas y bosnios, en 1994-1995, se intentó llevar a cabo una convivencia entre croatas y serbios, pero fracasó. Prueba de ello fue el esfuerzo de un contingente policial de la UEO, en el que estaba integrada la Guardia Civil, de crear la Policía Unificada de Mostar, compuesta por éstos últimos pero tampoco tuvo éxito. El contingente de guardias civiles fueron 10, incluidos en los 181 de los miembros de la UEO.

policía, IPTF. La incorporación de una misión de policía, revela de manera muy gráfica, la importancia adquirida por ésta en las misiones de paz.

La doble naturaleza de la guardia civil hizo posible que participara en ambas misiones, en calidad de policía militar en SFOR y como policía internacional civil, en IPTF. Esta doble participación se ha repetido en las misiones de la Unión Europea, en la zona, para sustituir a la OTAN. Desde comienzos del año 2003, para dar continuidad a la labor desempeñada por la IPTF, se ha desplegado la Misión de Policía de la Unión Europea, EUPM. Así mismo, desde diciembre de 2004, la UE también lleva a cabo la misión EUFOR – Althea, en la que la Guardia Civil mantiene su anterior contribución como policía militar en la misión SFOR.

La presencia de la guardia civil, en SFOR, presenta notables diferencias con respecto a las anteriores misiones, ya que no sólo participaba, por primera vez, en una misión de la OTAN, sino también ejercía como policía militar⁹. La policía militar es el personal que desempeña las funciones de control, seguridad y orden en una unidad militar. La responsabilidad de la guardia civil en su cometido militar, siguiendo la doctrina de la OTAN en esta materia, fueron en las áreas de *circulación*, de *seguridad* y de *apoyo y asuntos legales*. En este caso no hubo ningún inconveniente para adaptarse a tal doctrina, pues las funciones contempladas coincidían fundamentalmente con las realizadas por la propia guardia civil en territorio nacional, si bien en este caso todas las misiones se circunscribirían al ámbito militar. Respecto a las áreas señaladas los cometidos fueron:

En *circulación*, el trabajo consistió en el control y vigilancia del tráfico militar, apoyo a sus movimientos, señalización...

⁹ Se incorporó una unidad de la Guardia civil, bajo la orden de un capitán, se integró por 13 pertenecientes a la Agrupación de Tráfico y 1 al servicio de la Policía Judicial. Al contingente inicial se incorporaron meses mas tarde 24 efectivos más (19 de la Agrupación Rural de Seguridad y 5 del Servicio de Judicial). Todos los miembros del Instituto quedaron integrados en la Brigada española, de la División Multinacional del Sudeste “Salamandra” de mando y composición de mayoría francesa. En 1997 se incorporaron dos contingentes más, 15 hombres a la misma División “Salamandra”, y otros 15 fueron a Sarajevo para formar parte de la unidad multinacional de policía miliar del cuartel general de Cuerpo del Ejército.

En *seguridad*, la agrupación rural de seguridad dio protección a las autoridades, a columnas de desplazados o de ayuda humanitaria, pero también constituyeron un elemento de reserva para alteraciones del orden público civil, cuando la policía local no tuviera la capacidad de afrontarlo o cuando se considerase desproporcionado para este tipo de alteraciones emplear unidades militares regulares.

Como *policía judicial* llevó a cabo competencias propias de su naturaleza, pero igualmente circunscritas a las actividades ilegales realizadas por o contra miembros de la brigada española, además de prestar apoyo a las otras policías militares integradas en la División.

Buena parte de estas misiones son las que se continuaron realizando una vez que el contingente de la Guardia Civil pasó a formar parte de la misión de EUFOR – Althea, desde 2004.

Además de las funciones descritas, la guardia civil puede ser un interlocutor para la necesaria interconexión que debe existir entre la unidad militar del organismo internacional con la administración y la población local. Así mismo, los cometidos relacionados con la inteligencia y la contrainteligencia, las relaciones con las organizaciones policiales locales, o con los movimientos de los desplazados y sus campamentos hacen particularmente idónea a la guardia civil, ya que el trato diario con la población civil que realizan en el territorio nacional, le proporciona una experiencia de gran valor¹⁰.

Al mismo tiempo, la guardia civil también participó en IPTF, junto con policía de más de 40 países. El objetivo era asegurar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la policía local y colaborar en su formación, con el fin de promover los principios y las prácticas de una policía democrática y despolitizada. Para este cometido, la Guardia Civil contaba con la apreciable experiencia de las misiones en El Salvador, Guatemala y Mozambique. No obstante, en esta ocasión, el papel de la policía se inserta en una misión de carácter más amplio, donde se contemplan otros aspectos relacionados con el mantenimiento de la ley y el

¹⁰ Jesús Narciso Núñez Calvo, "Funciones militares de la Guardia Civil en las operaciones de paz", *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, XXIII (2ª época, 2001), pp. 121-138.

orden, como la supervisión y la evaluación del sistema judicial y penitenciario. La misión de la EUPM ha adoptado la misma línea de actuación, ya que el trabajo de la policía internacional no se contempla de manera aislada. El fortalecimiento de las instituciones estatales está en íntima relación con la labor de la policía y los resultados de su trabajo.

Tras la experiencia de Bosnia-Herzegovina donde inició una doble función, Kosovo y Timor Oriental significó un nuevo reto y experiencia. Las circunstancias en ambos conflictos determinaron a la ONU a realizar un esfuerzo integral para, de nuevo, lograr crear las bases para un desarrollo sostenible tras el conflicto.

Misiones para una reconstrucción integral. La Guardia Civil: policía con poder ejecutivo

Las misiones de Kosovo y Timor Oriental terminan de consolidar el perfil de las misiones multifuncionales. En estas misiones, ante la inexistencia o destrucción de un entramado administrativo, la ONU asume temporalmente la administración del territorio, hasta que se puedan crear nuevas instituciones administrativas locales. Entre tanto, el objetivo es llevar a cabo una labor integral de reconstrucción y de desarrollo. Una de las primeras necesidades es garantizar la seguridad civil y mantener el orden y la legalidad vigente. Por este motivo, y ante la circunstancia descrita, la policía internacional asumió dos cometidos. En primer lugar, se la otorgó poder ejecutivo para ejercer las funciones propias de cualquier policía estatal, razón por la cual portaron armas; pero además debían crear y formar un nuevo cuerpo de policía local que se hiciera cargo de estas funciones.

En Kosovo, dividido por un enfrentamiento étnico y ante la retirada de las fuerzas de seguridad de la República Federal de Yugoslavia, la misión internacional se propuso llevar a cabo un complejo proceso integral de reconstrucción de las estructuras estatales. En esta ocasión, al igual que en Bosnia Herzegovina, aunque para cometidos diferentes, se repite la idea de desplegar dos misiones paralelas. A partir de 1999, UNMIK, la misión civil de Naciones Unidas trabajaría en todas las esferas de la administración civil, desde fijación de políticas hasta aspectos bancarios, el restablecimiento del servicio de correos y telecomunicaciones hasta la organización de elecciones y por supuesto en la seguridad y el orden mediante la policía. Por su parte, KFOR, una misión de la OTAN, aprobada

por el Consejo de Seguridad, era de carácter militar. Ambas misiones, deberían desempeñar sus cometidos en permanente coordinación, en particular en materia de seguridad.

Un contingente de la guardia civil se integró en UNMIK, como una unidad especial de intervención (SPU)¹¹, procedente en su mayoría de los Grupos Rurales de Seguridad (GRS)¹². Dicha policía tenía el cometido de mantener la seguridad y el orden público, hasta que un nuevo cuerpo de seguridad local pudiera ejercer tales funciones. En KFOR, el contingente de la Guardia civil fue destinado en calidad de policía militar, con las tropas españolas que participaban en esta misión¹³. En este caso, de nuevo la doble naturaleza de la Guardia Civil, no sólo hizo posible que actuara en ambas partes, sino también que pudiera ser un enlace idóneo para asegurar la necesaria coordinación entre las fuerzas militares y la policía enmarcada en el elemento civil, como se dio en el caso entre la SPU española y el contingente militar español que en numerosas ocasiones actuaron juntos¹⁴.

En Timor Oriental, los enfrentamientos entre anexionistas a Indonesia e independentistas y la retirada precipitada de las autoridades

¹¹ La policía internacional de UNMIK estaba dirigida por un Comisionado de Policía, que a su vez informaba a un representante de la ONU. El Comisionado supervisaba las secciones de la misión: la Policía Civil (CIVPOL), la Policía de Fronteras y las Unidades Especiales de Policía (SPU). Estas unidades eran únicamente de intervención porque la labor de investigación y de policía judicial se realizaba CIVPOL. Se organizaron cinco unidades SPU, que se correspondían con las cinco zonas en las que se encontraba dividida UNMIK. Cada unidad está integrada por una sola nacionalidad. La Guardia Civil formó la Spanish Special Police Unit.

¹² Además de participar en las otras secciones de la misión cabe destacar la labor desempeñada como SPU, entre cuyos cometidos se encontraban tareas de registro de casas, detención de sospechosos, requisamiento de armas, protección de testigos, desarticulación de redes de crimen organizado, protección a personalidades, a edificios de Naciones Unidas, control de manifestaciones y antidisturbios... Además las SPU también estaban disponibles para misiones de ayuda a la población en caso de catástrofe y otras misiones humanitarias.

¹³ También en este caso el grueso de los componentes procedió de los GRS, además de especialistas como: policía judicial, tráfico, intervención de armas y Técnicos en Desactivación de Artefactos Explosivos (TEDAX).

¹⁴ Sobre las misiones en Kosovo y la labor desempeñada por la Guardia Civil, Dionisio García, "Velando por Kosovo", *Guardia Civil* (Septiembre, 2001), pp. 48-55. Los datos empleados proceden de este artículo.

indonesias, crearon un vacío de poder que justificaron en 1999, la misión UNTAET. El objetivo, al igual que en Kosovo, era establecer una administración interina que contribuyese al desarrollo de los servicios civiles y sociales; coordinar la prestación de ayuda humanitaria; colaborar en la rehabilitación y el desarrollo; fomentar la capacidad para el autogobierno y ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible. Un conjunto de objetivos que nuevamente exigían una misión integral con una estructura multifuncional, en la que, además de formar un gobierno y un componente de administración pública, también se estableció un componente de policía civil de hasta 1.640 efectivos, con poder ejecutivo y armados para llevar a cabo su cometido. En mayo de 2002, Timor Oriental se constituye en una república independiente y la nueva misión de la ONU, UNMISET no se basará entonces en mantener el gobierno y la administración, sino en apoyar a la incipiente administración local. En el caso particular de la seguridad civil, los cometidos se orientaron a la formación de un nuevo cuerpo de policía.

En 2003, la Guardia Civil fue destinada a Irak, integrada en la Brigada Plus Ultra. Los cometidos fundamentales de esta misión fueron los de monitorizar y asesorar y dar apoyo a la policía iraquí, así como tratar de controlar el armamento que no sólo poseían grupos armados, sino el que acumulaba en su casa la misma población civil¹⁵. En todas estas misiones es particularmente destacable el carácter operativo de los cometidos de la Guardia Civil, respecto a anteriores experiencias.

Las últimas misiones: Macedonia y Haití

La actuación de la policía está enmarcada, en estos casos, dentro de las nuevas misiones, que como hemos visto se han ido formulando mediante la experiencia acumulada de años anteriores. La diferencia, con respecto a las anteriores, es que éstas coinciden plenamente cuando la ONU y la UE

¹⁵ Jesús Núñez Calvo, "Armas en Irak: Una torre de Babel en la Antigua Mesopotamia", *Revista Armas* (julio 2004), pp. 1-8 y del mismo autor, "La Guardia Civil en Irak", *Guardia Civil*, (Junio 2004), pp. 1-6 y "La Guardia Civil en la Operación "Iraqi Freedom". La Intervención de armas de Diwaniyah", *Revista Armas* (Junio 2004).

adoptan oficialmente la Seguridad Humana como doctrina de seguridad¹⁶, en la cual las misiones integrales se consideran como un instrumento fundamental para la seguridad internacional. Así, las misiones de Haití y Macedonia, como las de la UE en Bosnia-Herzegovina, se enmarcan dentro de una acción preventiva, aspecto fundamental contemplado en los presupuestos de la Seguridad Humana. Esta perspectiva ya estaba aplicada pero, desde 1999, en adelante se encuentra formulada teóricamente y asumida por los organismos internacionales. En dichas misiones, no se trata de resolver la crisis inmediata de seguridad por la que atraviesa el país en conflicto, ni tampoco adoptar decisiones con resultado a corto plazo¹⁷, sino como ya hemos ido viendo, el objetivo es proporcionar las bases para construir democracias y bases sólidas de desarrollo político, social y económico, al entender que es el único modo posible de evitar que surjan las causas del conflicto¹⁸.

Los enfrentamientos de carácter étnico, volvieron a provocar una guerra civil entre albaneses y la mayoría eslava en Macedonia. Tras firmar la paz en 2001, se ha mantenido por la OTAN diferentes misiones, que finalmente fueron sustituidas por la misión Concordia, en marzo de 2003, la primera misión militar de gestión de crisis de la Unión Europea. Por parte de la Guardia Civil además de participar en una misión previa¹⁹, también está presente en la Misión de Policía de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (EUPOL-Proxima). Desde junio de 2004 está en marcha un programa orientado al desarrollo y a la aplicación de la reforma policial del Ministerio del Interior, el apoyo operativo al mantenimiento del orden público, la policía de fronteras y fomentar la confianza de la población en la policía local

¹⁶ *Human Security Now*, Informe Final de la Comisión de Seguridad Humana presentado a Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, el 1 de mayo de 2003. Disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.

¹⁷ "Intervención del Representante Permanente, Embajador Yáñez-Barnuevo, ante el Consejo de Seguridad con motivo de la prórroga de la misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)".

¹⁸ "Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos", *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, ONU, 2003.

¹⁹ Dos Oficiales del Cuerpo participaron en una misión de fortalecimiento institucional a las instituciones policiales macedonias, entre octubre de 2002 y marzo de 2003. Esta misión estaba patrocinada por el Tercer Pilar (Asuntos de Justicia e Interior) de la Unión Europea.

El intento de Haití de iniciar una nueva etapa de estabilidad y fortalecimiento democrático está siendo apoyado por Naciones Unidas a través de una misión de estabilización de MINUSTAH. En ésta, la Guardia Civil esta ejerciendo misiones de policía militar y también de policía civil, orientando su trabajo a la formación de una nueva policía haitiana. Como, en otras ocasiones, está desempeñando una doble función que sólo la particularidad de su naturaleza hace posible.

EL INICIO DE UNA NUEVA ETAPA

La experiencia acumulada, mediante la participación en las misiones consideradas, ha proporcionado la posibilidad a la Guardia Civil de iniciar una nueva etapa. En el Plan Estratégico 2005-2006 del Ministerio del Interior esta previsto la creación de la unidad de proyección externa, que estará integrada por unos 1.200 efectivos. Como primer paso, a finales de 2006, se podrá contar con un primer núcleo operativo de aproximadamente 140 efectivos, en disposición de ser proyectado para el cumplimiento de misiones internacionales y para participar integrados en la Gendarmería Europea. Con esta unidad se da un paso cuantitativo y cualitativo puesto que significa que la Guardia Civil contará con personal y presupuesto específico para participar en misiones internacionales, sin restar efectivos en destinos nacionales, ni recursos del presupuesto ordinario. De esta manera será posible tomar nuevas iniciativas e integrarse en organismos europeos como la Gendarmería Europea. Un nueva fuerza integrada por la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa y la Real Maréchaussée holandesa, cuyo Cuartel General ha sido inaugurado en Vicenza, el 23 de enero de 2006. El objetivo es crear una fuerza, hasta el momento inexistente, capaz de cubrir todas las misiones policiales que surgen en todas las fases del conflicto. Esta posibilidad se da gracias a la versatilidad que le proporciona su naturaleza ya que, según las circunstancias, puede ir integrada en una fuerza militar, o bajo una autoridad civil²⁰.

²⁰ Sobre la Gendarmería véase Belén Lara Fernández, "La Gendarmería Europea", 27/12/04 en *Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa*, www.oesde.org y Enrique Esquivel Lalinde, "La nueva fuerza de gendarmería europea", www.realinstituto.org

El examen más detenido sobre “las lecciones aprendidas”, empleando la propia experiencia de la Guardia Civil, es un factor clave para entender la progresiva importancia otorgada a la policía en las misiones de paz. Estas lecciones han sido determinantes en las conclusiones alcanzadas por la Doctrina de Seguridad Humana. La adopción de la prevención como una herramienta imprescindible para aspirar a la paz mundial no ha hecho más que potenciar la promoción de este particular tipo de policía.

Bajo las nuevas amenazas de un mundo globalizado, esta nueva perspectiva basada en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción post-conflicto ha exigido la incorporación del elemento civil y en particular de la policía. Ante la incorporación del elemento civil y la coordinación necesaria que debe establecerse con el militar, la Guardia Civil, o fuerzas de naturaleza similar, son consideradas como un “elemento de gran utilidad”. La decisión de la Unión Europea de combinar capacidades civiles y militares como la forma mejor de afrontar la gestión de crisis no deja más que potenciar fuerzas que reúnen esta doble condición.

Con ello también en este ámbito España realizará una contribución más a la seguridad internacional, un esfuerzo al que se ha orientado la Defensa en España desde el inicio de su transición a la democracia.

3. El ejército en Cataluña (1975-2005): Imagen pública de la institución militar y evolución de las fuerzas terrestres

Germán Segura García

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 30 años, España ha vivido uno de los periodos más fructíferos de su historia, tanto en términos políticos como económicos, que la han acabado por situar en una posición de prestigio en el concierto internacional y más concretamente en el europeo. Tras la muerte del general Franco y la desarticulación del régimen que lideró España desde el fin de la Guerra Civil, los políticos de la transición supieron modelar una constitución a la medida de la mayoría de españoles y crearon las bases desde donde impulsar el posterior desarrollo de todas las capacidades a las que un Estado democrático podía aspirar.

Una de las políticas más importantes de todo Estado, en todos los tiempos, es la Defensa Nacional, un concepto especialmente ligado a la institución militar pero a cuyo fin, según el artículo 2º de la L.O. 6/1980 de 1 de julio, deben participar todos los españoles. Los objetivos de la Defensa Nacional quedaron entonces resumidos en la siguiente tríada:

- Garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España.
- Salvaguardar su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
- Proteger la vida de la población y los intereses de la Patria.

En el marco de la Política de Defensa y sin perder en ningún momento el espíritu de lo estipulado por la Constitución ni los objetivos que persigue, se ha llevado a cabo a lo largo de las últimas tres décadas un proceso de reestructuración y reorganización de las FAS para adaptarlas mejor a los nuevos retos planteados por el Estado. Este proceso ha implicado una importante disminución de los efectivos militares y la disolución de gran número de Unidades, de forma que la situación heredada en 1975 tiene poco que ver con el actual panorama político-militar.

En este trabajo se analiza la imagen que tiene en Cataluña la institución militar después de 30 años de democracia y los efectos de la Política de Defensa sobre las fuerzas del Ejército de Tierra en ese ámbito territorial. El trabajo se ha dividido en dos bloques: en una primera parte, se incide sobre la evolución del estado de opinión que la sociedad catalana tiene del Ejército y se examina el reclutamiento en Cataluña. En la segunda, se estudiará cómo afectaron los diferentes planes de reestructuración de las FAS en el despliegue de las fuerzas del ET sobre el territorio catalán y las misiones que se les fueron encomendando hasta llegar al estado actual de la situación. Por último, se expondrán las conclusiones.

ASPECTOS SOCIALES: CATALUÑA Y EL EJÉRCITO

En el primer tercio del siglo XVII, el conde de Oñate, asesor del Consejo de Estado de la monarquía española, afirmaba sobre los catalanes: «En los tiempos modernos amaron la paz como la deben amar todos los hombres a quienes gobierna la razón»¹. Esta aseveración podría aplicarse igualmente a todos los españoles si bien, a lo largo de los tiempos, los autores han querido ver comportamientos específicos en los distintos pueblos que el devenir histórico ha perfilado sobre el territorio hispano. Miguel de Cervantes, por

¹ Francisco de Melo, *Guerra de Cataluña*, Ediciones Seix Barral, Barcelona, 1969, p. 71.

ejemplo, llegó a escribir: «*Los cortesés catalanes, gente enojada, terrible; pacífica, suave; gente que con facilidad da la vida por la honra, y por defenderlas entrambas se adelantan a sí mismos, que es como adelantarse a todas las naciones del mundo*»². Yendo más lejos, el insigne *manco de Lepanto* lanzó en el *Quijote* toda una batería de elogios para Barcelona, intitulada en sus páginas como la *patria de los valientes*³.

Lógicamente, el catalán de ayer tiene que ver poco con el de hoy. Las circunstancias han cambiado radicalmente y el estilo de vida es muy diferente al de antaño. A esto se une el efecto producido por los constantes aportes de población de otras regiones y países, que han desnaturalizado en cierto modo los posibles factores homogéneos que el grupo pudiera tener, sin pasar por alto que el mismo hecho de generalizar a la hora de definir el carácter de un pueblo no deja de ser un despropósito, ya que a nadie escapa que puede haber todo tipo de individuos dentro de un grupo.

Sin embargo, en sintonía con la afirmación orteguiana de que *el hombre no tiene naturaleza sino historia*⁴, consideramos que la retrospección histórica puede ayudarnos a desvelar algunos trazos del carácter de los pueblos. Al fin y al cabo, la suma de los hombres que viven en un lugar determinado da como resultado un pueblo y cuando se puede detectar en el fluir de la historia una reiteración y permanencia de ciertas actitudes de un grupo significativo de individuos ante la vida, podemos aventurarnos, aunque sea con muchas reservas, a hablar de la mentalidad de los pueblos⁵. Tratar de desentrañar esa idiosincrasia y, aún más, conocer las opiniones de

² Miguel de Cervantes, *Persiles y Segismunda*, Libro III, cap. 12.

³ Miguel de Cervantes, *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, 2ª parte, cap. LXXII: «...y así me pasé de claro a Barcelona, archivo de la cortesía, albergue de los extranjeros, hospital de los pobres, patria de los valientes, venganza de los ofendidos y correspondencia grata de firmes amistades, y en sitio y en belleza única».

⁴ José Ortega y Gasset, "Historia como sistema", en *Philosophy and History*, Oxford University Press, 1935, VIII: «La historia es ciencia sistemática de la realidad radical que es mi vida. Es, pues, ciencia del más riguroso y actual presente... El pasado es la fuerza viva y actuante que sostiene nuestro hoy... no está allí, en su fecha, sino aquí, en mí. El pasado soy yo –se entiende, mi vida».

⁵ «Mentalidad es una manera de tomarse la vida, que se refleja en una articulación espiritual consciente, en unas costumbres específicas, el predominio de unos intereses y de unas pasiones, la creación de un talante secular». Jaume Vicens Vives, *Notícia de Catalunya*, Edicions Àncora, Barcelona, 1960, p. 21.

los catalanes sobre el Ejército es lo que nos proponemos en este apartado que se inicia con un breve recorrido histórico hasta nuestros días.

Síntesis histórica

Cataluña es un territorio que, al igual que otros de la península ibérica, fraguó su identidad durante los tiempos convulsos de la Edad Media. Partiendo del fraccionamiento feudal característico de la época, el conde de Barcelona consiguió unificar la mayor parte del territorio catalán bajo su égida en torno al año 1100 y se fue poco a poco desembarazando de la tutela de los monarcas francos que habían sostenido la lucha contra el avance musulmán en el extremo oriental de la península ibérica. En 1137, gracias a un enlace matrimonial, el conde pasó a convertirse también en rey de Aragón, lo que produjo la unión de dos territorios distintos bajo la égida de un mismo príncipe en lo que la terminología de la época intituló Corona de Aragón. Que el nombre dado a la Corona fuera el de Aragón no significaba que este reino se pudiera inmiscuir en los asuntos propios de Cataluña: utilizando un término moderno, el sistema de gobierno de la monarquía aragonesa podría ser considerado de tipo confederal⁶.

Durante el periodo de expansión aragonesa por el mediterráneo (s. XIII-XIV), los catalanes se vieron impulsados por su conde-rey hacia las empresas militares de la monarquía y participaron activamente en las expediciones a Italia y Grecia. Sin embargo, el hecho de movilizar fuertes contingentes de tropa para estas campañas extra-peninsulares se veía constantemente puesto en entredicho por los usos y costumbres catalanas, que sólo permitían al príncipe levantar levás en el caso de agresión directa sobre el territorio del Principado⁷. Por ello, la mayor parte de estas expediciones fueron protagonizadas por los legendarios Almogávares, tropas voluntarias que vivían sólo para la guerra y que recorrieron el mediterráneo para ofrecer a sus reyes el galardón de sus hazañas. Gracias a ellos, el monarca hispano todavía podía reclamar en el siglo XVIII el título

⁶ Siendo conscientes de que es un anacronismo utilizar esta terminología para definir el sistema de gobierno de la Corona de Aragón, utilizamos el término *confederal* para que el lector moderno pueda hacerse una idea más clara de cómo funcionaba realmente esta monarquía: las leyes de Cataluña eran decididas en las Cortes de Cataluña y se aplicaban tan sólo en Cataluña, lo mismo que en el caso de Aragón y, posteriormente, Valencia o Mallorca.

⁷ Usatge *Princeps Namque*, datable del siglo XI.

de *Duque de Atenas y Neopatria* en recuerdo de las tierras que incorporaron fugazmente a la Corona. La defensa del territorio, por otro lado, fue dejada en manos de las milicias urbanas de las principales ciudades de Cataluña y de instituciones como el somatén, verdadera fuerza de orden público, movilizadas circunstancialmente por las autoridades para perseguir y capturar malhechores.

La escalada belicista de los gobernantes aragoneses se vio pronto obstaculizada por los diferentes territorios de la Corona. Apremiado el rey por la necesidad de dinero para continuar con su política exterior, aragoneses y catalanes apuntalaron la relación contractual entre las instituciones territoriales y la Corona. Sobre todo a partir del siglo XIII, el poder real estuvo fuertemente mediatizado por los estamentos de la tierra que, reunidos en Cortes junto al príncipe, aprobaban el ordenamiento jurídico para el gobierno de Cataluña. Tanto las leyes catalanas como las aragonesas eran, pues, paccionadas y pronto pusieron coto a las veleidades expansionistas del conde-rey. Para los catalanes, el esfuerzo militar debía cabalgar al costado del impulso mercantil: las conquistas en el mediterráneo occidental favorecieron la expansión comercial durante el siglo XIV. Pero a finales de esta centuria el desarrollo mercantil había tocado techo y los beneficios no compensaron las empresas bélicas. El desastre demográfico provocado por las epidemias de peste acrecentó los desajustes sociales y acabaron con el dinamismo que había caracterizado a la sociedad catalana. El corolario más triste de esta desfavorable coyuntura político-económica fue la terrible guerra civil que estalló en Cataluña (1462-1472) y que puso fin a su gloriosa Edad Media.

Con la unión de Castilla y Aragón en tiempos de los Reyes Católicos, los nuevos ejércitos españoles parecieron heredar y superar de algún modo las hazañas de sus antepasados aragoneses y catalanes. Además de la permanente lucha contra el mundo musulmán en el mediterráneo, los españoles se vieron entonces involucrados en sucesivas guerras en Italia, Francia y, más tarde, en casi toda Europa Occidental. La política exterior de esta España unida, perfilada con trazo fino por el rey Fernando, era un calco de las líneas estratégicas propuestas por la Corona de Aragón en sus tiempos medievales: control del Mediterráneo (sobretudo Italia) y lucha contra Francia. La conversión del conde-rey en emperador de Alemania, aumentó la escala de miras de la entonces potente Monarquía Hispánica y por un momento parecía que podría imponer su ideario a toda Europa. Durante

este período, el ejército que aportaba España para defender la idea imperial de sus monarcas estuvo basado en los tercios, en realidad tropas de carácter expedicionario reclutadas voluntariamente en territorio hispano para servir principalmente fuera de la península.

La maquinaria del Estado y todos sus recursos se pusieron entonces al servicio de unos monarcas que tenían intereses a escala mundial y que acabaron por extenuar sus reinos peninsulares, ante todo Castilla, territorio que se convirtió a partir de Felipe II en la sede permanente del gobierno de la monarquía. Durante los siglos XVI y XVII, la sucesiva pérdida de influencia sobre un monarca ausente e instalado de forma definitiva en Castilla acabó por provocar el desencuentro entre los súbditos aragoneses y los órganos de poder de la monarquía, controlados principalmente por castellanos, que se vio reflejado en los tumultos de Zaragoza (1582) y en la Guerra de Cataluña (1640-1652).

En el siglo XVIII, el panorama de la monarquía española se modificó en muchos aspectos. Intentado sacar partido de un cambio dinástico, los territorios de la Corona de Aragón quisieron subvertir la preeminencia castellana y apostaron de forma decidida por uno de los pretendientes con la esperanza de hacerle, en caso de salir triunfante, más favorable a sus intereses. Tras diez años de lucha en la península, la Guerra de Sucesión se cerró con la victoria de la Casa de Borbón y la completa desarticulación del sistema pactista en los antiguos reinos de la Corona de Aragón.

Una de las reformas militares llevadas a cabo por los monarcas Borbones fue la implantación del servicio militar obligatorio por medio de levas o quintas que, en todo caso, nunca llegaron a ser universales. Con este sistema se pretendía reclutar de forma más racional las tropas que irían a completar las unidades dispuestas permanentemente por la monarquía o aquéllas necesarias para iniciar una campaña. Los catalanes fueron, pues, obligados a servir en el Ejército, aunque inicialmente se mantuvo el sistema de agruparlos en unidades de la misma procedencia regional. La sociedad catalana siempre había sido una sociedad "armada" en el sentido de que buena parte de la población portaba armas y estaba acostumbrada a ser movilizada por el somatén o por la milicia urbana. Además, la tradicional actividad bandolera y la situación de guerra casi continuada desde 1635 a 1714 había forjado un tipo de soldado de circunstancias, el miguelete, que

sería el embrión de los fusileros de montaña, unidades ligeras que se caracterizaban por su movilidad en territorio fragmentado y muy prácticas en la guerra irregular⁸. Sin embargo, los catalanes eran muy reacios a combatir encuadrados en unidades regulares y menos aún en aquellas de carácter plurinacional. Sólo a partir de los Borbones se crean unidades permanentes catalanas al servicio del monarca y que despliegan por toda la geografía de la monarquía.

Durante la Guerra de Independencia (1808-1814) el pueblo catalán, al igual que el resto de españoles, volvió a dar muestras de su valor militar y patriotismo en la causa nacional que les enfrentó al imperio napoleónico. Los catalanes, aún encontrándose en una de las circunstancias más desfavorables con respecto a otras regiones de España, ofrecieron una formidable resistencia a las tropas francesas, movilizándose masivamente contra el invasor y practicando el tipo de guerra para el que mejor estaban preparados: la guerra de guerrillas.

El resto del siglo XIX vemos de nuevo a los catalanes alzados en armas para defender los ideales de la España foral, en el caso de los conservadores carlistas, o de la España federal, en el caso de los liberales de la 1ª República. También, encuadrados en batallones de voluntarios y unidades regulares, participarán activamente en la Guerra de África (1865), al lado del general Prim, escribiendo una de las páginas más sublimes de la campaña. Por último, en la Guerra de Cuba (1898) vivieron, junto a los otros españoles, la dolorosa pérdida de nuestro imperio colonial.

A inicios del siglo XX, en un ambiente de pesimismo político y abandono del Ejército⁹, se sucedieron una serie de reformas que acabarán

⁸ Tras el Tratado de los Pirineos (1659) se pierde el Rosellón y la Cerdaña, convirtiéndose entonces el Ampurdán en el antemural de España. La constante presión francesa en el norte de Cataluña hizo recaer muchas veces la defensa del territorio en el pueblo catalán ya que el ejército no tenía fuerzas para acudir a todos los frentes abiertos en Europa.

⁹ El abandono fue material y moral, ya que se hizo poco por recomponer el Ejército tras la derrota y se acentuó la animadversión del ciudadano hacia la institución. Es de reseñar que los continuos ataques y alusiones al Ejército de varios periódicos catalanes condujo a que en Barcelona un grupo de oficiales asaltaran las redacciones de los mismos (1905), lo que provocó posteriormente la protesta de sectores catalanistas y fue motivo de una nueva desafección a la institución militar.

por implantar el servicio militar obligatorio para todos los españoles. El reclutamiento forzoso con destino a Marruecos para participar en una guerra colonial que no contaba con el apoyo popular y donde se produjeron desastres desmoralizantes, provocó la huelga general en Cataluña y los sucesos de la semana trágica en Barcelona (julio de 1909), insurrección de ciertos sectores radicales de la izquierda política que se concretó en la quema de conventos y en la resistencia a las fuerzas orden público. La participación del Ejército en la represión debilitó aún más su imagen entre las izquierdas.

La tensión política y social arrastrada durante más de un siglo acabó por desencadenar la terrible guerra civil española: las ideas ya no serían expuestas civilizadamente en el Parlamento; ahora las armas, en una lucha fratricida, tendrían la última palabra. Aunque los catalanes combatieron durante la guerra en uno y otro bando¹⁰, su gobierno autonómico de nuestros días se considera heredero del republicano que fue truncado por la derrota. Tras la batalla del Ebro, el Ejército Nacional acabó de ocupar Cataluña y quedó estacionado en su territorio, mientras que los últimos vestigios del Ejército republicano, el llamado Ejército de Cataluña, no tuvo más remedio que desintegrarse o escapar a Francia. Para ciertos sectores de la sociedad catalana la imagen del Ejército español actual sigue siendo la de aquel Ejército nacionalista que ocupó Cataluña en 1939.

Con la vuelta de la democracia a partir de 1975, el Ejército español se convierte en el garante del orden establecido por la Constitución. A partir de entonces se inicia un proceso de modernización del Ejército y de adecuación a las nuevas misiones señaladas por el gobierno para cumplir con sus objetivos estratégicos. A pesar de la rapidez con que se ejecutaron los cambios, el Ejército se adaptó bien a lo dispuesto por el poder legítimo de la nación y se mantuvo mayoritariamente leal a éste durante el fracasado golpe de estado de 1981.

Imbuida en los valores democráticos, la institución militar fue ganando prestigio al compás de la integración española en los foros y organismos internacionales en los que hasta el momento no había

¹⁰ Ferran Soldevila, *Els catalans i l'esperit bel·licós*, Edicions 62, Barcelona, 1966, p. 62: Dejando de lado la participación catalana en el Ejército republicano, mucho más amplia que en el nacional, el autor considera que pudieron combatir a las órdenes del general Franco entre 30.000 y 40.000 catalanes.

participado (especialmente OTAN y UEO). El Ejército tenía, sin embargo, un factor que todavía limitaba considerablemente su operatividad: la dependencia absoluta del servicio militar obligatorio. Durante años, los políticos discutieron las ventajas e inconvenientes del Ejército de reemplazo, de un Ejército totalmente profesional o de un modelo mixto que compaginara ambos sistemas. Significativamente, el gobierno catalán abogó por el modelo profesional voluntario, consciente de que el contingente catalán de tropa de reemplazo era de los más voluminosos de España y de la poca adecuación del modelo obligatorio para hacer frente a las nuevas misiones encomendadas a las FAS. Tras un periodo en el que convivieron los dos sistemas, finalmente se adoptó el modelo de Ejército profesional y se dio por concluido el reclutamiento forzoso que había imperado durante el siglo XX.

La proliferación de las operaciones de mantenimiento de la paz y el fin del servicio militar obligatorio han disminuido en cierto modo la animadversión que cierta parte de la ciudadanía sentía hacia la institución militar. A pesar de ello, como veremos en el siguiente apartado, la conciencia de Defensa Nacional sigue siendo bastante deficiente en España y las FAS pueden hacer poco para prestigiar su institución sin la ayuda de los gobernantes, que son los que deben motivar ideológicamente a sus ciudadanos y ofrecerles un proyecto de Estado sugestivo para la mayor parte de los españoles y acorde con los tiempos. Este puede ser el caso de los catalanes, cuya belicosidad, citando a uno de sus más emblemáticos historiadores del siglo XX, «se desvela cuando un fuerte ideal la sostiene y una organización militar existe para encauzarla»¹¹.

Opinión pública de la institución militar

Antes de aventurarnos a exponer las opiniones de los catalanes sobre las FAS sería interesante conocer a grandes rasgos la apreciación que se tiene de la institución en el conjunto del Estado español. Incluso, profundizando un poco más, sería conveniente preguntarse hasta que punto la sociedad española está comprometida o percibe como suyos los asuntos relativos a la Defensa Nacional.

¹¹ *Ibid.*, p. 52.

Las respuestas a estas incógnitas no son nada optimistas. Diversos autores se ponen de acuerdo a la hora de reconocer la hipotética inhibición de la ciudadanía española hacia la Política de Defensa de su país¹². Se llega incluso a hablar sin pudor de la escasa *cultura de defensa* o de *conciencia nacional de defensa* que profesan los españoles. Las encuestas del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) parecen socorrer esta hipótesis al evidenciar la existencia de un importante grado de abstención con relación a las cuestiones propias de la defensa, quizás principalmente porque son vistas como un problema específico de militares¹³. A esta despreocupación de la ciudadanía se suma la inexistencia de un verdadero debate público donde puedan converger las opiniones tanto de militares, especialmente interesados en el tema¹⁴, como del resto de ciudadanos. Al fin y al cabo, la

¹² «Entre las causas hipotéticas de esta supuesta falta de conciencia sobre la defensa nacional se podrían apuntar cuatro: primero, desde 1808, España no ha sido invadida por ningún Ejército extranjero; segundo, desde la finalización de la Guerra de Independencia, España sólo se ha visto envuelta en guerras civiles o coloniales; tercero, desde 1814 hasta 1981 en España se produjeron más de cincuenta pronunciamientos o golpes de Estado militares; y cuarto, el fracaso de uno de éstos, el de 1936, provocó la Guerra Civil que se saldó con la victoria del bando rebelde y dio lugar a la dictadura militarista del General Franco (1939-1975), durante la cual los asuntos defensivos fueron competencia exclusiva de los militares». Carlos Navajas: *“Para nuestra mejor defensa: La profesionalización de las fuerzas armadas españolas, (1996-1998)”*, publicado el 23/01/1999.

www.defensa-nacional/profesionalizacion/antecedentes

¹³ *La Defensa Nacional y el Ejército*, V, Estudio núm. 2447, CIS, Febrero, 2002. A la pregunta de si participaría en la defensa de España en el caso de que fuera atacada militarmente, un 30,5% de los españoles dice categóricamente que no y otro 18,6% contesta que probablemente no. Preguntados de nuevo por la frecuencia con que hablan a sus familiares y amigos sobre cuestiones de Defensa, FAS o militares, el 70,4% contesta que rara vez o nunca mientras que el 6,3% afirma que lo hace con frecuencia. En el resto de preguntas del cuestionario, el grado de abstención (no sabe/no contesta) se mueve entre el 5-10% llegando incluso a superar el 20% en cuestiones específicas de las FAS (nivel de preparación, suficiencia de capacidades, medios puestos a su disposición, adecuación del presupuesto...). Finalmente, el 63% de los encuestados siguen con poco o ningún interés las informaciones relativas a la Defensa Nacional o FAS en los medios de comunicación.

¹⁴ La ausencia de militares españoles en activo en los medios de comunicación incluso cuando se tratan temas de seguridad resulta llamativo en nuestro país. En esto subyace el temor de realizar afirmaciones que puedan ser interpretadas como opiniones políticas que incumplan con la estricta neutralidad política debida a los militares.

Defensa Nacional es un asunto de tal magnitud para un Estado que el concierto y esfuerzo de todos se hace absolutamente necesario.

Si la sociedad española ya es bastante indiferente a la hora de tratar temas relativos a la Defensa Nacional, con menos interés aún se siente concernida por cómo se organiza la estructura militar de su país y cuál es la finalidad de su existencia, la razón de ser de los Ejércitos: «*La descripción de las funciones que han de cumplir las nuevas Fuerzas Armadas, totalmente profesionalizadas, e incluso la justificación de su necesidad, no resulta sencilla si se toma en cuenta que vivimos en un país donde –además de que no se perciben amenazas militares externas– existe una alta apreciación del pacifismo y la identificación con España como espacio nacional es minoritaria respecto a las identificaciones con los ámbitos reducidos (comunidades autónomas y, sobre todo, pueblos y ciudades)*»¹⁵.

Pero lo más triste de todo es que la falta de interacción entre ambas esferas, civil y militar, corre el riesgo de hacerse crónica por dos razones que han provocado un cambio sustancial de escenario: en primer lugar, la profesionalización de las FAS ha tendido a desvincular aún más la institución militar de la sociedad civil al convertirse, a ojos de parte de ésta, en un grupo exclusivo de poder cada vez más separado de los ideales de la ciudadanía. El distanciamiento entre la sociedad civil y sus FAS aparece claro desde el momento en que buena parte de los ciudadanos consideran que los códigos de conducta que rigen en uno y otro ámbito son diferentes¹⁶. En segundo lugar, la ausencia de enemigo definido y la proliferación en el panorama internacional de amenazas compartidas induce en el ciudadano el

¹⁵ Francisco Bernete, "Ejército profesional y distanciamiento civil de la Defensa", *Papers*, nº 69, 2003, pp.83-100.

¹⁶ Según refiere *Ibid.*, pp. 89-90: «Todavía en el año 2000 una tercera parte de la población pensaba que las Fuerzas Armadas se habían identificado poco o nada con el sistema democrático de gobierno... En resumen, la profesión militar se asocia a un estilo de vida particular, con normas de conducta propias, viviendas específicas, cambios frecuentes de residencia, etc. Los miembros del Ejército no constituyen, en la representación de los españoles, un colectivo más de la sociedad, ni por las condiciones materiales de vida ligadas a su actividad, ni por sus rasgos culturales».

sentimiento de que la defensa debe ser proporcionada, en el mejor de los casos, por una instancia superior a España¹⁷.

Ni tan siquiera la participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz, a pesar del enorme esfuerzo realizado por el colectivo militar, ha producido un cambio cualitativo en la apreciación que los españoles tienen de la institución. Según las encuestas llevadas a cabo por el CIS, tan sólo el 52% de los encuestados considera que su opinión sobre las FAS ha mejorado tras las intervenciones en misiones de paz; el 39% se expresa en el sentido de que este tipo de actuaciones no ha repercutido en ningún sentido en la opinión que ya se había hecho de la institución. Sin embargo, el 84% consideraba estar de acuerdo con la participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz¹⁸.

Otra opinión que resulta también bastante curiosa es que el 60% de los españoles consideren que las FAS están, en términos generales, más preparadas que hace 5 ó 6 años, pero que, sin embargo, el 37% piensen que lo estén poco o nada para defender el país en caso de ataque militar¹⁹.

En cuanto a la valoración de la profesión militar por parte de la ciudadanía, en 2002, después de un año de la completa profesionalización de las FAS, era catalogada con la nota más baja en comparación a otras profesiones, tal como queda de manifiesto en el Gráfico 1. Sin duda, la percepción en el ciudadano de que los miembros del Ejército desarrollan una labor sacrificada y mal remunerada, unida a la idea de que la institución militar es un cuerpo en cierto modo separado de la sociedad civil, ayudan a entender un poco más estos guarismos. Es de reseñar, sin embargo, que la consideración del militar de carrera sea inferior a la del soldado profesional cuando el primero ha iniciado la profesión con un haber de conocimientos mayor que el segundo y, al terminar su periodo académico, alcanza un nivel

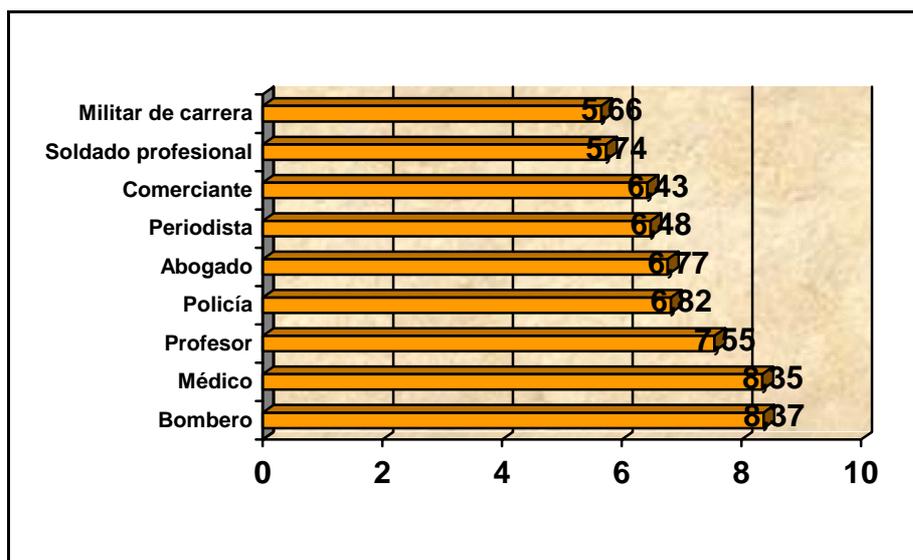
¹⁷ La idea de que las FAS deben permanecer bajo el control exclusivo del gobierno español pierde puntos con el paso de los años. En 1997, más del 40% de los encuestados sobre el tema eran favorables a esta idea, proporción que se ha reducido al 32% en 2002. CIS núm. 2234 y 2447. En cuanto a la percepción de amenazas, el 70% de los encuestados considera que no existe ningún país que pueda representar una amenaza para España. CIS núm. 2447.

¹⁸ CIS núm. 2447 (febrero 2002). Conclusiones similares a los años precedentes CIS núm. 2234, 2277, 2317 y 2447.

¹⁹ *Ibidem*.

intelectual comparable al de un estudiante universitario (al menos los oficiales).

Gráfico 1
Valoración de diferentes profesiones (Puntuación entre 0 y 10)
(La Defensa Nacional y el Ejército, CIS Estudio núm. 2447 de febrero de 2002)



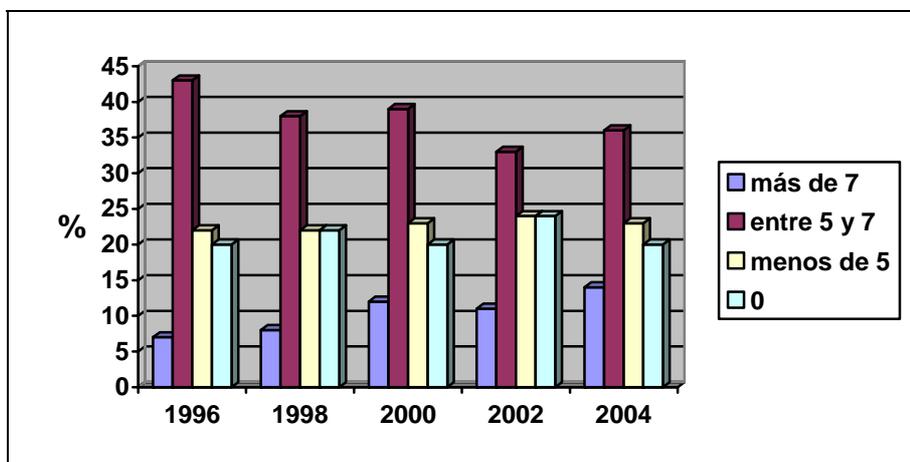
Si la opinión sobre la institución militar que se desprende de las encuestas llevadas a cabo en el ámbito estatal no se corresponde a la que se supone debería prevalecer mayoritariamente en un Estado democrático de corte occidental, al adentrarnos en el espacio catalán la percepción que la ciudadanía tiene de este tema es aún más negativa. Hay que tener en cuenta que, además del sector antimilitarista o pacifista a ultranza²⁰ que existe en toda la sociedad española y que bien puede significar entre el 5-10% de los encuestados, habría que añadir el factor localista o nacionalista, definido por

²⁰ Me he permitido la licencia de llamar *pacifismo a ultranza* a aquel sector de la población que por cualquier razón, fundamentalmente utópicas, considera que la existencia de los Ejércitos es la causa de las guerras, cuando me parece evidente que es a causa de las guerras por lo que existen los Ejércitos. En este grupo también entrarían a formar parte todos aquellos movimientos antisistema que por su misma definición están en contra de todo lo que pueda evocar la noción Estado.

un sector de la población que tiene un proyecto diferente de Estado y que sistemáticamente ve un enemigo en aquellas instituciones que, como la militar, aparecen como garantes del orden establecido y del gobierno central, mas aún cuando entre sus misiones constitucionales se encuentra la defensa, a las órdenes del Gobierno de la Nación, de la soberanía, unidad e integridad territorial. Ambos factores, actuando al unísono en Cataluña, elevan la cifra de los desafectos a la institución militar a la barrera del 20%.

Los sondeos de opinión en Cataluña realizados por el Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (IPCS) de Barcelona nos pueden proporcionar algunos datos de cómo la población catalana ve a las FAS. Si empezamos por la valoración que merece la actuación del Ejército, observaremos que cerca de un quinto de los catalanes encuestados la puntúan tajantemente con un cero, mientras que tan sólo el 50% la dan por aprobado (Ver Gráfico 2). Recordemos que en la encuesta a nivel nacional sólo el 10% tenía una opinión mala o muy mala de las FAS.

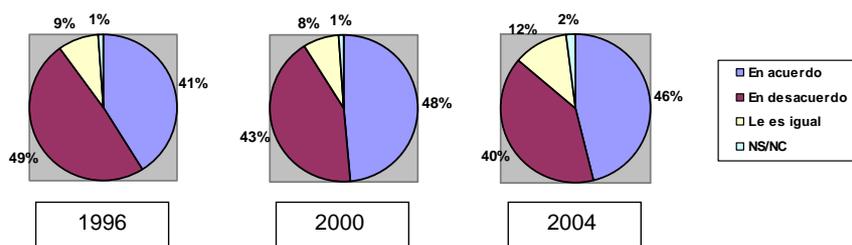
Gráfico 2
Valoración actuación del Ejército (Puntuación entre 0 y 10)
(Sondeig d'opinió. Catalunya, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona)



El perfil de los encuestados que puntúan con las notas más bajas corresponde a personas nacidas en Cataluña con nivel de estudios universitarios, edad entre 25 y 34 años, profesión liberal e ideología de

izquierda, normalmente votantes de ERC (Esquerra Republicana de Catalunya)²¹. Buena parte de este sector de población es el vinculado directamente con los movimientos nacionalistas (factor que antes denominamos también localista), su opinión es en pequeña medida coyuntural y poco puede hacer la institución militar para mejorar su imagen frente a una oposición tan sistemática y contundente. Sin embargo, también hay que sumar a este grupo claramente definido aquel sector de la población que se considera pacifista y, por simpatía, antimilitarista. Pensemos que cuando se invita a los catalanes a dar su opinión sobre el concepto *Ejército*, sin vincularlo directamente a ningún Estado en particular, el 46% se mostraba en 2004 de acuerdo con el mismo mientras que el 40% afirmaba estar en desacuerdo (Gráfico 3).

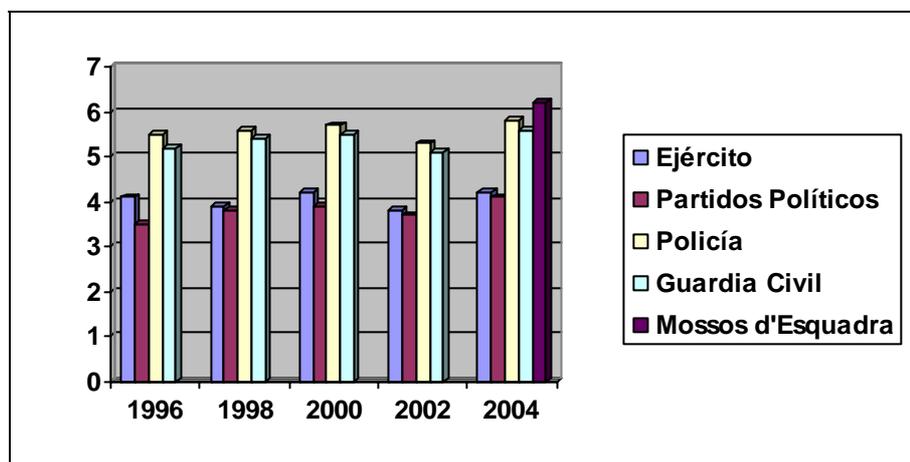
Gráfico 3
Acuerdo o desacuerdo con el concepto *Ejército*
(Sondeig d'opinió. Catalunya, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona)



En cuanto a la valoración media del Ejército en comparación con las otras instituciones del Estado también es bastante decepcionante. Si en las encuestas del CIS realizadas a escala estatal la valoración de la profesión militar tenía un simple aprobado (rondando el 5,7), en Cataluña la media es de suspenso (ver Gráfico 4).

²¹ Casi la mitad (49%) de los encuestados cuyo recuerdo de voto en 2004 fue para ERC puntuó con un cero la actuación del Ejército. *Sondeig d'opinió. Catalunya, ICPS, Barcelona, 2005.*

Gráfico 4
Comparación valoración media de Instituciones
(Sondeig d'opinió. Catalunya, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona)



Es de reseñar en este gráfico la baja puntuación de los partidos políticos, considerados de forma aún más negativa que la institución militar. Sin embargo, haciendo una extrapolación con los datos del CIS antes referidos, hay que tener en cuenta que la institución policial tiene medias próximas a 6, mientras que en la encuesta estatal se la valoraba con 6,8 puntos. Quizás, simplemente, en Cataluña se valora más pobremente a las fuerzas de seguridad y orden público²².

Indicar, por último, que a la hora de recabar la opinión de los encuestados sobre esta materia, la tasa de abstención es mayor cuando se pide la valoración de la institución militar (en torno al 7%) mientras que la de las otras instituciones es tan sólo del 3%, lo que deja patente de nuevo el desconocimiento de las FAS por buena parte de la ciudadanía o la inhibición de la misma en estos temas.

²² Pensemos que los mossos d'esquadra, policía autonómica, es puntuada en 2004 con un 6,2, mientras que policía y guardia civil alcanzan en el mismo sondeo medias de 5,8 y 5,6 respectivamente, un punto por debajo que en las encuestas de ámbito nacional.

El reclutamiento en Cataluña

Al comprobar la menor valoración que tiene la institución militar en Cataluña, como se desprende del análisis de los datos estadísticos anteriormente referidos, sería lógico pensar que el reclutamiento en esta comunidad también es muy bajo. Si comparamos el número de catalanes aspirantes a soldado profesional con respecto a la población total de Cataluña y España, los porcentajes parecen a simple vista bastante pobres.

Cataluña tiene un potencial demográfico de los más importantes de España: los catalanes resultan ser cerca del 16% (6.984 millones) de la población total española (43.975 millones)²³. La densidad también es muy elevada en comparación a la del conjunto español: 212 hab/km² frente a 86 hab/km². En su estructura de población se pone de manifiesto que en torno al 15% de los catalanes (un millón de habitantes) tienen edades comprendidas entre 18 y 25 años, la ideal para aspirar a soldado profesional, y que un 21% de esta población menor de 25 años se encuentra en situación de desempleo (otro 25% realiza estudios universitarios). Sin embargo, en el año 1998, acordada por el Congreso de Ministros una primera convocatoria de 7.203 plazas, aspiraron a ellas menos de 200 catalanes (un 2,5% del total de los presentados)²⁴.

La explicación a este fenómeno no puede ser atribuida únicamente a la desafección de la ciudadanía por motivos nacionalistas o pacifistas sino, en gran parte, hay que achacarla al dinamismo de la sociedad catalana y a la coyuntura favorable de su economía: Cataluña²⁵ con respecto a todo el Estado español produce el 18,75% del PIB, importa el 29,1% de los productos que llegan a España y exporta el 26,8%, posee el 18% de los depósitos bancarios y su volumen de negocio industrial es del 25,1%. La tasa de paro es inferior a la total de España (9,7% contra 11%) y la tasa de actividad más alta (60,1% contra 55,7%). Su sector industrial es mayor en porcentaje que en el conjunto de España y Europa (36%), pero el agropecuario más reducido que en ambas (2%), mientras que el sector terciario se mantiene en los

²³ *Xifres de Catalunya*, Generalitat de Catalunya - Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona, 2005. Población oficial a fecha de 01/01/2005.

²⁴ "Defensa facilitará los datos de dos millones de jóvenes a una empresa de publicidad", *El País*, 30/3/1998, p.15.

²⁵ *Xifres de Catalunya*, Generalitat de Catalunya - Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona, 2005. Datos del año 2004.

márgenes de un país desarrollado (62%) aunque con tendencia a aumentar en el futuro.

Con este bagaje económico, las opciones laborales en Cataluña son amplias y muy variadas, por ello ha sido tradicionalmente un territorio receptor de inmigrantes del resto de España y de otros países, flujo que se mantiene en porcentajes mayores a los del conjunto del Estado Español. La misma sociedad catalana se muestra orgullosa de su faceta trabajadora y se esfuerza en perfeccionarla día a día. Pensemos que el historiador Vicens Vives llegó a escribir que «*sin la aptitud para el trabajo –y, sobretudo, para el trabajo bien hecho– los catalanes dejarían de ser catalanes*»²⁶. Teniendo en cuenta el sacrificio que implica la profesión militar y la variada oferta laboral en Cataluña resulta lógica la búsqueda por parte de los jóvenes de otras opciones laborales mejor pagadas, sin tantas servidumbres y más apreciadas socialmente.

Tras la profesionalización total de las FAS, los valores iniciales de reclutamiento en Cataluña han ido paulatinamente mejorando, aunque siempre hablando desde el punto de vista de magnitudes absolutas. En abril del año 2004, en el informe mensual de estadísticas del portal www.soldados.com, se estimaba que se habían realizado 91.556 consultas de plaza para ingresar en las FAS. De estas consultas, 4.086 provenían de la provincia de Barcelona (la quinta de España por el número de solicitudes) y 2.365 en el resto de provincias catalanas, en conjunto un 7% de las realizadas en el conjunto del Estado español. Es este un número absoluto importante pero inferior al que debiera pertenecerle por su porcentaje de población.

En cuanto a las cifras de reclutamiento, durante el año 2004 en torno a 2.400 jóvenes de toda Cataluña llegaron a solicitar cita para recibir información sobre las convocatorias de plazas de soldado profesional. Terminado el proceso de selección, poco más de 800 catalanes se incorporaron a los centros de formación de las FAS. Teniendo en cuenta que aproximadamente un 20% suele causar baja en los mismos durante el periodo de instrucción, quedaría un contingente de entre 650-700 soldados que se incorporaron finalmente a filas²⁷. En el año 2005 los datos han sido

²⁶ Jaume Vicens Vives, *Noticia de Catalunya*, Edicions Àncora, Barcelona, 1960, p. 52.

²⁷ Según el Plan General de Reclutamiento para 2005, entre el 25% y el 30% de los jóvenes que solicitan ingresar en las FAS no se presentan a las pruebas de selección

aún más positivos (de hecho han sido los mejores desde el inicio de la profesionalización de las FAS): unos 3.000 jóvenes solicitaron la cita previa y más de 900 superaron el proceso de selección, lo que significa que, acabado el periodo de formación, terminarían por incorporarse a las distintas Unidades en torno a 700-750 soldados.

Un contingente anual de más de 700 soldados, con tendencia al alza, en un momento en que las FAS reclutan menos de 14.000 hombres y están inmersas en un proceso de reducción de sus efectivos de tropa a una cifra cercana a los 85.000 hombres, no es un resultado del todo fatalista²⁸. Al fin y al cabo, hay otros factores diferentes a los meramente sociales o económicos que influyen de manera negativa en la captación de los jóvenes catalanes. Uno de los más importantes es la pobre oferta de plazas de soldado profesional en Cataluña en proporción a los demandantes. Hay que tener en cuenta que la movilidad geográfica de los españoles es de las más bajas de los países desarrollados y que el ingreso de un catalán en las FAS significa, en un tanto por ciento muy elevado de los casos, el cambio de residencia del implicado. La ausencia de Unidades carismáticas en territorio catalán (operaciones especiales, paracaidistas, montaña...) provoca también el flujo de ciudadanos a otras comunidades de España y desalienta a parte de los que estarían interesados en ingresar en este tipo de Unidades pero que no desean abandonar su territorio de origen. Todos estos factores (variada oferta laboral, desafección de parte de la sociedad y carencia de reclamo), actuando al unísono, ayudan a entender de una forma más precisa las cifras de reclutamiento en Cataluña que, sin llegar a ser malas, bien podrían mejorarse con una política mejor adaptada a las circunstancias del territorio.

(28,95% en 2004); entre el 25% y el 35% de los que se presentan a las pruebas no las superan (34,67% en 2004); entre el 9% y el 10% de quienes las superan no se incorporan a los centros de formación (9,72% en 2004); y un 20% de los alumnos piden la baja voluntaria antes de firmar su compromiso con las FAS (17,14% en 2004). (A la hora de calcular las cifras absolutas de este proceso, hemos optado siempre por la opción más desfavorable para evitar el inflado excesivo de los datos).

²⁸ Las incorporaciones de soldados profesionales en los últimos años han sido de 11.975 (2001), 14.267 (2002) y 13.736 (2003). *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, p. 155.

REESTRUCTURACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MILITAR EN EL PRINCIPADO

Tras perfilar el estado de opinión pública y el reclutamiento en Cataluña pasamos a continuación a examinar el proceso de reorganización del ET a lo largo de los últimos 30 años haciendo hincapié en su incidencia material sobre el territorio catalán.

Partiendo del año 1975, el Ejército de Tierra se articulaba entonces en dos grandes bloques: la Fuerza de Intervención Inmediata y la Fuerza de Defensa Operativa del Territorio. Esta organización había sido efectuada diez años atrás²⁹ y se basaba en la transformación de la Brigada en Gran Unidad básica, mientras que la División (compuesta de dos o tres Brigadas) permanecía como la Gran Unidad elemental táctica. En cuanto a las Grandes Unidades de Montaña, éstas pasaron a pertenecer a las Fuerzas de DOT.

En el aspecto territorial, la 4ª Región Militar correspondía íntegramente a Cataluña, donde estaban estacionadas la División de Montaña “Urgel” 4 y otras Unidades de la DOT (entre ellas una Brigada). También es de reseñar que, desde 1974, se encontraba la Academia General Básica de Suboficiales (AGBS) en Talarn (Lleida), emplazamiento que sigue ocupando en nuestros días.

Plan Meta

Fruto de los esfuerzos del gobierno español por modernizar las FAS y situarlas en una dimensión operativa homóloga a los Ejércitos de las naciones del entorno se desarrolló a partir de 1984 una potente reorganización que modificó sustancialmente el marco anterior. En el Real Decreto 1451/1984 de 1 de agosto, el gobierno reestructuró en primer lugar la organización territorial del Ejército de Tierra pasándose de nueve Regiones Militares, dos Capitanías (Baleares y Canarias) y dos Comandancias (Ceuta y Melilla) a seis Regiones Militares peninsulares (donde quedaban incluidas Ceuta y Melilla) y dos Zonas Militares insulares (Baleares y Canarias). Cataluña se veía afectada en el sentido de que ya no constituía por sí sola una Región Militar y entraba a formar parte, junto a Aragón, de la Región Militar Pirenaica Oriental, con Mando y Cuartel General en Barcelona.

²⁹ Instrucción General 165/42 de fecha 10 de junio de 1965.

Como consecuencia del mismo Real Decreto, la Instrucción General 6/86 del Estado Mayor de Ejército señalaba los cambios que afectaban a las Unidades, cuya fase de reorganización se daba por terminada en 1987. A partir de ese año, en Cataluña, quedaba estacionada la Brigada de Cazadores de Montaña XLI (perteneciente a la División de Montaña "Urgel" 4 con Cuartel General en Lleida), un Núcleo de Tropas divisionario y otras Unidades de menor entidad.

La supresión de las Brigadas DOT respondía a la intención que tenía el Gobierno en hacer del Ejército un instrumento esencialmente operativo y no vinculado a la defensa exclusiva de un territorio. Los criterios de modernización habían conducido igualmente a la definición de la Brigada como Unidad en la que se fundamentaba el nuevo sistema, al convertirse en la Gran Unidad elemental táctica y facilitar con mayor claridad la determinación de la relación coste-eficacia.

Plan Norte

El fin de la guerra fría y la lógica disminución de efectivos estaba detrás de la Directiva de Defensa Militar 1/1992 promulgada por el Gobierno, que abogaba por una nueva reestructuración del Ejército para adaptarse a la nueva situación internacional y a la realidad social española³⁰. De acuerdo con esta Directiva, el Ejército de Tierra basaba su organización en dos tipos de fuerzas:

- Fuerzas Permanentes: Constituidas por:
 - o Fuerzas de Maniobra: Serían el núcleo donde se concentrarían los elementos de combate convencionales³¹.

³⁰ Se pretendía hacer del Ejército «un instrumento militar más flexible, móvil y rápido, capaz de integrarse en tiempo de paz, adecuado a los riesgos previsibles, a la logística y a las necesidades de adiestramiento y con un estructura operativa similar a la de la Alianza Atlántica que facilite el tránsito de una situación de paz a otra de crisis o guerra». *Memoria de la IV Legislatura (1983-1993)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1993, p. 95.

³¹ Además, tendrían en su seno a las Fuerzas de Acción Rápida, con las que el Gobierno quería afrontar todas aquellas situaciones de crisis o de conflicto que requirieran la presencia del ET así como aquellas operaciones de mantenimiento de la paz o de ayuda humanitaria.

- Fuerzas de Defensa de Área: Tendrían encomendadas las misiones de vigilancia y defensa de un territorio no sometido a conflicto.
- Fuerzas Específicas para la Acción Conjunta: Compuestas por los Mandos de Transmisiones, Artillería Antiaérea y de Costa.
- Fuerzas Movilizables de Defensa: Concebidas para contribuir a la defensa de la integridad territorial constituyendo, además, una reserva de cuadros de mando para participar en misiones de paz.

Tomando como origen la Directiva de Defensa Nacional 1/92, el Gobierno dio luz verde el 5 de agosto de 1994 a las líneas generales contenidas en el Plan para la Nueva Organización del Ejército de Tierra (Plan Norte) que contemplaba la reorganización de la Fuerza Terrestre y de los apoyos logísticos. El cambio más sustancial se produce en la nueva concepción estratégica ya que, por primera vez, desaparece la idea de defensa ligada exclusivamente al propio territorio y se sustituye por el de seguridad compartida en el seno de la Alianza³².

En esta nueva estructura se abandonan las Grandes Unidades superiores en aras de un mayor grado de especialización y facilidad para integrarse en las organizaciones operativas que se pudieran determinar. Se prima la concentración de Unidades en grandes bases para optimizar las instalaciones existentes y permitir el adiestramiento coordinado de las diferentes especialidades.

En el ámbito de Cataluña desaparece definitivamente la División “Urgel” 4, de forma que el resto de sus efectivos se concentran en la Base Militar “General Álvarez de Castro” en Sant Climent Sescebes (Girona), encuadrados en la Brigada de Infantería Movilizable “Urgel” IV y pasando a ser ésta la principal Unidad desplegada en la región.

³² El nuevo concepto «contempla al territorio español como una entidad estratégica única, donde las unidades no defienden puntos concretos sino que se conciben como elementos ensamblables, capaces de garantizar la soberanía e integridad territorial al tiempo que se asegura su capacidad de proyección exterior». *Memoria de la V Legislatura (1993-1996)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, p. 83.

En los años sucesivos, Cataluña sigue perdiendo Unidades al ser trasladado el Grupo de Operaciones Especiales “Almogávares” IV a Alicante, el RAAA 72 a Zaragoza y al desaparecer los apoyos de la BRIL “Urgel” IV. Por último, en la actualidad, tan sólo permanece en el Principado esta Brigada reducida a un Batallón de Cuartel General y a un Regimiento de Infantería (con un Batallón en Barcelona y otro en Sant Climent Sescebes), además de la AGBS y de los apoyos propios de la Inspección General del Ejército y de la Subinspección General Pirenaica instaladas en Barcelona.

El Ejército del siglo XXI

La Directiva de Defensa Nacional 2004 insiste en la permanente adaptación de las FAS a las necesidades derivadas de la situación estratégica del momento. El JEMAD en una intervención sobre la transformación de las FAS españolas señaló que todos los cambios precedentes no habían sido aún suficientes para acabar de modernizar la institución militar, aunque habían puesto los cimientos para ello³³. En palabras del General, la transformación *«supone apostar por un modelo de organización que debe permitir una reducción del número de niveles jerárquicos y la eliminación de estructuras redundantes»*. La transformación se podría sintetizar en la adecuación de la estructura de las FAS a unas cifras más realistas en cuanto a personal (50.000 cuadros de mando y entre 85 y 90.000 soldados y marineros). Además, el Ejército de Tierra deberá reducir sus Unidades *«en cantidad y calidad, para que sean más fácilmente proyectables y con mayor capacidad de despliegue»*. El alto grado de efectividad en el combate y la rapidez de proyección serán la clave del éxito de sus futuras actuaciones.

Esta nueva racionalización de los medios puestos a disposición de Defensa tendrá repercusión en todas las Unidades del Ejército, en un grado que aún se desconoce. En Cataluña es previsible la extinción definitiva de la BRIL “Urgel” IV en beneficio de los Batallones de Infantería subordinados, que tendrán que alcanzar el nivel óptimo de operatividad deseado por el Estado Mayor del Ejército. Sin embargo, tras la desaparición de las Jefaturas Territoriales y de los Cuarteles Generales, queda todavía por definir si los comandantes militares de cada provincia tendrán un órgano independiente que gestione sus cometidos o si tendrán que depender de su propia

³³ Intervención del General de Ejército Félix Sanz Roldán en el Club Siglo XXI, 6 de junio de 2005.

estructura orgánica para realizar unas misiones que se alejan de sus objetivos principales de instrucción y adiestramiento.

CONCLUSIONES

Resulta innegable que las FAS han sido sometidas, durante los últimos 30 años, a un proceso de modernización y racionalización de sus medios y efectivos con el fin de adaptarse convenientemente a las misiones derivadas de la Política de Defensa, fruto de la voluntad del Gobierno de la Nación. En el anterior apartado hemos repasado los hitos más importantes de este proceso de transformación y renovación que nos ha llevado al momento actual. La disminución de las fuerzas del Ejército de Tierra en Cataluña y en la mayoría de comunidades españolas ha sido una de las consecuencias directas de esa Política. La búsqueda de una estructura más acorde con la realidad socio-económica del país y de sus compromisos estratégicos ha aconsejado al Estado esta reducción de efectivos, medida que se ha visto recompensada a corto plazo con el aumento de la capacidad operativa de las Unidades restantes. Sin embargo, los diferentes planes de adaptación todavía han resultado insuficientes. La total profesionalización del personal de tropa ha provocado un nuevo desajuste que exige la optimización de los recursos de las FAS en armonía con la capacidad de incorporar nuevos ciudadanos entre sus filas: nuestras fuerzas deberán ser de tamaño más reducido pero de una mayor calidad técnica.

La captación de los contingentes necesarios para llegar a completar la plantilla de esas nuevas FAS de aproximadamente 85.000 soldados profesionales dependerá en buena medida de la capacidad por parte de la institución militar de atraer el interés de una sociedad donde los valores pacifistas y localistas tienen fuerte arraigo. El hacer partícipe de la discusión sobre la Defensa Nacional a otros ámbitos más extensos que el meramente militar, el darle mayor publicidad, podrá facilitar el acceso de la ciudadanía a unos temas que actualmente la mayor parte desconoce y que son de vital importancia para el Estado. La acentuación de la llamada *conciencia de defensa* facilitará de alguna manera la interacción entre ambas esferas, civil y militar, provocando efectos positivos en la imagen de las FAS y en sus procesos de captación.

Transformar esa imagen negativa que lamentablemente persiste en parte de la ciudadanía es también uno de los retos de la institución militar aunque, en este punto, es donde se necesita más del apoyo incondicional de esa otra parte de la sociedad que sí conoce, comprende y valora el trabajo realizado por las FAS. Para lograr rectificar la opinión crítica de los ciudadanos se deberá tener muy en cuenta el ámbito territorial donde se pretende ejercer esa influencia. A nivel estatal se han realizado importantes progresos en los últimos años en cuanto a medidas publicitarias y reportajes temáticos que han colaborado a mejorar la imagen de la institución militar. Sin embargo, estas acciones no bastan en tamaño empresa y, por otro lado, se debe actuar con más intensidad en el ámbito local, donde es más fácil llegar a la ciudadanía.

En el caso de Cataluña, conociendo sus precedentes históricos y sus marcadas señas de identidad, no se han agotado aún las vías para conseguir mejorar la opinión pública de la mayor parte de su población. Si bien, como señalamos en otro apartado, puede haber sistemáticamente hasta un 20% de desafectos, la amplia mayoría de los catalanes está abierta al diálogo y puede ser capaz de desarrollar una visión positiva de las FAS si hay motivos evidentes para ello. La profesionalización y las misiones de paz han ayudado a mejorar la imagen de la institución militar aunque no, en opinión de este autor, en el grado esperado. Las FAS, por su labor y profesionalidad, se ganan el aprecio de las personas de los países donde son desplegadas y de los miembros de los Ejércitos aliados, pero permanecen ignotas en su propio territorio. Mayor compenetración entre el mundo civil y militar debe existir para evitar este desconocimiento: ambos pueden aprender del otro y, quizás, estén deseando conocerse. Acabar de romper la barrera de desconfianza que les separa es otro de los retos para este siglo XXI.

Una forma de acercar posiciones partiendo de la institución militar podría consistir en el hermanamiento de Unidades y de las localidades donde se encuentran estacionadas. No sería ningún disparate que las Unidades desplegadas en Cataluña adoptaran tradiciones y apelativos de las antiguas tropas que fueron levantadas antaño en su territorio, en un intento de acercarse emotivamente a los habitantes de la zona donde están acuarteladas la mayor parte del tiempo. Avances importantes en este sentido han sido realizados por la BRIL "Urgel" IV que, entre otras Unidades subordinadas, tiene un Batallón en Barcelona con ese nombre y una

escuadra de gastadores con uniformes de época similares a los portados por los voluntarios catalanes que combatieron en África al lado del general Prim. También habría que evitar cualquier incidente diplomático que pudiera provocar el innecesario enfrentamiento entre las instancias civil y militar. Muchas veces, el intercambio fluido de información y el hecho de hacer partícipes a las instituciones locales de aquellos asuntos que les pudieran afectar, a los que pudieran elevar sus propuestas o, simplemente, que deberían conocer, ayudaría un tanto a disolver las suspicacias.

Muchas veces se olvida que las instituciones locales, empezando por el municipio, son los pilares donde se funda el edificio del Estado, que los ciudadanos españoles viven, trabajan y mueren en ese municipio-comunidad-estado y que lo que muchas veces atenta contra estos también acaba haciéndolo contra el ciudadano, el verdadero protagonista del sistema democrático. Todas las instituciones, locales o nacionales, tienen sus responsabilidades en un ámbito determinado, sus competencias se derivan de la organización del Estado y el objeto de todas es lograr el bien común de los ciudadanos españoles. Aunque las FAS dependan del Ministerio de Defensa y esté sometido al Gobierno de la Nación, el compromiso de la institución militar es con el pueblo español al que pertenece, del que nutre sus filas, el que inspira sus valores y al que devuelve a cambio su lealtad y sacrificio. Por ello, los ámbitos civil y militar no deben verse como compartimentos estancos sino perfectamente sincronizados en la consecución de los fines programados por el Estado español. El civil debe ser especialmente respetuoso con la institución militar, que está a su servicio, sin entrar en valorar hechos u opiniones aisladas de sus miembros que no reflejan el sentir de la mayoría. En cuanto al militar, la voluntad de la mayoría tiene su reflejo en el Parlamento español, por lo tanto debe ser respetada y aceptarse sin más como fruto de lo determinado legítimamente por el pueblo español, del que forma parte indivisible.

Las FAS del siglo XXI podrán adaptar mejor su oferta para hacer atractiva la incorporación de los ciudadanos a unas Unidades cada vez más preparadas profesional y tecnológicamente, pero no se debe olvidar que el futuro de la institución depende en buena medida de los ideales que la sociedad española sea capaz de insuflar en sus ciudadanos para que se sientan estimulados y se esfuercen en participar de forma activa en las misiones que proyecte el Gobierno de la Nación. El aumento de la desafección de la ciudadanía hacia el Estado proviene de la ausencia de

ideales sugestivos no sólo ya en la sociedad española, sino en buena parte de la comunidad occidental. La regeneración de los valores democráticos, el ideal que ha engendrado el bienestar y la justicia en nuestras sociedades y que tiene su fiel reflejo en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, y el convencimiento de que por la conservación de la paz no hay que estar dispuesto a soportar situaciones arbitrarias y del todo injustas en contra del Derecho Internacional, ayudarán a soldar eficazmente cualquier falla en nuestro Estado e impulsarán a sus ciudadanos a esforzarse por defender sus principios. Éste es, probablemente, el reto más ambicioso del siglo XXI, centuria en la que no me queda duda de que los españoles acabarán por tener un Estado y unas FAS acordes con los intereses e ideales que hayan sido capaces de imprimir en sus vidas.

4. Transformación de la Armada

José María Blanco Núñez

INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

El Instituto Universitario Gutierrez Mellado propone con singular acierto un Congreso de Historia de la Defensa, y pone sobre el tapete el tema del momento, "la transformación", amantes como somos de la Historia de la Real Armada, creación borbónica de los principios del XVIII, nos parece oportuno, antes de entrar en la Historia más que Contemporánea, novísima, ahondar en sus raíces orgánicas resaltando la "transformación" actual e interrogándonos sobre las que la precedieron, comprobando la validez del manido aserto orgánico: "A MAYOR COMPLEJIDAD TÉCNICA MAYOR SIMPLICIDAD ORGÁNICA", que sigue dictando su ley pues los cambios orgánicos profundos son función directa del material, del "personal" que lo maneja y de la política que orienta su utilización.

Preocupados también por la semántica, nos inquietó la posibilidad de que la "transformation" anglosajona no fuese exactamente igual en significado que su traducción literal al castellano. En este sentido nos tranquilizó el comprobar que el almirante don Fernando Bordejé y Morencos,

en su conocido: “Vicisitudes de una política naval” (Madrid 1978), utiliza el término como sigue: “Transformaciones sufridas por los órganos superiores de la Marina entre 1807 y 1936”, esas “transformaciones orgánicas”, sobre todo las que supusieron cambios radicales para la Armada, serán la que presidirán nuestra comunicación.

Llegado Felipe V a España, necesitó crear una Marina de Guerra y escogió para crearla a don José Patiño, el cual trató de hacer una síntesis entre los modelos inglés y francés, mimetizando también al ejército de Tierra. De Francia copió denominaciones, uniformes, divisas, instituciones, “Ordenanzas de la Armada Naval” (mas que “traicionera” traducción). De Inglaterra la formación práctica y embarcada de los alumnos y, como el Ejército tenía el sistema de Reales Guardias Españolas, Valonas, Suizas, Irlandesas e Italianas, se tomó el término de “Reales Guardias Marinas” que, en forma de Compañía y con sede, en un principio, en Cádiz, se encargaría de alimentar el Cuerpo de oficiales de la naciente Real Armada, a la cual equiparó en grados con los del Ejército de Tierra, desde Alférez de Fragata hasta Capitán de Navío, y para sus generales dispuso:

“Los Oficiales Generales que S.M. ha determinado haya por ahora en sus Reales Armadas son los Capitanes Generales, Tenientes Generales y Jefes de Escuadra.

No queda determinado por S.M. hasta donde se haya de estender la autoridad de estos Generales de Mar y Tierra (además de la del mando absoluto que deben tener en los hechos de Guerra y Mar) y solo es su Real intención que los unos en falta de otros superiores, tengan un mismo mando y autoridad que aquellos en sus Navíos, Escuadras de Armada....”

La nueva Marina de Guerra se formó con dos Cuerpos, el de Oficiales de Guerra y el del Ministerio (que hoy denominaríamos de Administración o de Intendencia).

El problema orgánico inicial consistió en que Patiño, que arrancó como Intendente General de la Real Armada, dio al Cuerpo del Ministerio poder omnímodo en todo lo tocante al material y al personal de la maestranza de arsenales y buques, lo que dio lugar a que se entablase cierta lucha “por el huevo”, que finalizará el 25 de agosto de 1800 con la disolución

del Cuerpo del Ministerio, que renacerá como Cuerpo de Administración, ya sin aquellos fastuosos poderes.

A lo largo del XVIII se fue reafirmando el carácter militar de esta nueva Marina que recibió, durante el siglo, tres Ordenanzas, las de Patiño (1718); las del CN Aguirre (1748), cuyo tomo dedicado a la Justicia Militar duró “siglos” y que remachaban el espíritu de Cuerpo único para los oficiales de guerra pues *“Todos los oficiales de la Armada forman un solo Cuerpo aunque sean varios sus destinos...”* (artículo 3º, título VI); y las de Mazarredo/Escañó, 1793, que salieron tan buenas que duraron, en parte, hasta 1960.

La Marina del XVIII fue bicéfala. En líneas generales puede decirse que la Secretaría de Marina, ubicada en la Corte, mandaba en lo político-administrativo y la Dirección General de la Armada (cargo anexo al de Capitán General del Departamento de Cádiz, hasta 03.01.1796 en que se vino a la Corte) en lo operativo.

La Armada dieciochesca feneció entre Trafalgar y la guerra de la Independencia, después fue la “Marina poca y mal pagada” que aguantó estoicamente las penosísimas guerras de emancipación americana, a *“medio sueldo y media ración de Armada”*, llegando en lastimoso estado a la década de los 30 en la que una nueva guerra civil, la primera carlista, con sus servidumbres estratégicas de transporte de tropas y bloqueo de costas hostiles, comenzó a resucitarla. La Orgánica no había variado un ápice desde la entrada en vigor de las Ordenanzas de 1793¹ el problema estribaba en la falta de presupuestos para poder conseguir los objetivos marítimos de la nación.

La penuria de la Real Armada era total, el 3 de marzo de 1795 se sublevó la maestranza de Ferrol por falta de pagas y, desde la caída de Valdés (17-11-1795), el problema no hizo más que agravarse. En 1802 se sufrió el primer “Corte de Cuentas”, canallesco sistema de dejar a la “gente” sin derecho a cobrar lo que se les debía por su trabajo. En 1º de mayo de 1828 se decretó el último corte, entre ambas fechas hubo cinco en Cádiz, tres en Cartagena y otros tres en Ferrol.

¹ Hubo unas de Grandallana dadas en 1804 que se derogaron enseguida y se regresó a las anteriores.

En lo tocante a Personal, si que hubo gran transformación, a menor número de navíos, mayor número de Cuerpos de la Armada, de los dos Cuerpos iniciales se pasó, en 1880, a doce Cuerpos Patentados y cada uno de ellos con dos o más escalas. Esta atomización traerá graves consecuencias, luchas intestinas por alcanzar privilegios que hoy en día vemos como ridículos, tensión social y desmoralización.

Después de la “primera carlista”, tras comprar 16 vapores entre 1840 y 1846, comenzó a pensarse en África. El nuevo “transformador” fue el marqués de Molins, que ocupó el Ministerio de Marina dos veces (1847-1851 y 1853-1854). El Marqués, que se encontró con el avance tecnológico del vapor para el que nuestra Patria no estaba preparada, comenzó comprando vapores en Londres y reorganizó varios Cuerpos de la Armada.

En 1850 los astilleros “departamentales” del Estado empezaron a construir maquinas de vapor, con graves fracasos al principio, por lo que se continuó importando. El marqués de Molins dejó a la Armada en la buena senda y la Marina se lanzó a una actividad frenética, sobre todo en Cuba y Filipinas.

El 22 de octubre de 1859 comenzó la guerra de África y en junio de 1860, se produjo un hecho que acarreará graves consecuencias a la nación. En ese mes, el general de Marina don Joaquín Gutierrez de Rubalcava salió para La Habana a posesionarse de su mando del Apostadero, con orden de tocar en Santo Domingo: *“a fin de informar al Gobierno sobre la sinceridad de los deseos de aquellos habitantes que solicitaban anexionarse a España”*. Al siguiente año, don Joaquín recibirá y ejecutará la orden de desembarcar y tomar la parte oriental de la isla de Santo Domingo, es decir sin Haití a cuyo Gobierno exigió restituir lo anexionado de nuestros antiguos territorios. Eso, unido a la incorporación de las fragatas de vapor y al encargo a Francia de la *“Numancia”*, que tendrá el privilegio de ser el primer buque acorazado del mundo que lo circunnavegue, desembocará en las guerras de Santo Domingo y del Pacífico, donde nuestra Marina se sostuvo en una costa hostil de más de 3.000 millas.

Después vino *“La Gloriosa”*, revolución de *“izquierdas”* triunfante en España gracias a que contó con la Marina en su fase decisiva y gracias al *“desparpajo”* de Prim, a la *“astucia”* de Serrano, y a la *“buena fe”* de Topete.

Topete, una vez que ocupó el sillón ministerial, introducirá grandes novedades en empleos y denominaciones que distanciarán a la Armada del Ejército.

Los periodos de la monarquía electiva y la calamitosa primera República, dieron lugar, a la Restauración de don Alfonso XII, a los partidos turnantes, y a cierta “profesionalización” del Ministerio donde empezaron a alternar almirantes de uno u otro partido. Comenzaron también los planes navales, se encargó a Francia el acorazado “Pelayo” y se construyó en Cádiz el crucero “Carlos V”, únicos buques de representación que sobrevivieron al “desastre”.

Cuando ganamos la tercera guerra de Cuba, los EEUU decidieron intervenir en serio, pues intervenir... intervenía con envíos de armas y hombres desde mediados del Siglo. Entonces, nuestro Gobierno hizo apurar a la Marina el cáliz amargo de la derrota pues sin ella era imposible mantener los territorios de Ultramar.

Las “transformaciones” post-desastre comenzaron con drásticas reducciones de las plantillas de oficiales, en 1904 ya se habían eliminado el 25% de sus excedentes. La Escuela Naval Flotante se cerró en 1906 y la Escuela Naval de San Fernando se abrirá en 1913.

Los regeneracionistas pensaron en solucionar los males navales de España y los estudios, trabajos, propuestas parlamentarias, discusiones partidistas... cristalizaron en lo que hoy en día conocemos bajo la locución: “Plan Maura-Ferrándiz”, que no es más que la Ley de 7 de enero de 1908, *“Reformadora de los institutos, organismos y servicios de la Marina y creadora de nuevos elementos de fuerza naval”*.

En lo tocante al material este plan se concretó en tres acorazados y veintidós torpederos, pero lo más importante en cuanto a “transformación” se refiere fue la protección de la industria nacional, la intervención de la privada en las nuevas construcciones del Programa Naval a la que se arrendaron los astilleros del Estado, la especialización de los astilleros del Estado, y la participación de técnicos y operarios extranjeros en la construcción naval militar.

Consecuencias de todo esto, que llegaron hasta nuestros días, fueron: el concurso inicial ganado por la flamante Sociedad Española de Construcciones Navales (SECN, vulgo “la constructora”), por el que el Estado arrendó parte de sus astilleros y arsenales. Los de Ferrol se dedicaron a las grandes construcciones; los de La Carraca a buques mercantes de mediano porte y a construir la artillería en su fábrica de cañones; y los de Cartagena a cazatorpederos, cañoneros, destructores y, poco más tarde, a submarinos.

El plan Ferrándiz seguido de los tres Miranda y subsiguientes de Cortina, Rivera y los tres del almirante Cornejo, hicieron que la Marina llegase al advenimiento de la República con un flamante material naval.

En cuanto a la política de personal, las medidas derivadas de la Ley Maura/Ferrándiz supusieron un revulsivo general para la Armada, se cambió la ley de retiro y la de retribuciones, se modificaron las escalas de Mar y Tierra, se rebajó la edad de los que mandaban a flote, se cambiaron las divisas del Cuerpo General, optando por utilizar las inglesas, los demás Cuerpos también las cambiaron, usando fondos de galón de diferentes colores y sin la “coca”. Infantería de Marina permaneció con divisas y uniformes tradicionales. Esto tuvo nefastas consecuencias, pues un problema de “sastrería” se convirtió en símbolo de privilegio.

La muestra de vitalidad evidente de esta nueva Marina se dio en Alhucemas y en las campañas que la precedieron y en la participación en operaciones de apoyo a nuestra Política Internacional².

Los dos primeros destructores clase “Sánchez Barcaiztegui” fueron vendidos a la Argentina; los cruceros, destructores y algunos submarinos, tras la guerra civil, duraron hasta los años 70, algunos modernizados con material americano, lo que prueba la bondad del material obtenido. El prestigio adquirido por nuestra industria naval es hoy en día evidente: exportación de un portaviones a Tailandia, cinco fragatas a Noruega, corbetas a Egipto y Marruecos, diferentes clases de patrulleros a distintos países, dos submarinos a Chile....

² “Princesa de Asturias” y “Reina Regente”, Adriático 1913; “Jaime I^o”, Constantinopla 1922/1923; Comisión del “Blas de Lezo” y “Alsedo” en apoyo del vuelo del “Plus Ultra”, 1926; y la que a continuación hizo el “Lezo” a Japón y China.

Ahora bien, mirando hacia atrás sin ira... creemos poder afirmar que de todas las instituciones del Estado español, la que sufrió más la tragedia de la Guerra Civil fue su Marina de Guerra. Para avalar ese comentario, recordaremos el asesinato revolucionario o la muerte en combate, de casi el 74% de sus oficiales en activo.

En el transcurso de los años republicanos, en lo militar presididos por la "transformación" de Azaña, se minó la disciplina de forma sistemática y se fomentó, como era lógico en el contexto nacional en que nos encontrábamos, la lucha de clases. El servicio militar obligatorio era de cuatro años en la Armada, de cualquier forma el problema no lo constituyó la marinería, que no participó en la revolución, sino los cabos. La propaganda de guerra "nacional" contribuyó a deformar la visión del problema. Hoy, con las pasiones calmadas, podemos afirmar que el problema de la Armada se acrecentó decisivamente por su impecable actuación en la revolución de octubre de 1934. En ella y ante Gijón, ciertos cabos de artillería del crucero "Almirante Cervera" tiraron las llaves de fuego al agua para que no se pudiese tirar contra los "hermanos proletarios". Fueron juzgados, condenados a pena de muerte e indultados. En lo que quedaba de "bienio negro" se aprovechó para expedientar, desembarcar o cambiar de destino, a los cazados "in fraganti" con documentación o carnés de organizaciones revolucionarias. Llegó el "Frente Popular" y se constituyó una comisión en el Ministerio de Marina que terminó ordenando el regreso de todo el personal indultado o separado de su destino, al que tenía antes de lo de Asturias, ¿podía mantenerse así la disciplina?

LA MARINA DE HOY EN DÍA

Tras los terribles años del aislamiento internacional de España, llegaron los acuerdos con los EEUU y comenzó una lenta modernización del material y una adaptación del personal que lo tenía que almacenar, instalar, manejar y reparar. Los diferentes Cuerpos de la Armada fueron cambiando mentalidades y algunos, incluso, su misión principal. La Infantería de Marina con su "Grupo Especial" introdujo en nuestra patria la doctrina anfibia y terminó organizando su Tercio de Armada. La Intendencia tuvo

que hacerse cargo de COSALES y del COSMAL³, sin abandonar del todo el antiguo sistema de acopio y almacenamiento, el Cuerpo General comenzó a usar radares, sonares, en fin tuvo que constituir la especialidad de electrónica y adaptar las existentes al nuevo material, y modernización decisiva de las comunicaciones navales.

Se comenzaron a utilizar a bordo las publicaciones de todo tipo de la NATO, a veces con retraso en sus “cambios” y a veces con “cambios” que no reflejaban la realidad del material y armamento que poseíamos (al principio los traducíamos al castellano, desde hace un par de décadas se utilizan en inglés), nuestros especialistas asistieron a los cursos no solamente norteamericanos sino de escuelas NATO, como la de transmisiones de Lisboa o la de dragaminas de Ostende.

En mucho resumen y salvando todo lo que haya que salvar, en lo tocante a lo naval militar, podemos decir que se ingresó en la OTAN, sin estar firmado el Tratado Atlántico pues, a partir de los “60”, hacíamos maniobras con casi todas sus Marinas sin problemas de entendimiento.

De las “transformaciones” del personal, destacaremos la constitución y elevación del nivel del Cuerpo de Suboficiales, la creación de los “especialistas”, precedente del voluntariado actual, y la fusión del Cuerpo de Maquinas con el General de la Armada que, aunque se materializó en el régimen democrático actual (1983/1984), se comenzó a estudiar en el precedente.

El COMESPLAN (transformación orgánica)

La gran transformación orgánica de la Armada actual fue la derivada de los estudios hechos por la Comisión de Estudios y Planes de la Armada (COMEPLAN) que comenzó a trabajar debido a la Orden Ministerial 4.371/62 que la creó, y generó los Sistemas (1, 16, 18...) y Ley Orgánica de la Armada, la para nosotros famosa “LOA”, cuyos vestigios aún son palpables. Fruto de la implantación de dichos sistemas fue la definición

³ Listas consolidadas de piezas de repuesto, tanto de cada barco como de toda la Marina.

concisa de la Misión de la Armada, la estructuración de su organización en niveles: Político, Conducción Estratégica y Dirección Logística. La implantación de la nueva estructura del Estado Mayor de la Armada, con sus Divisiones de Estrategia, Táctica, Logística y Organización; la de la Jefatura del Apoyo Logístico, con sus direcciones de Construcciones Navales (DIC) y Aprovisionamiento y Transporte (DAT); la de Personal, con sus Direcciones de Enseñanza y Dotaciones; la nueva organización de la Comandancia General de Infantería de Marina, con la novedad de poner su fuerza operativa bajo el mando del Almirante de la Flota. La tradicional "Intendencia" quedó encuadrada en la Dirección de Asuntos Económicos (DAE). También se definieron los "recursos" (Personal del ALPER, Material del AJAL y Financiero del DAE). Se introdujeron también los conceptos de mando operativo, orgánico y funcional, pasando así los arsenales a tener dependencia doble: de la línea de mando vía Capitanes Generales de Zona y del AJAL en lo técnico. En fin, y para no cansarles, se reestructuró de arriba abajo toda la Armada y se definieron todos sus cometidos.

La labor de la COMESAR, como es lógico, recibió sus críticas y tuvo sus opositores. Algunos "orgánicos" argumentaron el exceso de centralización, el abuso de "controles", la falta de referencias a otros organismos claves de la Defensa como los entonces denominados "Alto Estado Mayor" y "Consejo Nacional de Defensa", pero la verdad es que, vista ya casi a cincuenta años, supuso un gran avance orgánico que permitió afrontar la construcción de nuevas unidades (con sus planes, programas y presupuestos) y sus obras "normales", de modificación o de reparación, con rigor y método, así como facilitar la preparación de la Fuerza para la que ya se intuía como evidente integración en la OTAN.

En lo meramente operativo la flota adoptó la organización por mandos de tipo, es decir el Mando de Escoltas (con sus escuadrillas de buques homogéneos o iguales), el Anfibio, el de Adiestramiento a Flote y el Tercio de Armada.

Con la incorporación del "Dédalo" y el incremento del potencial aeronaval al recibir los aviones "Harrier" se creó el Grupo Aeronaval de la Flota y se eliminó, poco más tarde, el Mando de Escoltas. El mando de Adiestramiento a Flote también "cayó", pasando parte de sus cometidos a las Escuelas, y con el tiempo se refundaron, bajo el mando del ALFLOT, dos importantes organismos el CPT/CIA (Centro de Programas Tácticos/Centro

de Instrucción y Adiestramiento) y la CEVACO (Centro de Valoración y Adiestramiento en Combate). Para el mantenimiento de segundo escalón de las nuevas fragatas se creó en Rota el ISEMER. La flotilla de Submarinos pasó también, junto con la de dragaminas, que dependían de las Zonas, al mando de la Flota.

LA DESAPARICIÓN DE LA JURISDICCIÓN MILITAR

Instaurada la monarquía en España y aprobada la Constitución que nos rige y nos ha proporcionado un régimen democrático, comenzaron a revisarse las Leyes anteriores lo cual originó los cambios orgánicos de los que nos ocuparemos enseguida.

La Ley del 17 de julio de 1945 había aprobado el Código de Justicia Militar que, con diversas modificaciones pero manteniendo el cuerpo, estructura y principios que lo inspiraban, estuvo en vigor hasta la entrada en vigor de la Ley 8/1980. La del 45, derogaba los anteriores Códigos de Justicia Militar y el Código Penal de la Marina de Guerra (así como la Ley de enjuiciamiento Militar de Marina, unificándolos. Desde entonces (1945/1980) los delitos militares quedaban atribuidos a la Jurisdicción Militar siempre que fuesen:

- a.- Los que contemplaba el propio código de Justicia Militar
- b.- Los cometidos en lugar militar.
- c.- Los delitos cometidos por militares.

El ámbito definido a favor de la Jurisdicción Militar era muy amplio, a la Jurisdicción de Marina (Salas de Justicia de los Departamentos, luego Zonas, Marítimos, dependientes de la autoridad del Capitán General de la misma) le correspondía la costa y las aguas territoriales, los delitos cometidos en la mar en buques de bandera española, abordajes, pérdidas por hundimiento, varada, incendio, etc. Y la aplicación del Código Disciplinario de la Marina Mercante.

La Ley Orgánica 9/80 de 6 de noviembre modificó el Código de Justicia Militar, recortando sustancialmente el ámbito y alcance de la Jurisdicción Militar (por razón de lugar y, sobre todo, de la persona).

Contempla la nueva organización procesal de Juzgados Togados y Tribunales, que empiezan a reorganizarse a partir de esta Ley que podríamos calificar de “Ley Puente”,

Y por ese puente llegamos a la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, que aprueba el Código Penal Militar, dejando en un esqueleto mínimo los tipos de delitos militares, desapareciendo definitivamente la atribución “por razón de lugar y de las personas”. Esta Ley, con algunas ligeras variaciones que se le han ido introduciendo, es la vigente hoy en día.

La Organización de los Tribunales y Juzgados Militares, se rigen actualmente por:

- a.- La Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio, sobre “Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar”.
- b.- La Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, “Procesal Militar”.
- c.- La Ley 44/ 1998, de 15 de diciembre, de “Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar (que regula los distintos tribunales y juzgados militares distribuidos por España, reduciendo estos últimos de 28 a 18 y fijando el ámbito espacial en función de la ordenación del territorio en Comunidades Autónomas).

En lo que afecta a la Armada y es de mucha importancia por lo que comentaremos, las LLOO 9/80 y 13/85 encomendaron a los tribunales ordinarios el conocimiento de los que conocíamos como “delitos de la mar” (abordajes, varadas, etc.) rompiendo un vínculo de unión entre las marinas mercante, pesquera, deportiva, etc., con la que existe gracias a ellas que es la de guerra, pues las naciones de condición no marítima no gastan en marina de guerra. Ese vínculo era a veces bien positivo, la Justicia Naval (si me permiten el término) era mucho más barata (para armadores, marineros, pescadores,...) y más rápida que la ordinaria.

Como una reminiscencia de lo anterior, subsiste hasta la fecha la organización de los llamados Juzgados y Tribunales Marítimos, de naturaleza administrativa (auxilios, salvamentos,...) pendiente de “reorganización” y atribución a la Marina Mercante aunque puedan

integrase en ellos algunos oficiales de la Marina de Guerra y jurídicos militares.

Este cambio jurisdiccional mermó, si me permiten el término, las responsabilidades de los Almirantes Jefes de las Zonas Marítimas, lo que unido a las reformas derivadas de la creación de los Cuerpos Comunes de la Defensa (Intervención Central, red hospitalaria de la Defensa, independiente de los mandos militares,...) y la disolución de organismos propios de la época “autárquica” de la pos-guerra (Patronatos, Mutuas, etc...), han finalmente aconsejado la disolución de las mismas y la adopción de una Organización diferente.

LA TRANSFORMACIÓN ORGÁNICA DEL XXI, LA DESAPARICIÓN DE LAS ZONAS MARÍTIMAS Y LOS NUEVOS MANDOS DE LA ARMADA

Los anteriores cambios, unidos a la facilidad que proporcionan los medios de comunicaciones actuales, permitieron buscar una solución organizativa más apropiada a la realidad actual y adaptada a los medios con que la armada cuenta para cumplir su misión.

La “Acción del Estado en la Mar” ha sido siempre un asunto complejo y de solución compleja, normalmente, en la etapa anterior, el Comandante Militar de Marina, responsable de una provincia marítima, llegó a representar hasta nueve Ministerios: Interior; Hacienda; Educación y Ciencia; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura; Asuntos Exteriores y Cooperación; Fomento; Trabajo; y Defensa, todos ellos con competencias importantes en el ámbito marítimo.

En 1986 se constituyó la COMINMAR (Comisión Interministerial de la reforma de la Administración Marítima) que estudió y fijó las competencias de cada ministerio en los asuntos de la mar, fruto de sus trabajos fueron:

- el Servicio Marítimo de la Guardia Civil
- la Ley de Puertos 27/92
- la creación de las Capitanías Marítimas

- la normativa sobre salvamento y contaminación
- las normas para el abanderamiento y la matriculación de embarcaciones.

A la Armada le han quedado las competencias sobre la seguridad hidrográfica de nuestras aguas y la vigilancia marítima de nuestros intereses. Para colaborar y coordinar con los demás ministerios se han establecido acuerdo y convenios:

- con el Ministerio del Interior, responsable, a través del servicio Marítimo de la guardia civil, de la policía del mar territorial, que tiene competencias en todo lo referente al tráfico de estupefacientes, a la emigración clandestina y algunas de pesca de litoral (las aguas interiores son de las Comunidades autónomas), para el apoyo en alta mar a la lucha contra el tráfico de estupefacientes
- con el de Hacienda se llegó al acuerdo de que sus buques del resguardo fiscal, dependientes de Aduanas (Agencia Tributaria), sean auxiliares de la Armada y con ese carácter figuran en la Lista Oficial de Buques de la misma. La Armada, además, colabora a través de la delegación del Gobierno para el Plan Nacional de Drogas, a petición, en conjunción con grupos de operaciones especiales policiales y coordinados por el Gabinete de acción Concertada.
- con Educación y Ciencia para la planificación, a través de la comisión de coordinación Armada/ Ministerio de Educación y Ciencia (COCSABU), de las operaciones a ejecutar por los buques "Hespérides" Y "Las Palmas" en sus campañas científicas y antárticas. El enlace científico de la Armada para esta planificación, radica en el Real Observatorio de la Marina y en el Instituto Hidrográfico.
- con Agricultura, Pesca y Alimentación para la vigilancia de pesca en nuestros caladeros nacionales e internacionales, marinando cuatro patrulleros adquiridos por este Ministerio y que suelen llevar a bordo inspectores de la Secretaría General de Pesca (SEGEPESCA). El resto de patrulleros de la Armada pueden también ejecutar estas misiones de vigilancia en nombre de SEGEPECA.
- con el de Cultura, debido a la importancia "in crescendo" de todo lo relativo a recuperación de pecios y al cumplimiento de la exigente Ley 69/82 de hallazgos y extracciones que intenta la preservación de los

bienes arqueológicos y patrimoniales del Estado, para la vigilancia de la extracción de objetos de dichos pecios. Eventualmente el Centro de Buceo de la Armada (CBA) colabora en estas misiones.

- con AAEE y Cooperación, para la colaboración en la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional (CIPMI).
- con Fomento, que es el principal debido a que ha recogido en su seno a la Dirección General de la Marina Mercante (nació como Dirección General de Navegación en el seno del Ministerio de Marina y se desarrolló como subsecretaría de la Marina Mercante (que estuvo en diversos ministerios, y servida con muchos oficiales de la Armada y otros de la Marina Mercante que normalmente provenían de la Reserva Naval) la cual, a través de sus capitánías marítimas, ejerce sus competencias sobre tráfico marítimo, seguridad y ordenación del mismo, balizamiento, salvamento y coordinación.
- con la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), entidad de derecho público encargada de los servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, para la colaboración a través de la Dirección General de la Marina Mercante.

Para adaptarnos a todas estas colaboraciones y convenios, y dado que el Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, que desarrolló la estructura básica de los Ejércitos, dispuso la implantación de nueva organización en la que los criterios de mando "territorial" (en nuestro caso de zonas marítimas) fuesen sustituidos por otros funcionales y operativos subordinados a los principios de eficacia, racionalización y economía de medios, la Armada implantó el Mando de Acción Marítima.

En fechas anteriores al citado R/D, la Armada había creado el Mando de las Fuerzas del Estrecho (ALFUEST), que más tarde se denominaría Mando de Acción Marítima de Cádiz (AMARDIZ), instalado en la antigua base anfibia del fuerte de San Lorenzo del Puntal de Cádiz.

Tras esa implantación, la Armada decidió introducir el concepto de Acción Marítima, diferente de la acción de la Fuerza (la Flota) o acción naval, para la vigilancia y el control de los intereses marítimos permanentes de la nación cuya responsabilidad, como decíamos más arriba, tiene repartida el Estado entre nueve Ministerios incluidos, claro está, el de Defensa. Con esos

ocho ministerios implicados en la acción del Estado en la mar, colabora la Armada a través de órdenes, acuerdos o convenios. En principio se designó Almirante Jefe de Acción Marítima al Capitán General de la Zona Marítima del Mediterráneo y más tarde, fruto de la Orden de DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, que determina que las nuevas estructuras básicas de los Ejércitos deben ser de carácter funcional y operativo, y de la Instrucción de Organización nº 81/2004 del AJEMA, se estableció la organización de la Fuerza de Acción Marítima (FAM), y se definió su contribución a la acción del Estado en la mar.

Los organismos y competencias de los antiguos almirantes jefes de las Zonas fueron transferidos a las nuevas autoridades funcionales de la Armada, en una palabra se distribuyeron entre los almirante (capitán de navío el de Las Palmas de Gran Canaria) jefes de los arsenales y el de Personal, se creó un mando de las Fuerzas de Protección, con residencia en Madrid, del que dependen los Tercios de Infantería de Marina, y las dependencias museísticas y culturales pasaron a depender directamente del almirante director del Instituto de Historia y Cultura Naval y del Museo Naval. El día 8 de julio del 2004, desaparecidas las figuras de los almirantes jefes de Zona Marítima y el de la Jurisdicción Central, quedó constituida la nueva estructura orgánica de la Armada entrando en vigor las Instrucciones Permanentes de Acción Marítima.

TRANSFORMACIÓN DEL PERSONAL DE MARINERÍA, “LA PROFESIONALIZACIÓN”

El importante y significativo cambio que ha supuesto la “profesionalización” de las FFAA con la desaparición del Servicio Militar Obligatorio, ha impactado con más fuerza, quizás, en la Armada que en los otros dos Ejércitos, sigue siendo válido el dicho de que *“La vida de la galera de la Dios a quien la quiera”* y el que la quiere, hoy en día, pretende desarrollar en ella una actividad profesional atractiva, con los alicientes propios de otros oficios, carreras, o trabajos, que no requieren tan prolongadas ausencias del hogar ni frecuentes cambios de este último, amén de proporcionar posibilidades de mejora profesional atractiva. Las comparaciones han sido, son y serán, siempre odiosas, pero recordar que la vida a bordo es dura y que lo que se le exige a un profesional de la Armada (me refiero

singularmente al embarcado) es diferente al del que realiza su importante cometido en una base aérea o en un cuartel, donde las horas de asueto y las posibilidades de utilizarlas para mejorar el nivel cultural o profesional, son significativamente más elevadas. Las estadísticas son claras y si por vía de las retribuciones no consigue nivelarse esa diferencia, será prácticamente imposible que la juventud acuda a la armada como a otras profesiones civiles o militares.

La entrada en vigor de la Ley 17/1999 ha supuesto el cierre de Cuarteles de Instrucción de Marinería, la reubicación y redistribución de escuelas, el cierre de algunas de estas últimas y la disminución más que significativa del personal de marinería y tropa, hasta el punto de no tener el suficiente para cubrir las dotaciones de buques, unidades y dependencias.

Esa misma Ley 17/1999 unida a los Reales Decretos que la desarrollan y las Órdenes Ministeriales derivadas para adecuar el modelo profesional de las Fuerzas Armadas Españolas, no han conseguido que el cambio de modelo haya, de momento, triunfado en la Marina. Como recientemente exponía el Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada, hace falta con urgencia *“aumentar significativamente el porcentaje de personal permanente y modificar convenientemente la trayectoria profesional de la marinería y tropa”*. Para ello la Armada se dispone a potenciar su sistema de reclutamiento, a aumentar los niveles de formación en todos los niveles y categorías y a mejorar las condiciones de vida y trabajo en sus buques y dependencias.

El proceso de profesionalización general de las FAS y concretamente el de la Armada, se desarrolló como sigue:

- Primera fase: Entre 1990 (año de la caída del muro, del nuevo orden internacional y de los pretendidos dividendos de la paz) y 2001, año en que el Gobierno, como consecuencia de la Ley comentada anteriormente suspendió el servicio militar obligatorio.
- A su vez esta primera fase se puede dividir en tres periodos, 1990/1993 en que se adoptó un modelo mixto entre conscripción y profesionalismo. 1994/1997 en que se debatió políticamente y con mucha intensidad el modelo que se debería adoptar, y el 1998/2001 donde se aprueba la mencionada Ley y se suspende el Servicio Militar Obligatorio.

A favor de uno u otro modelo se definieron posturas que no eran en muchos casos excluyentes o contradictorias, recientemente hemos presenciado debates en la TV francesa, como consecuencia de los motines de la región parisina, donde profesores universitarios de renombre hicieron notar que la supresión de la conscripción ha ido en detrimento de la cohesión nacional al no fomentarse la integración de las sucesivas generaciones de hijos de emigrantes, labor de integración a la que el paso por los ejércitos contribuía más que positivamente.

Sea como fuere es de señalar que, con las cifras oficiales del Ministerio de Defensa en la mano, el "Objetivo de Reclutamiento" para 31 de diciembre del 2006 se ha fijado en un máximo de 80.000 profesionales para los tres Ejércitos y que a primeros de este año la situación era la siguiente:

Cuadro.- Carencias en los objetivos de marinería y tropa

Ejército	Objetivo 31.12.06	Vacantes	% Faltan
E. TIERRA	52.978 (66,22%)	1.648	- 3,11
ARMADA	14.755(18,44%)	3.468	-23,5
AIRE	12.267 (15,33%)	1.243	-10,13
Total	80.000	6.359	- 7,9

Como ven el problema en la Armada es agudo, el 23,5% que falta, en el personal de marinería y tropa de Infantería de Marina, es un grave problema que ha repercutido en la disponibilidad operativa de la Flota.

Para frenar ese proceso de disminución de efectivos de marinería, e incluso para intentar invertirlo, se están estudiando las medidas que garanticen a los marineros profesionales:

- Satisfacción en el trabajo
- Calidad de vida
- Formación técnica y humana

- Expectativas de promoción interna
- Posibilidades de reincorporación a la vida civil

En niveles superiores, la Armada cuenta con potenciar la figura del suboficial, como elemento indispensable y escalón básico de la operatividad naval y primera referente del marinero en su cotidiana actividad. En los Cuerpos de Oficiales, se pretende elevar el nivel de motivación, tanto abriendo cauces a las legítimas aspiraciones profesionales como estimulando la iniciativa y el liderazgo.

Esperemos que estas medidas inviertan rápidamente la preocupante tendencia que venimos observando al presente.

PUNTO FINAL

Y hasta aquí la historia de las transformaciones de la Armada, historia ni mucho menos acabada pues al igual que ocurre con la energía del Universo, que ni se crea ni se destruye sino que se **transforma**, los entes orgánicos son seres “vivos” que nacen, se desarrollan, envejecen y mueren, dejando normalmente herederos, a veces ricos a veces pobres, según el capital de experiencia atesorado por el difunto en beneficio del “hereu”. El problema estriba muchas veces en que el notario redacte bien el documento de la testamentaría y los albaceas cumplan bien con su delicado deber, pero nosotros estamos enamorados del latinajo y concluimos: “Nihil nuevo sul sole”.

**5. Estudio de los aspirantes a militar
profesional de tropa y marinería
durante el periodo 1992-2000.
Sistemas de selección**

Antonio Rodríguez Mongue

INTRODUCCIÓN

En España, el paso de unas Fuerzas Armadas mixtas, compuestas de soldados de reemplazo y de tropa profesional, a otras enteramente profesionales se vio favorecido por una coyuntura internacional en el contexto de la Posguerra Fría, en la que varios países de nuestro entorno anunciaron el abandono del sistema de conscripción y por una opinión pública mayoritariamente contraria al Servicio Militar obligatorio.

El periodo analizado en esta comunicación (1992-2000) fue básico para la configuración del embrión del soldado profesional que conformó la totalidad de la tropa y marinería a partir del año 2002.

Los datos y estadísticas sobre los aspirantes a soldado profesional utilizados en esta comunicación y que figuran en el Anexo, han sido extraídos de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar del Ministerio de Defensa. Esta información de tipo cuantitativo ha sido complementada con los resultados de las encuestas que la Unidad de Psicología ha realizado a los Militares Profesionales de Tropa y Marinería.

ESTUDIO DEL NÚMERO DE PLAZAS CONVOCADAS, SOLICITANTES E INCORPORACIONES EN EL PERIODO 1992-2000. SISTEMAS DE SELECCIÓN

El cambio de un modelo mixto de Fuerzas Armadas, donde los soldados profesionales componían alrededor de un 50 por ciento de la tropa, a unos ejércitos totalmente profesionalizados supuso realizar un gran esfuerzo en reclutamiento, sobre todo, a partir de 1997, cuando se supo de forma definitiva que el Servicio Militar obligatorio tenía fecha de caducidad.

Como se puede apreciar en la Tabla I del Anexo, esos esfuerzos en reclutamiento se realizan y se consiguió ofrecer en los tres últimos años del periodo analizado un número de plazas de tropa profesional sin parangón en toda la historia de España.

Desde 1992 hasta 2000, salvo el paréntesis de 1995 y 1996, el número de plazas publicadas de soldados profesionales fue en continuo aumento, llegando al último año con una convocatoria realmente extraordinaria de 56.921 vacantes.

En este periodo, el número de solicitudes para cubrir las vacantes publicadas fue muy numeroso y, generalmente, suficiente como para permitir una selección adecuada de los aspirantes. Es cierto que el número de solicitantes es superior al de aspirantes, ya que el joven que no ingresaba en una convocatoria podía presentarse de nuevo en la siguiente incorporación figurando dos veces como solicitante; pero, en contra de lo afirmado en muchos medios de comunicación, salvo en el año 2000, el colectivo de jóvenes de ambos sexos que cada año deseaban ingresar como soldados profesionales fue bastante más numeroso que el de plazas convocadas. El déficit que se experimentó el año 2000 se debió no tanto a la falta de solicitantes como al aumento espectacular de las vacantes.

Pero una cuestión es la cantidad y otra la calidad de los solicitantes. El gran número de plazas publicadas los años 1997, 1998 y 1999 provocó que la "bolsa" de candidatos a soldado profesional disminuyese al ir ingresando muchos de ellos en las FAS. Los aspirantes no seleccionados en convocatorias anteriores tuvieron posteriormente la oportunidad de aprobar, con lo que se experimentó en las últimas incorporaciones una sensible disminución del nivel académico de los soldados profesionales.

A lo largo de los nueve años que comprende este estudio, el número de jóvenes presentados a las pruebas de selección de cada incorporación fue sensiblemente inferior al de los solicitantes, debido, entre otros motivos, al gran desconocimiento y falta de interés con que cursaban la instancia muchos aspirantes en sus respectivos Centros de Reclutamiento. De todas maneras, este porcentaje de bajas es estadísticamente aceptable y bastante similar al de cualquier otra oposición que presente tanto volumen de aspirantes.

Por otro lado, a pesar de que el número de solicitantes y de presentados al examen de oposición era bastante superior al de plazas convocadas cada año, el número de aspirantes incorporados en los Centros de Formación fue generalmente inferior al de vacantes. El motivo de esta descompensación se debía principalmente a que muchos de los solicitantes consiguieron vacantes que no figuraban entre los destinos que habían elegido en los primeros lugares, con lo cual prefirieron renunciar a su plaza y esperar a una nueva convocatoria.

Conviene aclarar que el concurso-oposición para ingresar como soldado profesional en el Ejército de Tierra no se limitó a publicar una serie de plazas a cubrir, sino que convocaba un número determinado de vacantes en cada Unidad, con lo que cada opositor competía no sólo para conseguir ingresar en el Ejército sino también para lograr el destino deseado. Los aspirantes podían elegir hasta 16 plazas diferentes por orden de preferencia, la asignación de las mismas se realizaba en orden a las calificaciones obtenidas, lo cual indicaba que, por lo general, un joven que sacase una baja nota estaba obligado a ir a una Unidad poco solicitada.

Este sistema de selección de personal originó el que fuera muy relativo el último dato de la Tabla I: la tasa de solicitudes/plazas para cada convocatoria. Si bien esta tasa sugiere un elevado número de aspirantes por

plaza, salvo en el año 2000, la realidad no fue exactamente así, ya que mientras existían vacantes muy solicitadas en los primeros lugares, había otros destinos apenas demandados o que sistemáticamente figuraban entre los últimos puestos de elección.

En el periodo analizado existieron dos sistemas generales de selección de la tropa y marinería profesional: uno que duró desde 1992 a 1996 y otro de 1997 a 2000. En ambos sistemas la selección de los aspirantes se llevó a cabo mediante un concurso-oposición en el que a la nota de los exámenes se le añadía un baremo según los méritos militares y académicos de los solicitantes

Entre 1992 y 1996 cada ejército examinaba a sus propios aspirantes a militar de empleo categoría tropa y marinería profesionales (su antigua denominación). En unas fechas determinadas se convocaba a todos los solicitantes en un Centro de Formación o en un cuartel elegido como Centro de Selección y se les hacía un examen de cultura general de nivel octavo curso de la Enseñanza General Básica, se les pasaba las pruebas de aptitud física y se les hacía un reconocimiento médico.

Este sistema de selección presentaba una serie de deficiencias muy graves como eran los problemas económicos, ya que había que pasaportar y alimentar durante los días que durara el examen a todos los aspirantes; existían también problemas logísticos en las Unidades que se constituían como Centros de Selección así como problemas de índole disciplinaria en estas Unidades al incorporar durante unos días a cientos de jóvenes civiles sin estar sujetos todavía a ningún código militar. Por otro lado, el sistema presentaba una gran rigidez al obligar a los solicitantes a elegir especialidades de un solo ejército.

Toda esta serie de deficiencias, junto con el anuncio en 1996 de la completa profesionalización de la tropa, que obligaba a aumentar el ritmo de incorporaciones, fueron las causas de que la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar se decidiera a modificar el sistema de selección de la tropa profesional.

A partir de la primera incorporación de la convocatoria de 1997, y hasta el año 2000, el sistema de selección se realizó de forma centralizada por el Ministerio de Defensa en el que cada aspirante podía elegir hasta 16

vacantes de cualquier ejército. Las modificaciones fundamentales de este nuevo sistema fueron las siguientes:

- Un año natural lo componía una convocatoria y, en ella, se podían publicar tantas incorporaciones con un número determinado de plazas como fueran necesarias.
- Los exámenes de aptitud eran enviados por la Unidad de Psicología del Ministerio de Defensa a los Centros de Reclutamiento de cada provincia, donde eran respondidos por los aspirantes respectivos, con lo que se evitaban los gastos de desplazamiento y manutención de los solicitantes.
- En estos Centros de Reclutamiento se realizaban durante los días necesarios y en un máximo de 40 en cada incorporación, las pruebas de aptitud psicológica, mediante una prueba de 100 ítems, de 1 hora de duración, que evaluaba la aptitud numérica y la aptitud verbal.
- La nota de aptitud psicológica, junto con la valoración de los méritos militares y académicos, daba la nota final del aspirante.
- El reconocimiento médico, las pruebas de personalidad y de aptitud física, se realizaban posteriormente tras la incorporación de los aprobados en sus respectivos Centros de Formación, y antes del nombramiento de alumno de los aspirantes, pudiendo causar baja, si no reunían las condiciones mínimas exigidas.

Para poner en funcionamiento este nuevo sistema de selección fue necesario, además de cubrir en un breve espacio de tiempo una serie de necesidades de tipo logístico e informático, adquirir un banco de ítems y un gestor de dicho banco que generara y editara diariamente y en tiempo real las pruebas de aptitud psicológica pertinentes, en condiciones técnicas idóneas y que todas ellas fueran distintas aunque con el mismo grado de dificultad. El personal psicólogo necesario para aplicar dichas pruebas en los Centros de Reclutamiento era agregado durante los días que duraba la selección desde las Unidades de Psicología más cercanas.

La bondad de este nuevo sistema quedó demostrada por la gran cantidad de aspirantes seleccionados en el periodo 1997-2000, por el cumplimiento de todas las fechas acordadas y por la flexibilidad que deparó tanto al Ministerio de Defensa como a los solicitantes.

Los requisitos de ingreso experimentaron ciertas variaciones desde 1992. Los cambios más significativos se produjeron para la primera incorporación de la convocatoria 2000, sin embargo las condiciones generales apenas sufrieron modificaciones. Las sucesivas convocatorias exigían como requisitos imprescindibles a los hombres y mujeres que quisieran ser soldados o marineros profesionales: poseer la nacionalidad española, tener entre dieciocho y veintiséis años, no estar privado de derechos civiles, no estar procesado por delito doloso ni inhabilitado para el ejercicio de la función pública, no estar clasificado exento del Servicio Militar, no ser objetor de conciencia ni estar en trámite de serlo, no ser ya soldado profesional con compromiso en vigor o estar realizando el período de formación elemental para serlo y poseer el Certificado de Escolaridad.

En la primera incorporación de la convocatoria de 2000, y en previsión de la gran cantidad de plazas que se iban a publicar en esa convocatoria, se modificaron a la baja los requisitos de ingreso buscando el mayor número posible de solicitantes. Así, se eliminó la exigencia de un mínimo título académico, se amplió el límite de edad de los aspirantes de veintiséis a veintiocho años y se rebajaron las condiciones psicofísicas de ingreso: disminuyó la talla mínima, aumentaron el número de dioptrías y descendió el cociente de inteligencia exigido del 90 al 70 por ciento.

Esta última medida sólo sirvió para levantar una gran polémica en los medios de comunicación, ya que hasta la fecha nunca se le había medido el cociente de inteligencia a ningún aspirante a soldado profesional.

Además, toda esta serie de cambios en los requisitos de ingreso atrajeron a pocos solicitantes situados en los márgenes ahora ampliados, pero los hechos demostraron que en la convocatoria de 2000 se presentaron un número muy elevado de aspirantes, tantos que casi llegan a igualar la gran cantidad de vacantes ofertadas.

TASAS DE PETICIONARIOS POR PROVINCIA Y COMUNIDAD AUTÓNOMA DE RESIDENCIA EN EL PERIODO 1993-2000

A la luz de los datos expuestos en la Tabla II del Anexo se observa que durante el periodo analizado existe una cierta desproporción en la

distribución territorial de los solicitantes. Las Comunidades Autónomas que más soldados profesionales aportaron a las Fuerzas Armadas españolas fueron Andalucía, Madrid y Castilla–León. En el extremo contrario se encuentran Navarra y La Rioja como las Comunidades que presentan menor número de solicitantes.

Teniendo en cuenta la población de cada Comunidad Autónoma, la tasa de peticionarios por habitante más elevada la tienen Melilla, Ceuta, Castilla–León y Extremadura. Por su parte, las Comunidades con menor tasa de aspirantes son Navarra, Cataluña, País Vasco y La Rioja.

Melilla y Ceuta representan un caso muy singular que merece una consideración especial. En concreto hay que señalar que el elevado número de solicitantes para la escasa población que tienen se debió a diversos motivos. En primer lugar, un porcentaje considerable de peticionarios eran soldados de reemplazo residentes en otras Comunidades que se encontraban realizando el Servicio Militar en estas dos ciudades y, por lo tanto, se examinaban y contabilizaban en sus respectivos Centros de Reclutamiento; en segundo lugar, la gran cantidad de vacantes de soldado profesional del Ejército de Tierra que se publicaban en ambas plazas militares; en tercer lugar, la tradición castrense de estas dos ciudades y, por último, la creciente incorporación a las Fuerzas Armadas de jóvenes de origen magrebí con nacionalidad española y residencia en estas dos ciudades.

La Unidad de Psicología del Ministerio de Defensa realizó tres estudios sobre la procedencia regional de los solicitantes de las plazas de soldado profesional de las convocatorias de 1998, 1999 y dos primeras incorporaciones de 2000.

En dichos estudios se afirmaba que existe un coeficiente de correlación bastante elevado entre la tasa de paro de una Comunidad Autónoma y su tasa de solicitantes. Del mismo modo, existe una cierta correlación entre la tasa de peticionarios y la renta per cápita y el sueldo medio del trabajador varón, en el sentido de que las Comunidades con menor renta per cápita y con menores sueldos medios son las que aportan mayores porcentajes de soldados profesionales.

A pesar de estas afirmaciones, las cifras macro-económicas por sí solas no ofrecen una explicación total de la desigual distribución regional de

las tasas de peticionarios. Un factor que influye poderosamente a la hora de solicitar una plaza de soldado profesional es la existencia de vacantes en la propia Comunidad Autónoma, o, mejor aún, en la misma provincia de residencia del aspirante. Esto lo corroboran la relación *vacantes-solicitantes de la Comunidad Autónoma, en el caso del Ejército de Tierra*, y la relación entre la existencia de una base naval o aérea y el número de solicitantes de esa provincia, en el caso de la Armada o del Ejército del Aire respectivamente.

En el Ejército del Tierra, el hecho peculiar de que para la mayoría de las plazas ofertadas, se conociera la ubicación de la Unidad de destino permite conocer la alta correlación entre el número de vacantes de una Comunidad y su número de solicitantes.

En la Armada, los destinos ofertados, en la mayoría de los casos, no especificaban la ubicación de la Unidad. Esta circunstancia podía dar a entender que para los jóvenes solicitantes de este Ejército era más importante la visión que tenían de la Marina que el encontrar un trabajo cerca de su casa. Sin embargo, se ha dado la circunstancia de que la gran mayoría de los aspirantes a marinero o soldado de Infantería de Marina procedía de las escasas provincias que cuentan con base naval: Cádiz, La Coruña, Murcia y Pontevedra.

El Ejército del Aire presenta unas características bastantes similares a las de la Armada. En este caso, la mayoría de los peticionarios han procedido de las provincias de Madrid, Sevilla, Las Palmas, Murcia, Valencia, Albacete y Badajoz, todas ellas con base aérea.

Para el conjunto de las Fuerzas Armadas, se puede asegurar que la proporción de aspirantes de una provincia guarda una relación directa con el número de soldados profesionales en ella destinados y que “La mejor variable para predecir la proporción de aspirantes de una provincia es la proporción actual de soldados profesionales de la misma ya que son estos los mayores agentes de captación”. (Michavila Nuñez, 2000: 259 en su tesis doctoral “El soldado profesional en España”).

Este importante dato nos puede hacer creer que la procedencia territorial de los soldados profesionales podría variar con una simple reubicación de las Unidades, pero la realidad es mucho más compleja, y la experiencia ha demostrado que para solicitar una plaza de militar

profesional de tropa y marinería son muchos y variados los factores que intervienen en los aspirantes.

Las diferentes tasas de solicitantes entre las distintas Comunidades Autónomas no indica que haya en España un gran desequilibrio norte-sur, centro-periferia o península-islas, ni que exista un peso específico abrumador de alguna de ellas; solamente se puede constatar la escasa aportación de soldados profesionales de ciertas Comunidades Autónomas como Navarra, Cataluña, el País Vasco, La Rioja y Baleares.

En estas Comunidades existe un factor común que es su gran capacidad económica. Esta circunstancia posibilita el que un joven, aunque se encuentre coyunturalmente en el paro, tenga grandes expectativas de encontrar trabajo gracias a su densa estructura industrial y de servicios, no sintiéndose atraído a solicitar el ingreso en las Fuerzas Armadas como una posible vía de salida profesional.

En el caso de las tres Comunidades con menor tasa de peticionarios, Navarra, Cataluña y el País Vasco, ha influido además otro factor que sin duda interviene poderosamente a la hora de que los jóvenes residentes en ellas decidan ser soldados profesionales. Este factor, difícil de cuantificar, se podría denominar "Cultura de Defensa" y englobaría conceptos tales como tradición militar, imagen de los Ejércitos, identificación con las Fuerzas Armadas españolas, idea política de España y sus instituciones, etc.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente es indudable que en Navarra, Cataluña y el País Vasco los factores que determinan la cultura de defensa no han sido los idóneos como para animar a sus jóvenes a ingresar en las Fuerzas Armadas españolas.

De todo lo expuesto en este apartado se desprende que una de las consecuencias de la total profesionalización de los ejércitos ha sido la diferente representación de las Comunidades Autónomas entre la tropa; pero, curiosamente, los aspirantes a soldado profesional representan mejor a la juventud española que sus mandos.

Efectivamente, en los citados estudios de la Unidad de Psicología, se incluyeron además análisis de la procedencia regional de los aspirantes

presentados a la oposición para ingresar en la Escala Superior del Cuerpo General de las Armas de los Ejércitos en la convocatoria de 1998, de los alumnos de la Academia General Básica de Suboficiales en el periodo 1978-1984 y de los alumnos de las 101.^a, 102.^a y 103.^a promociones de ingreso en la Escala Básica de Cabos y Guardias de la Guardia Civil.

En esos estudios se concluía que Navarra, Cataluña y el País Vasco no eran sólo las Comunidades Autónomas con menor tasa de solicitantes para las plazas de soldado profesional, sino también las que menos aspirantes presentaban para ingresar como Oficiales y Suboficiales de los Ejércitos y para pertenecer a la Guardia Civil.

Finalmente, cabe citar que la desigual distribución territorial de la procedencia de los miembros de las Fuerzas Armadas no es un caso exclusivo de España.

Se podrían estudiar todos los Ejércitos del mundo y en casi todos ellos, nos encontraremos con el siguiente corolario: independientemente de los factores considerados en este trabajo, se puede afirmar que existe una estrecha relación entre menor renta de una región y mayor aportación de voluntarios a las Fuerzas Armadas, algo nada sorprendente teniendo en cuenta que el ingreso en los ejércitos supone en muchos casos una posibilidad de estabilidad económica y de ascenso social.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PETICIONARIOS DE SEXO FEMENINO EN EL PERIODO 1992-2000

El Real Decreto-Ley de febrero de 1988 regulaba la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas españolas. Sin embargo, esta primera incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas quedaba limitada a los cuadros de mando (oficiales y suboficiales).

Con la publicación en 1992 del Reglamento de Tropa y Marinería Profesionales de las Fuerzas Armadas, culminaba el ciclo legal iniciado en 1988 al posibilitar el ingreso de mujeres a las clases de tropa y marinería profesionales. No obstante, este Reglamento recogía en el artículo "Destinos del personal femenino", una serie de indicaciones por las que se excluía a las

mujeres de algunos destinos de tipo táctico u operativo como las Unidades de la Legión, Operaciones Especiales, Paracaidistas y Zapadores paracaidistas, así como de las fuerzas de desembarco, dotaciones de submarinos y buques menores.

Finalmente, esta restricción desapareció cuando entró en vigor la Ley 17/99 de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. Esta ley ya afectó a las dos últimas incorporaciones de la convocatoria de 1999.

Pero la igualdad a ultranza de la normativa española ha jugado a veces un papel contrario a los intereses de las mujeres, ya que lo que un Real Decreto no puede cambiar es la diferente naturaleza entre el hombre y la mujer. Así, en las convocatorias publicadas entre 1992 y 1999 no existía diferencia alguna entre las condiciones de aptitud física que se exigían a los aspirantes de cualquier sexo; esta circunstancia actuó en detrimento de las mujeres, que fueron eliminadas en las pruebas físicas en mayor proporción que sus compañeros varones¹.

Para solventar este problema, en la primera incorporación de la convocatoria de 2000, se modificaron las condiciones de las pruebas físicas exigidas a los dos sexos según el tipo de vacante. A partir de esa fecha se establecieron dos tipos de vacantes: las de nivel físico A y las de nivel físico B. Las segundas se reservaban para algunos destinos en unidades especiales como la Legión, Brigada Paracaidista, Infantería de Marina y Seguridad y Defensa del Ejército del Aire. Para cubrir estas vacantes las pruebas físicas y las marcas exigidas eran las mismas para los dos sexos. Las vacantes de nivel físico A se reservaban para el resto de las plazas publicadas y en ellas se establecían una serie de diferencias entre las marcas exigidas a los hombres y a las mujeres.

Con esta nueva normativa se pretendía equilibrar las diferencias naturales entre los dos sexos y, por otro lado, establecer un sistema en el que las mujeres que fueran destinadas a unidades muy operativas estuvieran en unas condiciones físicas capaces de soportar las duras pruebas que su entrenamiento les demandaba.

¹ Este extremo es un elemento más de las diferencias físicas entre los dos sexos cuyo reflejo más acabado lo representan las distintas marcas que obtienen hombres y mujeres en casi todas las competiciones deportivas.

Anteriormente se ha comentado que los dos sistemas de selección de la tropa y marinería profesional que han existido durante el periodo 1992-2000, llevaron a cabo la selección de los aspirantes mediante un concurso-oposición, donde a la nota de las pruebas de aptitud se añadían unos puntos de baremo según los méritos militares y académicos de los solicitantes. Esta medida discriminaba sistemáticamente a las mujeres ya que los méritos militares se basaban exclusivamente en el cumplimiento del Servicio Militar obligatorio y, por lo tanto, sólo podían ser obtenidos por los varones. Esta circunstancia desfavorable para los aspirantes de sexo femenino resultaba compensada por el hecho de que nivel de estudios de las mujeres era generalmente superior al de los hombres.

De la observación de los datos aportados en la Tabla III del Anexo sobre el comportamiento de la mujer ante la oferta de plazas para el ingreso en las Fuerzas Armadas como tropa y marinería profesional y su comparación con los resultados de la Tabla I sobre plazas, solicitudes e incorporaciones 1992-2000 se obtienen las siguientes deducciones:

- En el año 1992, el 16,07 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 1,86 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- En 1993, el 17,43 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 4,72 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- En 1994, el 12,99 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 5,26 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- En 1995, el 12,99 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 6,56 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- En 1996, el 11,65 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 4,17 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- En 1997, el 12,21 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 6,96 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.

- En 1998, el 16,37 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que tan sólo el 9,99 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- En 1999, el 21,04 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que el 14,54 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.
- Y en 2000, el 23,27 % de los solicitantes eran mujeres, mientras que el 19,95 % de los ingresados en los Centros de Formación eran de sexo femenino.

Estos datos aportan luz sobre algunos hechos interesantes. En primer lugar, se observa que el año 1992, primero que se convocaron plazas de soldado profesional para ambos sexos se presentaron 2.305 mujeres. Este número tan elevado demuestra que se produjo una ruptura bastante drástica con la reticencia de las mujeres a ingresar en una Institución considerada exclusivamente masculina. También es cierto que ya desde 1989 estaba incorporándose personal femenino en las Escalas Superior, Media y Básica de los tres ejércitos y, sobre todo, en los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, llama la atención el escaso porcentaje de mujeres incorporadas en comparación con el número de solicitantes. Este hecho tuvo lugar, sobre todo, en los primeros años del periodo analizado y se originó, sin duda, por el efecto tamiz que supusieron las pruebas físicas de ingreso, donde fueron eliminadas muchas mujeres que ya habían superado el examen de conocimiento.

Otro dato revelador es que desde 1992 la proporción de mujeres ingresadas fue en continuo ascenso, con la excepción del año 1996, hasta llegar a la convocatoria de 2000, donde el porcentaje de soldados de sexo femenino llegó casi al 20 por ciento del total de aspirantes ingresados

Una vez vista la cantidad de soldados de sexo femenino, conviene comentar la calidad de estos soldados. Para ello nos basamos en una serie de encuestas que la Unidad de Psicología del Ministerio de Defensa realizó a la tropa y marinería profesional.

En los informes de estas encuestas aparecían los siguientes datos: las mujeres poseen un nivel de estudios bastante superior al de sus compañeros varones, tienden a elegir compromisos más largos con las Fuerzas Armadas y son más “vocacionales” que los hombres. El concepto de “vocacionales” lo entendemos en el sentido de que las mujeres tienen mejor imagen de las Fuerzas Armadas españolas, están más satisfechas con su condición de soldados profesionales, se sienten más motivadas para ingresar por promoción interna en las Escalas de Suboficiales y sus incentivos para ingresar y permanecer en las FAS son más institucionales que ocupacionales.

Los resultados de las encuestas también arrojaban este testimonio: la inmensa mayoría de los varones creía que existe una diferencia de trato por parte de los mandos a favor de los soldados de sexo femenino. Esta opinión no era compartida por las mujeres entre las que predominaba la idea de que los mandos tratan por igual a todos los soldados. A pesar de esta discrepancia, la gran mayoría de los encuestados de ambos sexos consideraba que las relaciones entre soldados profesionales de distinto sexo eran muy satisfactorias. Este dato es importante para comprender el escaso número de conflictos en los cuarteles motivados por el contacto entre los dos sexos.

De todo lo anterior se desprende que las mujeres se incorporaron a las Fuerzas Armadas como militares profesionales de tropa y marinería con bastante arrojo. Ellas sabían que ingresaban en una Institución que durante siglos ha contado sus efectivos por número de hombres pero no les importó. La incorporación de la mujer en los Ejércitos supuso, tanto para ellas como para las Fuerzas Armadas, el romper con una serie de inercias y moldes que comenzaba por el acondicionamiento de las infraestructuras de los acuartelamientos. Pero los resultados están ahí y son bien patentes: miles de mujeres soldado trabajando y sirviendo en una Institución en la que se encuentran muy a gusto y cumpliendo sus misiones igual que sus compañeros varones.

EDAD DE LOS ASPIRANTES A MILITAR PROFESIONAL DE TROPA Y MARINERÍA EN EL PERIODO 1998-2000

En relación con este asunto, hay que indicar en primer lugar, que la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar solamente tiene contabilizada la edad de los aspirantes a militar profesional de tropa y marinería de los tres últimos años del periodo analizado. Este dato, lógicamente va a condicionar los resultados del presente trabajo.

Como se ha dicho anteriormente, los requisitos para el ingreso en las convocatorias transcurridas entre 1992 y 1999 exigían que los solicitantes hubieran cumplido, al menos, dieciocho años en el momento de emisión de la instancia y, como máximo, no cumplir veintiséis en el año de la convocatoria. A partir de la primera incorporación de la convocatoria de 2000, la edad máxima fue ampliada hasta los veintiocho años.

En la Tabla IV del Anexo correspondiente a la edad de los aspirantes se observa que en los años 1998 y 1999 existen 39 solicitantes que sólo tenían diecisiete años. Estos 39 sujetos, aunque figuran en el cómputo total de los solicitantes pues habían cursado la instancia para su ingreso como tropa profesional, fueron posteriormente eliminados al no cumplir las condiciones de la convocatoria.

Del resto de los datos de la tabla sobre la edad de los aspirantes a militar profesional de tropa y marinería se deduce que la mayoría contaba con menos de veintiuno años en el momento de emisión de la instancia de ingreso en las FAS; que la moda, es decir, la mayor agrupación de edad de los individuos, ha sido de diecinueve años y que los que se presentaron con más de veintitrés años no han llegado al 15 por ciento del total. De todas formas, la edad media de los aspirantes fue incrementándose paulatinamente y, en la convocatoria de 2000, tras haberse ampliado en dos años el límite de edad, aumentó considerablemente el número de solicitantes mayores de veinticinco años, sobre todo, en su primera incorporación. Este cambio legislativo permitió recuperar en esa convocatoria a solicitantes no aprobados en incorporaciones anteriores que ya superaban los veintiséis años.

Por otro lado, de los resultados de las encuestas anteriormente citadas se desprende que los aspirantes que han ingresado en el Ejército del

Aire durante el periodo 1997-2000 contaban con una edad superior a la media, mientras que los que se han incorporado al Ejército de Tierra eran los más jóvenes.

La explicación a este dato radica en el diferente grado de dificultad que ha requerido ingresar en cada uno de los Ejércitos. Las plazas del Ejército del Aire han sido, convocatoria tras convocatoria, las más demandadas en los primeros lugares del cuadro de peticiones; por lo tanto, conseguir una de las vacantes de ese Ejército exigía un mayor nivel de estudios y años de preparación. Por el contrario, algunas unidades del Ejército de Tierra se nutrían de los solicitantes que obtenían las notas más bajas en el conjunto de la oposición. Estos aspirantes eran, por lo general, los que poseían menor nivel de estudios y los que contaban con menos edad. En una posición intermedia se encuentran los miembros de la Armada.

Finalmente, hay que indicar que la edad con que las mujeres han ingresado como militares profesionales de tropa y marinería ha sido bastante superior a la de los varones. Esta circunstancia puede estar relacionada con la mayor preparación académica de los soldados de sexo femenino, aunque su presencia no destaca en el Ejército del Aire que, como se ha dicho, es el que exigía mayor nivel de estudios; por el contrario, la distribución de las mujeres entre los tres Ejércitos ha sido bastante homogénea.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS ASPIRANTES A MILITAR PROFESIONAL DE TROPA Y MARINERÍA EN EL PERIODO 1994-2000

Este es el apartado más importante del presente trabajo, ya que la calidad de los soldados profesionales, como la de cualquier otro colectivo, está íntimamente relacionada con su nivel académico.

Para poder hacer un análisis de la evolución del nivel de estudios de los solicitantes de las plazas de soldado profesional durante el periodo 1994-2000 hay que tener en cuenta que los jóvenes comprendidos en ese grupo de edad han pertenecido a dos Planes de Estudios diferentes con la complejidad que eso conlleva a la hora de comparar los títulos alcanzados.

Para resolver esta dificultad, la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar elaboró unas estadísticas sobre el nivel de estudios de los solicitantes donde figuran todos los títulos existentes, tanto de la Ley General de Educación de 1970, como de la LOGSE.

Como ha dicho, la selección de los aspirantes a militares profesionales de tropa y marinería se llevó a cabo mediante un concurso-oposición en el que a la nota del examen se añadía un baremo según los méritos militares y académicos de los solicitantes. Los méritos militares, ya se ha comentado, favorecieron exclusivamente a los varones. Los méritos académicos estaban más repartidos entre los dos sexos y supusieron un factor clave a la hora de conseguir la plaza deseada; ya que, lógicamente, la probabilidad de ingreso aumentaba con el nivel de estudios del solicitante, pues además de la mayor preparación para el examen, le contabilizaban los puntos que aportaban sus estudios terminados. El baremo por nivel de estudios ha sido el siguiente:

FP-III, COU o superior.....	4 puntos
FP-II ó BUP.....	3 puntos
FP-I.....	2 puntos
Graduado Escolar.....	1 punto

Con estas condiciones se conseguía que los aspirantes seleccionados fueran, por lo general, los que poseían un nivel académico superior. Esto lo certifican las encuestas de la Unidad de Psicología a los aspirantes ya ingresados en los Centros de Formación. De todas formas, a medida que fue aumentado el número de plazas publicadas, disminuyó la capacidad de selección, con lo que el patrón de estudios de los soldados profesionales seleccionados fue aproximándose asintóticamente al nivel de estudios de los solicitantes; aunque nunca llegó a alcanzarlo, pues en todas las incorporaciones se produjeron exclusiones de los grupos que no llegaban al mínimo imprescindible.

Los datos de la Tabla IV del Anexo representan el nivel académico de los aspirantes a MPTM,s durante el periodo 1994-2000 en el momento de entregar la instancia para presentarse al examen de ingreso en sus respectivos Centros de Reclutamiento.

En una primera observación de estos datos, se aprecia que el año 2000 fue el único donde se presentaron solicitantes que no poseían ningún título académico. Esta circunstancia se debe, como se ha comentado, a que en la primera incorporación de la convocatoria de ese año, se modificaron a la baja las condiciones de ingreso de los aspirantes, eliminando, entre otros requisitos, la exigencia de un mínimo título académico.

Por otro lado, los jóvenes estudiantes de Enseñanza Secundaria Obligatoria o con ese título ya en su poder no solicitaron su ingreso en las Fuerzas Armadas hasta la convocatoria de 1998, con lo que puede considerarse ese año el del inicio del solape entre los dos Planes de Estudio. Esta circunstancia aconseja separar el análisis del nivel de estudios de los solicitantes en dos etapas: 1994-1997 y 1998-2000.

En las dos etapas se aprecia que la mayoría de los solicitantes tenían un nivel de estudios de Graduado Escolar. En todas las convocatorias los jóvenes con este título académico han supuesto como mínimo un tercio del total. Este núcleo de aspirantes con Graduado Escolar ha sido, en cierto sentido, el que ha marcado la impronta del soldado profesional y el que ha definido su perfil.

En el periodo 1994-1997 el porcentaje de solicitantes que solamente poseían Certificado Escolar disminuyó del 12,8% en 1994 al 6,3% en 1997, la proporción de aspirantes con el título de Formación Profesional I y II se mantuvo estable, los solicitantes que tenían BUP aumentaron y, los que poseían los títulos de COU o superiores sufrieron altibajos, si bien, presentaron una tendencia al alza, pasando del 7,9% en 1994 al 11,5% en 1997, con el pico de 1995, año verdaderamente excepcional por el escaso número de plazas convocadas, donde el 16,2% de los solicitantes tenían estudios de nivel COU o universitarios. En general, el nivel de estudios de los aspirantes experimentó un sensible incremento durante este periodo.

En la etapa 1998-2000 se produjo una tendencia contraria a la del periodo anterior. El porcentaje de solicitantes que sólo contaban con Certificado Escolar aumentó del 6,55% en 1998 al 11,8% en 2000. Ese año se presentaron también un 5,61% de aspirantes sin ningún tipo de titulación, lo que hace que el último año del periodo analizado sea el que cuente con mayor porcentaje de aspirantes con el mínimo de estudios. En esta etapa fue aumentado el número de solicitantes con el título de Enseñanza Secundaria

Obligatoria en la medida que los jóvenes españoles que habían cursado el nuevo Plan de Estudios se incorporaban a la oposición de ingreso en las Fuerzas Armadas. Por el contrario, en esta etapa disminuyen los porcentajes de solicitantes que poseen los títulos de BUP, Formación Profesional I y II y COU o superiores.

Estos datos indican que ha existido una considerable tendencia a la baja del nivel de estudios de los aspirantes a soldado profesional en los últimos tres años, situación bastante más acentuada en las convocatorias de 1999 y 2000.

La explicación de esta circunstancia radica en la gran cantidad de plazas publicadas desde 1997. Los solicitantes que suspendían en una incorporación, que eran por lo general los que poseían menor nivel de estudios, tuvieron posteriormente la posibilidad de ingresar en las FAS al aumentar considerablemente el número de vacantes, con lo que prácticamente la totalidad de los aspirantes acabaron incorporándose como soldados profesionales, llegando el caso extremo de la convocatoria de 2000, donde casi todos los solicitantes ingresaron en las Fuerzas Armadas.

La necesidad de llenar las plantillas de soldados profesionales en un corto espacio de tiempo obligó al Ministerio de Defensa a aceptar a un gran porcentaje de los aspirantes de las últimas convocatorias. Esta circunstancia en sí no es negativa, pero una tendencia a la baja del nivel de estudios de los soldados puede ser preocupante para la Institución militar en un futuro inmediato. Un soldado sin estudios puede ser tan eficaz o más que un soldado con una vasta cultura, pero un amplio colectivo de soldados sin formación académica puede ocasionar graves inconvenientes a las Fuerzas Armadas, no sólo por la dificultad que presentarán en aprender las técnicas que su profesión les exige, si no por los problemas sociales que pueden generar.

Los problemas sociales son principalmente dos: el riesgo de incorporar en los ejércitos a las capas marginales de la sociedad² y el consumo de drogas. En efecto, en los resultados de las encuestas que la Unidad de Psicología realiza a personal de tropa y marinería sobre

² En este aspecto, la exigencia del Certificado de Penales de los aspirantes es un filtro necesario.

Conocimiento de las drogodependencias se observa que el porcentaje de consumidores de alcohol y, sobre todo, de drogas ilegales aumenta en la medida que los soldados poseen menor nivel de estudios.

En los informes de estas encuestas también se afirma que existe una correlación muy directa entre el nivel de consumo de drogas y varios índices de conducta desadaptada, tanto dentro como fuera de los acuartelamientos, en el sentido de que a mayor consumo de drogas, más problemas con la justicia civil, más accidentes y más arrestos en las Fuerzas Armadas.

Pero, a pesar de todo lo dicho hasta ahora sobre el nivel académico de los solicitantes, hay que indicar que el nivel de estudios de los aspirantes a soldado profesional en el periodo 1994-2000 no ha sido muy diferente al del resto de los jóvenes españoles de su edad.

Buena parte de los aspirantes a soldado profesional ha procedido del amplio grupo de estudiantes denominado de *desajuste escolar pacífico*, que no ha llegado a integrarse totalmente en el sistema escolar, pero tampoco se han enfrentado a él. En muchos casos, el solicitante buscaba en el cuartel la autoestima que no ha encontrado en la escuela, pero ante todo lo que busca es una identidad proporcionada por el desempeño de una profesión. En este sentido, el sueldo no sólo le daba capacidad de consumo, sino lo que era más importante para él: le permitía afirmarse ante sus familiares y amigos.

CONCLUSIONES

En España, el nuevo modelo de ejércitos totalmente profesionales ha tenido un lento desarrollo. El embrión de estas Fuerzas Armadas profesionales ya existía en la década de los ochenta cuando se legislaba para establecer un modelo mixto de ejércitos compuesto por soldados de reemplazo y soldados profesionales en una proporción aproximada del 50 por ciento.

Del análisis de los 354.134 solicitantes de las plazas de soldado profesional que entre 1992 y 2000 optaron por ingresar en las Fuerzas

Armadas se desprende que los aspirantes han sido, por lo general, jóvenes sujetos a las características de la sociedad a la que pertenecen.

La característica de la sociedad española que mejor explica las peculiaridades del aspirante es la inercia biográfica. Esta inercia biográfica se puede evaluar en un triple aspecto: familiar, geográfica y laboral.

- La inercia familiar lleva implícita una emancipación de los progenitores cada vez más tardía; en este aspecto el aspirante español no contempla el cuartel como una vía de independencia de los padres, sino una forma de afirmarse ante ellos y ante la sociedad. En este sentido, la inercia familiar la confirman las encuestas de la Unidad de Psicología del Ministerio de Defensa donde, entre todos los incentivos expuestos a los aspirantes para su ingreso en las FAS como soldados profesionales, "Independizarse de la familia" es la motivación que sitúan sistemáticamente en último lugar.
- La inercia geográfica está íntimamente relacionada con la anterior y se refleja en la resistencia al cambio de lugar de residencia de los aspirantes; de ahí la importancia que conceden a pedir vacantes cerca de sus domicilios familiares.
- La inercia laboral convierte la seguridad en el empleo en uno de sus máximos atractivos. La aspiración de la mayoría de los solicitantes es ingresar en las Fuerzas Armadas en un puesto temporal para una vez dentro, ascender y lograr la permanencia definitiva bien en las escalas de mandos, en la Guardia Civil o como tropa permanente. Esta inercia ha sido el punto clave de los aspirantes y el "talón de Aquiles" del sistema de reclutamiento. Los soldados llevan el calificativo de profesionales, pero en realidad saben que ingresan en el Ejército por un tiempo limitado. El riesgo de ser expulsado de las Fuerzas Armadas a los treinta y cinco años amenaza el proyecto de vida de cualquier aspirante y actúa como "espada de Damocles" sobre los próximos solicitantes.

Lo que ha motivado a un joven español a ingresar como soldado profesional en los tres ejércitos no ha sido el sueldo, ni la formación profesional que ha podido recibir en las Fuerzas Armadas, sino la posibilidad de ser militar de carrera.

TABLA I
PLAZAS, SOLICITUDES E INCORPORACIONES: 1992-2000

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Plazas convocadas	4.373	9.040	10.560	2.320	7.937	10.310	16.892	24.657	56.921
Solicitudes	14.339	33.832	51.833	27.730	50.364	43.002	51.896	39.768	41.370
Presentados	9.643	25.804	44.787	24.945	46.520	39.739	49.533	37.830	38.409
Incorporaciones	3.501	8.955	10.560	2.316	7.937	8.676	15.359	20.810	21.582
Solicitudes/ plazas	3,28	3,74	4,91	11,95	6,35	4,17	3,07	1,61	0,73

DETALLE DE SOLICITUDES: 1997-2000

AÑOS	PLAZAS CONVOCADAS	HOMBRES		MUJERES	TOTAL
		CIVILES	MILITARES		
1997	10.310	31.679	6.072	5.251	43.002
1998	16.892	36.205	7.194	8.497	51.896
1999	24.657	27.318	4.083	8.367	39.768
2000	56.921	27.825	3.919	9.626	41.370

TABLA II
POBLACION Y PETICIONARIOS 1993/2000

PROVINCIA	POBLACIÓN AÑO 96	PETICION. 93-00	% PET/POB	% PET. PRO/ PET.TOTAL
ALAVA	281.821	1.024	0.36%	0.30%
GUIPUZCOA	676.208	996	0.15%	0.30%
VIZCAYA	1.140.026	3.062	0.27%	0.90%
PAIS VASCO	2.098.055	5.082	0.24%	1.50%
ALBACETE	359.010	4.506	1.26%	1.33%
CUENCA	201.712	1.639	0.81%	0.48%
C. REAL	478.672	4.057	0.85%	1.19%
GUADALAJARA	157.255	874	0.56%	0.26%
TOLEDO	515.880	4.236	0.82%	1.25%
CASTILLA-MANCHA	1.712.529	15.342	0.90%	4.51%
ALICANTE	1.379.762	7.754	0.56%	2.28%
CASTELLON	456.727	1.028	0.23%	0.30%
VALENCIA	2.172.840	16.061	0.74%	4.73%
PAIS VALENCIANO	4.009.329	24.843	0.62%	7.31%
ALMERIA	501.761	4.393	0.88%	1.29%
CADIZ	1.105.762	26.678	2.41%	7.85%
CORDOBA	761.401	8.949	1.18%	2.63%
GRANADA	808.053	9.531	1.18%	2.80%
HUELVA	454.735	3.587	0.79%	1.06%
JAEN	648.551	5.395	0.83%	1.59%
MALAGA	1.249.290	13.299	1.06%	3.91%

SEVILLA	1.705.320	21.780	1.28%	6.41%
ANDALUCIA	7.234.873	93.612	1.29%	27.55%
AVILA	169.342	1.430	0.84%	0.42%
BURGOS	350.074	3.017	0.86%	0.89%
LEON	517.191	9.806	1.90%	2.89%
PALENCIA	180.571	2.267	1.26%	0.67%
SALAMANCA	353.020	6.265	1.77%	1.84%
SEGOVIA	147.770	1.231	0.83%	0.36%
SORIA	92.848	307	0.33%	0.09%
VALLADOLID	490.205	8.822	1.80%	2.60%
ZAMORA	207.475	3.312	1.60%	0.97%
CASTILLA-LEON	2.508.496	36.457	1.45%	10.73%
BALEARES	760.379	3.457	0.45%	1.02%
BADAJOS	656.848	9.404	1.43%	2.77%
CACERES	413.396	4.704	1.14%	1.38%
EXTREMADURA	1.070.244	14.108	1.32%	4.15%
BARCELONA	4.628.277	8.509	0.18%	2.50%
GERONA	530.631	1.198	0.23%	0.35%
LERIDA	356.456	669	0.19%	0.20%
TARRAGONA	574.676	1.414	0.25%	0.42%
CATALUÑA	6.090.040	11.790	0.19%	3.47%
HUESCA	206.916	1.128	0.55%	0.33%
TERUEL	138.211	600	0.43%	0.18%
ZARAGOZA	842.419	7.455	0.89%	2.19%

ARAGON	1.187.546	9.183	0.77%	2.70%
MADRID	5.022.289	41.698	0.83%	12.27%
SANTANDER	527.437	3.404	0.65%	1.00%
MURCIA	1.097.249	13.470	1.23%	3.96%
LA CORUÑA	1.110.302	12.101	1.09%	3.56%
LUGO	370.303	2.883	0.78%	0.85%
ORENSE	346.913	3.395	0.98%	1.00%
PONTEVEDRA	915.104	8.365	0.91%	2.46%
GALICIA	2.742.622	26.744	0.98%	7.90%
OVIEDO	1.087.885	7.952	0.73%	2.36%
LAS PALMAS	834.085	12.185	1.46%	3.47%
TENERIFE	772.449	7.500	0.97%	2.11%
CANARIAS	1.606.534	19.685	1.23%	5.58%
CEUTA	68.796	6.018	8.75%	1.77%
MELILLA	59.576	5.339	8.96%	1.55%
NAVARRA	520.574	656	0.13%	0.19%
LOGROÑO	264.941	817	0.31%	0.24%
CRREX		176		0.05%
TOTAL	39.669.394	339.833	0.84%	100.00%

TABLA III

**ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO DE LA MUJER ANTE LAS
OFERTAS DE PLAZAS PARA INGRESO DE LAS FUERZAS ARMADAS
COMO MILITAR DE EMPLEO DE LA CATEGORIA DE TROPA Y
MARINERIA PROFESIONAL**

AÑO	PLAZA OFERTADAS	PETICIONARIAS	INGRESADAS
1992	4.373	2.305	65
1993	9.040	5.898	423
1994	1.056	6.733	555
1995	2.320	3.604	152
1996	7.937	5.870	331
1997	10.310	5.251	604
1998	16.892	8.497	1.534
1999	24.657	8.367	3.026
2000	56.921	9.626	4.305
TOTAL	143.010	56.151	10.995

AÑO	PLAZAS OFERTADAS	SOLICITANTES	INGRESOS	%/INGRESOS/ PLAZAS	%/INGRESOS/ SOLICITANTES
1992	4.373	2.305	65	1,49 %	2,82 %
1993	9.040	5.898	423	4,68 %	7,17 %
1994	10.560	6.733	555	5,26 %	8,24 %
1995	2.320	3.604	152	6,55 %	4,22 %
1996	7.937	5.870	331	4,17 %	5,64 %
1997	10.310	5.251	604	5,86 %	11,50 %
1998	16.892	8.497	1.534	9,08 %	18,05 %
1999	24.657	8.367	3.026	12,27 %	36,17 %
2000	56.921	9.626	4.305	7,56 %	44,72 %
TOTAL	143.010	56.151	10.995	7,68 %	19,58 %

**ESTADISTICA DE LA TRAYECTORIA DE LA MUJER EN LAS
CONVOCATORIAS DE MILITAR
PROFESIONAL DE TROPA Y MARINERIA**

AÑO	PETICIONARIOS			TOTAL	APROBADOS	
	TOTAL	MUJERES	% MUJERES/ TOTAL		MUJERES	% MUJERES/ TOTAL
1997	43.002	5.251	12,21 %	8.676	604	6,96 %
1998	51.896	8.497	16,37 %	15.359	1.534	9,99 %
1999	39.768	8.367	21,04 %	20.810	3.026	14,54 %
2000	41.370	9.626	23,27 %	21.582	4.305	19,95 %
TOTAL	176.036	31.741	18,03 %	66.427	9.469	14,25 %

TABLA IV
 EDAD DE LOS ASPIRANTES A MPTM.s CONVOCATORIA 1998, 1999 Y 2000

AÑOS	1988			1999					2000					TOTAL	PORCEN- TAJE
	1.ª	2.ª	3.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	5.ª			
INCORPORACI.															
16 años	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00 %
17 años	7	8	21	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	39	0,03 %
18 años	951	1.815	3.053	283	1.111	1.279	2.227	529	649	1.487	1.919	1.877	17.810	13,00 %	
19 años	4.086	3.943	3.741	3.065	2.792	1.756	1.949	3.324	1.498	1.774	1.411	1.057	30.396	23,00 %	
20 años	4.176	3.119	2.822	2.698	1.858	1.209	1.332	1.894	916	1.196	1.060	789	23.069	17,46 %	
21 años	2.907	2.497	2.421	2.063	1.430	1.052	1.139	1.427	768	932	834	589	18.059	13,67 %	
22 años	2.444	1.787	1.746	1.648	1.043	615	770	1.305	649	674	604	484	13.769	10,42 %	
23 años	1.683	1.323	1.306	1.137	813	483	696	940	475	508	510	435	10.309	7,80 %	
24 años	1.350	1.033	1.035	921	709	411	588	895	431	462	410	391	8.606	6,51 %	
25 años	882	793	881	720	581	400	426	671	398	390	385	361	6.888	5,21 %	
Mas 25 años	37	19	10	32	4	5	2	1.250	636	610	638	573	5.816	2,89 %	
TOTAL	18.523	16.337	17.036	12.568	10.342	7.210	9.100	12.235	6.420	8.033	7.771	6.556	132.131	100 %	

TABLA V
NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS ASPIRANTES A MPTM,s (1994-2000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL	PORCENTAJE
SIN TITULACIÓN							2.299	2.299	0,75 %
CERTIFICADO ESCOLAR	6.601	1.902	3.802	2.726	3.399	3.217	4.839	26.486	8,66 %
GRADUADO ESCOLAR	21.843	10.804	19.603	16.277	18.556	14.044	13.784	114.911	37,59 %
ESTUDIANTES FP- I	992	404	665	617	621	330	290	3.919	1,28 %
FP-I	6.014	3.056	5.841	5.168	5.667	3.830	2.863	32.439	10,61 %
ESTUDIANTES DE ESO					467	591	1.094	2.152	0,70 %
ESO					3.500	4.232	4.621	12.353	4,04 %
ESTUDIANTES BUP	4.302	2.093	4.634	5.022	4.435	2.926	2.237	25.649	8,39 %
BUP	3.654	2.709	4.902	4.563	4.720	2.975	2.240	25.763	8,43 %
ESTUDIANTES FP- II	1.162	603	3.248	804	776	398	346	7.337	2,40 %
FP-II	2.865	1.669	3.187	2.871	3.189	1.762	1.417	16.960	5,55 %
FP-III							102	102	0,03 %
TEC. GRADO MEDIO LOGSE						351	672	1.023	0,33 %
COU Y SUPERIOR	4.097	4.497	5.370	4.951	6.564	4.564	4.211	34.254	11,20 %
TOTAL	51.530	27.737	51.252	42.999	51.894	39.220	41.015	305.647	100 %

NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS ASPIRANTES A MPTM,s (1998-2000)

	1998	PORCENTAJE	1999	PORCENTAJE	2000	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE
SIN TITULACIÓN		0,00 %		0,00 %	2.299	5,61 %	2.299	1,74 %
CERTIFICADO ESCOLAR	3.399	6,55 %	3.217	8,20 %	4.839	11,80 %	11.455	8,67 %
GRADUADO ESCOLAR	18.556	35,76 %	14.044	35,81 %	13.784	33,61 %	46.385	35,11 %
ESTUDIANTES FP-I	621	1,20 %	330	0,84 %	290	0,71 %	1.241	0,94 %
FP-I	5.667	10,92 %	3.830	9,77 %	2.863	6,98 %	12.360	9,35 %
ESTUDIANTES DE ESO	467	0,90 %	591	1,51 %	1.094	2,67 %	2.152	1,63 %
ESO	3.500	6,74 %	4.232	10,79 %	4.621	11,27 %	12.353	9,35 %
ESTUDIANTES BUP	4.435	8,55 %	2.926	7,46 %	2.237	5,45 %	9.598	7,26 %
BUP	4.720	9,10 %	2.975	7,59 %	2.240	5,46 %	9.935	7,52 %
ESTUDIANTES FP II	776	1,50 %	398	1,01 %	346	0,84 %	1.520	1,15 %
FP-II	3.189	6,15 %	1.762	4,49 %	1.417	3,45 %	6.368	4,82 %
FP-III		0,00 %		0,00 %	102	0,25 %	102	0,08 %
TEC. GRADO MEDIO LOGSE		0,00 %	351	0,90 %	672	1,64 %	1.023	0,77 %
COU Y SUPERIOR	6.564	12,65 %	4.564	11,64 %	4.211	10,27 %	15.339	11,61 %
TOTAL	51.894	100 %	39.220	100 %	41.015	100 %	132.132	100 %

6. De los “Provisionales” a la Reserva Voluntaria. Oficiales y Suboficiales eventuales en las FAS españolas

Francisco Díaz de Otazu Guerri

Pretendemos presentar una visión general de los diversos sistemas que en la historia de los ejércitos de España han complementado a las filas permanentes y regulares. Cada uno de los cuatro apartados puede leerse por separado. Nuestro principal interés se encamina hacia la nueva Reserva Militar Voluntaria, pero las dimensiones temporales imponen una dialéctica previa.

Preferiremos el adjetivo de *eventuales*, más justo que el de *no profesionales*, exceso este que a veces se podría considerar ofensivo para la memoria de tantos militares eventuales que sirvieron con plena *profesionalidad* durante los tres años de la guerra contra Francia (1793-1795), los seis años de la durísima campaña contra Napoleón Bonaparte (1808-1814), y en las de África (1859-1860), de Filipinas (1887-1898), y de Cuba (1869-1898), en que muchos de ellos perdieron la vida o resultaron heridos y mutilados. Por no hablar del brillante comportamiento de los oficiales provisionales durante la campaña de 1936-1939, y en Rusia, y de los de la

Milicia Universitaria y Escala de Complemento, distinguidos en la lucha contra el *maquis* o en el Ifni.

PRECEDENTES: OFICIALES DE MILICIA, PROVISIONALES Y DE COMPLEMENTO

La historia de la Oficialidad eventual en los Reales Ejércitos y Armada es, en realidad y sin exageración alguna, la propia historia de la institución castrense. En puridad, los mandos de las Milicias concejiles castellanas que combatieron y vencieron en las Navas de Tolosa (1212) y en otras memorables jornadas de la Reconquista, no eran otra cosa que Oficiales eventuales, es decir que no prestaban un servicio militar permanente. Y en puridad también, muchos personajes de la talla de Cristóbal Colón y Fernando de Magallanes no fueron otra cosa que mandos eventuales, contratados y *estampillados* para su respectiva ocasión y jornada.

Prescindiendo de antecedentes medievales, por considerar que los ejércitos modernos comienzan a existir cuando pasan a obedecer directamente al Rey y a ser fuerzas permanentes -es decir, al filo del 1500, aunque las tropas de la Santa Hermandad se organizaron ya en 1488-, resulta que ya en los últimos tiempos del reinado de los Reyes Católicos existían los hombres de acostamiento, una especie de milicia que solamente se movilizaba en tiempo de guerra, y que solamente prestaba servicio durante algunos meses cada año. Poco más tarde, el Cardenal Cisneros organizó un ejército permanente de voluntarios, verdadera milicia nacional apta para la defensa territorial.

Durante los siglos XVI y XVII, existieron en la mayor parte de las ciudades y villas españolas Milicias Provinciales, sistema creado por Felipe II mediante las Ordenanzas dadas en 1562, y reformado profundamente por Felipe III mediante las Ordenanzas de 1609 y de 1620, y por Carlos según las de 1694. Los soldados milicianos permanecían en sus casas, pero eran instruidos semanalmente en el manejo de las armas, armados y equipados por el Rey, y obedeciendo las órdenes de un Oficial miliciano perteneciente a la nobleza local, aunque en muchos casos esos Tercios eran mandados por un sargento mayor (grado equivalente al actual de comandante), oficial superior profesional que por su edad o achaques físicos ya no estaba en

condiciones de servir en *guerra viva*. Estos cuerpos se reunían en *asamblea* regularmente, y se les pasaba una revista semanal; cada compañía tenía doscientos hombres. Los milicianos no obtenían sueldo alguno salvo en caso de servir en campaña; pero se les reconocían exenciones fiscales y de alojamientos y bagajes, y fuero militar. En tiempos de Don Carlos II se crearon nuevos Tercios Provinciales permanentes.

El sistema cambió radicalmente a partir del 31 de enero de 1734, cuando Felipe V promulgó la Ordenanza de Milicias Provinciales, por la que se crearon treinta y dos Regimientos Provinciales. Carlos III dio nueva Ordenanza de Milicias Provinciales en 1766, creándose entonces otros diez Regimientos Provinciales. Estos cuerpos, con un solo batallón distribuido en siete compañías de 100 plazas, respondían aún en parte al viejo concepto de los Tercios organizados en tiempo de los Austria en las principales ciudades y villas. Se componían de voluntarios, y en su defecto de los hombres que se designaban por suerte entre todos los vecinos de una provincia, aptos por su edad y condición; solían reclutarse regularmente pero no prestaban servicio continuamente. Los mandos de estos Regimientos, hasta la propia coronelía inclusive, eran reclutados entre la nobleza y el patriciado; títulos e hidalgos, regidores, abogados, etcétera-, y servían ordinariamente durante un periodo de trece días al año, en el que su cuerpo se activaba y reunía en *asamblea* para realizar ejercicios y maniobras. No percibían sueldo alguno salvo en caso de guerra; pero sus miembros se beneficiaban de exenciones fiscales y de algunos privilegios.

Hay que decir que aquellos cuarenta y dos Regimientos Provinciales no fueron nunca considerados como una mera tropa de segunda clase destinada a la propia defensa territorial: así, en los días de la guerra contra la Convención francesa (1793-1795), casi todos ellos fueron puestos sobre las armas y sucesivamente enviados a combatir en primera línea. En este sentido, la actuación en las fronteras de Navarra del Regimiento Provincial de Segovia, a las órdenes del coronel Marqués de Lozoya, resulta paradigmática: estuvieron ausentes de su patria chica durante tres largos años, se hallaron en innumerables combates y hechos de armas, y su comportamiento no fue solamente digno sino hasta heroico en muchos de aquellos encuentros con los aguerridos revolucionarios franceses, sin desmerecer en nada respecto de los cuerpos profesionales llamados *de línea*.

A los Regimientos Provinciales peninsulares han de sumarse las numerosas compañías de Milicias Urbanas, y las Compañías Fijas andaluzas. Y, en los dominios de América, los innumerables cuerpos, batallones y compañías de Milicias disciplinadas, formados por voluntarios *blancos, pardos y morenos*, que, mandados por Oficiales voluntarios y eventuales pertenecientes al patriciado local, prestaron un eficaz servicio de armas en las ocasiones de ataques británicos y piratas: lo ocurrido en las jornadas de Cartagena de Indias (1740), La Habana (1762), o Buenos Aires (1807), son excelentes muestras de ello. Allí en ultramar eran fuerzas tanto de Infantería como de Caballería, y son conocidos un centenar de Regimientos Provinciales y otros Cuerpos menores, que sirvieron desde la Nueva España a Chile, y desde Cuba a Filipinas.

Poco más tarde, durante la guerra de la Independencia (1808-1814), tuvo lugar la primera movilización general de nuestra historia militar. Nobleza y pueblo, mayoritariamente inflamados de un alto espíritu patriótico, corrieron a tomar las armas contra los franceses. Y entonces se movilizaron los viejos Regimientos de Milicias Provinciales, al tiempo que se formaron numerosos nuevos cuerpos militares, en los cuales ejercieron funciones de mando eventual multitud de personas que no habían seguido hasta entonces la carrera militar: así los 400 garrochistas de Utrera y Jerez de la Frontera que en la jornada de Bailén destrozaron a los escuadrones de dragones y coraceros franceses del general Privé, a costa de resultar muertos o heridos sobre el campo las tres cuartas partes de ellos -lo que en otros tiempos bien les hubiera valido la laureada de San Fernando-. Así el Somatén catalán, la *Alarma* asturiana y gallega; así los Voluntarios aragoneses cubiertos de gloria en las dos defensas de Zaragoza; así los Voluntarios Distinguidos de Cádiz, llamados *guacamayos*, y los Artilleros Voluntarios de Cádiz, que todos se hicieron famosos en la defensa de la ciudad durante el gran sitio. En algunos casos, fueron los propios promotores sus primeros jefes, *estampillados* como Oficiales por la Junta Suprema y la Regencia: así, el Regimiento de Granaderos a Caballo de Fernando VII, creado a su costa por el Conde de Fernán Núñez; o el Batallón de la Real Maestranza de Ronda, mandado por los propios maestrantes en la batalla de Ocaña, donde fue honrosamente deshecho.

Notemos, de entre todos estos nuevos cuerpos, los célebres *batallones universitarios* -el Batallón Literario de la Universidad de Santiago, el Batallón de Escolares de León, el Batallón de Honor de la Universidad de

Toledo, y otros-, que, formados por estudiantes y al mando de muchos de los doctores y catedráticos, salieron a combatir inmediatamente después del 2 de mayo de 1808. El citado Batallón de Toledo funcionó luego como academia militar en Sevilla y en la gaditana Isla de León -de hecho, se considera la matriz del Colegio General Militar creado en 1811-, y tras concluir sus estudios castrenses sus cadetes -425 en total, de las cuatro Armas- pasaron como Oficiales a los Ejércitos de Aragón y de Navarra y Andalucía; entre ellos se contó el celeberrimo Baldomero Espartero, cadete de Ingenieros y futuro capitán general de los Ejércitos Nacionales. Otro tanto ocurrió con los estudiantes de la Universidad de Granada, otro vivero de Oficiales eventuales.

Y no fueron las ya citadas las únicas fuerzas creadas, formadas y mandadas por Oficiales eventuales: casi todas las guerrillas y partidas de voluntarios armados fueron poco más tarde militarizadas y encuadradas entre las fuerzas regulares, y sus mandos reconocidos como Oficiales eventuales; es más, los más destacados de entre ellos pronto fueron coroneles y brigadieres, y algunos alcanzaron incluso el generalato. Cómo olvidar a los Lanceros Leales de Pizarro o Leal Legión Extremeña, formada por el estafalario escocés John Downie; a los Húsares de Valdepeñas, mandados por *Chaleco*; a los Húsares de Navarra que mandó Espoz y Mina; a los Lanceros de Castilla, cuerpo de garrochistas salmantinos que mandó tan bien don Julián Sánchez *el Charro*; a los Húsares de Iberia mandados por don Juan Palarea *el Médico*; a las Legiones Catalanas y a los Batallones de Almogávares; o a los Cazadores de Madrid, que creó y mandó el mismísimo *Empecinado*.

El brillante desempeño de los Regimientos Provinciales causa que el Rey les concediese una distinción muy notable: en 1824 se formaron, dentro de la Guardia Real de Infantería fernandina, dos Regimientos de Granaderos Provinciales y dos Regimientos de Cazadores Provinciales, de a tres batallones cada uno. Estaban compuestos por las respectivas compañías de granaderos y cazadores de todos los Regimientos Provinciales, y por cierto que salieron a campaña en los años siguientes.

Los Regimientos Provinciales participaron en todas las campañas posteriores, en particular las luchas constitucionales y, sobre todo, la primera guerra carlista. En 1835, a estos Oficiales provinciales o de milicias se les reconoció el rango de Oficiales de Infantería, y combatiendo a los

carlistas ganaron colectivamente doce corbatas laureadas de la Orden de San Fernando los Regimientos Provinciales de Mondoñedo, de Ronda, de Compostela (dos), de Trujillo, de Toro, de Laredo, de Pontevedra, de Oviedo, de Sigüenza, de Soria y de Chinchilla. En el campo carlista, notemos que el Ejército Real estaba compuesto absolutamente por voluntarios, incluidos sus oficiales; valga para ellos, en cuanto a méritos y servicios, lo dicho para sus adversarios de los Provinciales. Esta clase de tropa provincial desapareció como tal en la reforma de 1841, al disponerse que todos los jefes y oficiales debían proceder del Ejército.

Durante la guerra de África (1859-1860), los Voluntarios Catalanes y los Tercios Vascongados, mandados en gran parte por oficiales locales eventuales, se contaron entre los que más se distinguieron en aquella primera campaña marroquí, muy particularmente en las batallas de Tetuán y de Wad-Ras. En las largas y penosas campañas de Cuba y Filipinas tuvieron también un destacado papel los Oficiales eventuales, sobre todo en Cuba y Puerto Rico, donde las Milicias Disciplinadas creadas en 1763 fueron los antecedentes de los numerosos Batallones y Escuadrones de Voluntarios formados a partir de 1869 y regulados en 1880 y 1892, que fueron mandados por Oficiales reclutados de entre el patriciado local -propietarios, abogados, funcionarios, etcétera-. No fueron pocos los que, de entre ellos, realizaron notables actos de valor y de constancia, mereciendo no menos de siete cruces laureadas de San Fernando, y una treintena de placas de la Orden Militar de María Cristina.

Pero sería la Primera Guerra Mundial la que al fin movería a los gobernantes españoles a establecer la figura del Oficial eventual; ello fue bien porque se convencieran de su utilidad -bien acreditada en varios ejércitos durante las recién concluidas campañas europeas-, bien porque simplemente imitasen los usos franceses -achaque este tan habitual entre nuestra clase política, y más entonces en que estaba deslumbrada por la victoria gala sobre Alemania-. Parece ser que la idea partió del artículo *Un estudio sobre cuadros de clases de tropa y Oficialidad de complemento*, publicado en 1918 por el capitán Carlos García Nieto en el *Memorial de Infantería*.

La Ley de Bases de 29 de junio de 1918 creó la figura del Oficial de Complemento, sobre el precedente de los Oficiales de la Escala de Reserva Gratuita establecida por la Ley de 29 de junio de 1911, como una opción para los universitarios que realizasen el servicio militar obligatorio. Del éxito de

la iniciativa dicen bien su utilización durante los últimos años de las campañas marroquíes, y el hecho de que el propio Rey Don Alfonso XIII dispusiese que en su Guardia Real hubiese en adelante una plaza de alférez de Complemento-uno de ellos sería José Antonio Primo de Rivera, alférez de Húsares. En 1931 existían 2.202 Oficiales de complemento.

La Segunda República redujo el nivel de exigencias académicas en el acceso a las Escalas de Complemento, logrando formar durante su corta existencia no menos de 3.900 Oficiales más. En total, en 1936 se contaban unos 6.100 capitanes, tenientes y alféreces de complemento.

GUERRA CIVIL ESPAÑOLA

Durante la guerra civil de 1936-1939, la división de las Fuerzas Armadas entre los territorios *nacional* y *republicano*, y la creciente movilización de la ciudadanía en ambos, dejó muy pronto de manifiesto la escasez de oficiales subalternos. El Alzamiento de 1936 dividió a un ejército español que poseía 13 divisiones. Muy pronto sus dos partes enfrentadas crecieron hasta 45, encarándose en primera línea en el momento álgido medio millón de hombres por cada bando. Las eufóricas y heterogéneas columnas milicianas, *cuasi civiles*, de los primeros tiempos de la contienda, pasaron a ser verdaderos cuerpos de ejército. A la necesidad cuantitativa se unía la cualitativa para vertebrar los escalones elementales de las unidades. Se crearon cursos breves, más prácticos que teóricos, para habilitar combatientes con aptitudes para el mando. Estudiantes universitarios, al menos con el título de bachiller, constituirían la cantera de los *alféreces provisionales*, y los *tenientes en campaña* en su fuerza enemiga. Los mandos subalternos eran un recurso escaso, que sufría bajas en la mayor proporción. En algún caso, como en la Armada, fueron objeto de singular ensañamiento revolucionario al comienzo del conflicto. Muchos oficiales resultaban habilitados para empleos superiores, en un proceso paralelo a lo que ocurrió en la Guerra de Secesión americana. A necesidades urgentes, rápidas soluciones.

Por parte de las Milicias nacionales se intentó enseguida formar una Oficialidad provisional; funcionaron dos centros de formación a cargo de la Falange, en Sevilla (La Jarilla) y en Salamanca (Pedro Llén), que

graduaron un centenar de oficiales. La Comunión Tradicionalista carlista intentó hacer lo propio en Toledo, pero con poco éxito. En total, alcanzaron el grado de alférez (el equivalente *jefe de falange*, unidad tipo sección) por méritos en campaña, 1.004 oficiales, el 3'4% de los miembros de las milicias. El decreto del 20 de diciembre de 1936 militarizó a todas las Milicias, y dispersó en toda clase de unidades a estos oficiales.

En el bando nacional, la centralización, uno de los factores de la victoria en la guerra, se produjo en este campo el 25 de marzo de 1937, a cargo del general Luis Orgaz Yoldi, que durante dos años mandó el organismo denominado *MIR* (Movilización, Instrucción y Recuperación), inyectando un espíritu extraordinario en su heterogéneo sistema. El general Orgaz, pese a recibir el mando del Ejército de Levante en 1938, ya no se quitó del uniforme en toda su vida el parche negro con la estrella de seis puntas propio de los *alféreces provisionales*.

Para alcanzar el grado de alférez provisional se requería estar presente en filas, un título académico al menos de bachiller, entre 20 y 30 años de edad (aquí habrá muchas excepciones), y cierta prestancia física. Ascendían a alférez provisional automáticamente los brigadas con un al menos dos años de sargento. La duración de los cursos era de un mínimo de quince días y un máximo de mes y medio. Se formaron varias escuelas en Vitoria, Palencia, Luarca, Sevilla, Marruecos, Canarias y Baleares, a las que se destinaron tres oficiales por escuela como profesores. Solían ser retirados, convalecientes o mutilados, y suplieron con inmenso entusiasmo toda carencia material. Tomamos del mejor estudio realizado hasta ahora -por no decir el definitivo-, *Alféreces Provisionales* (Madrid, 1976), debido a José María Gárate Córdoba, las siguientes cifras de Oficiales provisionales del Ejército:

**Primera etapa: 1936-principios de 1937
(20 cursos a una media de 257 aspirantes)**

Arma o Cuerpo	Oficiales Promovidos
Infantería	3.932
Caballería	220
Artillería	608
Ingenieros	30
Intendencia	5
TOTAL	5.132

En una segunda etapa se mejoró el sistema, al establecerse un mínimo de veinticuatro días lectivos y un máximo dos meses, en régimen de Academia Militar (disciplina férrea, internado, más profesores), dirigidos por un coronel, y con especialización por armas. Una nueva escuela sita en Valladolid graduaba Oficiales auxiliares de Estado Mayor, con grado de teniente. Igualmente salían promovidos a teniente los licenciados, ingenieros o arquitectos de algunos cuerpos facultativos. La edad se aumentaba hasta los cuarenta años, en los servicios no directamente combatientes. Se graduaron en esta etapa 23.933 Oficiales, de ellos 13 marroquíes y varios extranjeros -muy restrictivamente, y sólo en la Legión, en la que había muchos centroeuropeos y rusos blancos que habían sido oficiales en la Primera Guerra Mundial o en la guerra civil rusa-.

Segunda etapa: 1937-1939

Arma o Cuerpo	Oficiales Promovidos
Infantería	18.248
Caballería	87
Artillería	970
Ingenieros	970
Estado Mayor	417
Intendencia	501
Intervención	42
Orden Público	967
Trabajadores	509
Defensa Química	209
TOTAL	23.933

Estos alféreces provisionales mandaban normalmente una sección (33 hombres, a veces 50), pero en muchos casos, con ese empleo o el de teniente mandaban toda una compañía. Hemos conocido tres casos, que no son únicos -Ron, Porto Anido, De la Riva- en los que un alférez provisional de ¡diecisiete! años mandaba sobre 150 hombres, curtidos combatientes que podían doblar en edad al que obedecían sin rechistar y que cargaba contra el enemigo diez pasos por delante. Es claro por qué tantas veces se hacía realidad el popular dicho *Alférez provisional, cadáver efectivo*.

De todos ellos, algo menos de un tercio -9.250- llegaron a ser tenientes, y unos 500 alcanzaron el grado de capitán provisional tras seguir el correspondiente curso en Toledo: no pocos mandaron batallón.

La Armada no podía crecer en la misma proporción que las masas de infantería, y el número de buques que quedaron en manos de los nacionales en julio de 1936 fue exiguo. Pero la falta de mandos fue acuciante, dado lo cruento de los primeros días de guerra sobre la oficialidad. El recurso natural de la Armada era la Reserva Naval, esto es, los marinos mercantes -capitanes y pilotos-, dados sus útiles conocimientos profesionales en el puente; también los ingenieros navales y los alumnos de esta carrera sirvieron en máquinas. Así, bastaron seis cursos durante toda la campaña para formar y graduar a los oficiales provisionales de la Armada Nacional, aunque hay que tener en cuenta que sin curso alguno se concedió el empleo de Oficial en el Cuerpo de Ingenieros navales, en el de Máquinas, y en otros facultativos. En general, la Infantería de Marina funcionó como el Ejército, y así la Armada aprovechó también las titulaciones civiles.

Armada

Cuerpo	Promovidos
Cuerpo General	4
Infantería de Marina	68
Intendencia	47
TOTAL	137

En cuanto a la Aviación nacional -embrión del Ejército del Aire, durante toda la guerra se establecieron escuelas especiales de Aviación en Tablada y El Coper (Sevilla), Cáceres, Badajoz y Jerez. Se cursaban dos niveles: piloto elemental y piloto de guerra. En Tablada y en Agoncillo (La Rioja) se formaron tripulantes de ametrallador, bombardeo y observador. Combustibles y Servicios se cursaba en general en Salamanca. Además, setenta y siete pilotos se formaron con los italianos y cuarenta y uno con los alemanes. El resto aprendió a volar con profesores pilotos, a razón de uno por cada cinco alumnos. Éstos debían ser solteros (atendiendo a la peligrosidad), de 19 a 25 años (atendiendo a los mejores reflejos), perfecta condición física y titulación académica o aérea. A los seis meses de servicio de vuelo ascendían a teniente; y veinticuatro de ellos alcanzaron el grado de capitán.

Aviación

Especialidad	Promovidos
Pilotos	551
Tripulantes	331
Servicios de Aeródromo	234
Intendencia	
TOTAL	1.551

De los casi 32.000 Oficiales provisionales y eventuales promovidos en los tres Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, en el bando nacional, 9.572 pasaron a ser profesionales al acabar la guerra. A ellos debemos unir, como mandos eventuales, a los 24.335 sargentos provisionales. Del excelente rendimiento en campaña de estos oficiales, baste decir que pudieron morir en acción de guerra hasta un 11% de todos ellos -no menos de 3.000 caídos-. Y que al menos quince de ellos ganaron la más alta condecoración militar, que es la Cruz Laureada de San Fernando -entre ellos el que es hoy único superviviente, el entonces capitán Adolfo Esteban Ascensión-, y que esos quince héroes representan el 21,4% del total de las 71 laureadas concedidas. Otros 363 Oficiales provisionales obtuvieron la Medalla Militar individual -y varios de ellos viven aún-. Y además, si contamos a los de la precedente Escala de Complemento, decenas de Cruces de María Cristina; 6 Cruces de Guerra con Palmas; 1.270 Cruces de Guerra; 6 Cruces de Hierro (Alemania); 1.730 Cruces del Mérito Militar con distintivo rojo; 2.057 Medallas de Campaña; y una ingente cantidad de Cruces del Mérito Militar y Naval con distintivo rojo. Las reiteradas alusiones laudatorias que de ellos hizo el Generalísimo -indudablemente un experto militar- en varios momentos de su vida son buen testimonio del valor de esos méritos y servicios.

En el bando republicano, las circunstancias fueron muy semejantes a las del Ejército nacional, pero el peso de las Milicias políticas fue mayor. El Ejército de la Segunda República fue disuelto y sustituido por otro de corte revolucionario. Se suprimieron los empleos de brigada, subteniente y alférez, para dejar solamente los de sargento y teniente; y a este grado se ascendió a toda la suboficialidad profesional. Pasaron a sargentos la mayoría de los cabos. El deseo de alcanzar un mando militar unificado no tendrá tanto éxito como en el bando enemigo. La Inspección General de Escuelas Militares será paralela al *MIR* ya citado, y proporcionará la mayoría de los denominados

tenientes en campaña -pero esta figura se vio oscurecida por la de los comisarios políticos, por otra parte mucho menos gloriosa-.

Aparecieron numerosas escuelas de milicias, a destacar la del *Quinto Regimiento*, la gran unidad de combate del Partido Comunista Español, y en ella se formaron muchos hombres con un alto grado de disciplina. La Generalitat catalana tuvo una Escuela Popular de Instructores de Guerra. La CNT-FAI anarquista tuvo la Escuela Popular de Barcelona. Había otra Escuela Militar Antifascista en Valencia, una del Comisariado Político en Jaén y la Academia Militar de Euskadi. La dispersión política se sumó a la de los dos nacionalismos principales, con consecuencias muy negativas.

El Ministerio de la Guerra intentó unificar toda la formación ya en noviembre de 1936, estableciendo las Escuelas Populares de Guerra en la Zona Norte. Estaba previsto que los *tenientes en campaña* acabarían siendo integrados en los ejércitos como profesionales, aunque el resultado adverso de la guerra hizo inútil la medida (entre los nacionales, el nombre mismo siempre mantuvo su *provisionalidad*, aunque tras la guerra, y a través de las *academias de transformación*, casi un tercio se quedaron en filas). Los cursos republicanos duraron más, aunque las exigencias académicas fueron más ligeras: un examen-entrevista las suplía. Hubo cursos para capitanes en campaña y hasta para mayores (comandantes), aunque los ascensos sin cursos fueron muy numerosos. Si bien salieron líderes de milicias muy aptos, el que semianalfabetos llegasen a mandar cuerpos de ejército no proporcionó la mejor calidad estratégica ni táctica, y desalentó a los militares profesionales republicanos. Hubo cursos para Estado Mayor, tres en Valencia y tres en Barcelona, para 198 oficiales. El balance de las Escuelas Populares de Guerra nos da un resultado de 11.358 *tenientes en campaña*, a los que hay que sumar unos 10.000 oficiales de Milicias y otros 15.000 oficiales formados dentro de las grandes unidades. Lo que nos da una suma de más de 36.000 oficiales eventuales en el Ejército Popular.

En la Marina republicana se promovió a 56 alféreces de navío en dos cursos de cinco meses; a los seis meses de mar ascendieron a *tenientes de navío*. Otros 59 *tenientes en campaña* salieron de Cartagena para la Infantería de Marina. En la Aviación roja se formaron casi cuatro veces más pilotos que entre los nacionales: cerca de 2000. De ellos, 200 en Francia y 600

en Rusia. A varios de ellos les sorprendió en fin de la guerra en Rusia, sin que llegaran a combatir hasta el inicio de la II Guerra Mundial.

En cuanto a los resultados obtenidos en campaña, no dejaron de ser relevantes, ya que permitieron al bando republicano alargar la duración de la guerra mediante una tenaz resistencia. En zona republicana la condecoración al valor heroico fue la denominada Placa Laureada de Madrid, que no se concedió a ninguno de estos oficiales; pero veintitrés de ellos alcanzaron la Medalla del Valor -que equivaldría a la Medalla Militar-, o sea el 9=6% de todas las concedidas; y otras 1.000 Medallas de la Libertad, premio al mérito en combate.

El estudio comparativo se sintetiza así, teniendo en cuenta que el curso de la guerra, con más bajas entre los que resultaban derrotados y pasos de bando a favor de los nacionales, compensó con creces la diferencia numérica en la figura de la Oficialidad *improvisada* o eventual.

	Ejército	Marina	Aviación	Total
Ejércitos Nacionales	29.065	137	1.151	30.353
Ejércitos Republicanos	36.358	105	2.000	38.463

1940-2003

Durante la campaña de Rusia (1941-1944), y encuadrados en la llamada *División Azul*, los antiguos oficiales provisionales presentes obtuvieron seis Cruces de Hierro, máximo premio germano al valor heroico. Y, además, gran cantidad de Cruces de Guerra y Cruces del Mérito Militar con distintivo rojo.

Tras la conclusión de la Guerra Civil de 1936-1939 se inició una nueva época para la oficialidad eventual, época caracterizada por una mayor presencia en ella de los universitarios españoles. Hay una cierta confusión terminológica y cronológica para una serie de fases en la provisión de Oficiales temporales que englobamos este amplio periodo de 1940 a 2003. Hay que distinguir la MU (Milicia Universitaria), la IPS (Instrucción Premilitar Superior), la IMEC, el SEFOCUMA, y los Militares de Complemento -y las instituciones hermanas y paralelas de la Armada y del

Aire-. *Milicias Universitarias* es a la vez un tipo genérico, que al específico del Ejército de Tierra englobaría la MNU (Milicia Naval Universitaria) y la MAU (Milicia Aérea Universitaria). La Escala de Complemento es una fórmula más duradera para la integración de esos Oficiales, en la que serán tenientes, capitanes y comandantes -o sus equivalente navales-, y no debe llevarnos a confusión con el uso más genérico del término *complemento*.

Acabada la Guerra la desmovilización no fue total, ya que coincidió con las amenazas de la Segunda Guerra Mundial y el maquis: la mala experiencia de la improvisación aconsejó prever y se hizo con la Ley de 2 de julio de 1940, basada en un acuerdo entre el Ministerio del Ejército y el Ministerio de Educación Nacional, que permitió a los estudiantes universitarios realizar su servicio militar obligatorio como Oficiales y Suboficiales, sin interrumpir sus estudios, y que estableció una correspondencia carrera-arma para aprovechar los estudios técnicos. La experiencia de esta denominada Milicia Universitaria -perfeccionada con la creación de la IPS el 22 de febrero de 1941-, duró treinta años y fue extraordinariamente positiva, ya que permitió a las elites profesionales conocer el modo de ser y de sentir de las Fuerzas Armadas, y a éstas enriquecerse con las aportaciones del pensamiento civil y los conocimientos técnicos de al menos 320.000 universitarios.

La formación, que comienza en el verano de 1942, se realizaba en dos cursos, el primero con una fase básicamente teórica, de noviembre a marzo, contenidos comunes y calendario compatible con los estudios; y otra fase en unidades especiales de IPS, tres meses de verano, en régimen de campamento. Salían luego promovidos a sargentos de cada Arma. Durante el segundo curso, una fase en paralelo a la del primer curso, pero específica del Arma, y otra fase también paralela a la del primer curso, que proporcionaba el empleo de alférez. No pocos tenían que repetir, y sólo se podía repetir una vez. Las prácticas se realizaban ya al terminar la carrera civil. Los que no terminaban todo el proceso salían como sargentos. Acabado el periodo de formación que coincidía con el servicio militar obligatorio, los aprobados pasaban a escalafonarse en las Escalas de Complemento, reserva de mandos para el caso de movilización. Desde 1949 a 1950 se graduaron como alféreces 13.000 universitarios, cifra muy por encima de las necesidades reales. A partir de 1952 se modificó el sistema a favor de la formación de los sargentos: sólo la mitad mejor calificada de los alumnos del

primer curso serán promovida a alférez. En 1964 se fijó la cifra de 6.000 plazas anuales de IPS.

La Armada creó la Milicia Naval Universitaria (MNU) en 1944; de ella salieron 28 promociones y unos 2.700 Oficiales, formados en San Fernando (Cádiz) y en la Escuela Naval Militar de Marín (Pontevedra).

El Ejército del Aire contó desde 1947 con la Milicia Aérea Universitaria (MAU), que en sus 22 promociones produjo 4.732 alféreces.

El Decreto 3018, de 2 de diciembre de 1971 -basado en las reformas de la ley del servicio militar de 27 de julio de 1968, y de la enseñanza universitaria mediante la ley de 4 de agosto de 1970-, causó el paso de la IPS a la nueva IMEC (Instrucción Militar para la Formación de Oficiales y Suboficiales de Complemento). Los campamentos fueron los de El Robledo (Segovia), Montejaque (Málaga), Castillejos (Tarragona), Toro (Zamora), Los Rodeos (Tenerife), La Forestal (Cádiz), y el más famoso de todos, el de Monte la Reina (Zamora), donde nació el himno oficioso titulado *Margarita se llama mi amor*. La Armada formó sus cuadros en San Fernando (Cádiz) y Marín (Pontevedra). El Ejército del Aire lo hizo en Villafría (Burgos), Armilla (Granada) y Villanubla (Valladolid). La IMEC ya partía de los distintos CIR (Centro de Instrucción de Reclutas).

La calificación positiva por los jefes de la unidad tras las prácticas finales, normalmente cuatro meses, otorgaba la condición de alférez o sargento de complemento. Cualquier no superación retornaba a la situación militar previa, aunque se reconocía el tiempo con respecto al Servicio Militar Obligatorio. Más tarde, los aspirantes fueron separados desde el inicio en su orientación para los empleos de alférez o sargento, e cifras iguales por mitad. En los años 80, se convocaban una media de 3.280 plazas anuales. Se requería haber aprobado los dos primeros cursos de una carrera civil, salvo los sargentos ATS, licenciados sanitarios y alguna FP superior. Edad entre 18 y 29 años.

En la Armada, la IMEC-AR era similar, pero una formación algo más larga en la Escuela Naval Militar y en San Fernando: un compromiso de dieciocho meses, que coincidían con el servicio militar obligatorio en este ejército; pero luego eran automáticamente promovidos a alférez de navío o teniente del Cuerpo respectivo, en el caso de los oficiales. En sus filas se

contaban además los marinos mercantes, encuadrados dentro de la Reserva Naval. El Ejército del Aire contaba con la IMEC-EA, en quince meses, para titulados o en el último año de la carrera, no había opción al grado de sargento, y los cursos se impartían en el Ala 78 (Granada).

La Escala de Complemento era, además de una situación de reserva militar obligatoria, un sistema para que todos los anteriores oficiales y suboficiales pudiesen permanecer en filas cubriendo vacantes. Eran años de servicio prorrogables, con opción a permanencia. Los suboficiales podían llegar a brigada, y los oficiales a comandante o capitán de corbeta. Y del prestigio de que gozaron estos mandos en los ámbitos civil y militar da cabal idea el recuerdo que tenemos de haber visto en un acto público ante el propio Jefe del Estado, a todo un ministro de Industria -Gregorio López Bravo, que luego lo fue de Asuntos Exteriores- vistiendo con orgullo y respeto el uniforme de comandante... de Infantería de Marina, de esta Escala de Complemento, entre sus demás compañeros del Gobierno.

Uno de estos mandos, el comandante Cañete Páez, profesor de la Academia de Infantería de Toledo, realizó una recopilación de todas las recompensas recibidas por los Oficiales de complemento de la Milicia Universitaria en acción de guerra, que resulta abrumadora: 6 Cruces Laureadas de San Fernando y 51 Medallas Militares individuales.

Y sin pretensión de ser exhaustivos recordaremos a los siguientes Oficiales eventuales caídos: en la lucha contra el maquis comunista, el alférez de cazadores Miguel de la Mano Ruiz, muerto en acción en 1944. En la Guerra del Ifni (1957) cayeron el sargento de complemento Serrano Leite, el alférez Rojas Navarrete y el teniente de complemento Cristos Astray. Declarados como fallecidos en acto de servicio murieron: en 1948, los aspirantes Serrano Montero, Alcalá Gallardo, Cabezas Sánchez y Vaca González; en 1949, el sargento Merino; en 1953, los alféreces Bascones Alonso y Sánchez Barranco (ambos en accidente de aviación); en 1956, los alféreces Moisés Pallarés y Santiago Arizón; y en 1984 el aspirante Gómez Granado. Entre los asesinados por la ETA, recordamos como procedentes de la Milicia Universitaria al catedrático Francisco Tomás y Valiente (1996), al coronel de Intervención Leopoldo García del Campo (1997), y al magistrado Rafael Martínez Emperador (1997). Probablemente no son los únicos.

La Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, declaró a extinguir las Escalas de Complemento -aunque jurídicamente seguirán existiendo mientras esté en edad militar uno solo de sus Oficiales o Suboficiales-. Se creó por entonces el SEFOCUMA (Servicio de Formación de Cuadros de Mando), que ha durado desde 1991 a 2001. Se formaban, para el Ejército de Tierra, en el cuartel Alférez Rojas de Rabasa (Alicante), para la Armada en la Escuela Naval Militar, y para el Aire en Villafraía (Burgos). Con un máximo de edad de 25 años, eran tres meses soldado-alumno, y seis meses alférez. Esta duración respondía a los nueve meses del último periodo del Servicio Militar Obligatorio, tras el cual quedaban en situación de reserva obligatoria durante tres años más al menos. En rigor, su legislación, como la del mismo servicio obligatorio, no está derogada, más bien suspendida, y podría ser reactivada en caso de declaración de guerra.

El fin del Servicio Militar Obligatorio en el año 2003 supuso el fin de esta Oficialidad eventual, cuyas raíces eran casi medievales, aunque su configuración moderna arrancase del año 1918. ¿Y qué es lo que nos ha quedado de todo este riquísimo acervo? Pues, aparte de todos aquellos servicios a los ejércitos, ya pretéritos, y de todo un mundo de recuerdos y nostalgias muy respetables, que forman una parte importante de la trayectoria personal de tantos españoles, resulta que actualmente existen miles de Oficiales y Suboficiales de las Escalas de Complemento de los tres Ejércitos, declaradas a extinguir pero legalmente vigentes, que tras haber aportado sus servicios y conocimientos a las Fuerzas Armadas, conservan en su sentir y en su pensar una especialísimo vínculo emotivo, y una excelente disposición hacia las Fuerzas Armadas. Y muchos de ellos aún permanecen en edad apta para ser movilizados, en su caso.

LA RESERVA MILITAR VOLUNTARIA: PRESENTE Y FUTURO

El documento titulado *NATO Framework Policy on Reserves* MC 441/1 indica en su punto primero:

“The Reserves are forces composed of various mobilisable categories of personnel who are not normally employed on full-time military service. Personnel

may be voluntary, Ex-Regular, or Conscript. They may be assigned to organised units or serve as individuals supporting Regulars units."

De tal modo que las reservas las constituyen todos aquellos militares en potencia o en acto que no sirven en filas a tiempo completo. Dentro de esta amplia categoría hay que distinguir una Reserva Temporal o forzosa, que alcanza en general a todo militar al licenciarse o retirarse, durante el tiempo que haya servido y un máximo de cinco años. A nosotros nos interesa la otra modalidad, la del servicio discontinuo consecuencia de la disposición de las FAS de personal de origen civil de muy diversos perfiles profesionales.

Un estudio comparado de las reservas militares en otros países europeos de la OTAN merecerá un tratamiento específico. Nos conformamos con indicar que el compromiso de las FAS aliadas en contar, en sus respectivos programas de reservismo discontinuo, con unos recursos que alcancen la cifra del 50% de la totalidad de los efectivos en presente. Sería el techo numérico de un programa, que no centra en la prisa el objetivo de alcanzarlo.

Desde diciembre de 2003, está en vigor un programa para proveer reservistas temporales según las necesidades presentes o futuras de las FAS. Se trata de una fórmula que en diversas variantes está presente en los diversos ejércitos de Occidente. No se trata de un "cuerpo", al estilo de la Guardia Nacional de EEUU, si no de un sistema de cobertura de necesidades, disperso para todos los cuerpos y armas, dentro del cual el reservista regula su compromiso, que puede ser desde un mes al año, escogiendo fechas, a la total disponibilidad. El abanico de edad es amplio, en primera convocatoria de 18 a 58 años. Más tarde se ha señalado la edad de retiro del personal permanente de igual grado. Igualmente, se suprimió el límite inicial de cinco compromisos, que son de tres años, lo que daba 15 años. El RV es, en cuanto activado, militar de pleno derecho y obligación, como un profesional de igual empleo, y no activado, un civil que conserva derecho al uniforme en ocasiones solemnes militares o sociales. Un poco como el militar profesional recién retirado, quienes están forzosamente unos años en la Reserva.

Las plazas pueden ser de tropa, requiriendo un mínimo de graduado en ESO o equivalente, de sargento, bachiller o FP superior, y de alférez, mínimo diplomado universitario. Si se ha tenido empleo superior en

filas, cabo o cabo 1º en el servicio militar, teniente o capitán de complemento, éste se “recupera”. Pero no determina el ejército o arma en el que se ha servido, ni es imprescindible haber pasado por el servicio. Puntúan la experiencia militar, la laboral y los estudios. Lo determinante aquí es el perfil personal, académico y laboral del RV, que realiza una especie de concurso de méritos para las plazas de su preferencia, siendo asignado a una Armada y Aire las han ofrecido con gran detalle, mientras el ET ha sido hasta ahora más generalista, sacando algunas ofertas más imprecisas, “sin determinar”. También el ET ha querido que no se adscribieran a las armas o cuerpos tradicionales, lo que redundará en la fluidez del reservista entre unidades, pero desalentó en gran medida la vinculación sentimental de los RV con los cuerpos en los que han servido en el pasado en su caso. La colaboración con las asociaciones de ex militares, como señala el comandante Melero en un informe sobre la RV del ET, se vería optimizada si se cambiase esta política, al menos en los casos de experiencia militar previa, vinculando al RV al cuerpo o arma de procedencia. Quizá el éxito de la RV de tropa, que es la que presenta plazas no cubiertas, dependa de cierto tacto en este punto. Nos consta que los RV que han hecho su formación básica en la Escuela de Montaña de Jaca y en la Legión, han sido tratados con un grado de integración mucho más alto que en otras unidades.

En todo caso, se procura complacer la cercanía geográfica del domicilio. La formación se realiza en dos fases de quince días. La Formación Básica puede ser en Camposoto (Cádiz), Marín, o Torrejón, según el ejército, pero la Formación Específica será ya en el destino asignado. Caso de no ser activado se esperan cursos de una semana al año. Se pregunta sobre la disponibilidad para misiones en el extranjero, que se valora particularmente, y las plazas son básicamente logísticas, aunque las hay operativas, como zapadores paracaidistas o policía naval. Los más necesarios quizá sean los sanitarios. Ya se ha activado seis reservistas activados en Indonesia, con motivo del reciente maremoto.

Hasta la fecha, a falta de datos oficiales, han salido en tres convocatorias semestrales 3821 plazas, siendo cubiertas algo más de dos tercios. Esto no indica un número escaso de candidatos, sin otra publicidad que el “boca a boca”, resultaron 5557 solicitantes aptos, si no que la concreción de los destinos hace que siendo unos muy competidos, otros resulten desiertos. Este año saldrán 4000 plazas con el objetivo de alcanzar los 5000 RV reales al final del 2005, de modo que vaya creciendo

gradualmente como gran fichero de recursos sin costes pasivos del Ministerio de Defensa. El modelo británico indica un horizonte que puede llegar al 50% de los efectivos permanentes de las FAS. Los empleos de alférez y sargento no responden al porcentaje natural de la pirámide jerárquica, si no a uno mucho mayor atendiendo a los perfiles demandados de facultades académicas o técnicas.

Un ejemplo de convocatoria semestral, la de mayo 2004:

	oficiales	suboficiales	tropa
Tierra	208	344	772
Mar	59	118	246
Aire	42	83	182
Cuerpos Comunes	160	-	-
total	461	545	1200

Lo que nos daba en la oferta una ratio de 1/5 alférez y 1/4 sargento del total. Las empresas están obligadas a reservar el trabajo y los derechos al reservista activado, en palabras del jefe del programa, general Asensio, de ellas depende el éxito de la figura. El funcionario queda en “servicios especiales”, puntuará para oposiciones y concursos de empleo público. Es pronto para constatar la eficacia de este aliciente, dado lo descentralizado de nuestra administración municipal y autonómica¹.

¹ Pregunta en Comisión de Defensa celebrada el martes, 20 de diciembre de 2005 Sesión núm. 19. Respuesta del Subsecretario de Defensa, D. Justo Zambrana; “Rondamos los 3500 reservistas”. Los datos que ofreció están levemente corregidos en el estadillo que nos ofrece la Oficina General del Reservista en enero 2006.

ASPIRANTES Y RV POR EJÉRCITOS, EMPLEOS Y SITUACIÓN

CÓDIGO	EJERCITO	EMPLEO	RS ²	RX ³	RV ⁴	TOTAL	TOTAL
5	E. TIERRA	OFICIALES	218	209	224	651	2061
		S/OF	211	317	325	853	
		TROPA	96	190	271	557	
6	ARMADA	OFICIALES	50	53	99	202	629
		S/OF	40	86	107	233	
		TROPA	20	69	105	194	
7	E. AIRE	OFICIALES	59	22	45	126	461
		S/OF	84	24	73	181	
		TROPA	37	37	80	154	
4	C. COMUNES	OFICIALES	18	100	191	309	309
						TOTAL	3.460

Fuente: Elaboración propia con datos de la Revista Española de Defensa, diciembre de 2005

Los reservistas son hombres en un 75% y mujeres el 25%. Esta elevada cifra relativa, que supera a la de los diversos cuerpos profesionales, que en España oscila entre el 11 y el 15%, la segunda del mundo entre las naciones sin servicio obligatorio después de EEUU, responde a la flexibilidad de la fórmula RV, muy compatible con la vida familiar, a la laxitud de las pruebas físicas, y al acento en las especialidades profesionales sobre un modelo más "operativo". Bastantes de las reservistas son hijas o esposas de militares.

Por estudios el modelo también refleja la fórmula "continental", fundada en especialidades, en contraste con el anglosajón, que puede constituir "cuerpo". La elevada cualificación se refleja en que el 33% están licenciados, el 17% diplomados, y tiene el bachillerato el 20%.

Por edades, el 40% tiene de 31 a 39 años, el 27% menos de 30, y otros tantos entre 40 y 50. Un 5% supera los 50.

² RS: aspirante a RV que no ha entrado en ningún centro de formación

³ RX: aspirante a RV que se encuentra realizando algún tipo de instrucción, básica o específica

⁴ RV: RV publicado en el BOD

Se prevé un 24% de bajas al concluir el primer ciclo trianual de entre los aprobados iniciales. Las causas son muy variadas, y no todas negativas; la RV está siendo utilizada como medio de acercamiento a las FAS y cauce para que algunos de sus miembros más jóvenes pasen a los cuerpos permanentes. Se trata de una utilidad marginal, pero no despreciable, con respecto a los fines para los que se ha diseñado. En todo caso la clave del éxito de la empresa está en la motivación.

La lentitud habida inicialmente en las activaciones, y el error con el que se alistaron candidatos en paro pensando en prolongados servicios, puede haber llevado al desaliento a algún RV. Los eternos problemas presupuestarios deben sortearse, modificando quizá la rigidez de la activación, a favor de cursos, formación a distancia, servicios más puntuales vinculados a las delegaciones de defensa; captación, CIMIC, etc. Algunos de los cuales ya se han desarrollado tímidamente. Esta cierta desburocratización podría eximir al Ministerio de Defensa de la prestación salarial en muchos casos, bastando las dietas compensatorias. Un modelo de ascensos paralelo al del resto de ejércitos de países aliados, y paralelo a su vez con la trayectoria académica y laboral del RV, además de, y principalmente, la disponibilidad y superación de cursos, haría más realista la deseable retención de los elementos valiosos del programa, así como de selección natural y criba de reservistas. Algunas ventajas sociales, deportivas, etc., no deben ser descartadas no como medio de retribución indirecta, si no de integración normalizadora en la “familia militar”.

La satisfacción humana del reservista, así como la sensación de “sentirse útil” en y para las FAS, harán de ellos el mejor factor de reclutamiento de nuevos reservistas y jóvenes para las filas permanentes. Todo RV debe ser un agente de Cultura de la Defensa, de la que tan deficitaria está España, y un prescriptor en potencia de sus programas. Muchos RVs son profesores de secundaria y universidad, hay monitores deportivos y juveniles, periodistas, empresarios y profesionales. La Reserva Voluntaria ha de ser, -lo está siendo en la medida en que consideremos la escasez de publicidad y las cifras de los alistados a su valiosa base de datos, sin aprobar plaza e incluso no aptos en pruebas médicas-, un discreto movimiento civil a favor de la Cultura de la Defensa en España y sus FAS del siglo XXI.

7. Reservismo voluntario: un compromiso civil con la Defensa Nacional

José Ignacio Meléndez García

RESERVISMO VOLUNTARIO

La novedosa figura del Reservismo Voluntario en España, no es sólo un asunto actual de interés militar para abordar en éste relevante Congreso de Historia de la Defensa, también es de interés público y ciudadano por la gran acogida y respuesta en el resto de la sociedad. Generando esta nueva vía, de participación ciudadana en defensa de la Patria (artículo 30 de la Constitución), un loable entusiasmo altruista y expectativas en numerosos españoles de distintas edades que no pueden, ni deben, ser defraudadas por una inadecuada concepción, implantación y desarrollo de la misma en nuestros Ejércitos.

Para las Fuerzas Armadas españolas debe ser una figura clave, vital y estratégica para la Defensa presente, y sobre todo futura. No concebirse como una clasificación más, dentro del catálogo de Recursos Humanos. Se trata de una aportación esencial de efectivos complementarios, cualificados y numerosos (en varios niveles: oficiales, suboficiales, tropa y

marinería. alférez-sargento-soldado) de gran potencial, que si se saben aprovechar y desarrollar, dotará del personal motivado necesario que precisa el Ejército español del siglo XXI, corrigiendo esa grave deficiencia numérica de hombres

Que actualmente no puede garantizar minimamente con eficacia, sus vitales y trascendentales cometidos.

Su corta existencia temporal, permite que estemos a tiempo de diseñar entre todos un necesario proyecto de gran futuro desde sus inicios, detectar deficiencias de origen y sobrevenidas e incorporar mejoras. Una gran ocasión es la presentación del Anteproyecto de Ley de la Carrera Militar. Aunque en lo sucesivo debería seguirse auditando su puesta en marcha, atendiendo al grado de satisfacción de expectativas de los propios reservistas y las aportaciones de sus Asociaciones, para la adecuación permanente de esta legislación a la realidad social de un colectivo civil creciente, generoso y extraordinariamente motivado con la Defensa nacional.

En este contexto debe enmarcarse esta modesta comunicación de quien en mi caso, reúne diferentes condiciones y perspectivas, que quizá aporten una visión útil, polivalente y global al Reservismo:

- En primer lugar como aspirante a Reservista Voluntario, que pese a solicitar un destino operativo recientemente y superar las pruebas, no ha tenido todavía la fortuna de obtener plaza. Siguiendo por ello con especial interés y en primera persona, su reciente aparición y primeras convocatorias.
- Visión de ciudadano español civil todavía joven, interesado y estudioso de las materias de Seguridad y Defensa, entre las que se encuentra esta novedosa modalidad activa de compromiso popular con los intereses nacionales.
- Condición profesional de Director de Seguridad empresarial, y por tanto con conocimiento de las inmensas posibilidades del dinámico, puntero y estratégico sector español de la seguridad privada, segmento de la producción que tanto puede contribuir a la Defensa, como potencial cantera natural del Reservismo Voluntario (entre otras posibles aportaciones, más de 150.000 profesionales de

seguridad altamente cualificados, con sus distintas especialidades: directores de seguridad, vigilantes de seguridad, escoltas, vigilancia y transporte de explosivos, etc., de los que una parte significativa pudiera estar interesada y complementarse recíprocamente con las Fuerzas Armadas – fusión de conceptos “empresariales” y “militares” de la seguridad-).

- Así como también ser de utilidad el creciente número de empresas de seguridad como inserción laboral civil para los reservistas que consideraran esa opción, tras concluir su periodo de activación, materializando ese transvase bidireccional con las fórmulas más adecuadas para todas las partes implicadas, a través de convenios de colaboración.

Destacar en este punto dos de las funciones militares, hoy todavía secundarias, pero que se perfilan cada vez más como tendencia de futuro son: la contribución creciente a la seguridad ciudadana, y la prevención contra el terrorismo, que por su nueva dimensión global, obliga a nuevos planteamientos después del 11-S.

Ambas cuestiones afectan también a la seguridad privada y al desempeño profesional diario de su personal, cada vez más presente en espacios públicos de gran afluencia y por ello objetivos del terrorismo: RENFE, Metro de Madrid, aeropuertos, edificios singulares, centros comerciales... o actividades de especial riesgo, como la protección personal y escolta de personalidades amenazadas, que obliga a un continuo reciclaje y adiestramiento notable.

Seguridad Privada que por ley, está subordinada y es complementaria de la Seguridad Pública en estos y otros cometidos, prestando colaboración preventiva o de refuerzo que la seguridad ciudadana le requiere en cada caso, y que quizá también pudiera contribuir eficazmente a los objetivos propios de la Defensa nacional, a semejanza de como se articula con la Pública, a través del desarrollo del Reservismo, si ello fuera de interés.

- Y finalmente, también como profesional de la protección civil es natural intuir las grandes posibilidades que tendrían estos capacitados y arriesgados profesionales (bomberos, SAMUR,

personal en general de la protección civil), siempre a la vanguardia de la intervención en emergencias y catástrofes, si se logra su incorporación al seno de nuestros ejércitos a través del reservismo, ahora que la Milicia tiene o puede tener, asignadas nuevas misiones dentro y fuera de nuestras fronteras, además de las tradicionales (creación de unidades militares de emergencia, gestión civil de crisis, protección civil, defensa civil, cooperación internacional, pacificación y no proliferación, reconstrucción, ayuda humanitaria, actuación en catástrofes, incendios forestales, etc.), y asume los graves retos contemporáneos (riesgos NBQR entre otros).

Además la protección civil goza de un reconocimiento social considerable en nuestro país, porque se percibe nítidamente como un Servicio Público, lo que proporcionaría un valor añadido adicional digno de estimar.

También en éste caso, como en el supuesto de la Seguridad Privada, la complementariedad sería mutua y recíproca, porque la experiencia operativa castrense en catástrofes de diversa naturaleza se ha multiplicado sobre todo en los últimos tiempos, en su contacto internacional con países que por su ubicación y peculiaridades son más propicios a padecer estas situaciones de emergencia. Pudiéndose trasladar a los Servicios de Protección Civil de las distintas administraciones – estatal, autonómica y municipal – éste conocimiento directo, beneficiándose con ello los Servicios de Emergencia del ámbito civil.

Por otro lado y entrando más en consideraciones sobre nuestro Modelo, la elección del modelo actual de Profesionalización de los Ejércitos, sustituyendo al anterior de Servicio Militar Obligatorio, tras más de doscientos años de vigencia en España, ha precisado cambios tan sustanciales que todavía hoy es necesario dotar a nuestras Fuerzas Armadas del desarrollo normativo, nuevas figuras en su seno y adoptar otras medidas que permitan disponer del personal necesario en cada momento, según requieran las necesidades de la Defensa.

Consecuencias de la profesionalización son la externalización de ciertos cometidos, y la temporalidad, entre otras. Pero es ésta última la temporalidad, la que referiré aquí por afectar más directamente a una parte

significativa del personal, teniendo que cesar su actividad profesional bastante antes de lo que correspondería a un civil de edad similar.

Planteándose así incorporaciones temporales muy específicas, con la consiguiente necesidad posterior de solucionar su inserción laboral en la vida civil de nuevo, tratando de llegar a convenios sobre esta materia el Ministerio de Defensa, con determinadas asociaciones empresariales. Una situación reciente fue el caso de los Oficiales de Complemento y tropa afectada por estas medidas. Sin embargo y paradójicamente, no se consiguen alcanzar los objetivos previstos de Tropa y Marinería. También atribuido a la influencia que, sobre el reclutamiento tiene la negativa tasa de natalidad española.

En este contexto de implantación del modelo profesional para sus miembros (con el propósito expreso de lograr “más operatividad, flexibilidad, contingentes más reducidos y mejor dotados”) surge también en las Fuerzas Armadas españolas, la novedosa figura del Reservismo Voluntario. Con el objeto y vocación de materializar además, “ el derecho y deber de los españoles, de defender España “ –garantizado por el artículo 30 de la Constitución- posibilitando su incorporación voluntaria como refuerzo y compromiso de disponibilidad, cuando las circunstancias y razones de interés nacional lo requieran.

Este servicio se caracteriza por su condición temporal y voluntaria, puesto a disposición de cualquier español que reúna las sencillas condiciones generales para el acceso, recogidas en el artículo 5 del Real Decreto 1691 / 2.003 de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento y régimen de estos reservistas. Militares a tiempo parcial, que participan cuando se les convoca, durante un periodo de tiempo determinado.

Pudiendo acceder a plaza de oficial, suboficial o tropa, en función de los niveles educativos y títulos profesionales del solicitante, y su remuneración acorde cuando corresponde. La selección consta de la superación de un reconocimiento médico y ponderarse una baremación establecida. Una vez que los aspirantes a Reservistas superan la Formación Básica y Específica, adquieren la condición de Reservista Voluntario, condición que no es de empleo, porque continúa desactivado aunque disponible durante el tiempo comprometido como Reservista. No siendo

seguro que se le vaya a activar en breve al conseguir ese rol. Por otro lado, no existe tampoco obligación del Estado de activar.

Se pretende aprovechar también la experiencia laboral y personal previa del reservista. Facilitando la elección del Ejército de su preferencia, área de trabajo y labor por la que se opta, pudiendo dar la conformidad agregarse a misiones internacionales. Las plazas se convocan y publicitan cada año con sus características. Contemplándose unas garantías a la activación, de reserva del puesto de trabajo o plazo de estudios.

Básicamente son estos los grandes rasgos que caracterizan al Reservismo en España, aunque hay que reseñar que todavía se está gestando en este breve, pero intenso, recorrido inicial. Las escasas Promociones habidas hasta la fecha dan buena cuenta de ello: aportando entusiasmo y desprendimiento al serio compromiso que implica integrarse en la institución castrense, que tiene encomendada por la Constitución (Art. 8.1) la trascendente misión de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.

El reservismo (también a través del artículo 30.1. de la Carta Magna) que consagra “el derecho y el deber de todos los españoles de participar en la defensa de la Nación”, es la vía adecuada que posibilita y articula a cualquier español, el pleno ejercicio de este derecho.

Aunque sin percibir que vayan a ser activados en un plazo razonable, hay otros que incluso, ni siquiera han conseguido la asignación de plaza solicitada. Esta situación debe administrarse por Defensa con sutileza y acierto, porque las expectativas pueden no ser correspondidas en algunos casos perdiendo, si esa impresión se materializa, una ocasión única de encauzar la magnífica y multitudinaria respuesta que está teniendo el casi recién estrenado Reservismo entre numerosos hombres y mujeres de distinta edad, condición y procedencia (en la primera convocatoria se presentaron una media de cinco españoles, por cada plaza). Fuentes oficiales han mostrado su grata sorpresa por ello, desbordando sus propias previsiones iniciales, quizá con razón si se considera que la sociedad española contemporánea carece en general de “Conciencia de Defensa”, a diferencia de otros países más maduros y avanzados como la vecina Francia. Los ciudadanos franceses sostienen con esas sólidas convicciones, la

compatibilidad de una cohesionada y desarrollada estructura social, con la concepción moderna de su Estado y Ejército.

Por esa realidad social todavía distinta, entre otras consideraciones, no es válido transferir sin más un modelo, de una sociedad a otra. Han de considerarse las peculiaridades evolutivas y locales, tratando de implantar y desarrollar el modelo más adecuado en cada caso, sin desestimar las aportaciones puntuales que convengan.

También hay que señalar que hubo algunos reparos iniciales, e incluso contestación en los medios de comunicación a ésta figura a comienzos del 2004, por parte de los militares que tuvieron que abandonar contra su voluntad las Fuerzas Armadas en aquellas mismas fechas objetando, textualmente, ser un “*contrato por horas*”. Aunque con posterioridad contemplaron la posibilidad de solicitar casi todas las plazas reservistas ofertadas, para así seguir vinculados a su condición militar.

Y a mediados de ese mismo año se produce alguna queja por anomalías en el cobro de las prestaciones de desempleo correspondientes a los días de realización de la primera fase de formación. Estas cuestiones de la cotización tanto de prestación de desempleo, como de comunicación correcta a la empresa en la que se trabaja, de que el motivo de la ausencia es por este motivo y por un periodo concreto, están causando problemas que deberían ser solucionados por los organismos competentes, para no crear dificultades adicionales al reservista, y menos aún un perjuicio laboral económico o de cobertura social aseguradora, que pudiera deteriorar la imagen de esta encomiable figura, y produjera un indeseable efecto disuasorio.

Hay algunas cuestiones mejorables, que han percibido los primeros reservistas:

- * falta de información oficial suficiente, en el momento de recabar datos necesarios para considerar su formalización del compromiso: a qué se obligaban, la naturaleza de su estado civil o militar en cada momento (con sus evidentes repercusiones jurídicas, incluso penales), el mecanismo de activación –desactivación, la no disponibilidad sobrevenida en el potencial llamamiento, la insuficiente explicación sobre si se podía aceptar (o rehusar

separadamente) uno de los documentos presentados para la firma sobre el consentimiento o no, a participar en misiones en el extranjero (a principios de 2005 se produce el primer envío a la catástrofe de Indonesia de varios reservistas voluntarios, médicos y enfermeros, como apoyo a la asistencia sanitaria).

Estas situaciones han creado en algún momento tantas especulaciones entre los reservistas, que el propio Ministerio de Defensa ha tenido que divulgar Notas Informativas, desmintiendo creencias erróneas y generalizadas, aludiendo textualmente a *“Es por tanto falso que..., ...También es falso que.”*, refiriéndose a cuestiones concretas. Pero es que en esa primera fase, quizá por la estimación de que la respuesta sería más gradual y no tan numerosa no había, en los centros informativos oficiales, información documental suficiente ni completa : siendo la labor informativa verbal y remisión a foros de internet (no oficiales) de aspirantes o reservistas recientes. Dándose casos frecuentes de dudas, o incluso desconocimiento en algún caso, entre los propios profesionales que tenían precisamente asignada la labor de informar al público.

* Esa falta de información, se convierte en contraproducente y descortés ausencia de Comunicación, cuando no se le asigna plaza al reservista: no se notifica al interesado esta circunstancia por carta, si en la fecha señalada como disponible por el candidato, se incorporará finalmente. El contacto castrense sólo se produce si finalmente cuentan expresamente con él.

Afortunadamente para todos, Fuerzas Armadas y reservistas, en la actualidad hay más información y mejor comunicación, *aunque se debe mejorar y actualizar continuamente* para evitar ese relativo desconcierto de las primeras convocatorias.

Pudiendo recientemente constatar en persona el avance en éste sentido en la denominada Oficina del Reservista, el amable personal que la integra y la orientación que dispensan, aunque sigue sin editarse al menos la normativa reguladora para su divulgación, y también sería interesante disponer de algún pequeño manual con las cuestiones más corrientes aclaradas, que el diligente personal de la oficina se interesa por suplir con sus propios medios y extraordinaria voluntad.

Y también hoy hay más diversos medios para profundizar en estos temas, que aunque no sean oficiales, nacen de esa entusiasta respuesta ciudadana a la llamada del Reservismo. Acometiendo activamente valiosas y emprendedoras iniciativas en sus distintos ámbitos, en muy poco tiempo:

- publicación especializada en temática militar y reservismo: XXI Legio
- Asociación de Reservistas Españoles: ARES
- Diversas páginas de internet:
www.reservistas.org, www.reservista.com

Por su parte la Administración también avanza progresivamente en los perfiles que adquirirá el reservismo: nuevas convocatorias, normativa, nueva Ley de Tropa y Marinería aprobada el año pasado (con especial mención al denominado *reservismo de especial disponibilidad*), reciente puesta en marcha del distintivo propio por Orden Ministerial 60 / 2005, entre otras realidades.

- * otra constatación es la reticencia con la que no pocos militares profesionales acogen al Reservismo, objetando que es un agravio comparativo para su respectiva carrera el acceso directo a alférez por el hecho de estar en posesión de licenciatura o equivalente. Esto no tiene razón de ser, e implica también desconocimiento del Reservismo, su naturaleza y funciones.
- * un tema fácil de solventar si se desea, es que quien acude interesado a una oferta de estas plazas sin lograrlo, no sea necesario compulsar de nuevo toda la documentación y titulaciones en las siguientes nuevas solicitudes, quedando así registrada esa información en un solo acto para no causar molestias indeseadas, que pudieran generar desestimiento. Facilitar en definitiva toda la tramitación, para incentivar la presentación en posteriores convocatorias.
- * el reservismo, tal y como está concebido, es muy difícil compaginar con la empresa privada el trabajador por cuenta ajena resulta estar en desventaja, respecto al funcionario o autónomo. Aunque formalmente la ley ampare ese derecho, ello no le garantiza la continuidad en la empresa, o que le contraten, sabiendo que tiene como reservista más posibilidad de absentismo. Lo eficaz sería lograr acuerdos previos y amplios con las empresas y presentar la figura atractiva, en términos

de rentabilidad, desgravación y consideración social también en el resto de la sociedad, lo que además de solventar en buena medida estos inconvenientes, propiciaría aún más el reclutamiento.

ALGUNAS OTRAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Definir bien, defender y difundir la emergente y relevante figura del reservista voluntario, contribuye sin duda a:

- La concienciación civil de que la Nación y su defensa somos todos. Responsabilidad de todos: civiles y militares.
- Al conocimiento, y por tanto consideración mutua entre civiles y militares, y de todos los Reservistas entre sí durante la convivencia voluntaria, procedentes de todas las tierras de España.
- Compromiso activo de la población civil con la Defensa nacional, satisfacción vocacional del ciudadano no militar profesional, una vez desaparecida la anterior vía del servicio militar.

Además de las reflexiones expuestas, siempre con el ánimo constructivo de quien personalmente ha solicitado su incorporación voluntaria como reservista, me permito plantear aquí una propuesta de interés para muchos reservistas: que el reservismo voluntario evolucionara en el futuro como parte orgánica de nuestras Fuerzas Armadas, con su escala propia, como un cuerpo más en su seno. Con la adopción de su escala propia, se evitarían potenciales recelos y sobre todo colmaría muchas aspiraciones reservistas, caracterizadas por una marcada vocación castrense, constituyendo un aliciente adicional.

El reservismo voluntario en definitiva, correctamente implantado, a buen seguro dotará del personal motivado, cualificado y necesario, que precisa el Ejército español del siglo XXI.

8. Las Fuerzas Armadas y la Universidad

Sergio Sánchez Martínez

SALUTACIÓN

En primer lugar agradecerles mi comparecencia en esta casa, y con permiso del General Alonso Baquer, hacer mías sus palabras:

“Mis primeras palabras han de ser de expresión sincera del sentimiento que me embarga en el instante mismo en que se me ofrece la palabra en tan noble estancia.

Tomar, aquí y ahora, la palabra constituye un honor que nunca podrá ser borrado de mi memoria”.¹

¹ Miguel Alonso Baquer, “El Militar en la Sociedad Democrática”, en F. Sánchez Marín y J. A. Sánchez Martín (editores), *Humanismo y Milicia. Actas de las Primeras Jornadas Científicas. Universidad de Granada / Academia Especial Militar*, Ediciones Clásicas, Madrid, 1992, p. 1

INTRODUCCIÓN

La complejidad y extensión del tema a tratar requiere, sin llegar a la simplificación, realizar un breve resumen de las intenciones de la misma.

Las Fuerzas Armadas Españolas, durante toda la transición democrática y en especial tras el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, han sufrido una colosal transformación bidireccional, es decir tanto en su fuero interno como externo.

Hoy en día contamos con un Ejército capaz de representar orgullosamente a España en los organismos y misiones internacionales que abarca. Asimismo la progresiva profesionalización de Tropa y Marinería y el reconocimiento de la Carrera Militar tanto de oficiales, como de suboficiales y graduados universitarios, hacen que hoy en día se hayan sentado bases suficientes para que la sociedad pueda reconocerse en sus Fuerzas Armadas.

No obstante, en el seno de la comunidad universitaria, no hay precisamente una mirada puesta en materias de las que deberían ir de la mano, dada la coyuntura histórica en la que nos ha tocado existir, como por ejemplo una profundización exhaustiva de los estudios sobre la Defensa o análisis pormenorizados sobre las Fuerzas Armadas y la resolución pacífica de conflictos.

Sin un entendimiento mutuo será sumamente complicado alcanzar un futuro prometedor en campos comunes tales como la consecución de la paz y la seguridad internacional, así como el desarrollo de una “cultura de la defensa”, pues como Baltasar Gracián dijo y así reza en la placa de mármol que el Gobierno de Aragón regaló a la Universidad de Zaragoza con motivo del cuarto centenario de su creación:

*“¡Son las Universidades oficinas todas donde se labran
los mayores hombres de cada siglo, las columnas que
sustentan después los Reinos, de quienes se pueblan
los Consejos Reales y los Parlamentos supremos!”.*

Esta comunicación está dirigida a la puesta en conocimiento de aquellos organismos universitarios y militares, que trabajan conjuntamente para la consecución de un objetivo, ambicioso en extremo, pero realizable

que no es otro que estrecho entendimiento, la investigación científica y la formación académica tanto de estudiantes civiles como de oficiales.

Aunque son muchos, cada día más, nos centraremos en las actividades que realizan tanto el C. E. A. S. (Centro de Análisis de Seguridad) con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, el propio Instituto General Gutiérrez Mellado adscrito a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y por último la “Cátedra Miguel de Cervantes de las Armas y las Letras” perteneciente a la Academia General Militar de Zaragoza.

La estructura en la que se desarrollará la comunicación abarca tres ámbitos diferentes. En primer lugar se tratará la oferta académica y científica puramente universitaria que ofrece el Centro de Análisis de Seguridad. A continuación, se tratará la puramente militar a través de las actividades que desarrolla la Cátedra Miguel de Cervantes en la Academia General Militar de Zaragoza, para la formación humanística de los caballeros cadetes. Finalmente el ámbito donde hoy en día se reúnen tanto armas como letras en el seno del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

PRIMER ÁMBITO: ESTUDIO CIENTÍFICO UNIVERSITARIO. EL CENTRO DE ANÁLISIS DE SEGURIDAD

La coyuntura internacional actual, tras los atentados de Nueva York, Madrid y Londres, ha obligado a las sociedades democráticas occidentales a tomar medidas de seguridad y de defensa a niveles internacionales. Ahora el adversario no es un bloque claramente definido, como sucedía en los años de la guerra fría. El adversario es más complejo, ya que forma parte de nuestra propia sociedad.

Los estudios de paz y seguridad internacional han supuesto un paso evolutivo, al menos en España, para adquirir los conocimientos suficientes para analizar, comprender y evaluar las diversas situaciones críticas que hostigan nuestro mundo. En el resto de Europa ya existían previamente este tipo de estudios, sobre todo en Francia y Gran Bretaña, como parte de su tradición académica y social. No es hasta la década de los años noventa cuando este tipo de estudios pasan a formar parte del

currículo académico, favoreciendo la formación de investigadores y colaborando con el Ministerio de Defensa. La Universidad de Granada fue una de las pioneras en colaborar científicamente con las Fuerzas Armadas.

El C. E. A. S., bajo la dirección del profesor D. Carlos de Cueto, representa el ámbito puramente universitario de la cuestión. Perteneciente orgánicamente a la Universidad de Granada, este Centro se dedica a tres aspectos científicos fundamentales, la docencia, la investigación y la difusión.

La docencia se encuentra representada en la asignatura “Políticas de Defensa y Seguridad” cuyo objetivo es “proporcionar a los alumnos un conocimiento profundo de los conceptos, las políticas y los instrumentos de seguridad y defensa, en el nivel nacional y en el internacional”, y su finalidad es “que los alumnos adquieran una visión general de los temas de seguridad y un primer conocimiento de la Política de Defensa”.

La asignatura tiene un carácter académico de “libre configuración”, con una duración cuatrimestral (6 créditos; 4 teóricos y 2 prácticos), por lo tanto es asequible a cualquier alumno de cualquier titulación a la hora de completar conocimientos.

Asimismo, se imparte un programa de estudios de tercer ciclo llamado “Análisis y Estudios en Seguridad”, para la formación científica de investigadores del tema.

Sus líneas actuales de investigación versan sobre temas tan relacionados como los conflictos etnonacionales, el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad, estrés psicosocial, guerra y miedo en la sociedad actual, terrorismo y violencia política.

En este marco multidisciplinar, convergen para su acceso todas las titulaciones.

Dentro de estas actividades puramente docentes e investigadoras, debe darse importancia a la difusión tanto de publicaciones de libros como de artículos, así como de seminarios y congresos que se organizan en el seno del citado Centro.

Seminarios, cursos y congresos son organizados con asiduidad para poner en conocimiento del público los aspectos más relevantes de sus investigaciones y de los temas más actuales relacionados con la seguridad y la defensa, donde en un marco universitario, se reúnen expertos universitarios y militares.

SEGUNDO ÁMBITO: FORMACIÓN DE OFICIALES EN EL HUMANISMO. LA CÁTEDRA “MIGUEL DE CERVANTES DE LAS ARMAS Y LAS LETRAS”

Antes de entrar en materia, cabe destacar brevemente a la institución precursora de la colaboración estrecha que se mantuvo entre la Universidad de Zaragoza y la Academia General Militar y pionera en España.

En el año 1951, se crea en la Universidad de Zaragoza la Cátedra “General Palafox de Cultura Militar”, que promovió la participación de profesores universitarios, expertos cualificados de aquel momento, jefes, oficiales y caballeros cadetes durante los quince años que impartió cursos y seminarios sobre historia militar, geopolítica y geoestrategia, política internacional, guerra moderna, economía y sociedad o armas nucleares.

Bajo el mando del Catedrático de Derecho Internacional Luís García Arias, logró acercar a un público estudioso de tales temáticas una serie de colecciones bibliográficas que alimentaban una demanda tan creciente que muchas de las publicaciones quedaron agotadas en un breve lapso de tiempo. La colaboración fue tan estrecha que en el último curso de la Cátedra, 1966-67, el Rector Magnífico de la Universidad de Zaragoza, profesor Cabrera y Felipe, y el Director de la Academia, General Iniesta Cano, acordaron entregar premios recíprocos a los estudiantes con mejor expediente académico de ambos centros. Así, un licenciado de cada Facultad o Escuela Técnica Superior recibe de manos de la Academia General Militar una placa de plata conmemorativa. Por otro lado, el Rector Magnífico de la

Universidad de Zaragoza, en la entrega de Reales Despachos otorga un sable de Caballero Cadete al “primeraco”² de cada promoción.

No es hasta el año 1978 cuando como consecuencia de un estudio sobre “régimen interno” que realizó la Secretaría Técnica de la Academia cuando “se detectó la necesidad de crear un instrumento para que los Caballeros Cadetes conociesen mejor el medio social que les rodea, se sientan seguros con él y se fortalezcan sus convicciones y vocación”³.

Los objetivos estaban muy delimitados, ya que de lo que se trataba era de la creación de un instrumento que promoviera, desarrollara y coordinara de manera cíclica y continua un conjunto de actividades de tipo cultural y humanístico no incluidas en la enseñanza reglada vigente, posibilitando la formación integral de los alumnos y el acercamiento a la sociedad en la que se desenvuelven. De esta forma, el General Luis Pinilla Solivieres consideró necesario tal impulso, institucionalizando la Cátedra “Miguel de Cervantes de la Armas y las Letras”, y creando un Patronato y una Secretaría compuesta por autoridades civiles, fundamentalmente profesores universitarios, y militares.

En Marzo de 1985 se firma en primer convenio con la Universidad de Zaragoza con vigencia para cuatro cursos académicos. En un principio, la Cátedra se ocupaba de actividades de muy diversa índole para lograr una formación complementaria del alumnado de la Academia, siendo éstas audiciones musicales, representaciones teatrales, visitas turísticas, viajes de fin de curso, conferencias, seminarios, actividades deportivas, etc.. Con el paso de los años, la creación de nuevos órganos como la Comisión de Extensión Educativa y Cultural y la reorganización de otros como el Recreo Educativo del Cadete, han disminuido las actividades de la Cátedra, aumentando sus atribuciones de carácter humanístico.

Hoy en día, bajo la dirección del Coronel D. Luís López Andérica y con el inestimable apoyo del profesor de la Universidad de Zaragoza D. José Antonio Armillas Vicente, la Cátedra trabaja en varios ámbitos humanísticos y científicos con una doble finalidad que paulatinamente adquiere mayor

² El “primeraco” en términos académicos militares es aquel alumno que figura como primero de su promoción.

³ DIEN (Dirección de Enseñanza), escrito de Ref.^a 1º Negd. FP/jt. Núm. 1564

interés entre el público universitario, estas son, de un lado la formación extraescolar de los Caballeros Cadetes y Caballeros Alumnos que se tornarán en futuros oficiales; de otro lado, el acercamiento a la comunidad universitaria por parte de la Fuerzas Armadas, tanto de profesorado, como sobre todo de alumnos universitarios.

Las actividades que realiza son las siguientes:

Un ciclo anual de conferencias donde se tratan los más diversos temas de actualidad, tanto en humanidades como en divulgación científica.

Un Curso Internacional de Defensa, que se realiza todos los veranos, ininterrumpidamente desde el año 1993, en la ciudad de Jaca, con la temática puesta en la seguridad nacional e internacional, siendo éste curso sin duda la máxima expresión de la Cátedra, dada la progresiva calidad y experiencia de los ponentes y la elevada participación de alumnos universitarios.

Aunque sin periodicidad estipulada, se realizan Congresos de Historia Militar, que hasta la fecha ya suman cinco, siendo el último conmemorativo de los 75 años de la Academia General Militar en Zaragoza.

Asimismo, el compromiso divulgativo de las actividades de la cátedra con publicaciones basadas en estudios nacionales e internacionales.

TERCER ÁMBITO: COLABORACIÓN Y APROXIMACIÓN. EL INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Es en este tercer ámbito donde se están materializando los mayores logros para ambas instituciones. La vinculación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia con las Fuerzas Armadas es tan antigua como su creación.

La posibilidad de cursar estudios universitarios a distancia, facilitó que tanto oficiales, como personal militar en general, dada la frecuencia de los cambios de destino, pudieran adquirir conocimientos externos a la formación militar. De esta manera se rompía el *aislacionismo* dado por una

“educación distinta a la que recibe el resto de la sociedad, realizada en una estructura de presión social, en régimen de internado, con profesores que inculcan al futuro militar unas inquietudes, criterios y valores completamente distintos de los que se inculcan en la universidad o en cualquier otro tipo de instituciones pedagógicas”⁴.

No obstante, dada la carencia de estudios en las universidades españolas relacionados con la búsqueda de la paz y de la seguridad, así como de la defensa, en el año 1997, el Ministerio de Defensa propone la creación de un centro dedicado en exclusiva a este tipo de investigaciones, que ve la luz el 24 de octubre de 1997⁵.

El nombre del Instituto no es baladí ya que el Capitán General D. Manuel Gutiérrez Mellado fue uno de los principales artífices tanto de la transición hacia la democracia, como de la modernización de las Fuerzas Armadas. También fue firme defensor de la necesidad de que Fuerzas Armadas y Universidad se conocieran mutuamente y estrecharan lazos.

Así reza un fragmento del discurso que el Capitán General iba a pronunciar el día 15 de diciembre de 1995, sino hubiera ocurrido el trágico accidente:

“Nuestra enseñanza militar debe colaborar con la Universidad y recíprocamente.

*Es preciso que nuestras Academias la conozcan, la admiren y la consideren también suya; y al contrario, que los universitarios – catedráticos y alumnos – sepan de nuestras enseñanzas, de nuestros ideales, de nuestra mentalidad, e incluso de nuestros defectos. Pero también de nuestras virtudes, que me atrevo a afirmar superan a aquéllos.”*⁶

El Instituto, bajo la dirección de D. Isidro Sepúlveda Muñoz, se crea con los objetivos “de desarrollar la investigación científica desde una perspectiva inter y pluridisciplinar, de fomentar las enseñanzas de

⁴ Julio Busquets, *El Militar de Carrera en España*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 212

⁵ Real Decreto 1643/1997

⁶ Fernando Puell, *Gutiérrez Mellado. Un Militar del Siglo XX (1912-1995)*, Biblioteca Nueva, Madrid 1997, p. 231.

postgrado, de promover la difusión de obras científicas y de crear un marco de reflexión y diálogo en cualquiera de los aspectos relacionados con la paz, la seguridad, la defensa y los asuntos militares”.⁷

Es la investigación científica la principal actividad del Centro, a través de un enfoque multidisciplinar incluyendo las Ciencias Políticas, la Historia, el Derecho Internacional, la Psicología, la Economía y tantas otras capaces de establecer un marco general de entendimiento y acercamiento a los temas que parcialmente pueden ser tratados.

Las líneas de investigación que actualmente sigue el Instituto son: Europa y la Política de Defensa y Seguridad Común, Defensa y Seguridad Internacional, Procesos de Modernización y Profesionalización de las Fuerzas Armadas, Cooperación y Seguridad en el Mediterráneo y Medio Oriente y finalmente Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa.

Por otro lado la oferta académica ofrece la posibilidad de cursar estudios de doctorado en “Paz y Seguridad Internacional”, para lo cual se ha reunido un equipo docente altamente especializado en diversas disciplinas científicas, para que el alumnado seleccione las áreas que más le puedan interesar.

El Instituto ofrece una serie de cursos de especialización orientados a alumnos universitarios y profesionales con el objeto de ampliar notablemente sus conocimientos y obtener un reconocimiento académico bajo los títulos respectivos de Especialista, Experto y Master Universitario.

Además el método flexible con que se organiza la docencia, permite cursar los contenidos absolutamente necesarios que más le interesen al alumnado.

Son en estas aulas donde se refleja plenamente el *tercer ámbito*, ya que la educación a distancia, con varias jornadas presenciales a lo largo del año, permite que se reúnan militares profesionales y universitarios con el objeto de crear un marco común de entendimiento, reflexión y diálogo, fomentado por el propio equipo docente.

⁷ Texto en red s.f. (sin referencia) 16/1/2006.

<http://iugm.knowhowred.com/default.asp?pagina=presentacion>.

La divulgación, como resultado de las investigaciones y de los trabajos realizados, es pieza clave ya que a través de sus publicaciones, mediante el propio Instituto, la Universidad Nacional de Educación a Distancia o el Ministerio de Defensa, pretende llenar un vacío en el que paulatinamente la sociedad va interesándose, fruto del cual es este mismo Congreso.

CUARTO ÁMBITO: PERSPECTIVAS DE FUTURO. LAS ARMAS Y LAS LETRAS

Antes de hablar del futuro, es preciso realizar una visión sucinta del pasado, ya que el discurso de las armas y las letras es en suma vetusto.

De este modo hablaba Flavio Renato Vegetio, militar romano del siglo IV, en su “Epitoma Rei Militaris”, haciendo un minucioso estudio comparativo del Ejército Romano en su época de mayor esplendor: “¡No hay nada más sólido, más próspero, ni más glorioso que una nación que abunda en soldados instruidos!”.

Asimismo Pedro Mexía en su “Silva de Varia Lección”, publicado en la Sevilla del año 1540 narra la historia de todos los grandes militares de la antigüedad que fueron amantes de las letras, concluyendo que las letras no sólo eran útiles a reyes y príncipes sino también a la profesión de las armas.

Nuestro celeberrimo Miguel de Cervantes trata el tema en varias obras, destacando las siguientes citas:

“Con las armas se defienden las repúblicas, se conservan los reinos, se guardan las ciudades, se aseguran los caminos, se despejan los mares de corsarios y, finalmente, si por ellas no fuere, las repúblicas, los reinos, las ciudades, los caminos de mar y de tierra estarían sujetos al rigor y a la confusión que consigo trae la guerra”⁸

⁸ Miguel de Cervantes, *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de La Mancha*, Capítulo XXXVII *Que trata del curioso discurso que hizo Don Quijote de las armas y las letras*.

En “Persiles y Segismunda” trata de conjugar ambos oficios fusionándolos en la siguiente frase:

“¡No hay mejores soldados que los que se transplantan de la tierra de los estudios en los campos de la guerra; ninguno salió de estudiante para soldado que no lo fuese por extremo, porque cuando se avienen y se juntan las fuerzas con el ingenio y el ingenio con las fuerzas, hacen un compuesto milagroso, con quien Marte se alegra, la paz se sustenta y la república se engrandece”.

Más cercano en el tiempo, D. Francisco Villamartín nos lega los siguientes comentarios:

“No es más fuerte la nación que más presupuesto de guerra consume, que más soldados cuenta en la paz, sino la que sabe levantar a poca costa sobre una base permanente bien constituida, ejércitos formidables el día del peligro”⁹

Junto a esta reflexión expresa su idea de oficiales instruidos:

“... se necesitan oficiales de una esmerada instrucción, tácticos en todas las armas, conocedores profundos de la guerra, prácticos en todos los detalles del servicio, en todas las minuciosidades de la organización y economía de un ejército, hombres de ciencias y conocimientos extraños a la milicia, versados en idiomas, familiarizados con la geografía y la estadística...”¹⁰

Estos breves ejemplos, alejados de nuestra memoria por el paso del tiempo, presentan hoy en día un aspecto absolutamente vigente puesto que las necesidades de nuestra sociedad exigen tener una Fuerzas Armadas profesionales y competentes, no sólo versadas en el arte de la milicia sino cada día más especializadas.

En la coyuntura en la que hoy día se manejan nuestros Ejércitos, que requiere de un gran conocimiento en varias artes, se presenta casi indispensable que se adquieran conocimientos del ámbito universitario para adquirir una doble función: de una parte especializar en conocimientos científicos a nuestros oficiales y por otra parte *socializar* a nuestras Fuerzas

⁹ F. Villamartín, *Nociones de Arte Militar*, Ministerio de Defensa, Madrid 1989, p. 99

¹⁰ *Ibid.*, p. 418

Armadas con la comunidad universitaria para alcanzar un fin que no es otro que el mutuo entendimiento y la colaboración.

“La tendencia en los ejércitos de los países más importantes del mundo (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania e Italia) es la de cursar una carrera civil de primer ciclo o de tres años, durante la formación de sus cuadros de mando en las academias”¹¹

“Las materias no militares como las de carácter humanístico, científico o tecnológico deben constituir asignaturas formadas con materias análogas a las de las carreras universitarias para su convalidación (...) de esta forma se prestigiará la figura del soldado y marinero, y con ello la de todas la Fuerzas Armadas”¹²

En este marco de referencia, los Ejércitos españoles han estado virtualmente vinculados a la Universidad, puesto que muchos oficiales, a lo largo de su servicio han cursado estudios superiores universitarios, con “cierta tendencia a elegir alguna carrera, que complemente los conocimientos del Arma, o que se vea facilitada por los que en ésta ya se poseen”¹³

Por otro lado “... las universidades se han quedado rezagadas en sus esfuerzos para integrar el estudio de temas militares”¹⁴ y los esfuerzos de ambos “... seguirán sin dar frutos hasta que la comunidad universitaria desarrolle un interés más organizado y duradero por el estudio de los tema militares y de seguridad nacional a través de las ciencias sociales”.¹⁵

Caminando hacia un futuro no muy lejano ambas instituciones se deberán de encontrar en el Espacio Europeo de Educación Superior, con un horizonte temporal fijado en el año 2010. Con el nuevo sistema europeo de titulaciones se nos presenta una oportunidad inmejorable para adaptar los planes de estudio a conveniencia.

¹¹ F. Sánchez Gómez, “La Renovación Pedagógica en los Planes de Estudio”, en *V Congreso de Historia Militar en Zaragoza La Enseñanza Militar en España: 75 Años de la Academia General Militar en Zaragoza*, Ministerio de Defensa, Zaragoza, 2003, p. 283

¹² G. López Iraola, “La General ante las Nuevas Exigencias en la Formación de Oficiales”, *Op. Cit.*, p. 423

¹³ J. Busquets, *El Militar de Carrera en España*, *Op. Cit.*, p. 234

¹⁴ M. Janowitz, *El Soldado Profesional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1990, p. 534

¹⁵ *Ibid.*, p. 536

De un lado la enseñanza militar podrá acercarse a la enseñanza universitaria y por otro lado podrán crearse nuevas titulaciones o nuevas asignaturas para integrar la cultura de la Defensa a los planes de estudios futuros.

“Este nuevo marco normativo permitirá diseñar los nuevos títulos con la adecuada flexibilidad, en función de las singularidades científicas y profesionales de cada uno de ellos y en armonía con las tendencias existentes en Europa”.

Hasta entonces, se nos presenta una magnífica oportunidad para preparar este nuevo horizonte cultural y concienciar tanto a la Universidad como a la Fuerzas Armadas de la necesidad de cooperar, reconocerse, comprenderse y trabajar por un fin que les es propio a ambas instituciones que no es otro que la consecución de la Paz.

Ejemplo: La Universidad de las Fuerzas Armadas Alemanas: “Helmut Schmitdt Universität”

Para concluir quisiera hacer una breve reseña de la formación de oficiales del Ejército alemán actualmente.

Auque existen dos centros formativos idénticos en Alemania nos centraremos en los estudios que se imparten en la hanseática ciudad de Hamburgo, donde se forman los oficiales del *Bundeswehr*. Los objetivos principales para la creación de esta “Universidad de la Fuerzas Armadas” fueron fundamentalmente dos: formar a los futuros oficiales en disciplinas científicas, siguiendo un currículo abreviado de ciertas carreras universitarias con conocimientos inherentes al Ejército y por otra parte hacer más atractiva la profesión militar con una formación de carácter universitario.

La edad de ingreso en la universidad es similar a la de nuestro sistema educativo, es decir a los 18 años. Además quienes ingresan comienzan a percibir un salario militar y se les proporciona todo el material que necesiten. Con un régimen elegible de internado o externado, las carreras tienen una duración de tres años y tres meses, con la posibilidad de graduarse como máximo en un periodo de cuatro años.

Lógicamente las titulaciones tienen un reconocimiento civil dentro del sistema educativo universitario alemán, ofertando las siguientes titulaciones: Dirección de Empresas, Historia, Ciencias Pedagógicas, Ciencias Políticas, Economía, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Mecánica e Ingeniería Industrial. Siendo profesores universitarios quienes imparten las asignaturas.

Mirando hacia el futuro, la Helmut Schmidt Universität podría darnos buenas pistas sobre cómo conjugar y fusionar ambas instituciones.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- F. Vegecio, *Instituciones Militares*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1988
- J. Busquets, *El Militar de Carrera en España*, Ariel, Barcelona, 1984
- R. Salas Larrazábal, *Seguridad, Paz y Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1995
- F. Villamartín, *Nociones de Arte Militar*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989
- G. Harries-Jenkins y C. Moskos, *Las Fuerzas Armadas y la Sociedad*, Alianza Universidad, Madrid 1998
- J. López Medel, *La Milicia Universitaria. Alféreces para la Paz*, Fragua, Madrid, 1998
- M. Janowitz, *El Soldado Profesional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1990
- F. Puell de la Villa, *Gutiérrez Mellado. Un Militar del Siglo XX (1912-1995)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997
- Actas del V Congreso de Historia Militar en Zaragoza, 16 al 19 de Abril de 2002, *La Enseñanza Militar en España: 75 Años de la Academia General Militar en Zaragoza*, Ministerio de Defensa, Zaragoza, 2003

F. Sánchez Marín y J. A. Sánchez Martín (editores), *Humanismo y Milicia. Actas de las Primeras Jornadas Científicas. Universidad de Granada / Academia Especial Militar*, Ediciones Clásicas, Madrid, 1992

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, www.iugm.uned.es

Centro de Análisis y Seguridad, www.ugr.es/~ceas/

Helmut Schmidt Universität des Bundeswehr, www.hsu-hh.de/hsu/

9. Evolución de los Tribunales de Honor Militares

Vicente Juan Calafel Ferrá

APROXIMACIÓN A LOS TRIBUNALES DE HONOR MILITARES

Los Tribunales de Honor y la milicia: la salvaguardia del honor militar

Los Tribunales de Honor se pueden definir, con Pablo Casado Burbano, como «organismos constituidos en el seno de una corporación para depurar la conducta de uno de sus miembros en relación con la propia corporación». Pese a su nombre, «no son órganos jurisdiccionales, entre otras muchas razones, porque su función no es la de aplicar la norma jurídica, bien sea decidiendo una contienda conforme a Derecho, bien sea sancionando o castigando una conducta ilegal, delictiva o no, sino la de valorar acciones u omisiones que, independientemente de su juridicidad o legalidad, afectan de tal modo a los valores, fama o buen nombre de la

corporación que hacen a su responsable indigno de seguir perteneciendo a ella»¹.

Miguel Domínguez-Berrueta incide en la idea de defensa de grupo de los Tribunales de Honor, al destacar como una de sus características «su espíritu corporativista o gremial; es decir, el carácter de defensa de grupo es desde los primeros momentos una nota esencial de estos Tribunales. Son, pues, Tribunales establecidos en el seno mismo de ciertos grupos profesionales, constituidos por miembros de esos mismos grupos o colectivos para enjuiciar conductas o acciones de sus propios compañeros que se refieran en un principio a cuestiones relacionadas con su honor»². En coherencia con esta esencia corporativa, la actuación de los Tribunales de Honor buscará la separación del colectivo de aquellos individuos considerados indignos de formar parte de él.

Se puede afirmar, en consecuencia, que los Tribunales de Honor son órganos compuestos por miembros de un colectivo, con el fin de enjuiciar conductas o acciones de otros integrantes de dicho grupo que puedan resultar contrarias a un determinado orden de valores y, en caso de que así sea, determinar la expulsión de los que contravengan ese código moral. Ésta sería su naturaleza sustantiva, a la que habría que añadir una particular forma de proceder.

La esencia de los Tribunales de Honor conduce a identificarlos rápidamente con el ámbito militar. No parece que se pueda poner en duda la existencia de un honor específico de los Ejércitos y de los militares; al contrario, es en el seno de lo castrense donde se manifiesta de manera especialmente clara la doble proyección, individual y social, del honor³. La

¹ Pablo Casado Burbano, *Iniciación al Derecho Constitucional Militar*, Edersa, Madrid, 1986, p. 88.

² Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, *Los Tribunales de Honor y la Constitución de 1978*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1984, p. 15.

³ Ignacio González-Aller, “La desaparición de los Tribunales de Honor castrenses en la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 54 (julio-diciembre 1989), pp. 229-230. Un minucioso estudio del concepto de honor y de otros valores de la milicia es el que hizo Francisco Fernández Segado, “El perfil diferencial de la escala de valores de la Institución militar”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 51 (mayo-junio 1986), pp. 79-126. Para un análisis constitucional del honor militar, vide Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional*

Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo ha recogido esa idea de un singular honor militar. Este concepto, «que los artículos 1 y 29 de las Reales Ordenanzas relacionan significativamente con el cumplimiento del deber, es, antes que ninguna otra cosa, la depurada actitud moral que ha de servir de presupuesto en el militar, junto al amor a la Patria, la disciplina y el valor, para el más exacto cumplimiento del deber, siendo éste el sentido primordial del honor militar»⁴.

El Tribunal Constitucional ha compartido la misma acepción. Para este último, desde la perspectiva de las altas funciones que la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas, «no cabe duda de que la realización de conductas deshonorosas tanto en la vida profesional como en la social y, en este caso, tanto en la esfera pública como en la privada, puede afectar negativamente a la disciplina, organización interna, a la eficaz ejecución de las referidas funciones y, en definitiva, al prestigio y buen nombre de los Ejércitos que también debe conectarse, en última instancia, con el menoscabo en la realización de las citadas funciones que constituyen bienes constitucionalmente relevantes. Por ello resulta constitucionalmente admisible la utilización de un concepto de honor específico de los Ejércitos y de los militares como límite incluso del ejercicio de alguno de sus derechos fundamentales»⁵.

Parece, por lo tanto, que existe un orden de valores morales propio de la profesión militar. Este código ético enlaza con el recto cumplimiento de las misiones que el artículo 8 de la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas, motivo por el cual debe ser objeto de salvaguardia. Y esta protección, según se desprende de la propia Constitución, se puede lograr no sólo con un específico régimen penal (artículo 117.5) y disciplinario (artículo 25.3), sino también con los Tribunales de Honor (artículo 26).

La Constitución española de 1978, en efecto, no pasó por alto la peculiar figura de los Tribunales de Honor. Por el contrario, la recoge en un lugar que se podría calificar de privilegiado: la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero, esto es, en la ordenación de los derechos

de Fuerzas Armadas, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 647-667.

⁴ Sentencias de 6 de octubre de 1989 y 31 de octubre de 1994.

⁵ Sentencia 151/1997, de 29 de septiembre (F.J. 6).

fundamentales y las libertades públicas. El artículo 26 reza: «Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales».

Una rápida lectura de este artículo parece dejar claro que la Constitución proscribió los Tribunales de Honor en dos de las áreas en que tradicionalmente habían operado: la Administración civil, en toda su extensión, y las organizaciones profesionales, también respecto a la totalidad de sus posibles manifestaciones⁶. En cambio, no hace referencia al tercer campo donde venían funcionando los Tribunales de Honor: el ámbito castrense o, por seguir la terminología del precepto, la Administración militar⁷. La cuestión, empero, no parecía plantear excesivos problemas, pues, al contener el artículo 26 una interdicción, cabía aplicar el principio de que lo que no está expresamente prohibido está permitido. En consecuencia, los Tribunales de Honor militares gozaban de cobertura constitucional y podían continuar actuando conforme a su regulación preconstitucional⁸. El estudio de los debates constituyentes conducía a la misma interpretación⁹.

⁶ La expresión «organizaciones profesionales» del artículo 26 abarca —a juicio de Fernando Garrido Falla, «Artículo 26», en Fernando Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 537-538— tres colectivos recogidos en la propia Constitución: los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales (artículo 7), los colegios profesionales (artículo 36) y las «organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les son propios» (artículo 52).

⁷ De acuerdo con Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 377, el término «Administración militar» comprende, a efectos de su régimen penal y disciplinario —dentro del que hay que situar los Tribunales de Honor—, la totalidad de empleados públicos que tienen condición militar, por lo que incluye las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil.

⁸ Óscar Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 247.

⁹ Una exposición de la tramitación del precepto en las Cortes Constituyentes se puede ver en Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, «De nuevo sobre los Tribunales de Honor. (La desaparición de los Tribunales de Honor militares en nuestro ordenamiento jurídico: una operación en consonancia con los postulados constitucionales)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 33 (mayo-agosto 1992), pp. 48-58 (también publicado en *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 115-183). El Anteproyecto de Constitución no contenía

No obstante, pese a la aparente rotundidad de este razonamiento, no fue ésta la postura seguida por la mayoría de la doctrina. Al contrario, numerosos autores pusieron en tela de juicio, a la luz de los principios y valores de la propia Constitución, los aspectos sustantivos y procesales que inveteradamente habían caracterizado los Tribunales de Honor. De este modo, la conclusión a la que llegaban era justamente la opuesta a la que parecía inferirse del artículo 26: la falta de acomodo de tales Tribunales a la Constitución¹⁰.

La evolución normativa de los Tribunales de Honor militares

En España, las primeras disposiciones relativas a los Tribunales de Honor datan de la segunda mitad del siglo XIX¹¹. Aunque las Cortes de Cádiz aprobaron por Orden de 31 de marzo de 1811 un proyecto de Tribunales de Honor presentado por el Consejo de Regencia, este texto no

referencia alguna a los Tribunales de Honor. La discusión sobre este tema se debió al voto particular de uno de los ponentes, el diputado Solé Tura, al que después siguieron otros votos particulares y enmiendas; en ellos se proponía incluir la prohibición de los Tribunales de Honor en el Título dedicado al Poder Judicial. Las posiciones de los parlamentarios durante los debates constituyentes fueron básicamente tres: la prohibición absoluta y expresa de cualquier clase de Tribunales de Honor, la ausencia de toda interdicción de los mismos y la proscripción de los Tribunales de Honor civiles, sin mencionar los militares. Evidentemente, prevaleció esta última, cuyo origen fue una enmienda *in voce* del diputado socialista Martín Tovar en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, con el mismo tenor que el que finalmente sería el artículo 26. En la tramitación en el Senado el precepto pasó al Título relativo a los derechos y libertades.

¹⁰ Durante los debates constituyentes fue el senador Lorenzo Martín-Retortillo Baquer quien más se significó en contra de los Tribunales de Honor militares, defendiendo repetidamente que se prohibieran junto a los civiles. Cuenta y comenta su experiencia en las Cortes Constituyentes en el libro *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984.

¹¹ Sendos estudios del origen y devenir de la regulación de los Tribunales de Honor militares se pueden ver en Carmen Lamarca Pérez, "Los Tribunales de Honor militares y la Constitución española de 1978", en *Libertades Públicas y Fuerzas Armadas*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1985, pp. 277-288; José Rojas Caro, *Derecho Disciplinario Militar*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 253-255; y Julio Ponce Alberca y Diego Lagares García, *Honor de Oficiales. Los Tribunales de Honor en el Ejército de la España contemporánea (siglos XIX-XX)*, Carena, Barcelona, 2000, pássim.

llegó a entrar en vigor. La primera norma que los reguló, precisamente en el ámbito militar, fue el Real Decreto de 3 de enero de 1867. Su artículo 8 establecía: «Cuando un oficial cometa un acto deshonesto en virtud del cual se deje en duda su valor, o imprima una mancha en su propia reputación o en el buen nombre del Cuerpo al que pertenezca, si el hecho fuere apreciado así por las cuatro quintas partes, cuando menos, de los de su clase, éstos lo pondrán en conocimiento del jefe del Cuerpo, el cual, informado el caso, dará cuenta al Director General, y esta autoridad, emitiendo el informe que todo le merezca, lo elevará a noticia del Gobierno para la resolución que proceda». Ésta podía ser el retiro o la licencia absoluta.

Estos criterios, en esencia, se mantuvieron en la legislación penal y procesal militar de finales de siglo¹². El Código de Justicia Militar de 4 de octubre 1890 reguló los Tribunales de Honor en el Capítulo III del Título XXV (artículos 720-727). El artículo 720 rezaba: «Si algún Oficial cometiere un acto de carácter deshonesto para sí o para el cuerpo en que sirva, podrá ser sometido a Tribunal de Honor, aunque hubiere sido juzgado por otro procedimiento, siempre que hubiere de continuar en el servicio». Estas disposiciones del Código de Justicia Militar fueron objeto de aclaración por varias órdenes dictadas en los años posteriores.

Durante la Segunda República se suprimieron de manera absoluta los Tribunales de Honor. El artículo 95 de la Constitución de 1931 dispuso, en su último párrafo: «Quedan abolidos todos los Tribunales de Honor, tanto civiles como militares». Al comentar este precepto, Nicolás Pérez Serrano dio la siguiente justificación para la eliminación de los Tribunales de Honor: «Nacidos para velar por el honor profesional, degeneraron muchas veces, sirviendo su secreto y las escasas garantías de su procedimiento para satisfacer pasiones políticas, rencores de Cuerpo o estímulos de codicia. Justo es reconocer también que en ocasiones sirvieron para librar a verdaderos delincuentes de las penas que su conducta merecía. En general, pues, eran instrumento de inmenso peligro y de harto discutible provecho:

¹² Los Tribunales de Honor de la época —según indica (con cita de Rodrigo Bruno, *Estudios Militares*, Madrid, 1876, p. 308) Pablo González-Pola de la Granja, *La configuración de la mentalidad militar contemporánea (1868-1909)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, p. 207— conocían de: los delitos no castigados en las normas de disciplina, las deudas, la vida licenciosa, el frecuente trato con personas mal reputadas, el juego, los excesos en la bebida y toda cuestión personal entre oficiales.

muy pocos sentirán su desaparición»¹³. La Ley de 16 de abril de 1932 estableció la revisión de los fallos dictados por Tribunales de Honor.

En 1936 fueron repuestos por un Decreto de 17 de noviembre. La Ley de 22 de septiembre de 1939 anuló las revisiones de los fallos de Tribunales de Honor hechas al amparo de la Ley de 1932. La Ley de 27 de septiembre de 1940 reguló la constitución y funcionamiento de los Tribunales de Honor en los Ejércitos. Finalmente, el Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945 los recogió en el Tratado III, en el Capítulo III del Título XXV (artículos 1.025-1.046). El artículo 1.025 establecía: «Serán sometidos a juicio y fallo de los Tribunales de Honor los Generales, Jefes y Oficiales de los Ejércitos en situación de activo o reserva que cometan un acto contrario a su honor o dignidad u observen una conducta deshonrosa para sí, para el Arma o Cuerpo a que pertenezcan o para los Ejércitos, aunque los mismos hechos estuvieren ya juzgados en otro procedimiento judicial o gubernativo, salvo si hubiesen sido sancionados con separación del servicio. Todas las actuaciones del Tribunal de Honor serán rigurosamente secretas».

Llegada la Transición democrática y la Constitución de 1978, las disposiciones del Código de Justicia Militar de 1945 sobre los Tribunales de Honor siguieron en vigor algunos años. La Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar, las dejó inalteradas. La Ley 9/1988, de 21 de abril, de planta y organización territorial de la jurisdicción militar, inició la desactivación legislativa de esta institución al dejar sin contenido, entre otros, los artículos 1.025 a 1.046 del Código de Justicia Militar (número 4 de la disposición adicional). Un año después se aprobó la Ley Orgánica 2/1989, de 2 de abril, Procesal Militar, que derogó el Tratado III del Código de Justicia Militar y, por lo tanto, también la regulación de los Tribunales de Honor militares. El último hito de este progresivo desmantelamiento normativo es la nueva Ley de la Defensa Nacional (Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre). Con arreglo a su

¹³ Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 291-292.

artículo 21.2: «Quedan prohibidos los Tribunales de Honor en el ámbito militar»¹⁴.

Aunque, en realidad, hacía casi dos décadas que los Tribunales de Honor habían dejado de estar previstos en la legislación militar, la Ley de la Defensa Nacional de 2005 es la primera norma que, tras la restauración la democracia, los proscribió expresamente, sin ambigüedad alguna. No obstante, el tenor del artículo 26 de la Constitución deja abierta la puerta a su pervivencia, pues podrían ser restituidos mediante otra ley. En buena lógica, ésta es una hipótesis altamente improbable, por no decir de imposible realización. Sin embargo, su misma posibilidad impide considerar como absolutamente baladí el tema de la constitucionalidad de los Tribunales de Honor militares. Así lo puso de relieve hace algunos años la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997, de 29 de septiembre, que otorgó el amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1994, dejándola sin efecto. Esta última había desestimado un recurso contencioso-disciplinario militar planteado contra la Orden del Ministro de Defensa de 13 de noviembre de 1979 por la que, de resultados del fallo de un Tribunal de Honor, se separó del servicio a un capitán de Artillería por tolerar el adulterio de su esposa con un oficial de inferior graduación.

En definitiva, pese a que los Tribunales de Honor militares no existen hoy en el Derecho español, lo cierto es que la Constitución no los prohíbe y, por lo tanto, teóricamente es posible su restablecimiento por una

¹⁴ El precepto ya aparecía, como apartado 2 del artículo 23, en el proyecto de ley presentado por el Gobierno (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A, núm. 31-1, de 31 de marzo de 2005). El grupo parlamentario de Coalición Canaria en el Congreso fue el único que presentó una enmienda (con el número 173) concretamente referida a dicho apartado, por la que solicitaba su supresión (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A, núm. 31-5, de 18 de mayo de 2005); no obstante, después no la mantuvo. A juicio de los proponentes —erróneo, a nuestro entender—, parecía «cuando menos irrelevante e innecesario incluir en el Proyecto de Ley Orgánica una prohibición de lo que ya está prohibido de forma expresa desde hace más de un cuarto de siglo en la vigente Constitución». La enmienda también se justificaba en la interdicción constitucional de los tribunales de excepción (artículo 117.6), que son distintos de los Tribunales de Honor. En cambio, acertaba al afirmar que estos últimos están prohibidos «por el desarrollo y la praxis de todo el entramado legal del Estado de Derecho».

ley. Por ello, sigue teniendo sentido preguntarse acerca de su constitucionalidad.

CARACTERIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE HONOR MILITARES

Cualidades de los Tribunales de Honor

De los Tribunales de Honor, tanto civiles como militares, se pueden predicar una serie de notas características, que se han ido manteniendo en todas las normas que han regulado esta figura en distintos campos. Estos rasgos definitorios son los siguientes:

A) *Los actos indecorosos no están tipificados*. La primera nota que ha caracterizado tradicionalmente la regulación de los Tribunales de Honor es la ausencia de un catálogo taxativo de los actos que pueden ser objeto de reproche; es decir, la indeterminación de los hechos o conductas de que conocen. Prueba de ello la constituye el artículo 1.025 del Código de Justicia Militar de 1945, que sometía a los Tribunales de Honor a los oficiales que cometieran «un acto contrario a su honor o dignidad», o que observaran «una conducta deshonrosa para sí, para el Arma o Cuerpo a que pertenezcan o para los Ejércitos». Tal inconcreción obedece a que no enjuician, en principio, «conductas o actos estrictamente antijurídicos, sino más bien conductas que se consideran incorrectas por su referencia a conceptualizaciones de naturaleza moral, y desde luego de una moral determinada»¹⁵.

Esta falta de tipificación se justifica, según ha apuntado José Rojas Caro, en el hecho de que el honor, como concepto ético o deontológico, es de una entidad abstracta y mudable, en estrecha dependencia del lugar y del tiempo. Por lo tanto, «tipificar de un modo pormenorizado todas las conductas deshonorosas es literalmente imposible y quizás, por lo dicho de la

¹⁵ Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, *Los Tribunales de Honor y la Constitución de 1978*, Op. Cit., p. 27. En el mismo sentido, Fernando de Mateo Lage, “Los Tribunales de Honor en el ámbito castrense”, en *Jornadas de estudio del Título Preliminar de la Constitución*, vol. IV, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pp. 2.751-2.752.

mutabilidad, jurídicamente inconveniente»¹⁶. En el mismo sentido, Amancio Landín decía décadas atrás: «No podríamos hacer una relación de los actos que caen bajo la acción de los Tribunales que estudiamos porque pecaría de incompleta; por otra parte, son tan variadas las circunstancias que en las actuaciones reales pueden concurrir que la determinación de si son o no deshonrosas o indignas no debe ajustarse a reglas fijadas de antemano, sino que ha de hacerse en cada caso por los propios compañeros del residenciado, en cuya conciencia tiene vigencia el Código de honor castrense, sin lugar en moldes legales, pero con vida real en el seno de la comunidad militar»¹⁷.

B) *Los Tribunales de Honor no juzgan con arreglo a normas jurídicas, sino que se pronuncian en conciencia.* Este rasgo es lógica consecuencia de la atipicidad de las conductas sometidas a tales órganos. Además, tiene un importante reflejo en el aspecto procesal, por cuanto no se requiere que el fallo de los Tribunales de Honor se base en pruebas concretas y materiales, sino que basta el convencimiento moral de sus miembros. Para el Tribunal Constitucional, la valoración que hacen los Tribunales de Honor es «un juicio en conciencia sobre el honor» del encartado, que «responde a las convicciones personales de los juzgadores sobre los deberes inmanentes a un indefinido honor corporativo», no «una resolución adoptada con una motivación explícita y un soporte objetivo»¹⁸. Por su parte, el Consejo de Estado estimó que los Tribunales de Honor «resuelven no la adecuación de un hecho a un supuesto tipificado legal o reglamentariamente, sino que se pronuncian en conciencia sobre un concepto general de difícil concreción y de límites fluctuantes, cual es el del honor»¹⁹.

C) *La actuación de los Tribunales de Honor es compatible con cualquier otro procedimiento por los mismos hechos.* Este rasgo debe precisarse en dos sentidos: por una parte, significa que los procedimientos que se sustancien ante los Tribunales de Honor son absolutamente independientes de los que se lleven a cabo en el orden penal o administrativo sancionador —incluidos los de carácter disciplinario— y, lo que es más importante, de lo que se

¹⁶ José Rojas Caro, *Dercho Disciplinario Militar, Op. Cit.*, p. 262.

¹⁷ Amancio Landín Carrasco, *Manual de Derecho Penal y procedimientos militares*, Ministerio de Marina, Madrid, 1967, pp. 301-302.

¹⁸ Sentencia 174/1996, de 11 de noviembre (F.J. 1). En el mismo sentido se había pronunciado antes en la Sentencia 93/1992, de 11 de junio (F.J. 5).

¹⁹ Dictamen de 21 de abril de 1960.

resuelva en éstos²⁰; por otra parte, esta autonomía no afecta a aquellos procedimientos de los que se derive la separación del servicio, pues ésta es la finalidad de los juicios de honor. Recuérdese que el artículo 1.025 del Código de Justicia Militar de 1945 sometía a los Tribunales de Honor los hechos antes citados, «aunque los mismos hechos estuvieren ya juzgados es otro procedimiento judicial o gubernativo, salvo si hubiesen sido sancionados con separación de servicio».

D) *La finalidad de los Tribunales de Honor es la expulsión del colectivo de aquellos miembros cuya conducta se estime indigna.* Quiere ello decir, como señaló el Tribunal Supremo en diversas sentencias²¹, que los fallos de los Tribunales de Honor son necesariamente absolutorios o condenatorios, sin posibilidad de graduar la sanción por el juego de circunstancias modificativas de la culpabilidad²². Cabe advertir, no obstante, que la resolución del Tribunal de Honor no es inmediatamente ejecutiva, sino que reviste el carácter de propuesta —vinculante— al órgano competente para decretar la baja para el servicio del interesado (artículo 1.039 del Código de Justicia Militar de 1945), quien pasará a la situación administrativa correspondiente.

E) *El fallo de los Tribunales de Honor no es susceptible de recurso alguno.* El carácter inapelable de las decisiones de los Tribunales de Honor es una constante en todas las normas que los han regulado. Únicamente se preveía que, en caso de proponer la separación del servicio del encartado, se debía informar si se habían cumplido los requisitos formales relativos a la convocatoria, la constitución y el funcionamiento del Tribunal de Honor. El órgano que tenía que dictaminar sobre tales extremos era el Consejo de Estado o, en el ámbito militar, el desaparecido Consejo Supremo de Justicia Militar (artículo 1.039 del Código de Justicia Militar de 1945).

F) Finalmente, cabe hacer referencia a un conjunto de *caracteres de orden procesal o adjetivo*. Por un lado, los Tribunales de Honor no son permanentes, sino que se constituyen para el conocimiento de cada caso concreto. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, se trata de órganos ad

²⁰ Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, *Los Tribunales de Honor y la Constitución de 1978*, *Op. Cit.*, p. 30.

²¹ Sentencias de 25 de junio de 1980 y 13 de mayo de 1982.

²² Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, (1984), *Op. Cit.*, p. 30.

hoc, que se forman para supuestos determinados y después desaparecen del mundo jurídico²³. Esta nota, unida al carácter inapelable del fallo, impide que se pueda formar una doctrina homogénea y coherente sobre las conductas susceptibles de ser enjuiciadas por los Tribunales de Honor, con lo que no es posible paliar de este modo la indeterminación de éstas²⁴. Por otro lado, el propio Tribunal de Honor asume la función inquisitiva o de acusación y todas sus actuaciones son secretas. Según Aurelio Guaita, «sin duda la razón de esa casi clandestinidad era evitar la inconveniente difamación del honor así corporativo como del presunto culpable, pero habrá de convenirse en que podía encubrir no pocos abusos o arbitrariedades y, en resumen, dejar prácticamente inerte e indefenso al interesado»²⁵. Por último, las posibilidades de defensa del enjuiciado están francamente limitadas, minoración que se refleja —aparte de lo dicho sobre la decisión en conciencia del Tribunal, con la que se desdibuja la exigencia de una suficiente actividad probatoria de cargo— en que no se prevé la asistencia letrada.

La naturaleza disciplinaria de los Tribunales de Honor

Estas notas definitorias de los Tribunales de Honor llevan a caracterizarlos como órganos administrativos que ejercen una actividad sancionadora sobre el personal de la propia Administración; en otras palabras, los Tribunales de Honor son órganos disciplinarios. Como ha señalado Miguel Domínguez-Berrueta, «de la Constitución de 1978 se desprende claramente que estas funciones de los Tribunales de Honor, de existir, encajarían única y exclusivamente en el ordenamiento represivo de tipo administrativo, es decir, dentro del Derecho disciplinario y queda perfectamente claro la negación absoluta y definitiva de las hipotéticas funciones judiciales de estos Tribunales. El traslado del precepto relativo a los Tribunales de Honor, en un principio ubicado dentro del título relativo al poder judicial así como las en este punto, máximas manifestaciones de los parlamentarios de las Constituyentes junto con la inequívoca colocación actual del precepto, en lugar inmediatamente posterior al artículo 25 que

²³ Auto 104/1980, de 26 de noviembre (F.J. 3).

²⁴ Carmen Lamarca Pérez, "Los Tribunales de Honor militares y la Constitución española de 1978", *Op. Cit.*, p. 286.

²⁵ Aurelio Guaita Martorell, "Artículo 26. Tribunales de Honor", en Óscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. III, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1996, p. 149.

contempla la potestad sancionadora de la Administración, permiten rotundamente afirmar que no pudiesen en modo alguno predicarse funciones judiciales de las hipotéticas actuaciones de estos Tribunales». Antes bien, «tanto por sus características esenciales, por su naturaleza, cuanto por las afirmaciones en idéntico sentido realizadas también en las discusiones parlamentarias, y en último término por exclusión ha de señalarse que si las actuaciones y funciones de los Tribunales de Honor fuesen hoy día permitidas encajarían y así deberían ser consideradas indudablemente como pertenecientes a la potestad disciplinaria de la Administración»²⁶.

El carácter disciplinario de los Tribunales de Honor también ha sido admitido por la jurisprudencia, si bien de forma algo velada. El Tribunal Supremo ha dicho que esta institución, «no incardinada subjetivamente en la jurisdicción penal ni tampoco orgánicamente en la disciplinaria, cumple o cumplió en el ámbito de la Administración civil una función virtualmente paralela a la responsabilidad disciplinaria exigida formalmente a los funcionarios de dicha esfera, en cuanto depuraba con carácter represivo determinadas conductas funcionariales, de tal modo que sus decisiones, conducentes necesariamente en el supuesto de apreciar culpabilidad en los encartados, a la separación del servicio, han de ser materialmente equiparadas a las sanciones administrativas que se imponen por infracciones disciplinarias»²⁷. El mismo Tribunal Supremo los denominó «organismo sancionatorio de un colectivo sobre sus propios componentes»²⁸. El Tribunal Constitucional, por su parte, indicó que «cubrían una función hoy encomendada a la Administración Pública para corregir las infracciones de los sujetos vinculados a ella por una relación de supremacía especial»²⁹.

Esta consideración de los Tribunales de Honor como órganos disciplinarios es importante. La necesidad y justificación de los Tribunales de Honor se ha querido deducir de la especial identificación que la milicia tiene con el honor. Nada obsta a la admisión de un concepto específico de

²⁶ Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, *Los Tribunales de Honor y la Constitución de 1978*, *Op. Cit.*, p. 112. En el mismo sentido, Ignacio Moreno González-Aller, "La desaparición de los Tribunales de Honor", *Op. Cit.*, p. 235.

²⁷ Sentencia de 29 de octubre de 1981.

²⁸ Sentencia de 22 de marzo de 1985. Sobre los Tribunales de Honor militares se pueden ver, en concreto, las Sentencias de 14 de mayo de 1985 y 28 de junio de 1988.

²⁹ Auto 601/1985, de 18 de septiembre (F.J. 3).

honor militar o de los militares, que tendría su fundamento en la índole de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas. Esta idea del honor castrense se concreta en la exigencia de que los militares acomoden sus actos y comportamientos a un código de valores más estricto que el exigido al común de los ciudadanos o a otros colectivos. Ahora bien, la existencia de este honor militar no implica que su salvaguardia se haya de lograr con menoscabo de las garantías que la Constitución prevé para el Derecho sancionador. De lo contrario, la condición militar no entrañaría un estatuto específico —restringido, pero con contenido— en relación con ciertos derechos fundamentales, sino un auténtico vacío al respecto; y tal consecuencia es inadmisibile³⁰. Por el contrario, en cuanto órganos administrativos, los Tribunales de Honor se deben someter a los principios y valores constitucionales³¹.

Cabe huir, pues, de concepciones aisladas acerca de los Tribunales de Honor que, considerando exclusivamente lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, los conviertan en un reducto impermeable a los principios, valores y derechos en ella reconocidos. En cambio, para intentar que los Tribunales de Honor tengan cabida en la Constitución, es precisa una interpretación global e integradora que tenga en cuenta dichos imperativos, que informan el ordenamiento en su conjunto³².

EL ENCAJE DE LOS TRIBUNALES DE HONOR MILITARES EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Los Tribunales de Honor y los principios y valores constitucionales

Los Tribunales de Honor han sido cuestionados por diferentes motivos a la luz de los principios y valores de la Constitución. Éstos son los principales reparos que se les han hecho:

³⁰ Ignacio Moreno González-Aller, "La desaparición de los Tribunales de Honor", *Op. Cit.*, p. 228.

³¹ Esta idea parece latir en el citado Auto 601/1985, cuando el Tribunal Constitucional afirmó, en relación con los Tribunales de Honor civiles, que «carecían de las garantías mínimas que exige el Estado de Derecho y por eso la Constitución los abolió» (F.J. 3).

³² Miguel Domínguez-BERRUETA de Juan, "De nuevo sobre los Tribunales de Honor", *Op. Cit.*, pp. 75-76.

A) *Principio de legalidad*. El artículo 25.1 de la Constitución consagra este principio del Derecho sancionador. De él deriva el principio de *tipicidad*, con arreglo al cual los hechos constitutivos de infracción y sus consecuencias jurídicas (sanciones) se deben determinar taxativamente. La doctrina, de manera casi unánime, considera que la inconcreción de los actos sometidos a los Tribunales de Honor choca frontalmente con el mandato del artículo 25.1. Los Tribunales de Honor son, a un tiempo, juez y legislador, «pues no sólo aprecian la verdad de los hechos, sino que los califican como deshonrosos al margen de toda cobertura normativa. La reprochabilidad de una conducta no deriva de la ley, sino de la opinión que tiene el juez acerca del honor de su propia corporación»³³. La importancia de esta objeción es compartida incluso por quienes defienden la viabilidad de la concepción tradicional de los Tribunales de Honor, que reconocen la conveniencia de «tipificar y concretar una serie de acciones que en todo tiempo y lugar atentan contra el honor de quienes visten el uniforme»³⁴.

B) *Principio de non bis in idem*. La Constitución no recoge expresamente este principio, pero, conforme a la jurisprudencia constitucional, hay que entender que deriva directamente del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3). El Tribunal Constitucional señaló bien pronto la imposibilidad de que existan dos verdades en el ámbito sancionador, debiendo prevalecer en todo caso el relato de hechos probados por las resoluciones judiciales. Los Tribunales de Honor no parecen cumplir esta exigencia, ya que siempre han podido intervenir con abstracción del previo enjuiciamiento de los mismos hechos en otro procedimiento judicial o gubernativo. Cuestión distinta es la posibilidad —admitida por la jurisprudencia constitucional— de imponer por un mismo hecho una doble sanción, penal y administrativa, cuando exista una relación de sujeción especial. El Tribunal Constitucional también ha admitido esta duplicidad sancionadora en el caso de los Tribunales de Honor³⁵.

C) *Principio de la tutela judicial efectiva*. El carácter inapelable del fallo de los Tribunales de Honor —que era una de sus señas de identidad—

³³ Carmen Lamarca Pérez, “Los Tribunales de Honor militares y la Constitución española de 1978”, *Op. Cit.*, p. 285.

³⁴ José Rojas Caro, *Derecho disciplinario militar*, *Op. Cit.*, p. 263. En parecidos términos se pronuncia Joaquín María Peñarrubia Iza, *Presupuestos constitucionales de la función militar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 205.

³⁵ Auto 781/1985, de 13 de noviembre (F.J. 3).

conculca el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución), por impedir el acceso a la jurisdicción. Por otra parte, no parece haber razón para eximir a los Tribunales de Honor del control judicial de la legalidad de la actuación administrativa (106.1 de la Constitución), puesto que son órganos de la Administración. El Tribunal Supremo, ya en vigor la Constitución, resolvió sobre la imposibilidad de recurrir las decisiones de los Tribunales de Honor en el único sentido en que podía hacerlo: considerar que sí cabe recurso jurisdiccional contra sus acuerdos o, mejor dicho, contra la correspondiente orden de la autoridad que decreta la separación de servicio del inculcado³⁶. La doctrina ha destacado que es en este aspecto donde la jurisprudencia ha realizado un mayor esfuerzo por cercenar la autonomía de los Tribunales de Honor. Más aun, quienes —minoritariamente— consideran factible una regulación conforme a la Constitución de los Tribunales de Honor militares, conceden que debería preverse un recurso jurisdiccional contra sus fallos³⁷.

D) *Principio de igualdad*. La vulneración de este principio por los Tribunales de Honor castrenses se ha apuntado desde dos perspectivas. Por una parte, desde un punto de vista externo a la profesión militar —en relación con los funcionarios civiles—, se ha sostenido que no parece existir justificación objetiva del mantenimiento de tales órganos para un colectivo concreto, ni siquiera considerando la importante misión de las Fuerzas Armadas³⁸. En realidad, la Constitución determina la función de otros servidores públicos —como la magistratura— y, naturalmente, no mantiene vivos para ellos los Tribunales de Honor³⁹. Por otra parte, con relación a los

³⁶ Respecto a los Tribunales de Honor militares, vide la Sentencia de la Sala Quinta de 28 de junio de 1988. El Tribunal Supremo ya se había pronunciado sobre esta cuestión en la Sentencia de 14 de mayo de 1985. En el caso concreto enjuiciado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997, el Ministerio de Defensa anuló en 1993 (previo dictamen del Consejo de Estado de 4 de marzo de ese año) la Orden dictada en 1979, por la que separaba del servicio al recurrente, en cuanto a la imposibilidad de interponer un recurso judicial contra ella.

³⁷ Joaquín María Peñarrubia Iza, *Presupuestos constitucionales de la función militar*, *Op. Cit.*, p. 205.

³⁸ Pedro Nevado Moreno, *La función pública militar*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 473.

³⁹ Al contrario, la Ley Orgánica del Poder Judicial proscribía los Tribunales de Honor en la Administración de Justicia (artículo 16.2), prohibición innecesaria, pero que tal vez deba entenderse como una manifestación —enfática, si se quiere— de la independencia del estamento judicial y de la ilegitimidad de perturbarla por otra vía

propios integrantes de los Ejércitos, la concepción tradicional de los Tribunales de Honor militares es discriminatoria hacia los suboficiales y las clases de tropa y marinería profesionales, pues éstos, como es evidente, también tienen honor⁴⁰. Así lo prevé, para los suboficiales, el artículo 70 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

E) *Principio de prohibición de exceso*. También se ha aducido que los Tribunales de Honor son contrarios a este principio, en su vertiente de proporcionalidad de las sanciones. La sanción que, en su caso, se imponga de resultas de la actuación de un Tribunal de Honor no se ajusta a ningún criterio de adecuación ni de graduación, puesto que la alternativa es la absolución o la separación del servicio. No existen criterios modificadores de la culpabilidad, con lo que la mera constatación del hecho o conducta, con independencia de las circunstancias que hayan podido concurrir, basta para imponer el castigo⁴¹.

F) *Principios procesales*. La actuación de los Tribunales de Honor afecta a ciertos principios de orden adjetivo recogidos en el artículo 24.2 de la Constitución. Básicamente son los siguientes: derecho a la presunción de inocencia, derecho a contar con asistencia letrada, derecho a usar los medios de prueba pertinentes, derecho a un proceso público, derecho a conocer la acusación que se formula y derecho a ser oído. Estos principios, propios de los procesos penales, son en buena parte extensivos a los procedimientos administrativos sancionadores. Parece, pues, que serán aplicables a los Tribunales de Honor⁴².

La Sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997

Como se ha adelantado, esta sentencia concedió el amparo a un oficial que casi veinte años antes había sido separado del servicio por el Ministro de Defensa a propuesta de un Tribunal de Honor militar. No procede hacer aquí un comentario exhaustivo de esta resolución del

que no sea la de la responsabilidad penal, civil o disciplinaria; es decir, la responsabilidad jurídica, derivada del imperio de la Ley, y no la responsabilidad corporativa.

⁴⁰ Pablo Casado Burbano, *Iniciación al Derecho Constitucional Militar*, Op. Cit., p. 91.

⁴¹ Pedro Nevado Moreno, *La función pública militar*, Op. Cit., p. 471.

⁴² En contra, José Rojas Caro, *Derecho disciplinario militar*, Op. Cit., p. 264.

Tribunal Constitucional, pero sí exponer las ideas esenciales que se desprenden de los fundamentos en que se basó para amparar al recurrente⁴³.

El recurso se fundaba en la vulneración de diversos derechos constitucionales: el derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2), el derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2), el principio de legalidad en el Derecho sancionador (artículo 25.1), el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1) y el derecho a la igualdad (artículo 14). También se alegaba la violación de los apartados 1 y 3 del artículo 9 y la disposición derogatoria tercera de la Constitución. Si el Tribunal Constitucional hubiera entrado a conocer de cada uno de los derechos que el recurrente consideraba conculcados, se habría tenido la oportunidad — difícilmente repetible— de contar con un pronunciamiento sobre prácticamente todos los derechos que entran en colisión con los Tribunales de Honor. Sin embargo, en consideración al suplico de la demanda — centrado, en primer lugar, en la nulidad absoluta de la Orden ministerial de separación del servicio y, subsidiariamente, en su anulación orientada a la retroacción de las actuaciones y a la corrección de las quebras esenciales del procedimiento—, el Tribunal Constitucional se centró en decidir sobre las denuncias más radicales de carácter sustantivo, referidas al derecho a la legalidad penal —desde la perspectiva del principio de tipicidad— y al derecho a la intimidad.

El Tribunal Constitucional no apreció que el artículo 1.025 del Código de Justicia Militar vulnerase el principio de legalidad en materia sancionadora, pues éste no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados. Sin embargo, dado que el recurso a tales conceptos sólo es legítimo cuando su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia —compatibilidad que «es especialmente posible en el ámbito del Derecho disciplinario, donde los afectados tienen un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento y pueden, por consiguiente, ser sometidas a sanción»—, entendió que la aplicación del precepto que hicieron el Tribunal de Honor y el Tribunal Supremo sí quebró ese principio. Al parecer del Tribunal Constitucional, ni uno ni otro

⁴³ Un análisis de dicha resolución se puede ver en Vicente Juan Calafell Ferrá, "Reflexiones sobre los Tribunales de Honor militares a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997, de 29 septiembre", *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 74 (julio-diciembre 1999), pp. 248-255.

especificaron en qué ni para quién fue deshonrosa la conducta del recurrente en amparo, con qué pauta o regla ético-moral o social se valoró la misma, o cuál era el comportamiento alternativo adecuado a los bienes que se decían menoscabados. La conculcación del principio de legalidad en materia sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución no derivaba, pues, de la excesiva amplitud con que estaba redactado el artículo 1.025 del Código de Justicia Militar. La violación se produjo por no explicitar o motivar el Tribunal de Honor ni, después, la Sala Quinta del Tribunal Supremo el curso de concreción de los conceptos indeterminados contenidos en el precepto sancionador. Parecidas consideraciones hizo el Tribunal Constitucional en orden al derecho a la intimidad.

Puede parecer que esta argumentación quita la razón a quienes sostienen que los Tribunales de Honor contradicen el principio de legalidad en materia punitiva, ya que, según el Tribunal Constitucional, no es imprescindible un catálogo taxativo de las conductas que podrían enjuiciar si existieran. Mas, si esto se colige, es sólo en apariencia, porque el Tribunal Constitucional impuso dos importantes condicionantes a la típica indeterminación del objeto de conocimiento de los Tribunales de Honor. Por un lado, el mandato de motivar de manera objetiva y suficiente en qué estriba la quiebra del honor — exigencia que, en virtud del artículo 25.1 de la Constitución, se dirige a quien ha de aplicar la norma— es incompatible con el juicio en conciencia que ha caracterizado el obrar de estos órganos. Por otro lado, el comportamiento consistente en «observar conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad militar que no constituyan delito» —falta muy grave del régimen disciplinario militar, que la Sala Quinta del Tribunal Supremo consideraba sucesora del artículo 1.025 del Código de Justicia Militar— se debe materializar en actos externos y determinables que atenten seriamente contra esos valores. A nuestro modo de ver, esta necesaria sujeción al principio de legalidad conlleva despojar a los Tribunales de Honor de uno —acaso el más relevante— de sus distintivos y, como consecuencia, abrir la puerta a la aplicación de los demás imperativos constitucionales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. En definitiva, el Tribunal Constitucional *sacrificó*, en favor de los principios constitucionales del Derecho disciplinario (los del artículo 25, de manera expresa, y los del artículo 24, implícitamente), la caracterización tradicional de los Tribunales de Honor, que presuntamente mantenía el artículo 26. Una vez más, la fuerza expansiva de los derechos fundamentales venía a llenar pretendidos espacios inmunes a ellos.

El procedimiento disciplinario militar como *versión constitucional* de los Tribunales de Honor

Mediante la potestad disciplinaria, que se concreta en sanciones que atañen generalmente al régimen funcional de los sancionados, la Administración tutela su propia organización para garantizar que funcione con eficacia. Ésta no es, sin embargo, la única característica del régimen disciplinario, que tiene otro rasgo peculiar: «la estimación como ilícitos sancionadores de conductas valoradas con criterios deontológicos más que estrictamente jurídicos y, con frecuencia, de deontología convencional o corporativa de ciertas profesiones específicas»⁴⁴. Para algún autor, este componente ético del Derecho disciplinario exige obligadamente no sólo tipos abiertos en la descripción de las infracciones, sino también la existencia de Tribunales de Honor, ya que las normas jurídicas no pueden, ni aun forzando su elasticidad, comprender todas las violaciones contra el código corporativo de conducta⁴⁵.

La mayoría de la doctrina, en cambio, sostiene que el honor profesional o de cuerpo «debe hallar su efectiva tutela jurídica en las pertinentes normas penales y disciplinarias que, tanto en los aspectos sustantivos como en los procedimentales, deben regular la imposición de las oportunas sanciones con las debidas garantías»⁴⁶. Este punto de vista parece más correcto. Aunque el fundamento del concepto de honor militar está en la especial índole de las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas, ésta es también la razón de ser de un específico Derecho sancionador (penal y disciplinario) militar, con el que precisamente se busca otorgar mayor

⁴⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Civitas, Madrid, 2001, pp. 167-168.

⁴⁵ José Rojas Caro, *Derecho disciplinario militar*, *Op. Cit.*, pp. 46-47 y 64. Ramón Parada Vázquez opina que, con todo, los Tribunales de Honor ofrecen más garantías que muchas de las nuevas fórmulas que se han propuesto para luchar contra la corrupción política y administrativa, basadas en unos difusos códigos deontológicos o de moral funcional («Prólogo» al libro *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, *Op. Cit.*, p. 13.

⁴⁶ Pablo Casado Burbano, *Iniciación al Derecho Constitucional Militar*, *Op. Cit.*, p. 92. En el mismo sentido, Fernando de Mateo Lage, «Los Tribunales de Honor en el ámbito castrense», *Op. Cit.*, p. 2.765.

protección a todos aquellos valores considerados esenciales para la organización y el funcionamiento eficaces de los Ejércitos⁴⁷. En otras palabras, la preservación del honor castrense —que sería uno de esos valores— se puede llevar a cabo sin mayores problemas por la vía del Derecho disciplinario o, en su caso, penal.

En esta línea apunta la Ley Disciplinaria Militar de 1998, que, igual que la de 1985, enumera como faltas disciplinarias leves, graves o muy graves hechos que son, sin duda, atentados a ese concepto de honor militar⁴⁸. Valgan como ejemplos: «contraer deudas injustificadas con subordinados» (artículo 7.19); «embriagarse vistiendo uniforme o públicamente cuando afecte a la imagen de la Institución Militar» (artículo 7.23); «acudir de uniforme a lugares o establecimientos incompatibles con la condición militar, comportarse de forma escandalosa y realizar actos contrarios al decoro exigible a los miembros de las Fuerzas Armadas» (artículo 7.26); «el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas fuera de dichos buques, aeronaves y lugares militares, cuando se realice vistiendo uniforme o públicamente cuando afecte a la imagen de la Institución Militar» (artículo 8.9); «llevar a cabo acciones u omisiones contrarias a la dignidad militar susceptibles de producir descrédito o menosprecio de las Fuerzas Armadas» (artículo 8.22); «mantener relaciones sexuales en acuartelamientos, bases, buques, aeronaves y demás establecimientos militares cuando, por la forma y circunstancias en que se lleven a cabo, o por su trascendencia, atenten contra la dignidad militar» (artículo 8.24); o «realizar actos gravemente contrarios a la disciplina, servicio o dignidad militar que no constituyan delito» (artículo 17.2)⁴⁹. A esta práctica equivalencia de conductas hay que añadir la previsión en el régimen disciplinario militar, para las faltas muy graves, de la sanción extraordinaria

⁴⁷ Antonio Mozo Seoane, «Ilícito penal e ilícito disciplinario en el Derecho militar», en Ramón Bleuca Fraga y José Luis Rodríguez-Villasante Prieto (coord.), *Comentarios al Código Penal Militar*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 186-187.

⁴⁸ Fernando de Mateo Lage, «Los Tribunales de Honor en el ámbito castrense», *Op. Cit.*, p. 2.756.

⁴⁹ De hecho, si se observan los actos o conductas que tradicionalmente han supuesto el ámbito de conocimiento de los Tribunales de Honor militares, se verá que no existen grandes diferencias con los tipos disciplinarios enumerados. Al respecto, vid. Román Rodolfo Rivera, «Los Tribunales de Honor en la República Argentina», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 21 (enero-junio 1966), pp. 96-97, 99 y 104.

de separación del servicio; es decir, la sanción típica —y única— de los Tribunales de Honor.

La Ley Disciplinaria Militar tipifica, de modo gradual, los actos contrarios al honor militar. En ella se incluyen tanto las ofensas de menor entidad como aquellos comportamientos que, por su gravedad, eran materia de conocimiento de los Tribunales de Honor. Existe, por lo tanto, una identidad en lo sustantivo⁵⁰. La prueba está en que hechos que antaño se sometían a un Tribunal de Honor hoy son objeto de expediente disciplinario y, en su caso, revisados por la jurisdicción militar. Por ejemplo, la Sala Quinta del Tribunal Supremo confirmó en 1999 la separación del servicio de un guardia civil por una falta muy grave de «observar conductas gravemente contrarias a la dignidad de la Institución que no constituyan delito», consistente en favorecer la práctica de la prostitución y participar en un club de alterne⁵¹. Pues bien, unos hechos análogos —regentar presuntamente locales de esa clase— dieron lugar, años atrás, a la constitución de un Tribunal de Honor contra un oficial del Ejército, que acabó por ello separado del servicio⁵².

Esta equiparación no se da, por el contrario, en el procedimiento. La razón está en que los reparos que, con arreglo al artículo 24.2 de la Constitución, se podían formular contra la vertiente formal de los Tribunales de Honor no se pueden oponer a la regulación del procedimiento sancionador —en sus tres modalidades de faltas leves, faltas graves y expediente gubernativo— en la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas. El régimen disciplinario militar cumple sin duda la exigencia —apuntada tempranamente por el Tribunal Constitucional— de que el procedimiento es, en sí, una garantía cualificada a la hora de imponer una sanción⁵³.

Por todo ello, se puede afirmar que, en la actualidad, el honor, la dignidad o el decoro militares —junto con la disciplina, el valor, la profesionalidad y otras virtudes imprescindibles para la eficacia de las Fuerzas Armadas— tienen suficiente amparo en la Ley Disciplinaria y en el

⁵⁰ A esta conclusión llega Ángel Rodríguez Gallo, «Los Tribunales de Honor militares», Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Madrid, 2004 (inédito). Se ha podido consultar este trabajo gracias a la amabilidad de su autor.

⁵¹ Sentencia de 5 de diciembre de 1999.

⁵² Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1985.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de junio (F.J. 3).

Código Penal Militar⁵⁴. Y también se puede decir que «se trata de respuestas jurídicas sujetas al orden constitucional que las acoge, garantizadoras y respetuosas con los derechos y principios cuya existencia distinguen a un Estado democrático y de derecho de otros en los que no es posible propugnar tales apellidos»⁵⁵. Como acertadamente ha advertido Lorenzo Cotino, «los Tribunales de Honor que, en su caso, serían admisibles al tenor de la ley de leyes, tendrían mucho que ver con los expedientes gubernativos y las sanciones extraordinarias que puede imponer el Ministro de Defensa que, en muy buena medida, han venido a constituir la “versión constitucional” de los Tribunales de Honor», teniendo presente que «una sanción causada por un expediente gubernativo no es una sanción de un Tribunal de Honor, como el Tribunal Constitucional ha afirmado en alguna ocasión»⁵⁶.

CONCLUSIÓN: LOS TRIBUNALES DE HONOR MILITARES SON CONSTITUCIONALMENTE IMPOSIBLES

Dicho todo esto, cabe preguntarse si los Tribunales de Honor militares son hoy posibles. Aunque algún autor así lo defiende⁵⁷, la

⁵⁴ Ignacio Moreno González-Aller, “La desaparición de los Tribunales de Honor”, *Op. Cit.*, p. 246. Ésta parece ser también la opinión de Agustín Corrales Elizondo “Delitos contra el decoro militar”, en *Comentarios al Código Penal Militar, Op. Cit.*, p. 1.798, para quien los Tribunales de Honor militares «no son hoy estrictamente necesarios. Existen medios y cauces que pueden obviar su permanencia».

⁵⁵ Pedro Nevado Moreno, *La función pública militar, Op. Cit.*, pp. 472-473. Como expuso el senador Martín-Retortillo en las Cortes Constituyentes, «los viejos y desprestigiados Tribunales de Honor son sustituidos por la potestad disciplinaria que ha conocido importantes rectificaciones».

⁵⁶ Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas, Op. Cit.*, p. 664. Las resoluciones del Tribunal Constitucional a que alude son el Auto 781/1985 (F.J. 3) y la Sentencia 93/1992 (F.J. 6), ambas citadas. El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 25 de junio de 1980, ya dijo que no es factible confundir un expediente disciplinario y la actuación de un Tribunal de Honor.

⁵⁷ Joaquín María Peñarrubia Iza, *Presupuestos constitucionales de la función militar, Op. Cit.*, pp. 204-205, considera posible una ordenación conforme a la Constitución de los Tribunales de Honor militares. En concreto, la ley podría prever en ciertos casos que la separación del servicio fuera acordada por un órgano integrado por pares del encartado. Esa regulación debería respetar el principio de legalidad y los derechos

respuesta debe ser negativa. Si los Tribunales de Honor ejercen facultades disciplinarias, se deben ajustar en todo, tanto en los aspectos sustantivos como en los procedimentales, a los principios constitucionales del Derecho sancionador. Por lo tanto, no existen diferencias con otros órganos disciplinarios, salvo las que puedan provenir de la composición (colegiada y de pares del encartado) y el acotado campo de conocimiento (las ofensas más graves contra el decoro o la dignidad castrenses) de los Tribunales de Honor militares. Es más, aunque estas singularidades pudieran hacer pensar en restituirlos, en realidad nada tendrían que ver con los tradicionales. Y ello, sin duda, porque el ineludible respeto a los principios fundamentales del Estado de Derecho diseñado por la Constitución de 1978 «modifica de tal modo el carácter de los Tribunales de Honor que prácticamente quedan reducidos a la nada o convertidos en una institución diferente. Si en la actuación de los Tribunales de Honor deben salvaguardarse los principios de legalidad y de seguridad jurídica, el derecho a la jurisdicción y las garantías de imparcialidad, publicidad y defensa, ¿acaso no se desnaturalizan por completo las reglas propias de estos Tribunales?»⁵⁸. Reglas que, precisamente, conforman la identidad de estos órganos, de suerte que, si se cambiaran, no se estaría ante un Tribunal de Honor, sino ante otra cosa.

En definitiva, pese a que el artículo 26 de la Constitución no prohíbe los Tribunales de Honor militares, su configuración y modo de actuar son incompatibles con los imperativos constitucionales. Si fueran restablecidos por el legislador y se adaptaran a esos principios, simplemente dejarían de ser Tribunales de Honor y serían otro órgano disciplinario más, caracterizado únicamente por su composición y su específico ámbito material de conocimiento. Invirtiendo lo que dijo el Tribunal Constitucional a propósito de otra figura arraigada en nuestro Derecho y también dotada de particularidades en el ámbito castrense, como es el derecho de petición⁵⁹, los Tribunales de Honor no son un concepto residual que cumple una

procedimentales consagrados por la Constitución, y dar la posibilidad de un recurso jurisdiccional.

⁵⁸ Carmen Lamarca Pérez, "Los Tribunales de Honor militares y la Constitución española de 1978", *Op. Cit.*, p. 295. En idéntico sentido, Pablo Casado Burbano, *Iniciación al Derecho Constitucional Militar*, cit., p. 92.

⁵⁹ Sentencia 242/1993, de 14 de julio (F.J. 1).

función reconocida por la Constitución; los Tribunales de Honor son, sencillamente, un residuo histórico, una reliquia⁶⁰.

¿Es admisible hoy la latencia, por la vía de no prohibirla, de una institución tan poco acorde a los principios y valores de la Constitución? Francamente, parece que no. Los Tribunales de Honor son incompatibles con el Estado de Derecho, que en la Administración militar —como en la civil— cuenta con mecanismos punitivos respetuosos con las garantías constitucionales, sin ser por ello ineficaces. El paso dado con la Ley de la Defensa Nacional de 2005 —tras las timoratas y casi vergonzantes disposiciones adicional y derogatoria, respectivamente, de la Ley de planta y organización territorial de la jurisdicción militar de 1988 y de la Ley Procesal Militar de 1989— es importante y así debe ser reconocido, por cuanto denota el ánimo de cercenar cualquier hipotético intento de resucitar los Tribunales de Honor militares. No es, con todo, una solución final, porque en teoría sería posible su restauración por otra ley.

Los Tribunales de Honor militares son como un lunar con el que nació la Constitución de 1978. El artículo 26 fue fruto —otro más— del pacto, del espíritu de transacción y compromiso que, como único camino practicable en el momento constituyente, había de llevar a la democracia. Sólo en ese contexto de tránsito, cargado de incertidumbres y con un importante peso de sectores retrógrados, se puede entender que no se prohibieran. Como en otros preceptos de la Constitución, el artículo 26 defería —implícitamente— al legislador la determinación del alcance efectivo de su contenido (la existencia y la concreta caracterización de esa figura), a buen seguro con el íntimo deseo de que no hiciera uso de tal habilitación y que, antes bien, derogara en ese punto la legislación penal y disciplinaria militar entonces vigente. No es, sin embargo, una marca de nacimiento inocua. Por un lado, al no proscribir los Tribunales de Honor en el ámbito castrense, la Constitución permitía su pervivencia y que siguieran

⁶⁰ De «reliquia» los tildó el diputado Martín Toval en las Cortes Constituyentes; sin embargo, sólo propuso la prohibición de los Tribunales de Honor civiles. Así los calificó también Carmen Lamarca Pérez “Los Tribunales de Honor militares y la Constitución española de 1978”, *Op. Cit.*, p. 295. Pablo González-Pola de la Granja, al referirse a su regulación originaria del siglo XIX, destaca su «carácter retrógrado» desde la perspectiva actual, *La configuración de la mentalidad militar contemporánea*, *Op. Cit.*, p. 111).

actuando, como hicieron en alguna ocasión tras su promulgación⁶¹. Por otro lado, mientras se mantenga el tenor del artículo 26, aunque la jurisprudencia constitucional lo ha dejado en la práctica inerte, sería posible la reaparición de dichos órganos; y esta vuelta vendría a ser como una recidiva, como el resurgimiento de una enfermedad del sistema democrático. Es un riesgo muy improbable, pero intolerable en un Estado de Derecho con casi treinta años de vida. Por ello, una vez agotadas las posibilidades terapéuticas de la legislación ordinaria, no queda otro remedio que —tomando la metáfora de Karl Loewenstein— recurrir a la cirugía, esto es, a la reforma constitucional⁶².

Parece exagerado postular la revisión de la Constitución —que, además, se tendría que llevar a cabo por el procedimiento agravado del artículo 168— para una cuestión tan concreta y, en comparación con las que ha propuesto el Gobierno de la Nación como objetivo de la VIII Legislatura, de escasa entidad. Por la dificultad que entraña fijar el contenido de la modificación a hacer en el artículo 26, esa operación de reforma constitucional entraría dentro de la cirugía menor; pero, en atención a los trámites a seguir, dicha intervención precisaría anestesia general. No sería prudente, por lo tanto, poner a la Constitución en peligro alguno para extirpar un lunar, por mucho que se haya tornado más antiestético con los años y presente elementos patógenos latentes (aunque de momento bajo control por la acción del legislador). Ahora bien, si la Constitución fuera tocada por el cauce del artículo 168 para otro fin, como —según ha planteado el Gobierno— la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión a la Corona, no se debería desaprovechar esa ocasión para, de paso, quitar esa fea mancha que supone no prohibir del todo los Tribunales de Honor. A tal efecto, como sostuvo en los debates constituyentes en el Senado y defendió después por escrito Lorenzo Martín-Retortillo, habría que suprimir las menciones finales del artículo 26 y dejar solo el imperativo inicial, con este resultado: «Se prohíben los Tribunales de

⁶¹ Julio Ponce Alberca y Diego Lagares García, *Honor de Oficiales. Los Tribunales de Honor en el Ejército de la España contemporánea (siglos XIX-XX)*, Op. Cit., pp. 208-209.

⁶² Según Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1976, p. 199, cada reforma constitucional «es una intervención, una operación, en un organismo viviente».

Honor». En palabras del mismo profesor, «al fin y al cabo eso es lo que dice la Constitución, si se lee en su conjunto»⁶³.

⁶³ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Bajo el signo de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, p. 499.

10. Programa de orientación laboral para militares temporales

Juan Antonio Martínez Sánchez

EL MODELO DE PROFESIONALIZACIÓN ESPAÑOL: ¿UNA FÁBRICA DE PARADOS?

La **Ley 17/1999**¹, de 18 de marzo, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas (FAS, en adelante) contempla en el capítulo III de su exposición de motivos la figura del militar temporal en base al carácter no permanente de la relación de servicios que mantienen con las FAS. Bajo este concepto se engloba tanto a los Militares de Complemento (artículo 2.3) como a los Militares Profesionales de Tropa y Marinería (MPTM's, artículo 2.4), limitando su permanencia en las FAS hasta los doce años de servicios, sin poder superar los 38 años de edad (en caso de los militares de complemento, artículo 91.1) o los 35 (para la tropa y marinería, artículo 95.1). Alcanzados dichos límites, estos militares temporales causan baja en las FAS,

¹ BOE número 119, de 9 de mayo de 1999.

perdiendo su condición de militar y pasando directamente a englobar las filas de desempleados del INEM.

La disposición adicional cuarta de la Ley 17/1999 estableció el 31 de diciembre de 2002 como fecha tope para que aquellos militares temporales que hubieran alcanzado los límites anteriormente señalados, cesaran su relación de servicios con las FAS. Se privaba de esta manera a las FAS de un número importante de profesionales que durante muchos años de su vida han prestado sus servicios en los diferentes Cuerpos y Ejércitos, con una rica experiencia laboral acumulada durante esos años.

Esta medida se justificó desde el Gobierno del Partido Popular por la necesidad de contar con un modelo de profesionalización guiado por un “constante espíritu de renovación de las Fuerzas Armadas”². Como se recoge en el Libro Blanco para la Defensa (2000)³:

“El modelo adoptado se basa en que una gran proporción de los soldados y marineros abandone voluntariamente el servicio, transcurridos los primeros compromisos, o deba hacerlo en el caso de que no sea posible su renovación”.

Sin embargo, un modelo basado en esta premisa requiere que al tiempo que se produce la salida de personal se produzca la incorporación de un número similar o superior de nuevos efectivos, es decir, que funcionen de manera adecuada los mecanismos de captación y reclutamiento. Este ha sido el punto débil del modelo español, como lo demuestra el hecho de que no se haya alcanzado el cupo de efectivos de militares de tropa y marinería profesional establecido en la Ley 17/1999 y que se fijaba entre 102.000 y 120.000 (artículo 19.1). Y ello pese a que el Ministerio de Defensa haya recurrido a medidas tan sorprendentes –e incluso polémicas– como rebajar las exigencias intelectuales para el acceso, hacer lo propio con los niveles educativos requeridos o permitir el acceso a las FAS de extranjeros.

² Como así se lo expuso al autor de este trabajo el diputado del Partido Popular D. Juan F. Ibáñez Haro, de la Comisión de Defensa, unos meses antes de la entrada en vigor de la Ley 17/1999, en una conversación en la que el autor le expuso su preocupación ante la situación en que quedarían los militares de empleo de la categoría de oficial (actuales militares de complemento) tras la aprobación de la Ley.

³ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2000, p. 112.

Proclamaba la Ley 17/1999 en su artículo 76 (*apoyo a la reincorporación laboral*) que a los MPTM's "... se les facilitará la obtención de titulaciones del sistema educativo general mediante el acceso a módulos profesionales de formación profesional específica y la superación de las pruebas académicas correspondientes, así como el acceso a programas de formación ocupacional, para que puedan reincorporarse al mundo laboral en las mejores condiciones una vez finalizado su compromiso". En cambio no se consideraba ninguna medida de apoyo a la reinserción laboral dirigida a los militares de complemento,

Con este panorama por delante, la fecha tope del 31 de diciembre de 2002 se fue aproximando sin que el Ministerio de Defensa adoptara ninguna medida que favoreciera la reinserción laboral de los afectados por la Ley 17/1999, más allá de eximirles de los límites de edad, empleo y número de convocatorias, regulados en el artículo 66 de la Ley, para poder acceder a las plazas de promoción interna. Nada de programas de reincorporación profesional, orientación laboral o de búsqueda de empleo, salvo la implantación de programa Fasempleo (Plan Ariete), destinado inicialmente a favorecer la reincorporación laboral de los MPTM's y que se aplicó posteriormente también a los militares de complemento. Básicamente, dicho programa consistía en poner en contacto a aquellos militares temporales que finalizaban su compromiso con las FAS con las ofertas de trabajo de aquellas empresas que mantenían convenios con el Ministerio de Defensa. Esta medida fue ampliamente criticada por el colectivo de militares temporales porque las ofertas de trabajo se circunscribían a trabajos inestables y precarios en sectores como la hostelería y seguridad⁴, así como por el escaso éxito obtenido en la recolocación de dicho personal⁵.

⁴ "Defensa contrata a tres empresas privadas para buscar trabajo a los 500 militares que acaban su contrato en diciembre". Artículo publicado en el diario La Razón en fecha 26 de octubre de 2003.

⁵ Véase el artículo publicado en el diario La Razón el 27 de junio de 2003, titulado "Una empresa buscará trabajo a los militares cuyos contratos finalizan a final de año". También la nota de la Unión de Militares Temporales en respuesta el artículo aparecido en el diario La Razón el día 24 de noviembre de 2003 bajo el título "Defensa recuerda el tope máximo de doce años de permanencia para oficiales", y cuyo contenido se puede consultar en la dirección web:

<http://www.uniondemilitarestemporales.org/desarrollo.asp?n=251120031200>.

El fracaso de dichas medidas de reincorporación laboral obligó al Gobierno, a través del Real Decreto-Ley 10/2002⁶, de 27 de diciembre, y de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁷, a dejar en suspenso lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 17/1999, permitiendo a los militares temporales afectados prorrogar su compromiso hasta el 31 de diciembre de 2003 al objeto de que vieran “incrementadas sus expectativas de incorporación a las Fuerzas Armadas superando los procesos de promoción interna”. En palabras del Ministerio de Defensa, se perseguía “brindarles una nueva oportunidad para facilitar su reincorporación a la vida civil”⁸.

Sin embargo, esta medida se mostró igualmente ineficaz dado el escaso número de plazas de promoción interna ofertadas. Así, en el caso de los oficiales psicólogos de complemento –uno de los colectivos especialmente perjudicados por la Ley 17/1999, dado que anteriormente a su entrada en vigor no habían tenido oportunidad de acceder a la condición de militar de carrera mediante promoción interna-, se convocaron sólo diez plazas para cerca de 80 aspirantes, para la mitad de los cuales aproximadamente era su última oportunidad antes de causar baja en las FAS.

Lo cierto es que desde el pasado 31 de diciembre de 2003 hasta la actualidad, varios miles de militares temporales se han visto obligados a abandonar las FAS sin que el Ministerio de Defensa haya establecido mecanismos claros para favorecer o promover su reinserción laboral. Sólo cuando la salida de estos militares fue inminente, el Ministerio de Defensa pareció reaccionar mediante la convocatoria de un programa de reincorporación laboral destinado a militares de complemento y Militares de Tropa y Marinería Profesional que finalizaban próximamente su relación con las Fuerzas Armadas.⁹ Un programa cuya finalidad era “adoptar un conjunto de medidas que permitan apoyar la inserción laboral de estos militares y contribuir a mantener la confianza en el modelo de

⁶ BOE número 313, de 31 de diciembre de 2002, páginas 46191 y 46192.

⁷ BOE número 313, de 31 de diciembre de 2002, páginas 46086 a 46191.

⁸ Nota del Ministerio de Defensa publicada en el diario La Razón en fecha 24 de noviembre de 2003, en contestación al artículo titulado “Nos echan del Ejército, después de doce años, con una mano delante y otra detrás”.

⁹ Resolución 454/17481/03 del Director General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, de fecha 14 de octubre de 2003 (Boletín Oficial de Defensa número 206, de 22 de octubre de 2003, páginas 11.700 a 11.702).

profesionalización vigente” y que se materializaba en un programa de reincorporación a la vida civil enfocado al diseño de una estrategia personalizada de búsqueda de oportunidades profesionales e identificación de necesidades en el mercado laboral. Dicho programa se pretendía desarrollar en una serie de pasos:

1. Identificación y evaluación de las alternativas profesionales del candidato, en base a su formación, historial profesional, intereses, motivación y posibilidades del mercado laboral.
2. Diagnóstico de la situación de cada persona.
3. Preparación de un plan de acción personalizado para cada persona en función de las alternativas profesionales definidas en la fase de evaluación.
4. Desarrollo de una estrategia de búsqueda activa de empleo.
5. Implantación de un plan de formación que incluiría la realización de cursos de postgrado o masters para los militares de complemento, y de iniciación u oficio para los de Tropa y Marinería Profesional. Se contemplaba asimismo la realización de módulos dirigidos al aprendizaje de búsqueda de empleo y orientación laboral.

Para la ejecución de dicho proyecto se libró una cantidad económica de 600.000 euros¹⁰, encomendándose su desarrollo a varias empresas privadas especializadas en recursos humanos y reestructuración de plantillas. Sin embargo, pronto se pusieron de manifiesto una serie de críticas:

- a) El programa estaba destinado exclusivamente a los que finalizaban su compromiso con las FAS antes del 30 de junio de 2004, obviando a los que lo hacían en fecha posterior¹¹. Además sólo se ofertaron 190 plazas (40 para militares de complemento y 150 para militares de tropa) cuando el número de afectados en ese momento era de 103 militares de complemento y 388 de tropa y marinería, según fuentes del Ministerio de Defensa.

¹⁰ Resolución del Subdirector General de Servicios Económicos y Pagadurías, de 16 de julio de 2003. Boletín Oficial del Estado número 182, de 31 de julio de 2003, página 6392 y 6393.

¹¹ El propio autor de esta comunicación es uno de los militares de complemento que, por causar baja en fecha posterior no ha tenido acceso a dicho programa.

- b) Tardanza en la convocatoria de dicho programa, que se publicó sólo tres meses antes de que los primeros afectados por la Ley 17/1999 -y, por tanto posibles usuarios- causaran baja en las FAS.
- c) Tardanza igualmente en su ejecución, que se inició cuando la mayoría de los beneficiarios llevaban ya varios meses desempleados.
- d) Los procesos de orientación no tuvieron en cuenta en muchos casos el curriculum de los beneficiarios, dirigiéndolos hacia plazas u ofertas ajenas, no ya solo a su formación o preparación académica sino también a su experiencia laboral.
- e) Quejas de los usuarios sobre la supuesta individualización de dicho programa, así como sobre la utilidad y calidad de los cursos de formación recibidos¹².
- f) Desfase entre los datos aportados por distintos representantes del Ministerio de Defensa acerca del coste del presupuesto, lo que inducía a malas interpretaciones¹³.
- g) Utilización como índice de eficacia del programa el que el usuario fuera convocado a alguna entrevista de trabajo, independientemente de que dicha oferta de trabajo fuera ajena a la realización del programa (ofertas de empleo del INEM u otras empresas o que el sujeto gestionara por su propia cuenta, por ejemplo, insertando su currículum en páginas de internet o mediante anuncios en prensa). Lo cual pone de manifiesto, cuando menos, la existencia de graves errores metodológicos en la evaluación de la eficacia del programa.

Estas críticas contradicen el optimismo del Ministerio de Defensa que se apresuró pronto a difundir a los cuatro vientos el éxito obtenido, al parecer más preocupado por justificar el cuantioso desembolso económico realizado que por la opinión y satisfacción de los usuarios de dicho programa.

Valga como reflexión y punto final en cuanto a dicho programa de reincorporación laboral, que el Ministerio de Defensa no ha vuelto a convocarlo, privando de ese derecho a los militares temporales que

¹² Como así se lo han manifestado al autor de este trabajo numerosos beneficiarios de dicho programa.

¹³ Nota de la Unión de Militares Temporales en respuesta el artículo publicado en La Razón el día 24 de noviembre de 2003 y titulado "Defensa recuerda el tope máximo de doce años de permanencia para oficiales".

finalizaron forzosamente su compromiso con las FAS en fecha posterior al 31 de junio de 2004.

Por su parte, el **Proyecto de Ley de Tropa y Marinería**¹⁴ finalmente aprobado por la Comisión de Defensa del Congreso con fecha 21 de diciembre de 2005 cuestiona el modelo de profesionalización actual al afirmar en su Preámbulo que “el paso de un Ejército de leva obligatoria al modelo de profesionalización no ha satisfecho las expectativas previstas ni ha permitido alcanzar los objetivos en cuanto al contingente de tropa y marinería establecido en la Ley 17/1999”. Esta consideración era recogida textualmente en la exposición de motivos de la redacción inicial de dicho Proyecto de Ley¹⁵, consecuentemente con la cual se proponía en su artículo 2 una considerable reducción del *numero de efectivos previstos* inicialmente por la Ley 17/1999 (102.000-120.000) a unos 80.000-90.000. La redacción final del Proyecto de Ley –tras las correspondientes enmiendas presentadas por los grupos políticos con presencia en la Comisión de Defensa- obvia mencionar el número definitivo de efectivos de militares de tropa y marinería, limitándose a señalar que dicho número se establecerá en base a las necesidades derivadas del planeamiento de la defensa militar y los créditos establecidos en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 2.1), otorgando al Ministro de Defensa la competencia de fijar las plantillas correspondientes a cada Ejército (artículo 2.2).

Se recoge también en el Preámbulo del Proyecto de Ley de Tropa y Marinería la intención del Gobierno de adoptar una serie de medidas beneficiosas para la tropa profesional, en concreto la prolongación de “la relación temporal que soldados y marineros mantienen con las FAS y, a su término, un abanico de salidas laborales y medidas socioeconómicas que tienen en cuenta los años de servicios realizados, con la pretensión de que prestar servicio en las Fuerzas Armadas se configure como una opción más atractiva para muchos de nuestros jóvenes”.

¹⁴ Proyecto de Ley de Tropa y Marinería, aprobado por la Comisión de Defensa con competencia legislativa plena en fecha 21 de diciembre de 2005 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 28 de diciembre de ese mismo año.

¹⁵ Proyecto de Ley de Tropa y Marinería presentado al Congreso el día 4 de mayo de 2005 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 13 de mayo de ese mismo año.

En primer lugar, el artículo 10 establece, como norma general, la *finalización del compromiso* con las FAS para nuestros soldados y marineros de tropa al cumplir 45 años de edad. Llegado este momento serán nombrados reservistas de especial disponibilidad y pasarán a percibir una asignación de 7.200 euros anuales, incompatible con otras retribuciones procedentes del sector público (artículo 19.1). Esta es una de las medidas que ha suscitado mayor polémica dado los costes económicos que acarreará a las arcas del Estado.

En cuanto a los *planes de formación e incorporación laboral*, el Proyecto de Ley garantiza que los MPTM's puedan adquirir, actualizar o ampliar sus conocimientos para un mayor desarrollo personal y profesional (artículo 16); y permite el acceso a las Administraciones Públicas mediante una serie de medidas (artículo 20) como son:

- 1) El tiempo de servicio prestado en las FAS se computará como mérito en los sistemas de selección para el acceso a puestos de la Administración Pública.
- 2) Reserva de plazas en policías autónomas y locales.
- 3) Reserva de plazas en convocatorias de acceso a personal laboral del Ministerio de Defensa.
- 4) Reserva de plazas para la Escala Básica de Cabos y Guardias de la Guardia Civil y la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía.

En lo que se refiere a las acciones de incorporación laboral, el artículo 21.1 del Proyecto de Ley de Tropa y Marinería proclama que “a los militares profesionales de tropa y marinería se les facilitará, durante su permanencia en el servicio activo¹⁶, los medios necesarios de orientación, impulso y apoyo para su plena incorporación al mundo laboral, al término de su compromiso con las Fuerzas Armadas” mediante una serie de acciones de formación ocupacional y programas de autoempleo.

Por último, el proyecto de Ley recoge la reincorporación de aquellos militares temporales que finalizaron su relación con las FAS por aplicación de la Ley 17/1999, dedicando para ello la *Disposición transitoria*

¹⁶ Esta consideración, referida al momento temporal de implantación de dichas medidas, no figuraba en la redacción inicial del Proyecto de Ley de Tropa y Marinería elaborado por el Gobierno.

primera (reincorporación de los MPTM's) y la *Disposición final primera* (reincorporación de los militares de complemento). Mediante esta última disposición final se permite también a los militares de complemento en activo prorrogar su compromiso con las FAS -sin que le sean aplicables las limitaciones de edad o tiempo de servicio establecidas por la Ley 17/1999- por un máximo de tres años. Sin embargo, no se menciona nada acerca de las medidas de reincorporación a la vida laboral a desarrollar y aplicar a este colectivo, aplazando la regulación legal de la figura del militar de complemento a la elaboración de un Proyecto de Ley que actualice el régimen de personal militar profesional.

Como se puede observar, este Proyecto de Ley está lleno de buenas intenciones de cara a proporcionar un futuro profesional adecuado a los MPTM's. No obstante y hasta la entrada en vigor de la futura Ley de Tropa, día a día y mes a mes, un número considerable de militares temporales (tanto de tropa y marinería como de complemento) continúan causando baja por aplicación de la Ley 17/1999, encontrándose con que desde el Ministerio de Defensa no se les facilita la reincorporación al mercado laboral. Por otra parte, aunque parezca paradójico, la futura Ley de Tropa y Marinería tampoco proporciona una solución definitiva a la problemática laboral de los militares temporales en tanto que:

- a) En cuanto al personal de tropa y marinería, nos volvemos a encontrar con un grupo de profesionales más o menos especializados, aún en edad útil para trabajar (45 años) y que deberán buscarse un nuevo empleo para asegurarse un sustento económico adecuado con el que complementar la asignación por disponibilidad (600 euros mensuales).
- b) El Proyecto de Ley no aclara qué ocurrirá con los militares de complemento transcurridos esos tres años de prórroga de su compromiso.

El programa que se expone a continuación puede contribuir a alcanzar los objetivos plasmados en la Ley 17/1999 de Régimen de Personal de las FAS y en el Proyecto de Ley de Tropa y Marinería. Y, a diferencia de lo ocurrido en el desarrollo de la Ley 17/1999, facilitar la reinserción laboral de dicho personal antes de que cause baja en las FAS, evitando en la medida de lo posible la situación traumática que supone verse en el paro después de 12, 20 o 25 años de servicios al país.

LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN LABORAL

Según Rodríguez Moreno¹⁷, un **programa de orientación** es un conjunto organizado de técnicas, estrategias y de actividades, planteado en función de metas generales y objetivos específicos definidos previamente, cuyo fin es alterar sistemáticamente la conducta vocacional de un grupo o de un individuo en un ámbito conductual concreto (escuela, trabajo, comunidad) en un periodo de tiempo dado. Desde esta perspectiva, un programa de orientación ha de cumplir varios *requisitos*:

- a) Atenerse a las necesidades de los usuarios.
- b) Estar conectados con los principios curriculares de las enseñanzas o bagaje cultural previo de la población asistida.
- c) Estar coordinados con otros servicios sociales, comunitarios y empresariales.
- d) Ser flexibles, es decir, adecuarse a las condiciones de la sociedad laboral; y continuamente evaluable.

En la actualidad nos encontramos con una gran proliferación de programas de orientación, entre los que destacan¹⁸ los programas para la mejora de la madurez vocacional, para la toma de decisiones, programas de desarrollo vocacional integrado en el curriculum, y los programas para la transición.

Es este último tipo de programas el que nos interesa, por ser el más acorde a las necesidades e intereses de los futuros usuarios del programa de orientación que expondremos a continuación. Según Rodríguez Moreno¹⁹, la **transición** es un corto periodo de tiempo de desequilibrio o tensiones en el que una persona se esfuerza por resolver el problema que lo origina y que puede referirse a crisis, transformaciones o cambios. Existen distintos tipos de transición, como la *académica* (paso de una institución escolar a otra), la

¹⁷ M^a Luisa Rodríguez Moreno, *La orientación profesional. I. Teoría*, Ariel Educación, Barcelona, 1998, p. 242. Otras definiciones de programa de orientación se pueden consultar en Consuelo Vélaz de Medrano, *Orientación e intervención psicopedagógica. Concepto, modelos, programas y evaluación*, Aljibe, Archidona, 1998.

¹⁸ Jose M. Gil Beltrán, "Diseño y evaluación de programas de asesoramiento vocacional", en F. Rivas (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, pp. 359-382.

¹⁹ M^a Luisa Rodríguez Moreno, *Op. Cit.*, 1998, pp. 149 y 150.

transición *a la realidad laboral* (de la escuela al mundo laboral), la *vital* (paso de la vida activa a la jubilación, por ejemplo) o la *intralaboral* (se produce al cambiar de un trabajo a otro o desde una ocupación a otra). De cara a la elaboración del programa de orientación que presentamos, la **transición intralaboral** adquiere gran importancia, en tanto que el objetivo de nuestro programa es facilitar a los militares temporales el acceso a una profesión, ocupación o trabajo distinto al que desempeñaban hasta ese momento.

PROGRAMA DE ORIENTACIÓN PARA PERSONAL TEMPORAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

A continuación exponemos una serie de aspectos fundamentales que condicionan y guían el diseño e implantación de nuestro programa de orientación.

Marco Legal

Dicho programa se enmarcaría dentro de las medidas encaminadas a favorecer la reincorporación laboral del personal temporal de las FAS, medidas que se recogen tanto en la Ley de Régimen de Personal 17/1999 como en el Proyecto de Ley de Tropa y Marinería y en la futura Ley de Tropa y Marinería. Se trata, por tanto, de un programa a implantar desde el Ministerio de Defensa.

Destinatarios

El programa se dirige a:

- a) Aquellos militares temporales que finalizan su relación con las FAS por cumplir los límites de edad o de tiempo máximo de servicios establecidos en la Ley 17/1999 u otras futuras leyes (Ley de Tropa y Marinería).
- b) Aquellos otros que deciden voluntariamente no renovar compromiso con las FAS en cualquier momento de su trayectoria militar.

En todo caso, la asistencia al programa es voluntaria para todo este personal.

Análisis de necesidades

Toda intervención en el ámbito de la orientación profesional parte de un análisis previo de necesidades. En este sentido, la rescisión forzosa del compromiso de los militares temporales por aplicación de la normativa legal causa una triple problemática:

- 1°. El desempleo al que se ven abocados estos militares. Nos referimos tanto a las consiguientes dificultades económicas como a las repercusiones negativas que la pérdida del puesto de trabajo puede originar. Así, entre las ventajas de poseer un empleo se señalan las de favorecer las relaciones humanas y la integración en la comunidad, proporcionar satisfacción personal, contribuir a la elaboración de la identidad personal, y modular el sentido de la vida de la persona (lugar de residencia, tiempo libre, relaciones sociales, horarios, etc)²⁰.
- 2°. Por otro lado, el desempleo -y sobretodo el de larga duración que caracteriza a los adultos- representa una carga económica y social que el Estado debe asumir. En este sentido se pretende proporcionar a todo futuro sujeto desempleado las adecuadas habilidades y posibilidades para encontrar un nuevo empleo a corto plazo.
- 3°. Por último, nos encontramos con el deterioro que la aplicación de la Ley 17/1999 ha causado en la imagen de las FAS en general, y en los procesos de captación y reclutamiento de nuevos efectivos en particular²¹. De este modo, el espíritu de “*constante renovación*” que guía la profesionalización de las FAS puede terminar convirtiendo a ésta, a los ojos de la sociedad española, en una “*fábrica de parados*”, puesto que ese puede ser a priori el destino futuro de buena parte de nuestros militares profesionales.

²⁰ Soledad Romero y Teresa Padilla, “Historia del movimiento de educación para la carrera”, en M.L. Rodríguez Moreno (Coord.), *Educación para la carrera y diseño curricular. Teoría y práctica de programas de educación para el trabajo*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995, pp. 41-76.

²¹ Baste con mencionar a este respecto el ingente número de artículos aparecidos en la prensa y que hacen referencia a “militares en paro”, “militares despedidos”, “militares engañados”, etc.

Por otra parte, existen otros aspectos que, a nuestro modo de ver, justifican la implantación de nuestro programa:

- a) En la actualidad, para el acceso a la mayoría de especialidades de tropa y marinería profesional se exige un nivel educativo equivalente o inferior a 2º de la Educación Secundaria Obligatoria, por lo que un elevado porcentaje de nuestra tropa profesional padece carencias notables de destrezas académicas y culturales.
- b) Buena parte de la formación que reciben los militares temporales tiene limitada aplicación en el mundo laboral exterior. Tampoco se realizan cursos de reciclaje relacionados con la formación previa de los sujetos.
- c) La especialización inherente al diseño del Ejército profesional (asignación de especialidades, cuerpos y escalas) limita la futura empleabilidad de los sujetos al encasillarlos en el cumplimiento de actividades y tareas específicas, algunas de escasa aplicación en el mercado laboral (sonar, artillería, operaciones especiales, etc.)
- d) Se observa también en los sujetos dificultades para acceder a la formación y a otro tipo de empleos por falta de oportunidades y de información.
- e) Escasas posibilidades de promoción interna, debido al escaso número de plazas convocadas y/o a las exigencias académicas requeridas para ello²².

Objetivos

La puesta en marcha del programa persigue como *objetivo principal* proporcionar a los militares temporales una serie de conocimientos y destrezas para solucionar los problemas que pueden acompañar a la transición desde su actual empleo en las FAS a otro diferente, de manera que sean capaces de afrontar con éxito situaciones desfavorables en el mercado laboral como el desempleo, el desarrollo de nuevas competencias profesionales y la búsqueda exitosa de un nuevo puesto de trabajo. Para ello se establecen una serie de *objetivos específicos*:

²² Así, para el acceso a la Escala de Oficiales y Suboficiales se requiere una titulación de COU o equivalente, y para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil de 4º de ESO o equivalente.

- 1º. Conocer las oportunidades laborales y educativas existentes, así como los itinerarios que llevan a la formación y autoformación personal, al objeto de adquirir el mejor perfil profesional posible.
- 2º. Posibilitar el conocimiento de sí mismo mediante la identificación y reflexión sobre las propias capacidades, intereses y motivaciones, actuando de forma coherente en el posterior desarrollo del proyecto profesional.
- 3º. Identificar los recursos laborales existentes en los medios de comunicación para obtener la mayor información posible y tomar las decisiones de acceso al empleo de manera reflexiva y multiopcional.
- 4º. Reconocer las habilidades idóneas en el rol de trabajador, identificando los perfiles profesionales necesarios para un adecuado desempeño profesional.
- 5º. Dominar las estrategias y técnicas de búsqueda de empleo.

Por otro lado, el cumplimiento de los anteriores objetivos puede conducir a la consecución de un *objetivo indirecto* de gran importancia como es mejorar la imagen pública de las FAS ya que la implantación de un programa de orientación refleja la preocupación institucional por la reinserción laboral del personal militar temporal. De igual manera, la existencia de este tipo de programas puede suponer un incentivo en los programas y campañas de captación y reclutamiento.

El orientador

La función del orientador no será solo poner en marcha y participar en determinados módulos del programa, sino también coordinar las actuaciones pertinentes con los mandos de la Unidad y la Institución militar. También deberá establecer contactos con otros sectores comunitarios, sociales y empresarios, así como con instituciones que puedan aportar ayuda material o personal para el desarrollo del programa (Ayuntamientos, Delegaciones y Consejerías Autónomas, etc.).

Al tratarse de un programa de orientación para la transición, el orientador ha de tener presente una serie de aspectos como:

- a) Ser consciente de las características personales de los orientados y que provienen de su especial situación (tiempo de servicio en las FAS, falta de habilidades de empleabilidad, especialización de sus competencias y habilidades, etc.).
- b) Mantener en los orientados una actitud positiva y de constante motivación hacia la consecución de un nuevo empleo, aunque sin crear falsas expectativas.

Posibles resistencias

Las barreras o dificultades de la puesta en marcha del programa son un aspecto importante a considerar. El *factor económico* es decisivo puesto que la implantación de este tipo de programas -y más aún cuando se produce a “nivel experimental”- requiere una inversión económica difícil de cuantificar. Podemos encontrar también dificultades de *compatibilidad de horarios* al tener que compaginar nuestro programa con las actividades y servicios diarios de las unidades e instalaciones militares.

Otra dificultad es la posible *resistencia de mandos y jefes* de las unidades donde se implante el programa, puesto que este tipo de medidas puede ser interpretado por aquellos como un medio para que los orientados no renueven su próximo compromiso, repercutiendo negativamente en la unidad (escasez de personal)²³. Es necesario, por tanto, concienciarles de que este tipo de programas suponen un beneficio a largo plazo para las FAS en general y para la unidad en particular, ya que su implementación va a ser percibida por el personal de la unidad como un esfuerzo por garantizar su posterior reinserción laboral.

Por último, la experiencia muestra la presencia en algunos sujetos de *actitudes de pasividad y cierta resistencia* a acudir a actividades voluntarias o programadas fuera del horario de trabajo, por lo que el éxito del programa dependerá en buena medida de la adecuada motivación de este personal.

²³ Este fenómeno se produce actualmente en algunas unidades con los cursos de preparación para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil.

DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN

El diseño de todo programa de orientación debe estar guiado por cuatro *objetivos fundamentales*²⁴:

1. El conocimiento de sí mismo.
2. La información sobre las alternativas educativas y profesionales del entorno.
3. El desarrollo de habilidades y estrategias para la toma de decisiones.
4. El acercamiento al mundo laboral.

Así como atenerse a una serie de *principios y recomendaciones*, entre ellos:

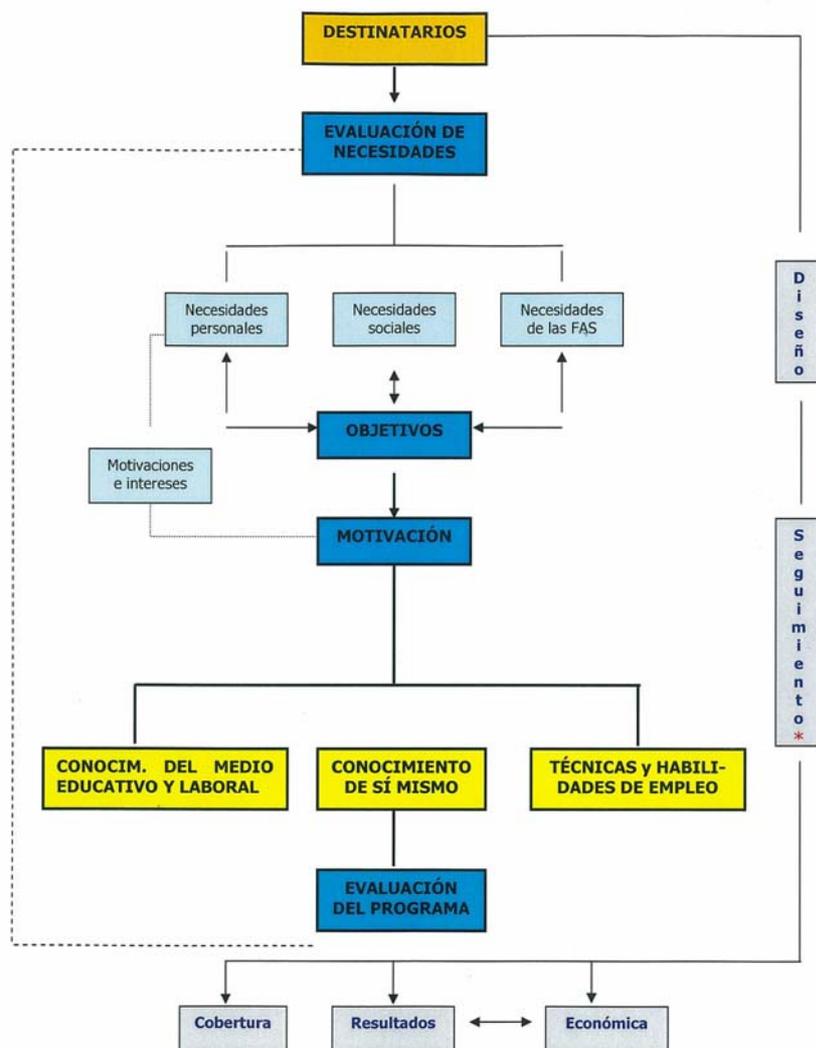
- a) Estar individualizado en la medida de lo posible.
- b) Basarse en las necesidades iniciales, madurez y preparación de los sujetos.
- c) Establecer objetivos medibles, reales y específicos.
- d) Aportar un feedback continuo a todos los involucrados en el programa.
- e) Utilizar toda gama de recursos y procedimientos a su alcance.
- f) Ser ejecutado por personal cualificado.
- g) Ofrecer información real, útil y adecuada.
- h) Ser realista, que pueda ser llevado a cabo.

Por tanto, el diseño de nuestro programa se atenderá a los siguientes *pasos*:

1. Análisis de necesidades actuales.
2. Programación: establecimiento de los objetivos, estrategias y actividades a desarrollar.
3. Implementación, realizando un seguimiento continuo de ello.
4. Evaluación.

²⁴ Jose M. Gil Beltrán, "Diseño y evaluación de programas de asesoramiento vocacional". En F. RIVAS (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, pp. 359-382.

El programa que exponemos a continuación se desarrolla en un proceso continuo y dinámico, estructurándose en una serie de módulos que siguen una secuencia determinada y reflejan los objetivos del programa. Dicho proceso se puede resumir en el siguiente esquema:



* Incluye la evaluación de monitorización e implementación. Junto con la evaluación de diseño, abarca todo el proceso.

A continuación se analiza cada uno de estos módulos.

Motivación hacia el programa

Todo programa de orientación exige un esfuerzo personal así como cierta actitud positiva, activa y participativa por parte de los usuarios. Por ello, antes de implantar el programa es necesario mantener una serie de sesiones informativas con los posibles destinatarios de nuestro programa, abordando los siguientes temas:

- Repercusiones de la situación de desempleo a nivel personal, profesional, familiar y social.
- Estructura y contenido del programa de orientación. Objetivos y beneficios.

Toma de decisiones

La toma de decisiones es un proceso que se produce continuamente a lo largo de la vida de las personas y que cobra una importancia fundamental en la elaboración de su proyecto personal y profesional. En el caso de los militares temporales, este proceso adquiere una importancia crucial al tener que enfrentarse con decisiones cruciales como abandonar las FAS, elegir qué nuevo puesto de trabajo quieren desempeñar, cómo obtenerlo, etc.

El objetivo de este módulo es ayudar a los sujetos en el proceso de toma de decisiones, exponiendo y analizando las fases de que consta, teniendo en cuenta el siguiente contenido:

- Definir qué es un problema, distinguiendo cuando un hecho o una situación supone un problema y cuando no. Identificar problemas del ámbito sociolaboral de los militares temporales.
- Identificar las posibles alternativas para resolver un problema y analizar sus consecuencias.
- Elección final, resultado de los pasos anteriores.
- Aplicación de los pasos anteriores a la situación personal de los orientados, centrándose en el problema que supone para ellos su inestabilidad laboral, analizando las posibles alternativas existentes

(por ejemplo, realizar promoción interna en las FAS, buscar un nuevo trabajo, etc.) y las consecuencias y riesgos de estas acciones.

El conocimiento del medio educativo y laboral.

Este módulo se dirige a que los orientados conozcan el mercado laboral y el mundo de la formación, así como las relaciones que se establecen entre ambos, mediante las siguientes actividades:

- Conocimiento de la estructura actual del sistema educativo español y los posibles itinerarios educativos. Importancia de la Formación Profesional específica y de la enseñanza universitaria.
- Conocimiento de las características del mercado laboral y de todas las ocupaciones según la clasificación internacional de la OIT (CIUO-88).
- Conocimiento de las nuevas profesiones, especialmente de aquellas con mayores perspectivas de futuro. Análisis de los perfiles ideales de competencias.
- Utilización de técnicas y actividades para la exploración del mundo educativo y laboral: conferencia de expertos, visitas a centros educativos y laborales, etc.

El conocimiento de sí mismo

Como señalan Sebastián y Sánchez²⁵, para que un sujeto pueda elaborar su proyecto personal debe conocer previamente cuales son sus recursos personales, sus aptitudes y capacidades, sus rasgos de personalidad, sus experiencias y sus competencias; lo que le permitirá posteriormente conocer en qué medida puede incorporarlas a su proyecto personal. Este conocimiento se pretende conseguir a través del siguiente contenido:

Análisis de la propia historia biográfica

Mediante actividades como:

²⁵ Araceli Sebastián y M^a Fe Sánchez, *El mercado de trabajo y el acceso al mundo laboral*, Estel, Barcelona, 2000, pp. 74 y 76.

- Elaboración de un “mapa autobiográfico”, en el que se anoten todos los sucesos importantes ocurridos en el ámbito familiar, afectivo, educativo y laboral.
- Reflexión sobre aquellos hechos y personas que han influido e influyen de manera importante en nosotros, nuestra trayectoria profesional y futuro profesional.

Conocimiento del autoconcepto

- Explicación teórica del autoconcepto (tipos, componentes, formación) y su influencia en la elección vocacional.
- Contrastar el autoconcepto con el concepto que los demás tienen de nosotros.

Conocimiento de las propias necesidades y expectativas

Aspecto relevante puesto que los destinatarios del programa son sujetos adultos, con una serie de necesidades actualmente cubiertas pero que una situación de desempleo o de transición a otro empleo puede alterar significativamente. De igual manera es importante conocer las expectativas que tienen acerca de su futuro profesional.

- Cada sujeto elaborará un listado de sus necesidades por orden de prioridad, analizando de qué forma pueden influir en el desarrollo de su proyecto profesional.
- De idéntica manera procederemos con las expectativas, aunque haciendo hincapié en el grado de realidad de estas expectativas.

Conocimiento de los intereses profesionales

- Análisis individual de las actividades y tareas propias de aquellas profesiones de interés para cada sujeto.
- Administración de cuestionarios e inventarios de intereses ²⁶ ; comunicando a los sujetos los resultados obtenidos.
- Contrastar las actividades y tareas características de las profesiones de interés para los sujetos con los resultados de la prueba de intereses profesionales, analizando el grado de congruencia entre ambos y

²⁶ Por ejemplo, el *Inventario de Intereses y Preferencias Profesionales*, de De la Cruz.

reflexionando sobre posibles profesiones alternativas de interés para los sujetos.

Conocimiento de las propias competencias y capacidades profesionales

Toda profesión o empleo requiere la puesta en práctica de una serie de habilidades que permitan realizar eficazmente las tareas y actividades propias de ese puesto de trabajo. Por tanto, antes de elaborar su proyecto profesional, el sujeto debe ser consciente de sus capacidades y limitaciones mediante las siguientes actividades:

- Exposición y explicación de los conceptos de inteligencia (multifactorial y general) y de competencias (específicas y generales).
- Análisis y reflexión personal sobre las propias competencias -adquiridas a nivel educativo y por experiencia profesional- ; y sobre las propias carencias y limitaciones profesionales.
- Evaluación de las competencias del sujeto mediante pruebas de inteligencia y aptitudes.
- Integración de los resultados obtenidos mediante autorreflexión y evaluación objetiva. Elaboración de listados de competencias que se poseen y análisis de su posible transferencia a determinados puestos de trabajo.

Conocimiento de la personalidad

El objetivo de este punto es que el orientado sea capaz de distinguir los rasgos más significativos de su personalidad y relacionarlos con las exigencias laborales u ocupacionales.

- Exposición del concepto de personalidad. La Teoría de J. L. Holland²⁷. El modelo hexagonal de personalidad. Análisis de los distintos tipos de personalidad y de las distintas profesiones acordes a cada uno de esos tipos.
- Aplicación del *Inventario de Preferencias Profesionales* de Holland. Adecuación de las profesiones de interés para el sujeto con los resultados obtenidos en dicho Inventario.

²⁷ El lector podrá encontrar una detallada descripción de la teoría de este autor en su obra *La elección vocacional. Teoría de las carreras*. México, Trillas, 1975.

- Como medida complementaria, se puede recurrir a la aplicación de otro tipo de pruebas de personalidad que, desde otra concepción teórica, ofrezcan una descripción de los sujetos en función de distintos factores de personalidad.

Técnicas y habilidades de búsqueda de empleo

Con este módulo se pretende que los usuarios conozcan y manejen una serie de técnicas y estrategias que les permitan buscar un empleo adecuado a sus características personales y profesionales.

Preparación y motivación para la búsqueda de empleo

- Definir adecuadamente las metas profesionales.
- Emplear diversos métodos de búsqueda de empleo para aumentar las posibilidades de encontrarlo.
- Creación y utilización de una agenda de registro en la que el sujeto anote datos como el nombre de las empresas visitadas, resultados obtenidos en estas visitas, teléfonos y direcciones de interés, etc.

Conocimiento y manejo adecuado de fuentes de información útiles para obtener un trabajo

- Red de amigos y conocidos.
- Ofertas de empleo público.
- INEM.
- Anuncios en prensa diaria y revistas especializadas.
- Internet: páginas web de interés que ofrecen bolsas y ofertas de empleo²⁸.
- Otras fuentes, como cámaras de Comercio, Empresas de selección de personal, etc.

Métodos de búsqueda de empleo

²⁸ Existen multitud de direcciones en Internet que recogen este contenido. A este respecto, puede consultarse la obra de A. Vallés Arándiga, *Formación y orientación laboral*, p. 62.

- Conocimiento y entrenamiento en las distintas formas de autopresentación.
- Búsqueda y consulta en la oferta de empleo público en boletines oficiales, servicios de información y tableros de anuncios de instituciones públicas.
- Inscripción en el INEM, acceso a cursos de formación y a bolsas de trabajo.
- Responder a los anuncios de trabajo aparecidos en la prensa, analizando objetivamente su contenido para evitar falsas expectativas.
- Acceso y manejo de páginas web que ofrecen bolsas y ofertas de empleo, así como la posibilidad de insertar el currículum propio.

El proceso de selección de personal

- Definición, desarrollo y fases.
- Técnicas de captación y reclutamiento.

La carta de presentación

Consejos para su redacción.

El curriculum vitae

Estructura, tipos y consejos para su redacción.

Los test de selección

Pruebas de inteligencia, aptitudes y personalidad. Consejos y recomendaciones para su realización.

La entrevista de selección

- Objetivos, tipos y fases de la entrevista.
- Recomendaciones a seguir antes de acudir y durante el desarrollo de la entrevista.
- Comunicación verbal y no verbal.
- Ejercicios prácticos: visionado y análisis de entrevistas grabadas en vídeo y realización de simulacros de entrevistas.

Los centros de evaluación o assesment centre: concepto y funcionamiento

Elaboración del proyecto profesional.

Una vez que el sujeto es consciente de su propio potencial y posee la suficiente información sobre el medio laboral que le rodea, podrá elaborar su proyecto profesional, que se expresará inicialmente en objetivos muy amplios y generales y se irá concretando posteriormente hasta establecer unas metas profesionales precisas, así como los pasos o fases necesarias para alcanzar esas metas. Estos objetivos se pretenden conseguir mediante el siguiente contenido y actividades:

- El proyecto profesional: concepto y características.
- Definición de objetivos profesionales mediante preguntas como: *¿qué me gustaría hacer?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué camino habré de recorrer para conseguir lo que quiero?*, etc.
- Comparación del propio potencial disponible con las exigencias requeridas para el desarrollo del propio proyecto.
- Análisis de las carencias y aspectos a desarrollar para alcanzar, con ciertas probabilidades de éxito, los objetivos planteados. Elaboración de un plan o itinerario para alcanzar estos objetivos.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN

La evaluación permite introducir las mejoras oportunas en el programa, corrigiendo los posibles defectos que surjan y adaptándolo a las cambiantes necesidades de los destinatarios.

La evaluación es un proceso dinámico que comienza antes de implantar el programa (evaluación de necesidades) y que está presente a lo largo de todo su desarrollo. Al ser un programa de nueva implantación incluiremos la evaluación de los siguientes aspectos:

La *evaluación del diseño* se desarrolla antes de implantar el programa y analiza cuestiones y aspectos como si llegará adecuadamente a todos los destinatarios (posibles barreras y resistencias), las estrategias y

actividades que conforman el programa y los recursos (materiales, económicos y personales) asignados al mismo.

La evaluación de la *implementación y monitorización* es clave para conocer si el programa funciona adecuadamente o si, por el contrario, hay que introducir alguna modificación. En este tipo de evaluación es fundamental recoger la opinión de los usuarios y del personal que lo ha puesto en marcha, acudiendo a técnicas como las entrevistas personales y encuestas para analizar aspectos como el grado de satisfacción percibida por los usuarios del programa, la utilidad percibida por usuarios e implementadores, la opinión de ambos sobre aspectos o componentes del programa a modificar, etc.

La *evaluación de la cobertura* se centra en analizar si el programa está al alcance de todos los posibles destinatarios, si existen impedimentos para ejecutarlo, o que tipo de dificultades más frecuentes se presentan. Se recurre a los conceptos de *infracobertura* (proporción de asesorados que, necesitando el programa, se benefician de él en relación con el número total de necesitados que no participan en él) y *sobrecobertura* (número de asesorados que no necesitando el programa se benefician de él, comparándolo con el número total de participantes). Un uso eficiente del programa requiere minimizar tanto el número de los posibles destinatarios que no participan en él como el de los que, no siendo destinatarios, se benefician de él.

Concluido el programa, es fundamental la *evaluación de resultados*, con el objetivo de analizar su efectividad o eficacia. Se trata de contestar a dos interrogantes básicos, es decir, si se consiguen los resultados deseados y si son achacables al programa y no a otros factores. Para recurrirnos a:

- a) Empleo de cuestionarios y encuestas para analizar la opinión de los usuarios del programa sobre aspectos como la utilidad e interés de cada uno de los módulos del programa.
- b) Recoger, mediante entrevistas, la opinión del orientador sobre aspectos a modificar.
- c) Comparar los resultados de sujetos orientados con los de un grupo control en variables como el grado de información profesional,

grado de autoconocimiento, conocimiento del proyecto profesional, etc.

- d) Es importante recoger la opinión del personal que ha participado indirectamente en la implantación del programa (mandos, Jefes de las Secciones de Personal y Motivación, etc.).
- e) Análisis de indicadores cuantificables como el tipo y cantidad de actividades realizadas, o aquellos módulos en los que existe mayor asistencia y participación de los sujetos.

Por último, con la **evaluación económica** analizaremos el coste del programa en relación con los resultados conseguidos (coste/efectividad), acudiendo para ello a la opinión de expertos y a la aplicación de técnicas económicas específicas.

COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Se realizará mediante la elaboración de informes y la celebración de reuniones con el personal implicado en el programa. En todo caso, al comunicar los resultados, habrá que tener en cuenta la audiencia a la que se dirige, sobre todo teniendo en cuenta que de esta actividad puede depender la adopción de medidas posteriores como modificar el programa, mejorarlo o suprimirlo. Los resultados de la evaluación se comunicarán a las instancias correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

Alvira, Fernando, *Metodología de la evaluación de programas*, C.I.S, Madrid, 1991

J.M. Gil "Diseño y evaluación de programas de asesoramiento vocacional" en F. Rivas (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, 1995a.

Gil, J.M., "Información vocacional: estrategias y técnicas de intervención" en F. Rivas (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid.

Gómez, B., "La toma de decisiones y la indecisión vocacional" en F. RIVAS (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, 1995.

Gonzalez, I., "Estrategias de orientación profesional en una situación de crisis de empleo", en V. Álvarez Rojo, *Metodología de la orientación educativa*, Alfar, Sevilla, 1987.

Hoyt, K.B., "El concepto de educación para la carrera y sus perspectivas" en M.L.. Rodríguez Moreno (Coord.), *Educación para la carrera y diseño curricular. Teoría y práctica de programas de educación para el trabajo*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995.

MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de la Defensa*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2000.

PROYECTO DE LEY DE TROPA Y MARINERÍA, aprobado por la Comisión con competencia legislativa plena del Congreso el día 23 de diciembre de 2005 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 28 de diciembre de ese mismo año.

Repetto, E., "Evaluación de programas de orientación" en V. Álvarez Rojo, *Metodología de la orientación educativa*, Alfar, Sevilla, 1987.

Rivas, F., "La conducta vocacional: proceso de socialización y de desarrollo personal", en F. Rivas (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, 1995.

Rocabert, E., "Indicadores de la conducta vocacional: Historia personal" en F. Rivas (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, 1995.

Rodríguez, A. y Pereira, M., "La educación para la carrera. Delimitación conceptual" en M.L.. Rodríguez Moreno (Coord.), *Educación para la*

carrera y diseño curricular. Teoría y práctica de programas de educación para el trabajo, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995.

Rodríguez Moreno, M.L. Y Figuera, P., “El acceso al mundo laboral y la educación para la carrera profesional” en F. Rivas (Ed.), *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, 1995.

Rodríguez Moreno, M.L., “Aplicaciones de la educación para la carrera al contexto de la reforma de las enseñanzas” en M.L. Rodríguez Moreno (Coord.), *Educación para la carrera y diseño curricular. Teoría y práctica de programas de educación para el trabajo*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995.

Rodríguez Moreno, M.L., Dorio, I. Y Morey, M., *Programa para enseñar a tomar decisiones*, Alertes, Barcelona, 1994.

Rodríguez Moreno, M.L., *La orientación profesional. I. Teoría*, Ariel Educación, Barcelona, 1998.

Romero, S. Y Padilla, T., “Historia del movimiento de educación para la carrera” en M.L. Rodríguez Moreno (Coord.), *Educación para la carrera y diseño curricular. Teoría y práctica de programas de educación para el trabajo*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995.

Sánchez, J., “Indicadores de la conducta vocacional: Aptitudes y destrezas” en F. Rivas, *Manual de Asesoramiento y orientación vocacional*, Síntesis, Madrid, 1995.

Sebastián, A. Y Sánchez, M.F., *El mercado de trabajo y el acceso al mundo laboral*, Estel, Barcelona, 2000.

Vallés, A., *Formación y orientación laboral. Transición a la vida activa (Acceso al mundo laboral)*, Editorial EOS, Madrid, 2000.

Vélaz De Medrano, C., *Orientación e intervención psicopedagógica. Conceptos, modelos, programas y evaluación*, Aljibe, Archidona (Málaga), 1998.

11. La industria militar en el cambio de paradigma tecno-económico

Óscar Crespo Argibay
Joám Evans Pim

INTRODUCCIÓN

Es evidente que a lo largo de la historia ha sido la preocupación por la seguridad propia y grupal frente a las más diversas amenazas la que ha llevado al hombre a idear nuevas y mejores herramientas (tecnologías), que acaban por introducir una mudanza de los procedimientos políticos, estratégicos y tácticos a la hora de implementar una efectiva política de defensa, propiciando de este modo lo que se ha dado en llamar la *Revolución de los Asuntos Militares*. Y no sólo esto, pues todos estos desarrollos acaban por revertir en el resto de ámbitos de la vida del hombre. Es de esta forma que mediante la constatación, plasmada primeramente por el profesor de Harvard Joseph A. Schumpeter, de la relación existente entre los ciclos económicos y los cambios de paradigma tecnológico, esta comunicación pretende analizar la aportación realizada en este sentido por la industria militar, tanto en el pasado como en el presente, así como lo que cabe esperar en el futuro.

LA TEORÍA DE CICLOS DE ONDA LARGA EN LA ECONOMÍA

La teoría de ciclos de onda larga nos permite realizar un análisis de la realidad desde un punto de vista distinto del predominante en el mundo académico. Buscando causalidades y no casualidades se nos lleva de regreso a la época en que la ciencia tenía como único objetivo el reconocimiento de patrones en la naturaleza, tales que permitiesen el enunciado de leyes que no dejen lugar alguno a la especulación banal, tan propia hoy del mundo científico.

Y es en esta coyuntura, en el retorno a la solidez del patrón, en la que se plantea la aplicación de una teoría, que ocupa a los economistas desde hace más de cien años, pero no sólo a ellos, a los más diversos campos, desde la explicación del cambio y el conflicto social, particularmente la guerra, hasta llegar al por qué de una cierta política, pasando, como es en este caso, por el estudio de las políticas e industrias tecnológicas en el campo militar y el modo en que éstas repercuten en toda la sociedad.

Aunque es habitual escuchar comentarios sobre ciclos en economía, especialmente cuando se habla de los ciclos cortos en las fluctuaciones de mercado, los ciclos de onda larga continúan siendo los grandes desconocidos, incluso en el campo académico. Cabe decir que este tipo de análisis sólo resulta válido cuando se trabaja con datos de las economías capitalistas de mercado, pues los intentos de extensión a periodos protocapitalistas, en parte debido a la ostensiva ausencia de elementos empíricos, no han resultado concluyentes de forma alguna. De forma similar, cabe indicar que la mayor parte de la literatura hace referencia a los países donde históricamente se ha desarrollado este sistema, designadamente los de matriz anglo-saxona y centro-europea. Debemos señalar además que los estudios cíclicos no están restringidos al campo de la economía, teniendo, como veremos, especial validez en áreas como la polemología, estudios ambientales, cambios sociales y (r)evolución tecnológica.

De esta forma, ya en siglo XIX ciertos economistas señalaron que la economía capitalista podría comportarse siguiendo un movimiento ondular de periodo largo, aunque sólo con Schumpeter (1939), profesor de Harvard que recupera los trabajos de Kondratieff, se llega a poner de manifiesto la

naturaleza cíclica de los fenómenos económicos en el mundo académico. En sus obras *The Analysis of Economic Change*, y posteriormente en *Business Cycles: A Theoretical, Statistical Analysis of the capitalist Process*, apunta hacia la existencia de tres tipos de ciclos, con el nombre de sus respectivos descubridores: los ciclos de Kitchin o de onda extracorta (de unos cuarenta meses); de Juglar o de onda corta (de entre ocho y diez años); y los que aquí nos incumben, los ciclos de Kondratieff o de onda larga (entre cuarenta y sesenta años).

Schumpeter considera la innovación técnica como el elemento que actúa como detonante en el proceso cíclico del desarrollo económico, basando la divergencia de longitud de los distintos periodos en la propia naturaleza de la innovación matriz que incita el origen del ciclo. Por tanto, para Schumpeter el determinante tecnológico es lo que motiva el carácter cíclico de la economía, y en el caso del ciclo de onda larga, su propio origen se encuentra en los importantes descubrimientos de tipo técnico. Neoschumpeterianos como Freeman o Pérez, que sostienen la explicación anterior, en base a la relación causal entre innovación, lucro y expectativas económicas creadas, que desemboca en la aparición de nuevas técnicas y productos con la introducción de una renovada industria responsable de la parte creciente del ciclo o de la fase ascendente de una onda larga.

Kondratieff, a través de su obra, es quien más ha influido en la concepción cíclica de la economía capitalista, hasta el punto de utilizar 'onda larga', y 'onda de Kondratieff' u 'ondas-K' como sinónimos, aunque algunos autores discernen otras ondas largas con periodos distintos al descrito por el científico ruso. De cualquier forma, Kondratieff ha sido de los primeros en intentar demostrar en base a datos de origen netamente estadístico (utilizando los materiales más completos que en aquel entonces existían en referencia a las economías de los Estados Unidos, Francia y Reino Unido) la existencia de ondas largas en la evolución económica de los países capitalistas, en un conjunto binómico crecimiento-decrecimiento con una media de cincuenta años de duración. Todo esto a través de series relativas a los precios, tasas de interés, evolución del volumen del comercio exterior, producción de hierro, plomo y carbón, entre otros productos. Su honestidad científica en tiempos de la Unión Soviética de Stalin lo llevó a ver el fin de sus días en un Gulag de Siberia en el año 1938. Sus conclusiones no podían contrariar más a los mandatarios soviéticos, al mostrar que, desde su inicio efectivo en 1789, el capitalismo sufre crisis periódicas seguidas por periodos

de recuperación y bonanza, siendo las causas que incitan estos movimientos rítmicos ascendentes y descendentes, a su entender, de tipo endógeno.

Gordon, siguiendo a Kondratieff, aborda cada ciclo dividiéndolo en cuatro fases perfectamente distinguibles, quedando cada una de ellas (primavera, verano, otoño e invierno) plenamente caracterizadas. En base al análisis de Gordon (2005) nos situaríamos en los albores del Invierno del cuarto ciclo, teniendo como punto de apoyo para su análisis lo acaecido en los tres ciclos anteriores, y en especial en el tercero, el más próximo, conocido y estudiado, tanto por su cercanía en la línea temporal como por el volumen y calidad de los datos a nuestra disposición. En el tercer ciclo, la entrada en la estación invernal viene determinada por un evento conocido como el *crack* de 1929, de cuyas consecuencias europeos y estadounidenses somos conocedores. El detonante, una acumulación de deuda insostenible tanto a nivel estatal, empresarial, y particular que lleva a la creación de una economía irreal no basada en la producción sino en la especulación. Gordon considera esta descripción como apropiada para la situación que vivimos en la actualidad, y nos indica que sólo en los Estados Unidos la deuda está totalizada en unos treinta y siete trillones de dólares, algo nunca visto en el pasado. De hecho, según el, los primeros síntomas de la entrada en recesión general, propia de la estación invernal en la parte descendente del ciclo, ya son visibles a simple vista examinando la situación de las grandes corporaciones estadounidenses, especialmente en el sector automovilístico (crisis de General Motors y Ford) y en las líneas aéreas (El 14 de septiembre de 2005, Delta y Northwest airlines se declaran en bancarrota con deudas de 28.3 e 17.92 billones de dólares respectivamente). Este trance tiene la 'misión autorreguladora' de aniquilar la deuda adquirida, aunque el precio a pagar sea extremadamente alto, sobre todo si tenemos en cuenta realidades como que en 1929 sólo un 5% de las familias estadounidenses tenían intereses en el mercado de valores, mientras hoy este porcentaje llega al 50%, lo que puede darnos una idea de lo que sucedería de producirse un *crack* semejante al de entonces.

Las series de precios de bienes y materias primas, se convierten en el principal argumento a favor de la hipótesis de la onda larga. En lo referente a la producción, la controversia es mayor puesto que, como apunta Goldstein (1988), mientras la escuela marxista encuentra una relación consistente entre el aumento de producción, preferentemente industrial, y el periodo de alza de la onda, otros estudiosos procedentes de diferentes

escuelas teóricas no han confirmado esta afirmación o muestran escasas evidencias que lo sustenten. El trabajo de Cleary e Hobbs (cit. Goldstein, 1988) realza el hecho casi incuestionable en referencia a las series de precios así como los datos aportados por la producción de energía, la innovación, y el índice de interés, que tienden a indicar la consistencia de la teoría, siendo la producción industrial un elemento a desechar. Sobre la innovación, el desacuerdo entre los especialistas es la tónica dominante, desde el mismo momento en que no existe unanimidad en la designación de lo que se puede considerar innovación, aunque la escuela neo-schumpeteriana es la que mayor énfasis pone en su exploración.

Al introducir la teoría de ondas largas en economía y buscar el elemento raíz que induce la generación de un comportamiento cíclico en el discurrir de la actividad económica a través de la línea de tiempo, encontramos que una de las principales escuelas que a día de hoy se ocupa del estudio y optimización de dicha teoría es aquella que considera la innovación tecnológica, que incluso llega a ser catalogada de revolución tecnológica, cuando la aportación proveniente de tal novedad lleva aparejada un radical cambio de paradigma de la realidad tecno-económica, como la piedra roseta que nos permite descifrar las claves fundamentales a la hora de llevar a cabo una descripción coherente de las causas que impelen a la economía a adoptar un comportamiento cíclico según el modelo binómico crecimiento-decrecimiento.

El ya citado Schumpeter inaugurará y dará nombre a esta escuela de pensamiento económico, aunque será el propio Kondratieff el que adelante la importancia fundamental de la innovación como elemento dinamizador y moldeador de la economía, como bien se refleja al sentenciar: *“During the recession of the long waves, an especially large number of important discoveries and inventions in the technique of production and communication are made, which, however, are usually applied on a large scale at the beginning of the next long upswing”* (Kondratieff, 1935:111).

Schumpeter llega a catalogar en la historia de la economía capitalista tres cambios de paradigma tecno-económico debidos a otras tantas innovaciones fundamentales o *cluster* de innovaciones radicales, a saber:

- La revolución industrial y su brutal impacto en las formas de

producción tradicional que poco a poco se verían sustituidas. Esto conllevará la desaparición del lazo comunitario expresado a través de la congregación gremial, al ser sustituido por un creciente individualismo que tiene su raíz genealógica en el hombre asalariado.

- La posterior edad del acero y el vapor que tendrá una incidencia primordial en el acortamiento de las distancias geográficas mediante la introducción del ferrocarril, de modo que la industria deja de estar ligada a la fuente de materia prima pudiendo ahora encontrarse alejada de la misma miles de kilómetros.
- Luego llegará la revolución introducida por la aparición de la electricidad, la química y los motores de combustión interna, variando radicalmente una forma de producción que ahora ya está en disposición de poner en el mercado de forma simultánea y en lugares alejados geográficamente una gran cantidad de un mismo bien (ubicuidad y sincronía).

Y aunque el autor no llega a catalogar una cuarta revolución tecnológica, sí lo harán sus discípulos, estando ésta caracterizada por la invención del plástico, la generalización del uso del automóvil que tanto debe a la cadena de montaje y al *coche del pueblo (VolksWagen)* o coche popular o utilitario, así como la aparición de la electrónica y el consecuente hallazgo del transistor que hizo posible la miniaturización de los aparatos electrónicos. Se trata sin duda del cimiento sobre el que se asienta lo que actualmente se llama revolución tecnológica, también conocida como sociedad de la información, al ser justamente el tratamiento y acceso a la información el centro sobre el que gravita toda esta serie de innovaciones de consumo que día a día se nos ofrecen.

La innovación paradigmática o radical que produce la ruptura con la fase terminal del ciclo y alumbra el inicio de la siguiente cumple una serie de prerequisites necesarios para que tal proceso pueda llevarse a cabo:

- Debe introducir nuevas técnicas que redunden en un aumento de la eficacia productiva mediante la aparición de nuevas y más efectivas herramientas.
- Lleva aparejada la elaboración de nuevos productos y bienes que se ponen a disposición del consumidor.
- Imperativamente obliga a una reorganización de la actividad

económica con la aparición de nuevos modelos de estructuración.

LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA DE LO MILITAR A LO CIVIL

Si los constatables ciclos económicos deben su anuencia a la introducción de una nueva tecnología capaz de producir un cambio paradigmático respecto a la que ya ha quedado obsoleta, y por tanto habilita la generación de un nuevo ciclo de renovados bríos, es entonces necesario analizar, aunque solamente sea de manera somera, la contribución hecha desde el campo militar, específicamente su industria, a esta vital renovación que se encuentra detrás del devenir económico.

La preocupación por la defensa y la seguridad ocupan un lugar preferente dentro del pulular vital del hombre desde el principio de los tiempos, es más, el propio instinto de supervivencia, con su base genética, impele de manera definitiva para que ello sea así. Por todo ello, no es descabellado afirmar que las políticas de defensa y seguridad, desde sus rudimentos más arcaicos en las tribus nómadas, hasta la actual sofisticación electrónica, es parte indivisible de la propia vida. Y para muestra un botón, uno quizás pueda visitar uno de los miles de Castros ubicados en nuestro noroeste peninsular, y sin duda percibirá antes de nada, dado el emplazamiento y la estructuración del mismo, que primeramente y antes de ser erigido en una zona favorable al cultivo o al pastoreo, se yergue sobre un terreno defendible, constituye una unidad defensiva, es edificado de acuerdo a una verdadera política de defensa, la cual ha de regir el resto de actividades de la comunidad.

Teniendo esto en cuenta, no es difícil llegar a la conclusión de que los desarrollos tecnológicos en el campo militar, entendido en un amplio espectro, no simplemente restringido al significado actual que representa el término, tienen una absoluta influencia en el ámbito civil, y particularmente en el devenir económico. En este sentido es necesario hacer notar la creciente disociación entre lo civil y lo militar, cuando en tiempos pretéritos la milicia y la ciudadanía estaban íntimamente ligadas, llegando a ser prácticamente indistinguibles la una de la otra. Y muy a pesar de este actual disenso, y aunque los grupos de presión favorables a que este aparente divorcio se consolide definitivamente son cada vez más numerosos y poderosos, la

realidad se muestra irremediabilmente tozuda. El intento, condenado sin remedio al fracaso, de separar investigación militar y civil, es un error de bulto que sólo puede entorpecer la histórica y necesaria convergencia y retroalimentación entre ambas, la cual sólo puede tener un objetivo efecto multiplicador de resultados positivos. Sin lugar a dudas es el ejemplo norteamericano de fusión de ambos sectores el que mejor ha mostrado la eficacia y conveniencia de esta comunión. También debemos ser conscientes de que la colaboración de las empresas civiles en el campo de la investigación y producción militar, las provee de un alto nivel competitivo tanto a nivel nacional como internacional, al estar los encargos realizados desde los departamentos de defensa ligados a la más candente actualidad tecnológica, suponiendo esto un reto que sólo puede repercutir en la mejora de la calidad de su propia producción empresarial. Como demostración de este inapelable hecho, baste simplemente la enumeración de toda una serie de invenciones e implementaciones técnicas que marcan nuestro discurrir diario, y sin las cuales sería imposible llevar a cabo nuestras tareas más habituales, y que tienen su origen en la actividad de la investigación e industria militares.

Hoy difícilmente, y en las más diversas áreas, sería concebible nuestro trabajo y ocio sin la presencia de los ordenadores e Internet, más aún, su desaparición causaría un colapso económico global, pues bien, ambos elementos nacen de la esfera de lo militar. El primer ordenador digital, el *electronic numerical integrator and computer*, ENIAC, fue desarrollado por el ejército norteamericano para hacer frente a la extraordinaria demanda de cálculo necesario para elaborar la tablas de disparo balístico. ENIAC constituye el prototipo del cual evolucionarían todas las máquinas computacionales de hoy, alumbrando una nueva industria, pasando rápidamente de ser un instrumento meramente militar a convertirse en la principal fuente para la solución numérica de inmensidad de problemas científicos, entre ellos los relacionados con la energía nuclear, los modelos meteorológicos, la ignición térmica, el análisis espectral, la generación de números aleatorios, o el diseño de túneles de viento entre otros.

Por otra parte tenemos la energía nuclear, víctima de una falsa controversia, sin la cual no contaríamos, a pesar del problema de los residuos, con la más barata y eficaz forma de producir energía en ingentes cantidades. Pero si el argumento energético no fuese suficiente, sólo

tendríamos que acudir a un hospital cualquiera de una de nuestras ciudades para comprobar el amplio abanico de técnicas y aparatos que ha deparado su implementación en la esfera sanitaria. No cabe decir, por sobradamente conocido, y aunque su infausta utilización como arma de guerra haya causado centenares de miles de muertos y afectados, además de un terror global a una guerra de tipo nuclear, que el origen de las actuales aplicaciones pacíficas de la misma se halla en el desarrollo de estas propias armas, que quizás, por otro lado, hayan evitado una devastadora III guerra mundial, dado el elemento disuasorio que introdujeron.

Somos prisioneros del teléfono móvil, accedemos a canales de televisión que emiten en directo desde cualquier parte del mundo, contamos con un sistema de aviación que constituye el medio de transporte más seguro, cuyo tráfico se organiza y actualiza en tiempo real, al igual que el de las rutas marítimas y flotas de transporte por carretera, del mismo modo que podemos viajar en nuestro automóvil particular de Lisboa a Berlín sin perdernos en carreteras secundarias, todo ello gracias a los satélites que orbitan nuestro planeta. Hay dos elementos, cuya ausencia, harían inimaginable la existencia de esta tecnología, por una parte la ambición espacial de Wernher von Braun, cuyos trabajos en balística, primero para el ejército alemán, y luego tras la guerra, para la que por entonces era una agencia militar, la NASA, no sólo condujeron al primer hombre a la Luna, sino que permitieron elaborar el vehículo que pondría en órbita la pléyade satelital que hoy sobrevuela nuestras cabezas y que tantos servicios pone a nuestra disposición. Por otra, la militarmente fallida *strategic defense initiative*, SDI, o popularmente conocida como *guerra de las galaxias*, bajo la égida de la administración Reagan. Esta iniciativa se constituyó en uno de los mayores desafíos técnicos jamás asumidos por el hombre, cuyo ingente esfuerzo en investigación y desarrollo, y aunque militarmente fuese un fracaso, acabó por dar sus frutos en el campo civil, siendo sin duda el sistema GPS uno de sus deudores, pero no el único, aplicaciones en la lucha contra el cáncer, en la localización y extracción de mineral, petróleo o gas, sólo son algunas de las que se pueden nombrar.

Quizás podamos encontrar aplicaciones militares adaptadas a la sociedad civil que son menos espectaculares, un ejemplo es la adecuación de los sensores utilizados por el ejército para la localización de submarinos y minas, para así evitar los accidentes, no demasiado infrecuentes, en las salas donde se llevan a término resonancias magnéticas. O resaltar, que no sólo en

el campo técnico se realizan las contribuciones militares, sino también en el teórico, no en vano, el último trabajo que presenta una solución exacta a la teoría de campo gravitacional de Einstein bajo la condición de que la masa se mueva a una velocidad cercana a la de la luz, viene de la mano del físico norteamericano Franklin Felber, con más de 30 años de servicio en las Fuerzas Armadas de su país.

Por último mencionar algunos de los trabajos que se llevan a cabo en nuestro país dentro del rango de la investigación militar y que presentan una clara posibilidad de ser implementados en el nivel civil: Estudios sobre los efectos de las radiaciones electromagnéticas sobre las personas, al estar el personal militar altamente expuesto a este tipo de emisiones; la fabricación del radar tridimensional por parte de Indra; la elaboración de sensores que insertados en los fuselajes de los aviones harán posible detectar el grado de fatiga de los aviones sin necesidad de proceder a su desmontaje; el desarrollo de aviones no tripulados, que además de colaborar en las tareas de combate podrán ser utilizados en la lucha contra el fuego o en la localización de bancos de peces.

REVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS MILITARES

La introducción de novedades tecnológicas desde la esfera de la defensa supone un proceso de extrema complejidad que primeramente va a repercutir en la propia estructura de la misma, así como en la forma en que se ejerce, para finalmente acabar traspasando, la hoy gruesa línea que separa lo militar de lo civil. Todo este periplo es lo que se ha dado en llamar *Revolución de los Asuntos Militares*.

Antes de entrar a definir un concepto tan amplio y vigoroso como puede ser el de la *Revolución de los Asuntos Militares*, en sus siglas en inglés, RMA (Revolution in Military Affairs), y dado que se entra de lleno en el campo de la defensa y seguridad, se convierte en imperativo el aclarar algún término, que dada la vorágine totalitaria proveniente de lo políticamente correcto, que está dando como resultado un vaciamiento del sentido etimológico de las palabras, para simultáneamente dotarlas de un nuevo significado más acorde con la nueva ideología de lo neutro, lo asexual, lo tibio, conduciendo de este modo a la construcción de lo que se denomina

una neolingua, donde el sentido de la intuición natural que conforma el significado de los significantes es sustituido por una mera y burda idealización abstracta. Esto se plasma particularmente en lo que se refiere a la guerra, cuya alusión directa ha sido suplantada por toda clase de eufemismos, llegando incluso a mudar la definición clásica de su naturaleza intrínseca, que tan bien fue observada por Clausewitz.

Quizás el trágico destino del hombre sea no verse jamás libre de la guerra, ya que más allá de todos los desarrollos y avances que ha podido desplegar en todos los ámbitos de su existencia a lo largo de la historia, la realidad es que ésta se encuentra total y absolutamente determinada por la guerra, mismamente nuestra vida actual en el orbe occidental, disfrutando de uno de los mayores períodos de paz y prosperidad jamás alcanzados por nuestra especie, es deudor de ella, no entendible sin la victoria aliada sobre las fuerzas del eje en 1945, y el derrumbe del bloque soviético, que marcará el final de una confrontación bélica no declarada caracterizada por el terror nuclear y los conflictos bélicos periféricos que enfrentaron a las superpotencias contendientes. Es posible que este prolongado período de tiempo haya podido afectar a la percepción de la realidad en buena parte de nuestras sociedades, y eso a pesar de que los hechos son crudos y obstinados, como así se encargan de señalarnos tragedias como la de Ruanda, El Congo, Chechenia, las guerras del Golfo y Afganistán, y sin ir muy lejos, en el mismo corazón de Europa durante la traumática desaparición de la antigua Yugoslavia.

Si el descarnado escrutinio de nuestra historia nos muestra que la guerra no puede ser abolida, entonces de inmediato se convierte en objetivo primordial su discernimiento y entendimiento, no mediante la ficción de cómo nos gustaría que fuese, sino como realmente es, de acuerdo a las herramientas que el buen juicio, la razón, y el método científico han puesto a nuestra disposición. Por tanto, ¿qué es la guerra? Ante la necesidad de proceder al abordaje de tamaña cuestión, nada mejor que volver la vista a uno de los mayores teóricos en lo que dice respecto a la procura de una respuesta a esta pregunta. Y si los estudios de Clausewitz en lo que tiene que ver con los procedimientos técnicos y materiales, tácticos y estratégicos, han quedado sin duda obsoletos, no es el caso de su audacia a la hora de captar su esencia misma, aquella que permanece inmanente en el transcurso de la historia.

Clausewitz, en su trabajo de referencia inexcusable, *De la Guerra*, la describe como un duelo a gran escala, como un acto de fuerza que tiene por objetivo imponer la voluntad propia sobre la del adversario, como la continuación de la política por otros medios, nada extrínseco a la propia condición cainita del ser humano, salvo que en unas proporciones aumentadas. A modo aclaratorio, y debido a la deturpación lingüística a la que se hacía referencia con anterioridad, es menester el realizar alguna puntualización a esta definición, que sin duda carecería de pertinencia en la época histórica que le tocó vivir al autor, al ser asumida como caracterizadora de la noción misma. Se concebirá por tanto la guerra como un conflicto armado entre estados, entendiéndose por estado toda unidad política que controla un espacio físico y los individuos que lo habitan, independientemente de que esta entidad que es capaz de ejercer y mantener un control político sobre un territorio y sus moradores sea reconocida o no por la arbitrariedad emanada del derecho internacional. De esta manera se capacita la discriminación entre defensa y seguridad, siendo la primera el garante de la propia pervivencia del estado mediante el uso de la fuerza armada, y la segunda encargada de garantizar el buen orden y cumplimiento de la ley, no tanto mediante el uso de la fuerza militar, sino empleando herramientas de información/contra-información e inteligencia.

A modo de ejemplo, y a la luz de todo esto, podemos decir que en el caso de la intervención norteamericana en Afganistán tras el 11-S, nos encontramos ante una guerra genuina, en virtud de lo establecido precedentemente, mientras que resulta del todo improcedente la denominación “guerra” contra el terrorismo, cuyo combate más efectivo ha de ser llevado a cabo desde la esfera de la información y la inteligencia, tanto militar como civil. Tras esta breve nota aclaratoria sobre la necesidad de llamar a cada cosa por su nombre, en virtud de un espíritu de simplicidad y claridad, se hace obligado entrar en el proceloso mar que ha de conducir a dar una definición lo más ajustada posible de lo que se entiende por *Revolución de los Asuntos Militares* (RMA). Es mucha la literatura que en los últimos tiempos se ha divulgado a este respecto, particularmente en los Estados Unidos, y son muchos los enunciados propuestos como definitorios de lo que es la RMA. Pero aún así, y a pesar de la volubilidad del lenguaje, hay dos elementos comunes que pueden ser hallados en todos ellos: cambio y tecnología. El cambio, comprendido como fundamental, paradigmático, que viene a sustituir viejos esquemas por otros nuevos, es decir, traumático, en el sentido en que el reemplazo de aquello que es conocido por algo que

no lo es, siempre produce una fuerza inercial de rechazo. Esto es importante, ya que es un factor que puede hacer fracasar una revolución, o tan sólo una innovación que con el tiempo se puede llegar a mostrar como de vital importancia. Por el otro lado se encuentra el factor tecnológico, que será en gran medida el propulsor del cambio o revolución, pero no solo, ya que como se tratará de mostrar hay otro elemento, el antropológico, que aunque en el pasado, quizás no haya tenido un peso específico demasiado apreciable, sí ha devenido en un agente fundamental a la hora de impulsar la actual RMA. El patente empobrecimiento conceptual, que ya antes era referenciado, también hace obligado explicitar que se entiende por tecnología, ya que no sólo se trata de la teoría y técnica que lleva a la producción de artilugios electrónicos, como uno podría llegar a pensar si se ciñe exclusivamente a los medios de comunicación masiva, muy al contrario, un elemento tecnológico es toda herramienta desarrollada por el hombre y que le facilita la realización de sus tareas. Implementaciones que hoy en día pueden parecer arcaicas, como el control del fuego por parte de los grupos humanos, o la invención de la rueda, en su tiempo constituyeron avances tecnológicos de primer orden.

En un modo extensivo, se puede señalar que nos encontramos ante una RMA, cuando se produce una muda del paradigma tecnológico que acaba por acarrear un cambio radical en la forma de llevar a cabo la guerra, es decir, se produce una profunda transformación en la forma y organización de las instituciones militares, en la política que las rige, así como, en el modo en que las acciones son llevadas a cabo en el campo de operaciones. Por tanto, la técnica lleva a una reestructuración de las instituciones, y conjuntamente influyen en la plasmación práctica a nivel operacional. Ni decir tiene, que las RMA, y aunque en nuestra sociedad se trate por todos los medios de clasificar lo militar y lo civil en conjuntos disjuntos, tienen un impacto directo sobre el espectro político, social y económico, como así se ha mencionado expresamente con anterioridad en esta exposición, mediante la transferencia de teoría y técnica, fruto de la investigación militar, al campo civil.

Esta definición extensiva posee la virtud de proporcionar la capacidad de identificar distintas RMA a lo largo de la historia, y no sólo ceñirse a la que actualmente se viene desarrollando, o procurando que se desenvuelva, de tal modo que se admite un cierto grado comparativo, que siempre tendrá un gran valor a la hora de fijar y generalizar ideas. Pero

quizás peque de estrechez, al fijar el elemento tecnológico y técnico como primario, sin tener en cuenta que en cualquier época, la violencia política organizada es un producto extremadamente complejo que aúna procesos políticos, sociales, económicos y culturales. Con esto se quiere significar que existen al menos dos escuelas de estudiosos de las RMA, aquellos que consideran únicamente las nuevas invenciones técnicas aplicadas en el campo de batalla a la hora de otorgar la titulación revolucionaria. De este modo, para éstos, estaríamos ante una RMA, por ejemplo, en el caso de la introducción de la artillería en el siglo XV, o, con la conjugación de artillería y poder naval (XVI – XVII), con la generalización del uso de armas de fuego (XVI-XVII), con la implementación de la máquina de vapor en la navegación (XIX), con el proceso de mecanización de la caballería, la generalización de la aviación y las técnicas de información, cuyo desarrollo en el período de entreguerras llevaría a la aparición de una nueva doctrina de combate, la Blitzkrieg, que casi tuvo como resultado una victoria alemana que a los ojos de los grandes generales franceses o británicos, anquilosados por la dulce pero fugaz gloria de la victoria de 1918, sólo se podría producir contra todo pronóstico. Aquí encontramos una de los condicionantes que hacen necesaria la impulsión de la RMA, la obligación de estar siempre un paso más allá del posible adversario, mediante la innovación, y el factor sorpresa que ésta introduce en la ecuación del conflicto.

Una segunda escuela, sin lugar a duda la más interesante y realista, es conformada justamente por aquellos que entienden la fuerza armada y la institución militar como parte indisoluble de la sociedad, de tal modo que mundo civil y militar se constituyen como organismo simbiótico, siendo por tanto la defensa una obligación de todas sus partes, no quedando meramente en manos del ejército mercenario de turno. De este modo, el cambio paradigmático sólo es interpretado como tal cuando éste tiene una profunda influencia a todos los niveles en una comunidad adscrita a una entidad estatal. Probablemente pueda ser ejemplarizado a través de la situación que actualmente estamos viviendo, donde la electrónica, cuyos avances en el mundo civil son simplemente impensables sin tener en cuenta la aportación de la investigación militar (el ordenador, Internet, la red satelital, la tecnología balística que la hizo posible, etc...), la cual está originando una profunda transformación del nexo social, de la manera en que se produce, distribuye y vende, o en el acceso a la cultura.

Incluso puede ser identificada una tercera escuela, que sería el

producto mixto de las dos precedentes, con lo que lo único que vendría a aportar es un mayor grado de confusión a la hora de lidiar con estos asuntos.

Antes de emprender el análisis del nivel más técnico al respecto de la RMA, sus características, los procesos que conducen a ella, las variables que entran en juego a la hora de determinar su éxito o fracaso, o un somero estudio de la actual RMA que se está dando en los Estados Unidos, es necesario entender los elementos que la motivan. Ya se ha hecho mención expresa a la perentoriedad de adelantarse a los movimientos de las posibles amenazas mediante la innovación, que sin duda es algo que no necesita mayor explicación. Pero hay un elemento, que no suele constar en los manuales al uso, pero que sin embargo se muestra como vital al tratar de comprender el por qué de la RMA actual, las prisas con las que desde los departamentos de defensa occidentales, principalmente el norteamericano, no cabe duda que debido a que es el único país occidental que mantiene una intensiva actividad militar en distintos frentes a lo largo del globo, se ansía el desarrollo de más y más tecnología electrónica, especialmente en su variante robótica y de precisión de fuego, para ser implementada a nivel operacional. Éste es el antropológico, el condicionante humano, el como han mudado la forma y la organización social, así como la manera en que el individuo percibe su propia existencia, que al fin y al cabo es algo íntimamente ligado al cada vez mayor abandono del cultivo de la parte espiritual constitutiva del hombre, que no sólo se traduce en la reluctancia a la hora de ejercer la actividad militar, sino que cuando ella se ejerce por individuos no informados por valores que trascienden una mera existencia material, acaba convertida en simple violencia extrema que en nada ayuda a obtener los resultados que el uso de la fuerza en un principio buscaba.

Respecto al análisis de la actual situación de desidia en nuestras sociedades respecto a los asuntos de la defensa, nada mejor que citar las palabras de un militar, el Vice-Almirante António Emílio Ferraz Saccheti, actualmente Presidente del Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE), y de la Academia de Marinha de Portugal, para quien bajo los ropajes de la globalización, y una pretendida evolución natural de los tiempos, se está creando una ideología del relativismo, que bajo la apariencia de libertad y modernidad, nada presentan como definitivo, más al contrario, se trata de una actitud que favorece la aceptación constante de egoísmos, dentro de un ambiente donde todo es relativizado. Y citando al propio Juan Pablo II, ratifica el crecimiento de una indiferencia ética general y de una

preocupación obsesiva por los privilegios e intereses propios, lo que acaba por desembocar en una enfermiza avidez por querer gozar todo y de forma inmediata, lo cual viene a abolir cualquier clase de esfuerzo y trabajo desinteresado en pos del bien común, que ha sido sustituido por un atroz individualismo que constituye una barrera insalvable a la hora de emprender proyectos comunes, particularmente aquellos que pueden llegar a exigir el mayor de los sacrificios, como es la defensa. Su visión del individuo en estas actuales circunstancias es elevada a la altura de los partidos políticos donde la razón e intereses partidarios han venido a sustituir las políticas tendientes a proporcionar el bien común, así como las políticas que necesitan de una unidad de acción nacional, como es el caso de la defensa. El marketing político que hace el juego a la deriva social tan bien expresada anteriormente, ha resultado en una percepción negativa de la fuerza armada y de la institución militar en general, cuando la realidad es que ésta se erige como garantía última del libre funcionamiento de las instituciones democráticas, así como de la defensa de los intereses nacionales que como indica el Vice-Almirante Ferraz, son permanentes y vitales. Su nítida percepción de la realidad social también le permite aseverar, algo que ya Nietzsche había captado, la confusión entre causas y efectos, y el grave error que constituye tomar un efecto por una causa, siendo de esta manera imposible alcanzar la raíz del mal.

Abundando en esta temática, es necesario citar también, al Coronel Carl D. Rehberg, de la US Air Force (USAF), sobre la educación del carácter como parte integral de la profesión de armas en la tradición occidental, mostrando su preocupación por la dejadez que vive este aspecto, ya no en el ámbito civil, sino en el propio militar, cuando ella ha dotado a los hombres de una serie de valores y códigos que le han servido tanto en tiempos de paz como de guerra. Pone su énfasis, en que esto no se adquiere por tener fe en un sistema legislativo, ni en una institución particular, las cuales siempre se encuentran a merced del devenir temporal, sino por la fe en principios que permanecen inmutables a pesar de los avatares históricos. Quizás aquí se haga necesario regresar a Goethe y preguntarse quién es mejor soldado, el que acude a ella sabiendo que sólo caerá si hay una bala que lleva su nombre y que la muerte no es el final (como se canta en honor a nuestros caídos) o el que cree lo contrario.

Sólo en este marco es accesible el juzgar por completo las características que informan la actual RMA, y la impaciencia por

implementarla, la cual se vacía por completo en el factor tecnológico, tratando de extinguir en lo posible la intervención humana. Se quiere lograr de este modo, evitar el daño que sobre la quebradiza moral nacional tiene el conocimiento por parte de la sociedad de las víctimas acaecidas en acto de servicio, paliar la cada vez menor capacidad de reclutamiento, y convertir la guerra en un instrumento frío y calculado que a través de una apabullante superioridad tecnológica sólo llega a causar víctimas colaterales, algo así como las que cada fin de semana se producen en nuestras carreteras, tal como éstas son percibidas por parte de la ciudadanía, como una mera y fría estadística reflejada en alguna columna interior de un periódico.

Abandonando esta espinosa materia, es tiempo de refugiarse en el burladero de la insípida y neutral técnica, para adentrarse en la naturaleza de la RMA en su vertiente más apegada a la efectiva realización de operaciones militares, y como ésta incide en las mismas. En este sentido se puede entender la RMA como una revolución técnica militar combinando avances tecnológicos en vigilancia, comando, control, comunicaciones, inteligencia, y precisión en el fuego, así como toda una batería de nuevos conceptos operacionales, determinados por la tecnología, que habilitarán una mayor y mejor información de combate, así como rápidas y conjuntas operaciones entre distintas unidades que en la confrontación clásica actuaban de forma disjunta. En la disyuntiva actual, y sobre todo gracias al grado de miniaturización proveída por los chips de silicio, que permite que equipos dotados de una gran potencia de cálculo y procesamiento de información puedan ser portados de forma individual, la estricta y clásica jerarquía militar se comienza a ver como poco plástica y adaptable a una situación en la cual dada la inmediatez de la información recibida es la propia unidad de combate la que deberá resolver la acción a tomar, sin esperar las órdenes procedentes del mando pertinente. Sin duda, será éste uno de los efectos más importantes que la actual RMA provocará sobre la actual organización de una institución militar aún apegada a un modelo clásico.

El escrutinio del archivo histórico, en lo que tiene que ver con la RMA, hace viable el señalar una serie de características que se repiten en todas aquellas que han podido ser identificadas:

- Las RMAs raramente son implementadas por los actores dominantes en el teatro de operaciones, y el ejemplo clásico, que ya

ha sido mencionado, lo podemos encontrar en el desarrollo de las unidades mecanizadas y aéreas que dieron unos triunfos inimaginables a la Alemania de Hitler en el inicio de la segunda conflagración mundial, cuando los ejércitos francés y británico permanecían embebidos por el halo de superioridad aparente que frente al enemigo germano habían obtenido de su triunfo en la primera guerra mundial.

- El desenvolvimiento de la RMA, tenga ésta un carácter limitado o más amplio, siempre acaba por conferir al contendiente que primeramente la desarrolla una amplia ventaja en la batalla, sirva de nuevo de muestra la implementación de la Blitzkrieg y sus devastadores efectos sobre el adversario.
- Con frecuencia sucede que una nueva tecnología desarrollada por un bando es primeramente utilizada por alguien que la adquiere sin ser su original creador, al tener una visión de proyección en el futuro de la misma de la que está carente el primero.
- La RMA fundamentada tecnológicamente suele aunar toda una serie de nuevas invenciones que actúan de forma combinada.
- El éxito de una determinada RMA se correlaciona con el hecho de la presencia en la misma de tres factores fundamentales: tecnología, doctrina y organización.
- No se trata de algo que se pueda programar y llevar a efecto de una forma sistemática, sino que por el contrario habitualmente se necesita un importante período de tiempo para que puede ser madurada de forma efectiva, dado el importante número de agentes que intervienen en la misma.
- Recordemos que toda innovación produce en primera instancia un rechazo, y este efecto no es menor en la materia tratada aquí, de modo que la adopción de ésta o no, dependerá de que pueda ser testada o no en el campo de operaciones, posibilitando así la eliminación de las posibles reticencias que podrían existir de principio.

Brevemente, debe hacerse mención del proceso que conduce a la catalogación de una RMA como tal, de forma que ésta queda constituida por las siguientes fases o pasos:

- En una primera fase se produce el desarrollo tecnológico incentivado por la presencia de los diversos desafíos que

representan enemigos declarados, o aquellos que desde la óptica geopolítica pueden jugar tal papel en el futuro. Sin éstos, o bajo la percepción errónea de que son inexistentes difícilmente se podrá finalizar de forma exitosa una RMA, al carecerse de los alicientes precisos que motivan la investigación militar.

- Lo anterior da paso al siguiente escalón que consiste en una ruptura conceptual respecto a la organización militar y a su doctrina, dando lugar a una nueva más acorde con la necesaria ejecución efectiva de la nueva técnica sobre el teatro de operaciones.
- Por último, el paso definitivo se traduce en la incorporación práctica de las nuevas tecnologías y técnica, así como del nuevo modelo operacional y organizativo en el campo de batalla.

Se subrayan a continuación aquellos elementos que pueden provocar el fracaso de una pretendida RMA. En el caso de la investigación científica en general, y militar en particular, no es raro el caso en que se obtienen resultados teóricos que en la práctica resultan irrealizables, ya sea por cuestiones presupuestarias o de complejidad, y por tanto aunque en teoría conllevarían un cambio en la actuación bélica, al final acaban por ser rechazados. Otro de los factores que se muestra como primario a la hora de decretar una RMA como fallida es la oposición de la estructura militar al cambio que supone la introducción de los nuevos avances a la hora de organizarse y de operar, siendo un riesgo que sólo puede ser abolido mediante la testación de tales elementos de forma satisfactoria, de modo que no quede más remedio que dar el Nihil Obstat a su adopción.

A día de hoy, y si no cambian mucha las cosas, es lo que cabe esperar en los próximos años e incluso décadas, son los Estados Unidos de Norteamérica el único país capacitado para llevar a cabo una verdadera RMA, constatando sin duda que los esfuerzos en este sentido, conducidos por su Departamento de Defensa bajo los auspicios de la administración federal están siendo ímprobos, sobre todo si nos atenemos al gasto general en defensa y, en particular, en investigación tecnológica militar. No se puede decir lo mismo de este otro lado del océano, y menos aún al referirnos a nuestro país, donde la adquisición de nuevos elementos tecnológicos tanto a nivel hardware como software se produce en el mercado internacional y no son fruto de la propia investigación teórica y consiguientes desarrollo técnico que ésta ha de proporcionar. A esta situación, que sólo cabe calificar de lamentable, al cercenar una importante parte de la soberanía e

independencia nacional, cuando se depende de potencias extranjeras a la hora de obtener dispositivos clave para la operatividad militar, contribuyen dos elementos fundamentales, el bajo presupuesto destinado a defensa, por tanto a la investigación militar, además de la grave disociación existente entre el mundo civil y militar, lo que dificulta la transferencia mutua de ideas y técnicas. No es el caso de los Estados Unidos, donde la participación, desde las grandes corporaciones a las PYMES, y llegando a la propia ciudadanía, en el trabajo para la defensa, se encuentra en la base de la abrumadora superioridad con la que hoy cuenta este país en todos los ámbitos.

Este hecho puede ser constatado a través de la enumeración de algunos de los programas que en la actualidad se están implementando en los Estados Unidos con la finalidad de inducir una RMA, y que no sólo tendrán un impacto en como se hace la guerra, sino, así como lo demuestra el registro histórico, influirán directamente en toda la sociedad: Se está poniendo gran énfasis en el análisis de cuáles y cómo serán las guerras del futuro, ya que aunque entendida clásicamente como el enfrentamiento entre unidades jerarquizadas y uniformadas sea cada vez más improbable, desde luego no es descartable, siendo así que la simulación de tensiones geopolíticas, y toma de decisiones para eventuales acciones militares contra las llamadas potencias locales se encuentran al orden del día. Además del *wargaming* el plato fuerte se encuentra en el desarrollo tecnológico de nuevas herramientas de combate y la experimentación con las mismas, tanto para analizar su precisión y validez, así como la influencia que pueden tener en el momento de dibujar la táctica y estrategia a aplicar en la vertiente operacional. Tampoco se deja de lado la cuestión referente a la propia organización militar, y como ésta debe adaptar sus estructuras para obtener un funcionamiento optimizado de todas las ramas que confluyen en una política de defensa efectiva. También es obligado resaltar el cada vez mayor grado de implicación del campo teórico científico, no sólo para la elaboración de herramientas técnicas, sino para la propia racionalización del esfuerzo. Aquí destacan los trabajos realizados dentro de la llamada *operations research*, y que por ejemplo, mediante el profuso empleo de las técnicas de programación matemática, han proporcionado notables éxitos a la hora de optimizar la estructuración de la logística militar. Sobresalen también las cada vez más numerosas contribuciones de la investigación operativa, tanto a través de la teoría de juegos como de la teoría de la decisión, que gracias a la rigurosidad de un adecuado marco matemático,

permiten una mejor evaluación de las situaciones de crisis, tanto políticas como militares, sirviendo de inestimable apoyo a la hora de la toma de decisiones y estimación de sus consecuencias.

CONCLUSIÓN

La conjugación de la teoría económica que considera el devenir de la misma como una sucesión de ciclos de onda larga cuya dinámica se encontraría en la fuerza que introduce la innovación tecnológica, con la percepción de que la actividad militar constituye un incentivo de primer orden a la hora de que ésta se produzca, y así como queda demostrado históricamente, con la transferencia tecnológica del campo militar al civil que se viene produciendo de forma clara y nítida, y sin la cual no sería entendible a día de hoy nuestra forma de vida, permite concluir el alto grado de correlación existente entre la actualización tecnológica militar y el mecanismo que se esconde tras el accionar de la marea económica. Tratar de cortar, o mermar esta ligazón sólo puede desembocar en un freno a la innovación, ya que se segaría de raíz uno de los principales incentivos a la hora de procurarla, que no es ni más ni menos que la milenaria preocupación del hombre por su seguridad y su defensa.

BIBLIOGRAFÍA

Improved – Inventors and Inventions that have changed the Modern World, British Museum Publications, London.

Beckman R., *The Downwave*, Milestone Publications, Portsmouth, 1983.

Brian Berry J.L., *Long wave rhythms in economic development and political behavior*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

Clausewitz, *De la guerra*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1968.

Amando de M., *España Cíclica*, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1986

- Ferraz Sacchetti A., "Forças armadas, a instituição e as associações" en *Temas e Reflexões*, nº.4, 2005.
- Freeman C., *Long wave theory*, , Edward Elgar Publishing, Cheltenham,1996.
- Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, Harper Perennial, New York, 1993.
- Geyl, P., *Debates with historians*, Collins, London, 1995.
- Gibbon E., *Historia de la decadencia y caída del imperio romano*, Alba, Barcelona, 2000.
- Goldstein J., *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*, Yale University Press, New Haven,1998.
- Gordon I., *The Long Wave Analyst*, En-línea, Disponible en [consult. 30/09/05]: <http://www.thelongwaveanalyst.ca>, 2005.
- Hirshleifer, J., *The dark side of the force: Economic foundations of conflict theory*, Cambridge Univ. Press.
- Holmes, Jack E, *The Mood/Interest Theory of American Foreign Policy*, University Press of Kentucky, Lenington, 1985.
- Hundley, Richard O., *Past Revolutions, Future Transformations: What Can the History of Revolutions in Military Affairs Tell Us About Transforming the U.S. Military*, Rand Corporation, 1999.
- Huxley, Aldous, *Brave New World*, New York, Harper Perennial Modern Classics, 1998.
- Klingberg, Frank L., "The Historical Alternative of Moods in American Foreign Policy" en *World Politics*, nº 4, (1952) pp. 239-273.
- Knox, M., Murray, W., *The dynamics of military revolutions 1300-2050*, Cambridge University Press, 2003.
- Kondratieff, Nicolai, "The Long Waves in Economic Life" en *The Review of*

- Economic Statistics*, vol. XVII, (1935) nº 6, pp. 105-115.
- Kondratieff, Nicolai; *et al.*, *Los ciclos económicos largos*, Akal Editor, Madrid, 1979.
- Latham, Andrew, "Warfare transformed: A Braudelian perspectiva on the RMA" en *European Journal of International Relations*. Vol 8(2002) (2), pp. 231-266
- Namenwirth, J. Zvi, "Wheels of Time and the Interdependence of Value Change in America", in *Journal of Interdisciplinary History* III, (1973), 649-683.
- Neumann, Manfred, *The Rise and Fall of the Wealth of Nations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1997.
- Popper, Karl, *La Lógica de la investigación científica*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Rasmussen, E., *Games and information: An introduction to game theory*, Blackwell, New York, 1989.
- Rehberg, Carl D., "¿Todavía cuenta el carácter?" en *Air & Space Power Journal*. Vol IV. 2004.
- Richardson, L. F., *Statistics of deadly quarrels*, Pacific Grove, Boxwood Press, 1960.
- Rosen, S. P., *Winning the next war: Innovation and the modern military*, NY. Cornell Univ. Press., Ithaca, 1991.
- Schopenhauer, Arthur, *El Mundo como voluntad y representación*, Trotta, Madrid, 2004.
- Schuman, James B.; Rosenau, D., *The Kondratieff Wave*, World Publishing, New York, 1972.
- Schumpeter, Joseph A., *Business Cycles*, McGraw-Hill, New York, 1939.
- Spengler, Oswald, *La Decadencia de occidente: bosquejo de una morfología de la*

historia universal, Espasa-Calpe, Madrid, 1998.

Tchijevsky, A. L., "Physical Factors of the Historical Process" en *Cycles*, January (1971) pp. 11-27.

Weber, Robert F., "Society and Economy in the Western World System", in *Social Forces* 59 (1981), 1130-1148.

Wilkinson, D. *Deadly quarrels: Lewis F. Richardson and the statistical study of war*, University of California Press, Berkeley, 1980.

Wright, Quincy, *A Study of War*, University Of Chicago Press, Chicago, 1942.

12. La determinación del coste del armamento en España

Justo A. Huerta Barajas

INTRODUCCIÓN

La adquisición de materiales y sistemas de armas se encuentra marcada por un hecho diferencial en relación con el resto de adquisiciones de bienes del Estado. Esta circunstancia tiene su origen en la ausencia de concurrencia, al situarse extramuros del entorno competitivo del mercado y que se justifica por el poder exclusivo que la sociedad otorga al poder político del Gobierno haciendo imposible su acceso a los particulares.

Este hecho singular de mercado cerrado, evidencia una identidad propia en la gestión, ejecución y control del gasto de Ministerio de Defensa (MINISDEF) al tener unas peculiaridades que le dan un carácter especial por razón de su objeto dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

El fundamento que marca este comportamiento excluyente respecto a otras actividades del Estado, coloca al gasto de defensa en un papel muy distinto respecto al gasto público ejercitado por otras

Administraciones Públicas. Toda vez que las mismas ejecutan sus actividades contractuales de adquisiciones de bienes y servicios en un entorno en el que el mercado actúa en un régimen de una competencia perfecta. Aspecto señalado en el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLRHA). Este establece que: “En todo caso los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado”. Con este criterio contractual los precios de sus adquisiciones son fijados en un punto de equilibrio por la interacción de la oferta y la demanda cuando se cumplen tres condiciones:

- Pluralidad de oferentes y demandante.
- Productos homogéneos y fácilmente intercambiables.
- Libertad de entrada y salida.

Por el contrario, el mercado de la defensa no opera en un marco de competencia perfecta, por ello el TRLRHA permite a través de una serie de excepciones y supuestos tasados, que la ejecución del contrato pueda encomendarse a una determinada empresa a causa de sus características técnicas, y cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales, o cuando la protección de los intereses generales de la seguridad del Estado así lo exija. En consecuencia el mercado no va a depurar el precio de la transacción y los agentes que intervienen tratarán de establecer el precio de la transacción en función de barreras de entrada en el mismo.

La justificación de esta posición restrictiva se funda en la complejidad de cualquier proceso industrial que precisa de unas estructuras productivas, que necesitan de un gran volumen de inversiones y tecnología al alcance de muy pocos, y que a su vez, requieren de la concentración de capitales. Esta realidad provoca que el número de empresas que operan en cualquier sector productivo, primario o secundario, sea cada vez menor y con más razón en el de la defensa.

A este evento económico de carácter general, se unen en el sector industrial que trabaja para el Ministerio de Defensa cuatro restricciones más:

- Las bajas producciones por la dimensión de nuestras Fuerzas Armadas.
- La alteración de los mercados internacionales por los excedentes de los países del antiguo "Telón de Acero".
- La posición dominante en el mercado internacional de tecnologías de países muy avanzados como EE.UU, Israel, Inglaterra etc.
- La exigencia de altas prestaciones técnicas del material de guerra, cuyas utilidades frecuentes no tienen un doble uso en sectores civiles.

Estos lances económicos estructurales son los que provocan que un reducido número de empresas, sean las que puedan acometer con capacidad técnica y financiera suficiente, la ejecución de programas de armamento

Ante la suma de estos acontecimientos aflora una realidad de necesidades que aboca al MINISDEF, cada vez de manera más frecuentemente, a efectuar sus encargos de material de guerra generalmente a una única empresa al ser el único fabricante de equipos o con capacidad para dar asistencia especializada. Circunstancia que daba lugar a que la empresa basase la totalidad o la mayor parte de sus estructuras productivas en las ventas para la Defensa Nacional, y crease en relación con su producción, prácticamente una relación de simbiosis económica.

En este marco el mínimo error en la determinación del precio puede tener unas consecuencias trascendentes, en alguna ocasión para la empresa, y siempre para la Administración. Si el precio fijado posibilita un margen de beneficio excesivo, la actuación administrativa no es eficiente y si por el contrario, la empresa no logra sus expectativas mínimas, puede verse abocada al cierre o a la supresión de esa línea de actividad, y por tanto el consiguiente perjuicio para la Defensa Nacional.

De esta manera, la actividad empresarial de un mercado tan condicionado, marca y limita el gasto de naturaleza contractual del MINISDEF más que al resto de departamentos ministeriales. A este factor se une la reducción de los fondos presupuestarios aplicados a algunos programas de mantenimiento o adquisición de armamento.

Ante estas limitaciones de ausencia de un mercado que depurase el precio de la industria de defensa se le planteaba un reto al MINISDEF, configurar una metodología que permitiese prever el coste real del bien, servicio o actividad, y que, a su vez, facilitase el acceso a una gama de productos con la calidad suficiente, en el plazo y aun precio razonable.

MEJORA DE LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LOS CONTRATOS

Si el mercado no actúa ¿cómo podía establecer la Administración el presupuesto del contrato? y ¿qué argumentos tienen los Órganos de contratación del MINISDEF para negociar? Estas dos preguntas debían tener respuestas homogéneas en todos ellos al basarse en unas técnicas que posibiliten a los diferentes Órganos de contratación actuación similar. Esto les permitirá situarse en condiciones de igualdad con las empresas y que se articulará entorno al cálculo de los precios en el Procedimiento Negociado de suministros, consultoría, asistencia y servicios

Este desarrollo tenía que asentarse en el principio del “precio cierto del contrato”, como garantía que necesitan tanto el MINISDEF como las empresas de defensa; en orden a la máxima seguridad jurídica en sus relaciones, tal y como se exige en el artículo 1.445 del Código Civil.

El propio Código recoge en su artículo 1.447 que “para que el precio se tenga por cierto, bastará que lo sea con referencia a otra cosa cierta” por lo que este precio en determinados supuestos podrá considerarse como cierto. Aún cuando no se manifieste con absoluta precisión en el momento de perfeccionarse el negocio; y así se recoge para la materia administrativa en el informe 42/1.963 de 21 de Diciembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Sin embargo ¿cómo pueden negociar los órganos de contratación, si no conocen los costes y los márgenes que tienen las empresas al ejecutar los trabajos que se pretenden adjudicar? La respuesta ideada por el MINISDEF para cubrir esta laguna de nuestra legislación sin alterar la normativa contractual del Estado, se encontró en la aplicación de “*técnicas de evaluación de costes de los contratos*” similares a las que tienen implantadas

los países de nuestro entorno defensivo.

Se tomó como modelo el de los EE.UU, pionero y origen de estas técnicas en su Departamento de Defensa, quien inició los trabajos de control de costes de las empresas de defensa con los procedimientos de la *Munitions Profits Tax Act* en 1916; en un intento de frenar los excesivos beneficios que las empresas suministradoras de material militar, estaban obteniendo por el incremento en las compras en la Primera Guerra Mundial.

En la actualidad, se rigen las obligaciones formales de empresas y subcontratistas de Departamento de Defensa de los EE.UU por las *Cost Accounting Standards*, (CAS) publicadas por el *Cost Accounting Standard Borad* (CASB) -organismo independiente dentro del Office of Federal Procurement) y que se verifican y controlan por la *Defense Contract Audit Agency*, dependiente del Pentágono.

La técnica a utilizar para mejorar esta situación y cuya normalización legal se pretendía, era una vía ya iniciada en el MINISDEF, consistente en articular un procedimiento para determinar el precio de los suministros, consultoría, asistencia o servicios. Descomponiendo el precio en dos grandes agrupaciones: una el Coste y otra el Beneficio cuyas pautas de determinación deben establecerse en la fase de Negociación con el contratista y concretarse durante la ejecución del contrato.

LA RESPUESTA A UNA NECESIDAD: CREACIÓN DEL GRUPO DE EVALUACIÓN DE COSTE (GEC)

No bastaba con sentir la necesidad de hacer frente a un nuevo problema al que la Administración española no tenía solución al diferir con su legislación contractual. Había que articular y crear un instrumento del que no había modelo alguno en otros departamentos ministeriales para ejecutar y desarrollar los retos de estos procedimientos. Así comenzó la andadura del Grupo de Evaluación de Costes del Ministerio de Defensa (GEC), con su:

Evolución normativa Orgánica

La *instrucción núm. 300/00001/1988*, de 12 de diciembre de 1.988 del entonces Secretario de Estado de Defensa, Rafael de la Cruz Corcoll, creó el *Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes* (GTEC), bajo la dependencia orgánica del Director de su gabinete, con la finalidad de abordar el análisis de la estructura de los precios aplicados a los contratos por las empresas suministradoras de armamento y material del Ministerio de Defensa. Así mismo elaborar una metodología de trabajo, proponiendo alternativas de organización permanente, dando así respuesta a la necesidad de asegurar que los precios aplicados a los contratos por dichas empresas en los programas de defensa respondieran a una estructura de costes y márgenes adecuada. Este hecho este que se consolidó con un respaldo legal suficiente, debido a la necesidad de acometer el estudio de los precios nacida formalmente el 27 de septiembre de 1988 dentro de la propia Secretaría de Estado.

En el momento de su creación, el GTEC estaba integrado por personal de la Intervención General de Defensa y de las Direcciones Generales de Armamento y Material y de Asuntos Económicos.

Fruto de la labor formativa y de diagnóstico realizado por GTEC se impulsaron sus cometidos a través de la *instrucción núm. 7/1990*, de 26 de enero, que determinó las relaciones orgánicas y funcionales de los organismos que participaban en el proceso de evaluación de costes de las empresas suministradoras del Ministerio de Defensa (MINISDEF). Con este criterio, según señalaba el punto 4.5, el GTEC, y bajo la dependencia del Director General de Asuntos Económicos, y de la dirección del Subdirector General de Contratación se establecieron sus funciones:

1. Evaluación periódica de los costes unitarios de las empresas suministradoras de armamento y material al Ministerio de Defensa.
2. Evaluación de los elementos de costes unitarios que componen el precio en contrataciones específicas, y que previamente hayan sido seleccionados a la vista del Plan de Contratación presentado a la Dirección General de Armamento y Material.
3. Participar en la elaboración de estudios sobre extracostes incurridos por empresas nacionales, por su participación en

programas internacionales con posibles compensaciones.

El devenir de nuevas experiencias acumuladas en el trabajo del GTEC, unido al desarrollo de nuevas funciones no contempladas, aconsejó al entonces Secretario de Estado, José Miguel Hernández Vázquez, en dar la *Instrucción 8/1992*, de 22 de enero, que estableció las funciones y relaciones orgánicas del Grupo de Evaluación de Costes (GEC), bajo la dirección orgánica y funcional del Director General de Asuntos Económicos asignando en su punto 3 los siguientes cometidos:

1. Evaluación periódica de los costes y el análisis de precios de las empresas suministradoras del Ministerio de Defensa o de aquellas que participen en programas internacionales financiados con cargo a los presupuestos del Departamento.
2. El análisis y evaluación de los elementos de costes de los Centros, Unidades y Organismos de las Fuerzas.
3. La realización de análisis de carácter económico- financiero relativos a las empresas suministradoras del Ministerio de Defensa; y participar en el diseño de métodos y procedimientos para la estimación, planificación y control de costes en el ámbito del MINISDEF.

Con la promulgación de *Real Decreto 1883/1996*, de 2 de agosto (BOE nº 189 de 6 de agosto) que determinaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, se encomendaba en el Art. 10,2j) a la Dirección General de Asuntos Económicos, efectuar el análisis de costes en el ámbito del Departamento. Al igual que los costes y precios de las empresas suministradoras o que participen en programas de defensa. Estas funciones son desarrolladas por la Subdirección General de Contratación Aspecto que se reitera en el artículo art. 5 del Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio.

Evolución Operativa

El embrión del GEC nació para dar respuesta al MOU (*Memorandum of Understanding*) del programa EFA (avión de combate europeo *Eurofighter 2000*), que exigía que se auditasen los paquetes asignados a las empresas de los países firmantes del mismo.

Para ello se lideró desde el Gabinete del Secretario de Estado la creación del *Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes* (GTEC) con participación de representantes de la Intervención General de Defensa, las Direcciones Generales de Armamento y Material y la de Asuntos Económicos. El propósito era diagnosticar los costes en los procesos de obtención de armamento y material, asimismo elaborar una metodología de trabajo.

Se iniciaron los trabajos del GTEC, con un programa internacional en el que participaba España con una cuota del 5%, los trabajos fueron asignados a la empresa INDRA. El MOU de programa exigía la aplicación de las normas FAR (*Federal Acquisition Rules*) americanas, se empezó a pensar en el uso de las mismas como norma de referencia ante la ausencia de metodología adecuada, pese a que el pago de la cuota asignada correspondía al MINISDEF es decir a una empresa española.

Con todo lo anterior se consideró, la posibilidad de la firma de un MOU al igual que los suscritos por Francia, Inglaterra, Alemania, Noruega e Italia con los Estados Unidos para tener un acceso directo a estas normas. Al no fructificar el empeño, y tras comprobar que no era instrumentos suficiente para realizar los análisis de costes de nuestra industria de defensa, que difería con algunos criterios establecidos en el Plan General de Contabilidad y legislación complementaria. Era evidente en nuestra legislación la carencia de criterios precisos para la clasificación, localización e imputación de los costes. Se aceleró el proceso de elaboración de una norma y metodología que permitiese acometer el propósito encomendado al ya nacido, con propósito de permanencia como es el Grupo de Evaluación de Costes (GEC).

Al mismo tiempo, que se acometía el proceso de elaboración normativa dentro de MINISDEF, el GEC participa en el ámbito internacional de forma muy activa en el "Cross-border audit" del Comité de Compras de la OTAN AC-313, al contribuir en la redacción de las "Guidelines", instrumento jurídico que permite dar validez a las normas de análisis de costes nacionales dentro del marco de los países signatarios del Tratado de la Alianza.

LA GRAN APORTACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA AL CÁLCULO DE COSTES DE LA CONTRATACIÓN DEL ESTADO: LAS NODECOS. O.M. 283/1998

Culminó esta etapa de estudio y formación con la Orden Ministerial 283/1998, de 15 de octubre que recoge las *“Normas sobre criterios a emplear en el cálculo de costes en determinados contratos de suministro, consultoría, asistencia y servicios en el Ministerio de Defensa”* (NODECOS), que se fundamentaba en dos razones operativas:

- 1.- Dar cobertura a la necesidad de reforzar la eficacia de la técnica amparada en el Procedimiento Negociado de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Ante la dificultad de aplicación con que se encuentran los Órganos de contratación del Ministerio de Defensa para calcular el precio de la mayor parte del material de guerra, en un mercado inexistente o en el que no cabe la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia para depurar el precio.

Esta circunstancia, que no exime que el precio obtenido garantizase que las cantidades pagadas en la adquisición de material militar sean justas y razonables, tal como establece el artículo 14 de la LCAP al expresar que *“se puedan abonar al contratista en función de la prestación real efectuada”*. Esta realidad permite conjugar y salvar la dificultad de afrontar el mandato del Artículo 14.1 de la misma Ley, que establece que: *“En todo caso, los Órganos de Contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado”*.

2. - Determinar un procedimiento de cálculo de costes válido no solo para el MINISDEF, sino también para la industria nacional de defensa. Debido a esto se incorporó al cuerpo legal propuesto las aportaciones de la Asociación Nacional de Fabricantes de Armamento del Ministerio de Defensa (AFARMADE),

De esta manera el MINISDEF tomó la iniciativa en ofrecer estas técnicas a los diferentes órganos de contratación, a través de los trabajos del Grupo de Evaluación de Costes (GEC) justificando su actividad por dos razones:

- 1.- Este Departamento Ministerial que cuantitativamente más utiliza el

Procedimiento Negociado sin que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ofrezca una técnica de negociación para obtener un buen precio y

2. - Son los Departamento que por su implantación territorial tiene mas Órganos de contratación con facultades desconcentradas o delegadas.

Al mismo tiempo y para mantener el mejor control presupuestario, se respeta rigurosamente la figura del presupuesto máximo del contrato, con lo que se limita de forma absoluta el techo financiero con el que, en cualquier circunstancia, podría obligarse el Estado.

Estas técnicas utilizan la estructura contable de costes de las empresas que permiten su clasificación en directos e indirectos, como lo hace el Reglamento General de Contratación del Estado, al tomar como referencia las estimaciones de aquellas clases de costes incluidas por el órgano de contratación en los Pliegos de prescripciones técnicas, a los efectos de regular la ejecución de la obra.

La contabilidad de la empresa y los estudios técnico-industriales, se configuran de esta manera como los soportes necesarios para evaluar mediante procedimientos normalizados. Comprobando si el precio ofertado por el fabricante es justo y razonable o si por el contrario el MINISDEF está pagando unos costes unitarios que derivan de otros no registrados o no admitidos con márgenes de beneficio que, mas que obedecer a los requerimientos o incertidumbres en la ejecución del contrato, obedecen a una posición cuasi monopolística en el mercado.

Pero aunque de los registros contables sean fácilmente deducibles, tanto los costes directos como los indirectos, el MINISDEF no tiene que asumir necesariamente como coste todos los registrados y así, para separar unos de otros claramente, se objetivan las bases para determinar y en consecuencia evaluar, con los informes de naturaleza industrial. En los que se establezcan la calidad y los volúmenes de los consumos de factores productivos necesarios, si la oferta del empresario incorpora un precio justo o es rechazable.

La clave de la técnica que se pretende implantar con la evaluación de costes de los contratos, es la auditoría y el análisis de costes y precios. La

metodología se ha efectuado por el GEC, dependiente de la Subdirección General de Contratación del MINISDEF sobre la base de las Normas de Auditoría de la Agencia de Auditorías de Contratos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Estas se adaptaron a las especialidades de los usos y normas españolas, para lo cual se ha contado con las Normas de Auditoría del Sector Público, las disposiciones del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas(ICAC) en consonancia con los principios de Contabilidad de Gestión de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).

LA AUDITORÍA DE CONTRATOS EN EL MINISTERIO DE DEFENSA: TÉCNICAS, METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO

El reconocimiento de la facultad de ejercicio de la Auditoría de Contratos por el MINISDEF queda reflejada en la Orden Ministerial 238/1998, de 15 de octubre, sobre la presentación y auditoría de ofertas y normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes de los contratos de suministro de fabricación, de consultoría y asistencia y de los servicios del MINISDEF, que se adjudiquen por el procedimiento negociado (NODECOS).

Su ámbito de aplicación, según se señala en la Disposición Primera de la mencionada Orden Ministerial, se refiere a aquellos contratos de suministros de fabricación, de consultaría y asistencia y de los de servicios que se adjudiquen por el procedimiento negociado sin publicidad, y cuyo presupuesto sea igualo superior a 150 millones de pesetas (901.518,16 €) y, optativamente a los de presupuesto inferior. No obstante no se aplicarán en aquellos contratos en que el órgano de contratación así lo acuerde razonadamente, teniendo en cuenta las características y circunstancias del contrato a celebrar. Sin embargo, el acierto del sistema utilizado ha supuesto que, recientemente, mediante la publicación de la Orden Ministerial 40/2004, de 27 de febrero se haya incorporado al pliego tipo de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras en el MINISDEF, a adjudicar mediante el procedimiento negociado, el sistema de evaluación de costes y precios.

Además en el reciente Anteproyecto de la Ley de Contratos del

Sector Público, elaborado por el Gobierno para su adaptación a la Directiva 2004/18 del Parlamento y del Consejo Europeo, en su artículo 75 recoge parte de la iniciativa llevada por el MINISDEF al regular las normas sobre la determinación de los precios del contrato.

Es importante delimitar la realidad contractual en la que aplica esta nueva técnica. El MINISDEF, es consciente de efectuar un análisis de los contratos que se efectúen en este ámbito. En el cuadro número 1 se observa la importancia cuantitativa de los contratos de suministros y de los de consultoría y asistencia y de los servicios que realiza el MINISDEF frente a los contratos de obras, razón económica que justifica la aplicación de estas nuevas técnicas.

Cuadro nº 1

	2000		2001		2002	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Obras	182.311	7.59	176.992	9.21	141.15°	6.52
Suministros	1.816.006	75.62	1.278.028	66.53	1.553.115	71,73
Asistencias	403.167	16.79	465.911	24,25	471.038	21,75
Total	2.401.484	100,00	1.920.931	100,00	2.165.303	100,00

Importe en miles de euros.

Fuentes: *Informe sobre la contratación administrativa en el ámbito del Ministerio de Defensa año 2000*. Subdirección General de Contratación, Ministerio de Defensa. 2001; *Estadística de Asuntos Económicos año 2001*. Secretaría General Técnica. Ministerio de Defensa 2003; y *Estadística de Asuntos Económicos año 2002*. Secretaría General Técnica. Ministerio de Defensa 2003.

La aplicación de la Auditoría de Contratos se asienta en dos premisas esenciales: el principio del precio cierto del contrato, como garantía que necesitan tanto la Administración como el contratista, para obtener la máxima seguridad jurídica en sus relaciones, tal como se exige en el artículo 1445 del Código Civil, y en el presupuesto máximo establecido para el contrato. Como techo financiero que podrían alcanzar las obligaciones a

reconocer y como condición para mejorar la eficiencia en la gestión presupuestaria.

La Auditoría de Contratos conlleva principalmente la realización de dos tipos de actividades complementarias: a) las que se materializan en el informe de auditoría, donde se refleja la opinión profesional del auditor en base de las materias objeto de análisis; b) las relativas a la función de asesoramiento y apoyo a los órganos de contratación (análisis de costes) para establecer las estrategias a tener en cuenta en el proceso de negociación del contratista.

Técnica de Auditoría de Costes y Precios

Este instrumento tiene como finalidad proporcionar a las autoridades o entidades que la requieran, una opinión respecto a los datos o documentos revisados. Se fundamenta en evidencias y es emitida con arreglo a pautas regladas, relacionándolo con las cualidades de los mismos que interesen a la negociación y fijación de los precios y de cumplimiento de las normas que para el cálculo de los precios y de las normas que para el cálculo de costes deben aplicar las empresas que participan en los programas de defensa, o también poniéndolo en relación con el propósito que persigue el requerimiento de la auditoría.

Con carácter general, la auditoría de costes y precios consiste en revisar los datos que figuren en los documentos presentados por las empresas para la fijación de los precios, bien sean los costes estimados y el beneficio propuesto, o bien, los costes incurridos en la ejecución de los contratos; para emitir una opinión profesional respecto a si esos datos se ajustan a las normas o pactos que resulten aplicables en cada caso.

La principal característica de la técnica de auditoría es que aporta un alto grado de fiabilidad a los datos revisados, ya que su ejecución requiere la aplicación de unas normas específicas y adecuadas a la finalidad perseguida por el destinatario del informe de auditoría.

La Auditoría de Costes y Precios constituye un tipo específico de auditoría, cuya finalidad principal es apoyar al proceso de fijación de los precios de los contratos en los procedimientos de contratación. Actualmente para su desarrollo y ejecución se están aplicando, entre otras,

las Normas de Auditoría del Sector Público aprobadas por la IGAE de 1998, aunque se encuentra en fase de elaboración unas normas específicas que respondan a los objetivos concretos de este tipo de auditorías. Podríamos hablar de cuatro subtipos o modalidades de la Auditoría de Precios y Costes: Auditoría de precios ofertados; Auditoría de costes incurridos; Auditoría de tarifas y elementos de valoración de los costes; y Auditoría de sistemas y procedimientos de gestión y de información de costes.

Técnicas de Análisis Económico de Costes y Precios

La finalidad de estas técnicas es proporcionar a las autoridades o entidades que las requieran información relevante para soportar los procesos de consultas, negociación y decisión que conducen a la fijación de los precios aplicables a los convenios, contratos y acuerdos técnicos que suscribe el MINISDEF, o bien, información relevante para el propósito que persigue el requerimiento.

El objetivo de la utilización de estas técnicas, es revisar los datos presentados por las empresas o entidades y la restante información disponible, con el fin de elaborar una nueva información más adecuada a la finalidad antes descrita.

La metodología empleada para la aplicación de estas técnicas está inspirada fundamentalmente en las *Federal Acquisition Regulations*, en concreto las Guías de Referencia para el Análisis de Costes y Precios publicadas por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Las técnicas de análisis económico de costes y precios se pueden clasificar en: Análisis Económico de Costes y Precios de Ofertas; Análisis Económico de Costes Incurridos; Análisis de costes Orgánicos en el ámbito del MINISDEF y Análisis de Costes de Portadores específicos en el ámbito del MINISDEF.

Metodología y Procedimientos de Trabajo

El proceso metodológico establecido por el Grupo de Evaluación de Costes (GEC) del MINISDEF para la aplicación de la Auditoría de Contratos presenta la siguiente secuencia:

- 1 °. Actuaciones preparatorias del contrato. Serán las que con carácter ordinario se contemplan en las normas de contratación aplicables al caso, incorporándose como novedad la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una determinada forma de presentación de la oferta que posibilite su auditoría y la de los costes incurridos. El órgano de contratación efectuará, siempre que el expediente no sea de los de cuantía indeterminada, una valoración de los trabajos que constituirá el límite presupuestario de gasto del expediente.
- 2°. Presentación de ofertas. La empresa que pueda cumplir el requerimiento, presentará una oferta en la que se detallará el planteamiento técnico con el que resolver el trabajo que se le pide, y junto a ella, el escandallo del precio que proponga. Construido de acuerdo con sus prácticas habituales de cálculo de costes y estimación de márgenes, todo ello en el marco de las NODECOS, es decir, sin incluir ningún coste declarado no admisible.
- 3°. Análisis de Precios. Cuando el objeto del contrato se refiera a bienes o servicios de lo que se posee experiencia y un conocimiento claro por haberse contratado anteriormente, el órgano de contratación realizará el análisis del precio incluido en la oferta, y si lo declara suficiente, abrirá desde las bases en las que haya sustentado su opinión, el proceso de negociación con la Empresa en el que eliminaran las diferencias, tanto técnicas como económicas, que se hubieran puesto de manifiesto en el análisis practicado.

El precio resultante de esta negociación, más el Impuesto sobre el Valor Añadido, será el precio cierto, total o por unidad, que percibirá el contratista a su cumplimiento, según el calendario de pagos pactado. El Ministerio de Defensa, en el en el que la normativa fiscal obligue a las empresas a conservar la documentación contable, podrá auditar los contratos en los que esta posibilidad se incluya en los pliegos; para evaluar los costes reales en los que el contratista haya incurrido, sin que de esta auditoría puedan derivarse ajustes económicos por causa distinta de las condiciones de la adjudicación.

Si del análisis de precios se concluye que no existe competencia

suficiente, o bien existiendo un mercado competitivo las proposiciones presentadas no responden a los precios de mercado, sobrepasando éstos, se realizará un análisis de costes cuya finalidad será la de contribuir a formar una opinión dirigida a establecer el grado con el que la oferta y los datos de costes que la sustentan, reflejan los costes de ejecución del contrato, considerando un nivel razonable de economía y eficiencia.

- 4°. Análisis de Costes. Si por el contrario no existen antecedentes del objeto del contrato, o éstos sean insuficientes, el órgano de contratación debe entender que las incertidumbres, tanto para la Administración como para el contratista, son muy elevadas. En consecuencia las cautelas que se han de adoptar son mayores, y por tanto, procederá a un análisis de costes, fijándose el importe del precio del contrato en función de los costes totales más un beneficio asociado a los riesgos del mismo
- 5°. Auditoría de Oferta. Si los resultados de los análisis de costes no fuesen satisfactorios, la oferta del contratista se auditará por el MINISDEF que, de resolver las incertidumbres existentes con la emisión del correspondiente informe, declarará la oferta suficiente abriendo el proceso de negociación.
- 6°. Negociación. Con la información procedente de los análisis de precios, análisis de costes o auditoría de ofertas previamente realizados. El órgano de contratación procederá, a la negociación con las posibles empresas adjudicatarias. En esta fase se resuelven con el contratista las dudas y cuestiones planteadas sobre los datos contenidos en la oferta. Ambas partes se apoyan en sus especialistas, y en estas sesiones se deben alcanzar los acuerdos sobre precios y otros términos de índole no sólo económicos sino también técnicos y administrativos.

Por tanto, si la negociación deviene en acuerdos entre las partes intervinientes, éstos deberán documentarse y ser aprobados por las partes, determinando un precio cierto del contrato.

- 7°. Auditoría de Costes Incurridos. En cualquier caso, el MINISDEF se reserva la facultad de realizar una auditoría de costes incurridos en

la ejecución del contrato, de la cual no se derivarán ajustes económicos algunos. No obstante, en el supuesto que las partes intervinientes en la negociación no llegasen a un acuerdo sobre el precio final del contrato, por discrepancias en los procesos formativos de coste, y el material que se pretende contratar fuese necesario e imprescindible para la defensa y seguridad del Estado. Así mismo en el caso de contratos de cuantía indeterminada, por ejemplo, bienes producidos con nuevas tecnologías y nuevos materiales o también contratos de desarrollo y pruebas experimentales (I+D), de los cuales no se tiene experiencia ni datos históricos ni estadísticos que permitan soportar la formación del coste del bien o servicio en cuestión. Se suele establecer un precio máximo del contrato a ejecutar y se contrata bajo la modalidad de precio según costes, también denominado contratos de reembolso de costes o de costes-costas. En esta modalidad, el MINISDEF paga los costes más un incentivo de beneficio que se puede fijar comparando los costes actuales con los objetivos de costes; ajustando el beneficio dentro de un máximo y un mínimo negociado. También en este caso, el MINISDEF tiene el derecho a auditar los costes incurridos en el contrato, teniendo en esta ocasión la auditoría repercusión en la determinación de los costes que deben de reembolsar la Administración al contratista.

RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE LA AUDITORÍA DE CONTRATOS

La aplicación de este conjunto de técnicas de análisis y de auditoría por parte del Grupo de Evaluación de Costes del MINIDEF en el periodo comprendido entre 1990, año de inicio de sus actividades, y 2003 inclusive. Ha conseguido unos logros reales, expresados como el importe de euros que representa el ahorro en el Presupuesto del MINISDEF; debidos a los ajustes obtenidos en el conjunto de los precios fijados para los contratos adjudicados por el procedimiento negociado. Por otra parte, pero muy vinculados a estos ahorros reales, se puede hablar de unos ahorros potenciales, que proceden de la función preventiva que cumple la implantación de esta metodología en las relaciones que se establecen entre la Administración y las empresas en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios. En los cuadros n° 2 y 3 se

analiza la evolución de los ajustes logrados en la contratación e igualmente se estudia dicha evolución pero diferenciando los ajustes conseguidos por cada técnica auditora y de análisis aplicadas.

Cuadro nº 2. Evolución importes totales ajustes contratación (1990-2003)

	Base de Auditoría	Costes Admisibles	Ajustes
1990	0.00	0.00	0.00
1991	18.844,37393	18.030.38406	813,98987
1992	99.451,23761	97.341,43541	2.109,8032
1993	73.933,57062	72.786,37252	1.147,19809
1994	113.762,18248	112.314,42757	1.447,75491
1995	59.854,60314	56.521,00563	3.844,29063
1996	60.926.033,15006	60.908.673,76691	17.423,93185
1997	37.099,07181	34.423,31403	2.740,70235
1998	83.962,77733	83.534,12998	685,01382
1999	145.579,96743	144.022,09345	1.557,87398
2000	283.141.00548	282.263,91265	877,09284
2001	513.930,48344	504.274,61807	9.655,86537
2002	52.533,56400	52.102,59056	430,97404
2003	1.362.520,66968	1.345.004,78487	17.515,88411
TOTAL	63.770.646,65701	63.711.292,83571	60.250,375061

Importes en miles de euros.

Fuente: Memoria de gestión del GEC.

Cuadro nº 3. Evolución de ajustes por auditoría/análisis de costes (1990-2003)

	ANÁLISIS DE COSTES Y PRECIOS	AUDITORÍA DE COSTES INCURRIDOS	AUDITORÍA DE OFERTAS	TOTAL AJUSTES
1990	0,00	0,00	0,00	0,00
1991	0,00	813,98987	91,32520	905,31507
1992	0,00	2.018,47800	0,00	2.018,47800
1993	0,00	1.146,01836	1,17973	1.147,19809
1994	0,00	1.431,84913	15,90578	1.447,75491
1995	0,00	3.844,29063	0,00	3.844,29063
1996	0,00	2.372,79420	15.051,13765	17.423,93185
1997	0,00	2.740,70235	0,00	2.740,70235
1998	0,00	685,01382	0,00	685,01382
1999	0,00	1.557,87398	0,00	1.557,87398
2000	0,00	877,09284	0,00	877,09284
2001	0,00	1.861,45894	7.794,40613	9.655,86507
2002	0,00	418,35600	12,61804	430,97404
2003	5.106,11411	409,77000	12.000,00000	17.515,88411
TOTAL	5.106,11411	20.177,68812	34.966,57253	60.250,37476

Importes en miles de euros

Fuente jefatura del GEC

CONCLUSIONES

1. En el marco de la Auditoría de Contratos, el MINISDEF español, a través del GEC, ha puesto en práctica, mediante la aplicación de una metodología y procedimiento de trabajos específicos. Técnicas como el análisis de precios, el análisis de costes, la auditoría de ofertas, o las auditorías de costes incurridos, que han generado unos ahorros importantes tanto para las empresas de defensa como para la propia Administración Pública española.

2. Las NODECOS a través de las Auditorías de Contratos han puesto a disposición de los órganos de contratación del MINISDEF, instrumentos de evaluación y control para la determinación y fijación de un precio justo o razonable en los procedimientos negociados de contratación, contribuyendo, de esta forma, a potenciar procesos de negociación asentados sobre bases más fiables y objetivas, y en definitiva colabora en el logro de una aplicación más eficiente de los recursos públicos.
3. Las NODECOS han supuesto no sólo la solución a un problema puntual, sino que han permitido mejorar las técnicas de gestión de la Administración militar española, demostrando que su aplicación es aplicable al resto de ámbitos del sector público puesto que permite una gestión más económica y eficiente cuando indaga y analiza los costes estimados o incurridos en los contratos de las posibles empresas adjudicatarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado Romero J. y Huerta Barajas J.A., "La contribución de la auditoría de contratos en las adquisiciones de bienes y servicios específicos para la Defensa", *Auditoría Pública* nº 36, 2005, pp. 71-82.
- Arias Perero, J.F., "La fijación de los precios en el procedimiento negociado". Ponencia presentada en el Seminario *La Auditoría de Costes y Precios en los contratos y programas de defensa*, Madrid, 2004.
- Bedingfield, J.P. y Rosen, L.I., *Government Contract Accounting*. Federal Publications Inc., Washington D.C., 2th ed., 1985.
- Canales Gil, A., *Control de eficiencia sobre el precio en la Contratación Pública: el incidente de diálogo competitivo*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2000.
- Code of Federal Regulation, *Title 48-Federal Acquisition Regulations System*. United States Government Printing Office, 2003.

Huerta Baraja, J.A., "Un protocolo para el establecimiento del precio del gasto de defensa". *Revista General de Marina*, Tomo 245. Octubre (2003), pp. 415-426

Intervención General de la Administración del Estado, IGAE, (1998), Resolución de 1 de septiembre, por la que se ordena la publicación de la Resolución que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria BOE nºx 284, de 27 de noviembre de 2003. Ministerio de Defensa, *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*, Secretaría General Técnica, Madrid, 2004.

Ministerio de Defensa: Orden 283/1998, de 15 de Octubre, sobre presentación y auditoría de ofertas y normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes de determinados contrato de suministro, de consultoría y asistencia y de los servicios del MINISDEF que se adjudiquen por el procedimiento negociado (NODECOS).

Ministerio de Defensa: Orden 40/2004, de 27 de febrero, por la que se aprueban los pliegos de cláusulas administrativas particulares, modelos-tipo, que han de regir la contratación de obras, suministros, consultoría y asistencia y servicios mediante la aplicación de los procedimientos abierto, restringido o negociado, según corresponda, en al ámbito del Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa, *Estadística de Asuntos Económicos Año 2001*. Secretaría General Técnica, 2003.

Ministerio de Defensa, *Estadística de Asuntos Económicos Año 2002*. Secretaría General Técnica, 2003.

Ministerio de Defensa, *Informe sobre la contratación administrativa en el ámbito del Ministerio de Defensa, Año 2000*. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Contratación.

Nato International Staff-Defense Support Division, *Guidelines for Mutual Provision of Contract Audits*, 1998.

Vera Ríos, S. y Buendía Carrillo, D., "La regulación del cálculo de costes en la contratación con los organismos militares: análisis comparativo España-Estados Unidos", Comunicación presentada al *VI Congreso Internacional de Costes*; Braga, 1999.

13. El recurso financiero y la defensa militar en España

Juan Perdices Mañas

INTRODUCCIÓN

Conocer el cómo hemos alcanzado los medios técnicos que cubran el objetivo de fuerza conjunto y las capacidades militares es una cuestión muy importante debido a que su determinante, a parte del correspondiente planeamiento, lo configuran los recursos financieros que el Estado decide dedicar a la obtención del bien público (puro) que es la Defensa Militar.

Para ello debemos hacer historia partiendo de la situación en que nos encontrábamos en el período de inicio de nuestro análisis histórico, consecuencia de las acciones antecedentes, situación internacional y situación económica y social de nuestra nación. Posteriormente vamos a analizar las medidas puntuales que se van tomando para alcanzar ciertos objetivos derivados del análisis de las carencias y necesidades, así como los presupuestos anuales agrupados por legislaturas.

Para el análisis se han utilizado únicamente las cifras correspondientes a los presupuestos iniciales de cada año, no teniendo en consideración las alteraciones motivadas por ampliación de créditos, concesión de anticipos de tesorería, incorporaciones de un ejercicio a otro, etc., ya que para el estudio de la evolución presupuestaria, dichas modificaciones son significativas.

Asimismo, tradicionalmente, tanto fuentes civiles como militares, han considerado como gastos de defensa las asignaciones presupuestarias destinadas a los Ministerios Militares (Ejército, Marina y Aire), que fueron unidades independientes hasta 1978 que integraron la entidad Ministerio de Defensa, incluyendo Organismos Autónomos. Aunque en el ámbito de la OTAN, el esfuerzo defensivo se basa en acepciones más amplias que la española. Para medir los presupuestos que un Estado destina a defensa incluyen normalmente además de las partidas asignadas al ministerio o ministerios militares, las pensiones militares y el presupuesto asignado a las fuerzas paramilitares. Aquí establecemos el criterio de tomar las cifras presupuestarias destinadas a la Sección 14 del presupuesto español, correspondiente al Ministerio de Defensa.

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA HASTA 1981

Período 1960-1964

En este período no existió una programación a largo plazo consistente, procediéndose a un intento de modernizar el obsoleto y escaso material de guerra de nuestras Fuerzas Armadas, fundamentalmente en base al material recibido de la “ayuda americana” que se había iniciado en 1953 con una aportación de material valorada en 35 millones de dólares año, hasta 1963 en que se redujo a 20 millones año.

En estos años, en valores reales las tasas de incremento anual fueron:

El P.I.B.	7,96%
El Presupuesto del Estado	14,29%
El presupuesto de Defensa	3,46%

Los créditos de Personal	2,42%
Los créditos de Material.....	4,74%
Mat. funcionamiento	8,27%
Mat. inversiones.....	(-1,59%)

La participación de Defensa en el Presupuesto del Estado pasó del 24,41% en 1960 al 16,40% en 1964. El porcentaje respecto al PIB pasó del 1,94% al 1,63%.

Ley 85/1965 (años 1965 a 1971)

La Ley 190/63, Plan de Desarrollo Económico y Social de 1963, establecía un primer esquema de previsión global de las inversiones militares, si bien estaba inspirada en el principio de reducir las al mínimo indispensable, ya que consideraba que estos gastos deberían sacrificarse para posibilitar el desarrollo de otros sectores que se estimaban de carácter más prioritario.

El programa de construcción naval del Ministerio de Marina en 1964, que se amplió por el Alto Estado Mayor se convirtió en una directiva de reorganización de las Fuerzas Armadas, que dio lugar a una Primera Fase del Programa Militar cuya financiación estructuraba la Ley 85/65. Prevista inicialmente para ocho años, limitaba las inversiones a las bajas dotaciones fijadas por el Plan de Desarrollo 63 - 67, estableciéndose que a partir de 1968 las asignaciones se adecuarían ya al incremento anual medio del crecimiento de la inversión pública general.

En los años en que estuvo vigente la Ley 85/65, desde 1965 a 1971, en valores reales las tasas de incremento anual medio fueron:

El P.I.B.....	6,31%
El Presupuesto del Estado.....	10,04%
El presupuesto de Defensa.....	6,11%
Los créditos de Personal.....	8,72%
Los créditos de Material	2,49%
Mat. funcionamiento	(-1,56%)
Mat. inversiones.....	9,24%

La participación de Defensa en el Presupuesto del Estado pasó del 16,07% en 1965 al 12,72% en 1971. El porcentaje respecto al PIB pasó del 1,55% al 1,61%.

En estos años la “ayuda americana” en material, 20 millones de dólares años 1965 a 1967, 25 millones años 1968 y 1969 y 2,5 el año 1971, vinieron a suponer un 18,5% del total de Material Inversiones presupuestarias del período.

Ley 32/1971 (años 1972 a 1976).

La Ley 32/71 promulgada el 21 de julio de 1971, prevista inicialmente para el período 1972 a 1979, pretendía impulsar un nuevo programa de inversiones, mantenimiento y reposición del material.

Supuso un cambio fundamental de orientación, intentando que el Sector Defensa pasase a participar adecuadamente del ritmo del crecimiento del conjunto de la economía nacional fijándosele unas dotaciones presupuestarias acordes con los recursos disponibles.

La financiación básica establecida por esta Ley consistía en asignar globalmente al programa, inversiones de las FAS, unos créditos de 19.350 millones de pesetas para el ejercicio 1972, que en los presupuestos de los años siguientes se irían incrementando en un 19,8% acumulativo. Las dotaciones de material se repartirían entre los Ejércitos de acuerdo con los siguientes coeficientes: Ejército de Tierra el 42,46%, Armada el 32,59%, Ejército del Aire el 24,73% y el Alto Estado Mayor el 0,22%. Se autorizaba al Gobierno para ajustar las asignaciones señaladas por la Ley en el segundo cuatrienio, 1976 – 1979, mediante Decreto.

En las adquisiciones en el exterior se sigue autorizando la exención de aranceles de importación.

Como novedad se establece el que, como ayuda financiera, para las nuevas adquisiciones de material se puedan concertar créditos con el exterior, con la particularidad de que los presupuestos militares atenderán sólo a la amortización del principal haciéndose cargo Hacienda del pago de los correspondientes intereses.

En los años en que estuvo vigente esta Ley, 1972 a 1976, en valores reales las tasas de incremento anual medio fueron:

El P.I.B.....	5,21%
El Presupuesto del Estado.....	2,00%
El presupuesto de Defensa.....	5,75%
Los créditos de Personal.....	4,94%
Los créditos de Material	7,11%
Mat. funcionamiento	0,33%
Mat. inversiones.....	13,00%

En el período 1972 – 1976 la participación de Defensa en el Presupuesto del Estado pasó del 12,94% al 15, 24% y el porcentaje respecto del PIB pasó del 1,58% al 1,65%.

Real Decreto Ley 5/1977 (años 1977 a 1982)

A partir de 1972 se inician los trabajos para la revisión de la Ley 32/71. El 9 de mayo de 1975 el Consejo de ministros declaró a la Defensa Nacional como sector de preferente prioridad en las inversiones públicas, con lo que finaliza la etapa de sacrificio impuesta por la Ley 85/65, que en parte había sido corregida por la Ley 32/71.

Al prolongarse los trabajos de revisión se optó como solución de emergencia autorizar la no devolución de los anticipos que correspondería amortizar en 1975 y 1976, unos 2.616 millones (posteriormente fueron compensados por la Ley 3/1983), lo que permitió aumentar las inversiones de 1976 en este importe.

El 25 de enero de 1977 se aprobó por Decreto Ley la modificación de la ley 32/71. Con objeto de compensar la erosión del poder adquisitivo, por incremento de la tasa de inflación, que dificultaba la realización de los programas de adquisición en curso, los Ministerios Militares solicitaron inicialmente que se duplicasen las anualidades que faltaban de la Ley 77 a 79, lo que suponía unos 213.000 millones adicionales. Se convino finalmente que este total se repartiese entre seis años, con lo que la Ley 32/71 se prorrogaba en tres años -1980 a 1982-.

Complementariamente se condonan prácticamente los anticipos concedidos hasta 31 de diciembre de 1976, 63.758 millones, toda vez que posteriormente fueron compensados con unas consignaciones específicas que se establecen para su devolución en la Ley 3/1983. La tasa de incremento anual acumulativo en pesetas corrientes, fijada inicialmente por la Ley 32/7 en el 19,8% se aumentó al 31,1%, si bien prácticamente esta tasa no llegó a alcanzarse pues las dotaciones anuales para material crecieron realmente en la forma siguiente: 1977 el 32,5%; 1978 el 21,5%; 1979 el 31,1%; 1980 el 34,8%; 1981 el 14,5%; 1982 el 26,3%.

En el período 1977 a 1982 se recibieron de los EE.UU. 75 millones de dólares en material de "ayuda" y 725 millones de dólares en préstamos del Federal Financing Bank, estos créditos supusieron disponer de 14,2% de fondos suplementarios respecto de las asignaciones presupuestarias para Material inversiones.

En estos años 1977 a 1982, en valores reales las tasas de incremento medio fueron:

El P.I.B.....	0,90%
El Presupuesto del Estado.....	9,62%
El presupuesto de Defensa.....	4,62%
Los créditos de Personal.....	2,29%
Los créditos de Material	7,87%
Mat. funcionamiento	7,85%
Mat. inversiones.....	7,79%

En el período 1977 – 1982 la participación de Defensa en el Presupuesto del Estado pasó del 15,62% al 11, 52% y el porcentaje respecto al PIB pasó del 1,65% al 2,06%.

LEGISLATURA 1982 – 1986

Se produjo un importante y profundo proceso de cambio en materia presupuestaria, pasando de un método tradicional de presupuestación, económico-orgánico a otro por programas (PPP), asumiendo este sistema con un concepto integral de la gestión del que caben

destacar los siguientes aspectos: la exigencia de definición de objetivos concretos, la toma de decisiones en base a las memorias por programas, la formulación del presupuesto conforme con esas decisiones adoptadas, el establecimiento de un mecanismo de control de la ejecución de los programas y la revisión anual de los mismos.

Desde la elaboración del presupuesto para 1985, se afianza la lógica del programa cuando se solicitan los recursos, en particular en los aspectos de evaluación de opciones o niveles alternativos y de prioridades.

Las fuentes de financiación del Ministerio de Defensa estaban constituidas por:

- Créditos de personal.
- Créditos para inversiones y sostenimiento.
- Créditos del Plan Plurianual de Inversiones Públicas (PPIP).
- Otros créditos.

Para el año 1986 se distribuirían porcentualmente como sigue:

Personal	46,78%
Inversiones y sostenimiento.....	50,09%
PPIP	2,52%
Otros.....	0,60%

Créditos para inversiones y sostenimiento.- Suponen la mayor aportación a los créditos del Ministerio de Defensa, con un 50% en 1986. Aproximadamente el 68% de estos créditos se destina a inversiones reguladas y contempladas en la Ley 44/1982 de Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

Créditos del Plan Plurianual de Inversiones Públicas (PPIP).- Estos créditos solicitados por el Ministerio de Defensa y fijados en su cuantía por el Comité de Inversiones Públicas, financian aquellas áreas no específicamente militares como pueden ser la investigación, la sanidad, la cultura o la formación profesional. Representan el 2,52% de los recursos de 1986.

Otros Créditos.- Son aquellos aplicados bien al cumplimiento de disposiciones especiales como el Decreto-Ley de creación del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial “Esteban Terradas” (INTA), o bien para necesidades atendidas por los patronatos de casas o bien destinados a fines muy específicos, que superan el ámbito departamental.

Financiación exterior.- Además de los créditos reseñados con anterioridad, existen unos fondos, en aplicación de los Convenios de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, que revisten la forma de préstamos efectuados por el Federal Financing Bank (FFB). Los préstamos derivados del último convenio, firmado en el año 1982, alcanza un importe de 400 millones de dólares anuales. Se dedican a financiar las compras a efectuar en los Estados Unidos de América y se amortizan en el presupuesto.

La Ley de Dotaciones

Al finalizar el 31 de diciembre de 1982 el Programa financiado por la Ley 32/71 y la prórroga establecida por el Real Decreto Ley 5/1977, se necesitaba elaborar una nueva disposición legal que estableciera el adecuado marco para continuar la financiación de los programas de inversiones militares.

La Ley 44/182, de julio, vino a determinar una cuantías que se establecían como dotaciones presupuestarias mínimas, desde el año 1983 al 1990, para poder financiar las inversiones en nuevos equipos y atender el sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

Fija las dotaciones de cada año en términos reales (pesetas 1982). En ella se establece que su conversión a términos monetarios se efectuará mediante métodos objetivos que tengan en cuenta la inflación y la paridad de la peseta. De igual modo, se prevé un incremento anual acumulativo del 4,432%, también en términos reales. Todas estas medidas tratan de paliar los inconvenientes del establecimiento de las consignaciones en términos monetarios que venían produciéndose por la aplicación de las Leyes de los años 1965 y 1971, con lo que los fondos asignados llegaron a resultar insuficientes para las adquisiciones previstas.

La Ley prevé, asimismo, una limitación del crecimiento conjunto de las masas dedicadas a dotaciones de material y retribuciones de personal, cifrada en el 2,5% en términos reales.

En definitiva, la Ley de Dotaciones se caracteriza por el propósito de dar estabilidad a las sucesivas consignaciones presupuestarias, evitando al mismo tiempo un crecimiento exagerado en relación con las posibilidades nacionales.

Es la principal fuente de financiación, y fija los créditos para inversiones y sostenimiento para un período de ocho años (1982-1990).

Por Acuerdo del Consejo de Ministros del 27 de diciembre de 1985, se aprobó la remisión del informe y de un proyecto de Ley que prorroga hasta 1994 la Ley de Dotaciones.

Evolución del Presupuesto de Defensa

El Presupuesto de Defensa (P.D.) ha pasado de 409.284 millones de pesetas en el año 1982 a 630.984 millones de pesetas en el año 1986.

Dado que su crecimiento es inferior al del Presupuesto del Estado (P.E.), la relación P.D. / P.E., presenta un carácter decreciente desde el año 1982 a 1986, pasando de 11,58 a 8,81. El Producto Interior Bruto (PIB) pasó de 19.870.276 millones de pesetas en 1982 a los 32.036.000 millones de pesetas estimados por el Ministerio de Economía y Hacienda para el año 1986. Durante estos años, la relación P.D. / P.I.B., ha crecido ligeramente hasta el año 1985, pasando de 2,06 a 2,14%, si bien en 1986 se produce una inflexión, alcanzándose un valor de 1,97%, el más bajo de los últimos años.

El Presupuesto para este año representa sólo un aumento del 2% sobre el del año anterior, inferior al índice de precios al consumo de 1985, y al incremento medio anual experimentado durante el período de 1982-1985 que alcanzó el 11,2%.

La evolución en los tres primeros años de vigencia de la Ley, años 1983 a 1985, en pesetas de 1985, ha sido:

El P.I.B.....	3,17%
El Presupuesto del Estado.....	9,56%
El presupuesto de Defensa.....	4,94%
Los créditos de Personal.....	(-1,99%)
Los créditos de Material	12,05%
Mat. funcionamiento	14,36%
Mat. inversiones.....	10,65%

En el período 1983 – 1985 la participación de Defensa en el Presupuesto del Estado pasó del 10,60% al 10,12% y el porcentaje respecto al PIB pasó del 2,10% al 2,17%.

La Defensa y el P.I.B.

En el cuadro 2.1 se puede observar la evolución del gasto de defensa tanto considerando sólo lo destinado al Ministerio de Defensa como el total de lo destinado a Defensa, con relación al P.I.B.

España ha venido siendo uno de los países de la OTAN y de Europa Occidental que menos porcentaje de su P.I.B. destina a Defensa, perteneciendo al grupo de países que más fuerte incremento está causando en los últimos años en cuanto a gastos de este capítulo, con tendencia a una verdadera puesta al día respecto de aquéllos, como lo demuestran las relaciones incrementales medias anuales del P.I.B. y de los costes de defensa en el período 1977-1985.

Esto se debe al hecho de partir de una base de referencia más baja.

A la vista de las cifras aquí reflejadas, podemos concluir, como el esfuerzo presupuestario para Defensa no es alto.

CUADRO 2.1
Comparación porcentual Gastos Defensa /P.I.B.
según los dos criterios usuales.

Año	Ministerio Defensa / PIB (Sección 14) en % (1)	Total Defensa / PIB en % (2)
1960	1,94	--
1965	1,55	--
1970	1,71	2,70
1975	1,58	2,51
1976	1,65	2,51
1977	1,65	2,48
1978	1,68	2,58
1979	1,80	2,71
1980	1,89	2,81
1981	1,95	2,89
1982	2,06	2,96
1983	2,10	3,01
1984	2,13	3,06
1985	2,18	3,29
1986	2,02	3,03

Fuente: Perdices Mañas, Jesús A.. *El transporte marítimo y sus implicaciones de defensa nacional*, Madrid, Universidad Complutense, 1991 (tesis doctoral).

Notas:

(1) Ministerio de Defensa: *“Los Presupuestos de Defensa en España 1960-86”*. Madrid, 1985.

(2) Hasta 1982: A. Sánchez Gijón: *“Determinación de los Gastos de Defensa y Militar a partir de los Presupuestos Generales del Estado”*, en *Economía de la Defensa, Información Comercial Española* nº 592. Diciembre 1982.

De 1983 a 1986: Elaboración propia, partiendo de los datos del PIB elaborados por el INE y estimando el PIB para 1986 a partir de su valor en 1985 y de unas previsiones de incremento real del 2,5% y de incremento del IPC del 8%.

LEGISLATURA 1986-1989

Se produjo la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 6/1987, de dotaciones presupuestarias de las Fuerzas Armadas, por la que se fija el

marco financiero para continuar el programa de inversiones y sostenimiento de las FAS.

Cabe destacar el importante incremento que han tenido las dotaciones destinadas a I+D, encaminada a conseguir el mayor nivel de autoabastecimiento propio, absolutamente necesarias para conseguir mantener la presencia de nuestras empresas en un mercado internacional cada vez más competitivo.

Cuadro 3.1
Anualidades de la Ley de Dotaciones
(Cantidades en millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	Total
Anualidad de la Ley	316.112	373.994	415.028	42.701	1.557.835
Presupuesto Defensa	630.984	704.077	762.061	817.913	2.915.035
Porcentaje anualidad Ley s/P.D.*	50,10	53,12	54,46	55,35	53,44

Fuente: Memoria de la Legislatura 1986-1989. Ministerio de Defensa.

Cuadro 3.2
Créditos iniciales por categorías económicas
 (En millones de pesetas)

<i>Capítulos presupuestarios</i>	1986	1987	%Δ 87/86	1988	%Δ 88/87	1989	%Δ 89/88
I. Gastos de Personal (*)	322.552	344.518	6,81	361.587	4,95	377.516	4,40
II. Bienes corrientes	92.165	99.952	8,44	102.014	2,06	108.554	6,41
III. Gastos Financieros							
IV. Transferencias corrientes	3.463	4.390	26,76	5.476	24,73	6.025	10,02
Total operaciones corrientes	418.180	448.860	7,33	469.077	4,50	492.095	4,90
VI. Inversiones reales	196.819	243.146	23,53	286.922	18,00	318.883	11,13
VII. Transferencias capital	12.367	8.455	-	5.746	-	6.493	13,00
			31,63		32,04		
Total operaciones de capital	209.186	251.601	20,27	292.668	16,32	325.376	11,17
Total operaciones no financieras	627.366	700.461	11,65	761.745	8,74	817.471	7,31
VIII. Activos financieros	268	267	-0,37	316	18,35	442	39,87
IX. Pasivos financieros	3.349	3.349					
Total operaciones financieras	3.617	3.616	-0,02	316	-	442	39,87
					91,26		
Total Presupuesto	630.983	704.077	11,58	762.061	8,23	817.913	7,32

Fuente: Memoria de la Legislatura 1986-1989. Ministerio de Defensa.

Cuadro 3.3
Créditos para inversión y sostenimiento
(Excluido alimentación y transferencias)
 (En millones de pesetas)

<i>Capítulos presupuestarios</i>	1986	1987	%Δ 87/86	1988	%Δ 88/87	1989	%Δ 89/88
Inversiones	134.855	175.679	30,27	193.408	10,09	208.686	7,89
Sostenimiento:							
Bienes corrientes y servicios	90.851	98.693	8,63	100.468	1,79	106.931	6,43
Inversiones en sostenimiento	55.835	61.135	9,49	83.572	36,70	100.321	20,04
Total inversión y sostenimiento	281.541	335.507	19,16	377.448	12,50	415.938	10,19

Fuente: Memoria de la Legislatura 1986-1989. Ministerio de Defensa.

Cuadro 3.4
Otros créditos
(En millones de pesetas)

<i>Capítulos presupuestarios</i>	1986	1987	%Δ 87/86	1988	%Δ 88/87	1989	%Δ 89/88
1. De inversión	6.129	6.332	3,31	9.943	57,02	9.875	-0,68
2. De funcionamiento (bienes y servicios)	1.315	1.259	-4,25	1.546	22,79	1.623	4,98
3. De financiación a otros agentes del sector	14.951	11.184	-25,19	9.556	-14,55	10.433	9,17
4. De financiación fuera del sector	879	1.661	88,85	1.665	0,30	2.086	25,28
5. De operaciones financieras	3.617	3.616	10,00	316	-0,02	442	39,87
Total otros créditos	26.891	24.052	-10,55	23.026	-4,26	24.459	6,22

Fuente: Memoria de la Legislatura 1986-1989. Ministerio de Defensa.

En este apartado se incluyen los siguientes créditos.

- Los de inversión no financiados por la Ley de Dotaciones.
- Los gastos de bienes corrientes y servicios no financiados por la Ley de Dotaciones.
- Los de financiación a otros agentes del sector, incluidos y no incluidos en la Ley de Dotaciones.
- Los de financiación a agentes fuera del sector, incluidos y no incluidos en la Ley de Dotaciones.
- Las operaciones financieras, incluidas en la ley de Dotaciones.

Cuadro 3.5
Créditos iniciales por categorías funcionales
Subsectores Estado y Organismos Autónomos
 (En millones de pesetas)

<i>Capítulos presupuestarios</i>	1986	1987	%Δ 87/86	1988	%Δ 88/87	1989	%Δ 89/88
211. Administra- ción General	86.255	97.568	13,15	111.241	14,00	130.044	16,90
212. Fuerzas Armadas	187.554	187.171	-0,20	196.898	5,20	209.745	6,52
213. Potenciación de las FAS	123.825	161.098	30,10	174.265	8,17	166.278	-4,58
214. Servicios de apoyo	175.984	200.851	14,13	214.691	6,89	217.634	1,37
215. Formación y perfecciona- miento del personal	32.722	33.042	0,98	32.492	-1,66	33.780	3,96
314. Pensiones y otras prestaciones	30.688	30.360	-0,06	31.186	2,72	33.205	6,96
412. Hospitales Serv. Asiste. C. Salud	24.175	25.666	6,16	26.660	3,87	28.361	6,38
542. Investigación técnica y aplicada	16.651	15.663	-5,93	23.415	49,49	49.715	112,32
Total presupuesto	677.854	751.419	10,85	810.848	7,91	868.762	7,14

Fuente: Memoria de la Legislatura 1986-1989. Ministerio de Defensa.

* En los años 1986, 1987 y 1988, los créditos correspondientes a transferencias entre Subsectores estaban incluidos en los programas de gasto correspondientes.

Del examen del cuadro 3.5 cabe destacar en el área de la Investigación, los recursos destinados a Investigación y Técnica aplicada, son los que han experimentado mayor crecimiento en términos relativos, pasando de 16,651 millones de pesetas en 1986 a 49.715 millones de pesetas en 1989. Todo ello, como expresión clara de una decidida política encaminada a conseguir el mayor nivel de autoabastecimiento propio, así

como posibilitar la participación española en programas de cooperación internacional.

Los programas que han sido objeto de atención preferente, son el futuro avión de combate europeo y las áreas de comunicaciones y guerra electrónica, misiles y cohetes, detección y ayudas a la navegación.

LEGISLATURA 1990-1993

La planificación económica del gasto de defensa en los diez últimos años estuvo apoyada en el marco económico-financiero diseñado por la Ley 44/82, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las FAS, prorrogada por la Ley 6/87, de 14 de mayo, y posteriormente por la Ley 9/90, de 15 de octubre.

La aparición de acontecimientos importantes que afectaron tanto al marco de referencia estratégico internacional, como los acaecidos en la Unión Soviética y en los países de Centro-Europa; así como al escenario económico nacional, en relación directa con los planes de convergencia de la Comunidad Europea plasmados: la necesidad de consecución de los objetivos económicos contenidos en el Tratado de Maastricht, la recesión económica y la fijación por el Gobierno de prioridades sobre gastos sociales e infraestructura; dieron lugar a que las previsiones contenidas en el escenario económico se apartaran de la realidad impuesta por el presupuesto anual.

Durante los ejercicios 1990 / 1993, caracterizados por una reducción de los recursos destinados a financiar los gastos en defensa,

Participación relativa en el PIB, y en el total de gastos del Estado

La evolución del presupuesto inicial del Ministerio de Defensa se caracteriza por una constante tendencia a la reducción, que se aprecia en su participación relativa en el PIB, que ha pasado en 1993 a representar el 1,20% frente al 1,67% de 1990, así como en el total de gastos del Estado.

En los cuadros 4.1 y 4.2 se presenta la evolución del presupuesto en relación con ambas magnitudes.

CUADRO 4.1

Años	Defensa	PIB	%DEF / PIB
1990	836.661*	50.074.100	1,67
1991	823.180*	54.775.200	1,50
1992	785.882	59.212.400	1,33
1993	757.710	62.890.900	1,20

*Excluye mutilados.

Fuente: Memoria de la IV Legislatura (1989-1993). Ministerio de Defensa.

CUADRO 4.2

Años	Defensa	G. Estado	%DEF / G. Estado
1990	836.661*	12.694.509	6,59
1991	823.180*	13.458.676	6,12
1992	785.882	15.461.894	5,08
1993	757.710	16.819.774	4,50

*Excluye mutilados.

Fuente: Memoria de la IV Legislatura (1989-1993). Ministerio de Defensa.

Análisis del presupuesto

Del examen del cuadro 4.3 se deduce que ha habido una evolución ascendente de las operaciones corrientes, debido, fundamentalmente, al aumento experimentado por los gastos de personal como consecuencia de la actualización de las retribuciones. Asimismo, al haberse reducido el presupuesto, se ha ocasionado una disminución de las operaciones de capital prácticamente en la misma proporción. Las operaciones corrientes han pasado de representar el 63% del presupuesto en 1990 al 72,10% en 1993; por el contrario las operaciones de capital han perdido peso relativo pasando del 36,95% al 27,74% en los mismos años.

CUADRO 4.3
Presupuesto de Defensa por categorías económicas
 (En millones de pesetas)

<i>Capítulos presupuestarios</i>	1990 (*)	1991 (*)	%Δ 91/90	1992	%Δ 92/91	1993	%Δ 93/92
I Gastos de Personal (*)	394.216	418.608	6,19	415.021	-0,86	415.309	0,07
II Bienes corrientes	124.767	108.393	-	126.090	16,33	118.104	-6,33
III Gastos Financieros					-		
IV Transferencias corrientes	8.063	10.535	30,66	9.141	13,23	13.615	48,94
OPERACIONES CORRIENTES	527.046	537.536	1,99	550.252	2,37	547.028	-0,59
VI Inversiones reales	300.368	272.647	-9,23	225.997	17,11	201.205	10,97
VII Transferencias capital	8.805	12.454	41,44	9.119	26,78	8.999	-1,32
OPERACIONES DE CAPITAL	309.173	285.101	-7,79	235.116	17,53	210.204	10,60
Total operaciones no financieras	836.219	822.637	-1,62	785.368	-4,53	757.232	-3,58
VIII Activos financieros	442	543	22,85	514	-5,34	478	-7,00
IX Pasivos financieros							
OPERACIONES FINANCIERAS	442	543	22,85	514	-5,34	478	-7,00
TOTAL PRESUPUESTO	836.661	823.180	-1,61	785.882	-4,53	757.710	-3,58
(*) Mutilados	33.773	35.154					
TOTAL PRESUPUESTO (incluido mutilados)	870.434	858.334	-1,39	785.882	-8,44	757.710	-3,58

(*) El Capítulo I durante los ejercicios de 1990 y 1991 incluyen los Gastos de Alimentación.

Fuente: Memoria de la IV Legislatura (1989-1993). Ministerio de Defensa.

En el cuadro 4.4 se expone el desglose del presupuesto repartido en los diferentes programas que lo componen. De su estudio puede deducirse que los decrecimientos más importantes se producen en los programas de "Modernización de las Fuerzas Armadas", "Apoyo Logístico" e "Investigación y Desarrollo".

Por otra parte, experimentan crecimiento los programas de “Personal en Reserva” y “Formación de personal”.

CUADRO 4.4
Presupuesto de Defensa por categorías funcionales
(En millones de pesetas)

<i>Programas</i>	1990	1991	%Δ 91/90	1992	%Δ 92/91	1993	%Δ 93/92
211.A- Administración y Servicios Generales	141.362	157.774	11,61	143.437	-9,09	149.088	3,94
212.A- Gastos Operativos FAS.	171.869	176.148	2,49	173.358	-1,58	158.650	-8,48
212.B- Personal en Reserva (*)	65.639	74.564	13,60	91.596	22,84	93.982	2,60
213.A- Modernización FAS	167.123	106.925	-	107.873	0,89	100.621	-6,72
214.A- Apoyo Logístico FAS	163.403	167.515	2,52	140.390	16,19	136.401	-2,84
215.A- Formación de Personal	35.891	39.254	9,37	36.118	-7,99	38.137	5,59
412.B- Asistencia Hospitalaria FAS	32.254	33.990	5,38	34.585	1,75	33.457	-3,26
542.C- Investigación y estudios FAS	45.754	48.012	4,94	44.049	-8,25	28.988	-
800.X- Transferencias entre subsectores	13.364	18.998	42,16	14.476	-	18.386	34,19
TOTAL	836.659	823.180	-1,61	785.882	-4,53	757.710	-3,58
212.B- Personal en Reserva (Mutilados) (*)	33.773	35.154					
TOTAL (incluido mutilados)	870.432	858.334	-1,39	785.882	-8,44	757.710	-3,58

Fuente: Memoria de la IV Legislatura (1989-1993). Ministerio de Defensa.

LEGISLATURA 1993-1995

Una de las principales consecuencias de las transformaciones ocurridas en la escena internacional desde finales de la década de los 80 ha sido la disminución del gasto en defensa en la práctica totalidad de los países occidentales. La disminución de la amenaza mundial, derivados del

fin de la guerra fría y el consiguiente desmantelamiento del poderío militar soviético, unido a la crisis económica de comienzos de los 90, han determinado una reducción de los presupuestos militares. Estas limitaciones han llevado aparejadas disminuciones en los niveles de fuerzas.

Las dificultades aparecidas en el terreno económico limitaron el objetivo de aproximar el gasto en defensa al 2% del PIB, señalado en el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 1991 y recogido en la DDN 1/92, con horizonte en el año 2000. Aunque hacia finales de 1995 parecían despejarse las incertidumbres de la crisis económica, el problema del déficit fiscal de las administraciones públicas ha continuado suponiendo una fuerte limitación a la hora de incrementar el presupuesto.

Esta situación presupuestaria obligó a moderar la política de gastos, tratando de reducir los gastos corrientes y conservando las asignaciones dedicadas a inversiones para la modernización de los Ejércitos. Algunos programas fueron reajustados atendiendo a criterios estrictos de priorización y alargados en el tiempo, desplazando el comienzo de otros programas de menor urgencia.

Por lo que se refiere a las cifras concretas de gasto en defensa, en los últimos 10 años ha existido una disminución progresiva aunque esta tendencia experimentó una moderada corrección en 1994 que se ha mantenido en 1995. Esta circunstancia ha sido consecuencia de la necesidad de contrarrestar los efectos de las reducciones de años anteriores, de acuerdo con la evolución económica nacional.

El presupuesto de defensa

La evaluación de los presupuestos iniciales del Ministerio de Defensa en este período se ha caracterizado por reflejar moderados incrementos, manteniendo bastante estable la participación porcentual del mismo sobre el PIB y el Presupuesto del Estado (Cuadros 5.1 y 5.2).

Cuadro 5.1

<i>Año</i>	<i>Defensa</i>	<i>PIB</i>	<i>% DEF / PIB</i>
1993	757.710	60.904.287	1,24%
1994	805.482	64.673.000	1,25%
1995	866.499	69.603.900	1,24%

Fuente: Memoria de la V Legislatura (1993-1996). Ministerio de Defensa.

Cuadro 5.2

<i>Año</i>	<i>Defensa</i>	<i>Gastos Estado</i>	<i>% DEF / G. Estado</i>
1993	757.710	16.819.774	4,50%
1994	805.482	19.016.521	4,24%
1995	866.499	19.451.329	4,45%

Fuente: Memoria de la V Legislatura (1993-1996). Ministerio de Defensa.

Análisis del presupuesto

En relación con la estructura económica del presupuesto (cuadro 5.3), cabe resaltar el incremento habido en las consignaciones presupuestarias para las operaciones corrientes y las de capital. En las primeras, el aumento ha sido el equivalente a la inflación prevista en el año 1994 y superior a la misma en 1995; en las segundas, el incremento interanual ha sido mucho más acentuado, registrándose un 13,5% en el año 1994 y un 7,6% por ciento en 1995, que representan los aumentos aplicados al capítulo de inversiones reales en el período.

Cuadro 5.3
Presupuesto de defensa por categorías económicas
(En millones de pesetas)

<i>Capítulos presupuestarios</i>	1993	1994	% Δ 94 / 93	1995	% Δ 95 / 94
I. Gastos de personal	415.309	429.583	3,44	463.330	7,86
II. Bienes corrientes	118.104	126.119	6,79	132.034	4,69
III. Gastos financieros			-		
IV. Transferencias corrientes	13.615	10.449	23,25	13.703	31,14
OPERACIONES CORRIENTES	547.028	566.151	3,50	609.067	7,58
VI. Inversiones reales	201.204	230.744	14,68	248.905	7,87
VII. Transferencias de capital	8.999	8.109	-9,89	8.079	-0,37
OPERACIONES DE CAPITAL	210.204	238.853	13,63	256.984	7,59
Total operaciones no financieras	757.232	805.004	6,31	866.051	7,58
VIII. Activos financieros	478	478	0,00	448	0,00
IX. Pasivos financieros					
OPERACIONES FINANCIERAS	478	478	0,00	448	-6,28
TOTAL PRESUPUESTO	757.710	805.482	6,30	866.499	7,58

Fuente: Memoria de la V Legislatura (1993-1996). Ministerio de Defensa.

Respecto al destino de los créditos (cuadro 5.4), los incrementos más importantes se han producido en los programas "Modernización de las FAS" (compra y modernización de sistemas) y "Gastos operativos de las FAS" (combustible, alimentación, vestuario y transportes).

Cuadro 5.4
Presupuesto de defensa por categorías funcionales
 (En millones de pesetas)

<i>Programas</i>	1993	1994	% Δ 94 / 93	1995	% Δ 95 / 94
126.F Programa editorial		417		668	60,19
211.A Administración y servicios generales	149.088	150.764	1,12	161.000	6,79
212.A Gastos operativos de las FAS	158.650	166.649	5,04	182.100	9,27
212.B Personal en reserva	93.983	99.329	5,69	104.756	5,46
213.A Modernización de las FAS	100.621	126.789	26,01	141.948	11,96
214.A Apoyo logístico	136.401	143.133	4,94	148.667	3,87
215.A Formación del personal de las FAS	38.137	36.703	-3,76	39.434	7,44
412.B Asistencia hospitalaria en las FAS	33.457	36.564	9,29	38.867	6,30
542.C Investigación y estudios de las FAS	28.988	30.532	5,33	32.395	6,10
800.X Transferencias entre subsectores	18.386	14.602	20,58	16.664	14,12
TOTAL	757.710	805.482	6,30	866.499	7,58

Fuente: Memoria de la V Legislatura (1993-1996). Ministerio de Defensa.

LEGISLATURA 1996-1999

Los recursos económicos disponibles planificaron en el llamado Escenario Económico (1998-2004) cuyo objetivo es el de proporcionar, a medio plazo, la adecuación entre las necesidades así como la previsión de disponibilidades económicas acorde con los objetivos de la política económica nacional establecida por el Gobierno. En este Escenario se prevé alcanzar al final del período una participación del Presupuesto de Gastos de Defensa (criterio nacional) sobre el PIB, del 1,3%.

Presupuesto de defensa

Siguiendo la línea de austeridad marcada a lo largo de estos años por el Gobierno, los presupuestos iniciales del Ministerio en el período 1996-2000, con excepción hecha del correspondiente al año 1997 que se redujo un 0,1% con respecto al del año anterior, se han caracterizado por un incremento interanual continuo, que ha oscilado entre un mínimo del 3,15% en 1998 y un máximo del 4,01% en el 2000, lo que ha representado que desde el año 1996 el presupuesto haya experimentado una subida en términos nominales superior al 10%

Cuadro 6.1

Evolución de variables y ratios: P.I.B. / I.P.C. / Pto. Estado / Pto. Defensa

	1996	1997	1998	1999	2000
P.I.B. (tér. corrientes).	77.113.358	81.782.027	86.968.544	92.451.600	97.839.800
% crecimiento P.I.B.	2,30	3,8	4	3,7	3,70
I.P.C. (interanual)	3,6	2	1,8	2,3	2
% Actualización retribuciones personal	3,5	0	2,1	1,8	2
Presupuesto Gastos Estado (*)	17.316.569	18.101.435	18.139.556	18.834.302	19.547.924
Presupuesto Defensa (*)	869.607	869.607	897.024	927.767	965.000
% Presupuesto Defensa / P.I.B.	1,13	1,06	1,03	1,00	0,99
% Presupuesto Defensa / Gastos Estado	5,02	4,80	4,95	4,93	4,94

Importes en millones de pesetas.

* Presupuesto no financiero.

Fuente: Memoria de la VI Legislatura (1996-2000). Ministerio de Defensa.

En relación con la distribución de créditos, puede observarse que la participación del conjunto del material sobre el total del presupuesto ha descendido ligeramente, debido a que incrementos en términos monetarios han sido dedicados fundamentalmente al proceso de profesionalización.

El presupuesto para el ejercicio 2000, representa un verdadero punto de inflexión y recoge, en lo que al material se refiere, dos hechos diferenciales en relación con los de años anteriores: el incremento en un 7,1% de la partida correspondiente a inversiones y la consolidación de las aportaciones que, provenientes de la GIED por enajenaciones, ayudarán a financiar las nuevas adquisiciones de material de las FAS.

Análisis del presupuesto

Cuadro 6.2
Presupuesto de Defensa: estructura funcional

	1996	1997	% 97 / 96	1998	% 98 / 97	1999	% 99 / 98	2000	% 2000 / 1999
211.A Administración y servicios generales	171.286	168.655	-1,54	186.342	10,49	185.589	-0,40	188.388	1,51
212.A- Gastos operativos de las FAS	183.857	187.083	1,75	189.183	1,12	205.537	8,64	233.430	13,57
212.B- Personal en reserva	114.271	113.292	-0,86	118.302	4,42	120.719	2,04	118.025	-2,23
213.A - Modernización de las FAS	129.850	129.503	-0,27	127.027	-1,91	126.434	-0,47	135.644	7,28
214.A- Apoyo Logístico	146.221	146.198	-0,02	144.243	-1,34	158.463	9,86	159.288	0,52
215.A- Formación del personal de las FAS	38.360	38.529	0,44	41.551	7,84	38.939	-6,29	42.321	8,69
412.B- Asistencia hospitalaria FAS	37.463	38.111	1,73	40.658	6,68	43.446	6,86	41.971	-3,40
542.C- Investigación y estudios FAS	32.191	33.534	4,17	34.950	4,22	33.752	-3,43	33.357	-1,17
612.C- Control interno y contabilidad pública						120		129	
800.X- Transferencias entre subsectores	16.556	15.087	-8,87	15.173	0,57	15.173	0,00	12.852	-15,30
Total	16.556	15.087	-0,01	15.173	3,15	930.171	3,43	967.405	4,01

Fuente: Memoria de la VI Legislatura (1996-2000). Ministerio de Defensa.

Cuadro 6.3
Presupuesto de Defensa: estructura económica

	1996	1997	% 97 / 96	1998	% 98 / 97	1999	% 99 / 98	2000	% 2000 / 1999
C.I- Gastos de personal	489.437	491.979	0,52	515.935	4,87	540.477	4,76	561.366	3,86
C.II- Bienes corrientes	126.738	123.374	-2,65	125.895	2,04	129.431	2,81	132.673	2,50
C.IV- Transferencias corrientes	13.596	11.670	-	12.589	7,88	15.254	21,16	11.687	-
Operaciones corrientes	631.767	629.020	-0,44	656.417	4,37	687.161	4,70	707.726	3,00
C.VI- Inversiones reales	232.135	235.173	1,31	234.992	0,08	234.992	0,00	251.661	7,09
C.VII- Transferencias de capital	7.701	7.411	-3,77	7.613	2,73	7.613	0,00	7.613	0,00
Operaciones de capital	1.503.370	1.500.624	1,15	1.555.439	0,01	1.616.927	0,00	1.674.726	6,87
Total operaciones no financieras	869.607	869.607	0,00	897.024	3,15	927.767	3,43	965.000	4,01
C.VIII-Activos financieros	448	385	-	405	5,19	405	0,00	405	0,00
Total operaciones financieras	448	385	-	405	5,19	405	0,00	405	0,00
Total Presupuesto	870.055	869.992	-0,01	897.429	3,15	928.172	3,43	965.405	4,01

Importes en millones de pesetas

Fuente: Memoria de la VI Legislatura (1996-2000). Ministerio de Defensa.

El capítulo 6, de inversiones reales, si bien apenas supera una cuarta parte de los presupuestos totales, tiene una gran importancia cualitativa pues, en definitiva, financia los medios y sistemas de armas destinados a satisfacer las necesidades de las FAS.

Otras Fuentes de Financiación

El artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, adapta el Organismo autónomo Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, asignando como funciones la adquisición de infraestructura, armamento y material para uso de las Fuerzas Armadas, y la enajenación de los bienes muebles e inmuebles que sean puestos a su disposición por el ministerio de Defensa para su administración y disposición a título oneroso, pudiendo remitir fondos al Estado para atender necesidades operativas de las FAS, mediante la oportuna generación de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Defensa.

Por otro lado, la Ley 26/1999, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las FAS, dispone que los excedentes de los ingresos procedentes de la enajenación del patrimonio del Instituto para la Vivienda de las FAS, una vez cubiertas las obligaciones derivadas del funcionamiento, se aplicarán a atender los gastos derivados del proceso de profesionalización y modernización de las FAS y a reducir el déficit inicial del Presupuesto.

LEGISLATURA 2000-2003

El Presupuesto de Defensa para el período 2000-2004, es el expresado en el cuadro 7.1:

Cuadro 7.1
Presupuesto de Defensa (Importe en miles de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Órgano Central	1.622.939	1.627.283	1.951.714	2.073.113	2.660.626
Ejército de Tierra	2.207.807	2.375.700	2.280.254	2.199.052	2.217.328
Armada	987.558	1.043.640	983.595	1.045.550	941.099
Ejército del Aire	983.896	1.016.577	1.107.084	1.161.943	927.720
Total	5.802.200	6.063.200	6.322.647	6.479.658	6.746.773

Fuente: Memoria de la VII Legislatura (2000-2004). Ministerio de Defensa.

El crecimiento anual medio de los recursos destinados a defensa, respecto a los presupuestos generales del Estado, fue del 5,34%, observándose un crecimiento interanual continuo con un mínimo del 2,48% y un máximo del 4,50%, con una subida nominal desde el año 2000 del 14,58%.

El grado de ejecución de los ejercicios analizados se ha mantenido en cotas próximas al 99,5%. En el cuadro 7.2 se detallan los importes para cada capítulo y ejercicio presupuestario.

Cuadro 7.2
Presupuesto de Defensa. Estructura Económica (En miles de Euros)

Capítulo	2001	2002	2003	2004
1-Gasto de personal	3.537.750,05	3.744.982,38	3.742.432,93	3.849.841,37
2-Bienes corrientes y servicios	816.556,43	832.911,20	836.215,22	880.226,22
3-Gastos financieros	0	408,69	416,86	416,86
4-Transferencias corrientes	78.644,93	80.260,73	198.596,97	222.314,61
Total operaciones corrientes	4.434.952,41	4.660.565	4.779.664,98	4.954.803,06
6-Inversiones reales	1.582.057,51	1.615.893,11	1.629.570,68	1.715.715,35
7-Transferencias de capital	45.756,41	45.756,41	69.991,71	75.824,32
Total operaciones de capital	10.497.718,74	10.982.779,52	11.258.892,35	11.701.145,79
Total no financiero	6.060.765,32	6.320.212,52	6.477.224,37	6.744.338,73
8-Activos financieros	2.434,10	2.434,11	2.434,11	2.434,11
Total presupuesto	6.063.199,42	6.322.646,63	6.479.658,48	6.746.772,84

Fuente: Desarrollo del Presupuesto del Ministerio de Defensa. Subsector Estado. Ministerio de Defensa años 2001, 2002, 2003 y 2004

Además de la vía presupuestaria, el Ministerio de Defensa se viene beneficiando de otras fuentes alternativas de financiación complementaria que aseguran el cumplimiento de los planes de defensa. Así, durante esta legislatura, los créditos aportados para modernización y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, han sido los siguientes:

Cuadro 7.3

	2001	2002	2003	2004
GIED	214.363	213.659	231.000	201.768
INVIFAS	67.614	99.329	153.858	261.959
TOTAL	281.977	312.988	384.858	463.727

Expresado en miles de euros

Fuente: Memoria de la VII Legislatura (2000-2004). Ministerio de Defensa.

Estos recursos suponen un incremento del Presupuesto de Defensa (Subsector Estado) de más de un 5%. En relación con el Capítulo de Inversiones, las dotaciones para este fin, tanto de la Gerencia de infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) como del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS), suponen un incremento aproximado de un 20%.

Además de estas fórmulas hay que señalar la relevancia especial que suponen los anticipos reintegrables a interés cero que el Ministerio de Ciencia y Tecnología, dentro del Programa de Fomento de Investigación Técnica, viene concediendo a determinadas empresas para financiar los llamados programas principales de armamento. No pueden ser consideradas como aportaciones al Ministerio de Defensa, pero la articulación de los dos procedimientos, financiero y contractual, ha proporcionado una herramienta extraordinariamente útil para canalizar la inversión pública en sistemas de armas.

LOS PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA: 2005-2006

Los presupuestos para los ejercicios 2005 y 2006 siguen la tendencia de un crecimiento en términos nominales inferior al de otras partidas presupuestarias, perdiendo peso incluso dentro de la política de gasto público donde se halla incluido. Teniendo en cuenta las cifras relativas a la inflación podemos concluir que los incrementos apenas cubren los aumentos de precios.

Para 2005 se produce un cambio en la numeración de los programas presupuestarios, pero sin influencia alguna en cuanto al contenido, quedando los recursos distribuidos según aparece en el cuadro 8.1.

Cuadro 8.1
Presupuesto de defensa por programas
(En millones de euros)

Programas	Presupuesto 2004		Presupuesto 2005		% Δ 05 / 04
	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	
121.M Administración y servicios generales	1.476,09	22,7	1.601,20	23,7	8,5
121.N Formación del personal de las FAS	339,55	5,2	326,94	4,8	-3,7
121.O Personal en reserva	659,67	10,2	649,31	9,6	-1,6
122.A Modernización de las FAS	627,63	9,7	710,98	10,5	13,3
122.B Programas especiales de modernización	577,69	8,9	583,92	8,6	1,1
122.M Gastos operativos de las FAS	1.591,54	24,5	1.636,56	24,2	2,8
122.N Apoyo logístico	1.226,59	18,9	1.248,66	18,5	1,8
TOTAL	6498,77	100	6757,57	100	4,0

Fuente: Informe Económico-financiero 2005. IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda. Pág. 122.

Para el ejercicio 2006, el programa 122.B se integra en el programa 122.A. Modernización de las FAS

Con relación a la estructura de gastos por categorías económicas para el año 2006, vemos en el cuadro 8.2 que se mantiene la distribución porcentual entre los principales capítulos de personal, gastos corrientes e inversiones.

Cuadro 8.2
Presupuesto de defensa por principales categorías económicas
En miles de euros

Capítulos presupuestarios	2005	%	2006	%
C.1 Gastos de personal	3.905.838	56	4.212.185	57
C.2 Bienes corrientes	970.194	14	998.419	14
C.6 Inversiones	1.778.763	25	1.845.863	25
TOTAL PRESUPUESTO	6.990.777	100	7.416.532	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Libro Rojo del Presupuesto 2005 y 2006. IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda.

Vamos a significar la importancia que adquiere el volumen de recursos destinados por la Sección 14 a la inversión (Capítulo 6) dentro de los Presupuestos Generales del Estado para 2006, situándose en el 2º lugar con el 14,8 % del total, después de la Sección 17. Fomento, con el 39,3 % y seguido por la Sección 23. Medio Ambiente, con el 10,6 %.

El desglose por programas lo recogemos en el Cuadro 8.3, donde se puede observar el cruce entre el coste por capítulos (Estructura económica) para cada uno de los programas (Estructura funcional).

Hay que hacer la observación en cuando a los programas que aparecen sin costes de personal, debido a que su gestión se computa en otros programas, como es el caso del 122.A Modernización, incluido en 122.N Apoyo Logístico.

Cuadro 8.3
Presupuesto de defensa 2006. Resumen económico por Programas

Programas	Cap. 1	Cap. 2	Cap. 3	Cap. 4	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	Total
121.M Admón y serv. generales	747.521,12	370.815,25		59.642,75	10.969,75		2.591,20	1.191.540,07
121.N Formación personal FAS	345.117,45	89.197,20		2.283,37	1.927,27			438.525,29
121.O Personal en reserva	655.606,43							655.606,43
122.A Modernización FAS					1.292.070,63			1.292.070,63
122.M Gastos operativos FAS	1.587.707,00	361.153,52	433,53					1.949.294,05
122.N Apoyo logístico	724.096,65	183.372,27	182,73	44.600,00	637.245,59	26.500,00	328,04	1.616.325,28
464.A Investigación y estudios FAS	73.309,47	11.547,91	37,89	1.119,38	235.655,71		312,66	321.983,02

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Libros de Presupuesto 2006. IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda.

CONSIDERACIONES FINALES

1. La defensa requiere un planeamiento en el largo plazo de las armas y sistemas de armas necesarios para obtener las capacidades derivadas tanto de nuestra defensa nacional como de acuerdos internacionales. Las soluciones para la defensa desde tiempo de paz se plasman en el Plan General de la Defensa Nacional, en el que se incluye el Plan Estratégico Conjunto (PEC), que establece la cualidad y cantidad de la Fuerza militar necesaria: el Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC), donde se determina la capacidad de defensa que se ha de alcanzar para hacer frente a las amenazas estimadas como posibles.

La determinación de las características técnicas, desarrollo y fabricación de las unidades finales junto con el ciclo de vida, se prolonga durante varias décadas. Abarca varias legislaturas y a diversas formaciones o grupos políticos, dentro de la alternancia de poder existente en los países con democracias representativas.

2. Sin olvidar estas necesidades de obtención de las capacidades de defensa, debemos dar por sentado que es necesario un equilibrio entre gastos de defensa y desarrollo, como en todo presupuesto, teniendo en cuenta el alto “coste de oportunidad” que supone desviar recursos hacia la defensa.

El Presupuesto constituye la fuente financiera que da soporte y trata de posibilitar la obtención de los medios y la ejecución de los planes establecidos en el planeamiento de la defensa militar dentro, lógicamente, del marco presupuestario general establecido por el Gobierno. Todo ello dentro de la evolución de las políticas de gasto y en particular de gasto en defensa y teniendo en consideración los condicionantes de los ciclos económicos y políticos que se traducen en preferencias de gastos y dotaciones presupuestarias para la obtención de los objetivos deseados.

3. En este sentido debemos señalar cómo durante el período histórico que abarca este estudio no se aprecia una línea estable en cuanto a la dotación de recursos financieros a la defensa militar de España. En la época de los sesenta priman las políticas sociales debido a la situación económica nacional, derivada de la época de la autarquía económica y

del aislamiento internacional. La modernización de los medios de nuestras FAS iniciada con el Plan Naval de 1964 requería una especial atención financiera que se basó en la ley 32/1971, de Dotaciones Presupuestarias para la Defensa Nacional, y siguientes prórrogas y Ley 44/1982. Con ellas se consiguió impulsar las inversiones intentando alcanzar una situación de partida que fuera aceptable de acuerdo con nuestra situación geoestratégica, responsabilidades internacionales así como condicionada por nuestros recursos económicos, para mantener un posterior esfuerzo de aproximadamente un 2% de nuestro PIB, anual.

4. Esta situación se mantiene hasta la década de los noventa, cuando se produce una inflexión en cuanto a los recursos presupuestados, reduciéndose las dotaciones entre el 1990 y 1993. Pero las reducciones son más significativas si observáramos los importantes porcentajes de inflación, con lo que ello supone de reducción de capacidad adquisitiva. Y además, hay que reseñar que en la ejecución del gasto se provoca otra reducción al declararse créditos “No disponibles”, por acuerdos de Consejo de Ministros de 5 de julio de 1991, 21 de julio de 1992 y 4 de agosto de 1993.

En los años posteriores y como consecuencia a los cambios producidos por la caída del Muro de Berlín, la crisis económica así como la necesidad de convergencia con Europa, se produjo una reducción de los recursos a nivel general en el mundo. En España, aunque aumentan en cifras, no lo hacen en términos reales debido a los reseñados índices de inflación. El resultado es una disminución del porcentaje de recursos en relación con el PIB.

5. Durante las legislaturas 1996-1999 y 2000-2003 se continúa con la línea de no crecimiento del presupuesto de Defensa con relación al del Estado, produciéndose un retroceso de participación, así como en la relación en cuanto al PIB.

También hay que señalar como menor capacidad adquisitiva el hecho de que las adquisiciones destinadas a la defensa dejaron de estar exentas del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Lo que hay que reseñar es un mayor recurso a la Defensa ajeno al presupuesto del Departamento (GIED e INVIFAS).

Para los presupuestos del ejercicio 2006 está previsto que la aportación de la GIED a la inversión alcance el 15% del total de los recursos destinados a este fin.

6. Finalmente no podría concluirse un estudio histórico de los tiempos más recientes sin analizar lo que podríamos denominar otras fuentes de financiación de la defensa militar, derivadas de una normativa específica para el ministerio de defensa y la necesaria cobertura de la inversión, que requiere su actual modernización con gran componente tecnológico y por ello con altos costes económicos dilatados en el tiempo.

Pues bien, no es novedad afirmar que con las actuales dotaciones presupuestarias es imposible alcanzar el Objetivo de Fuerza Conjunto determinado tras dicho largo proceso de Planeamiento de la Defensa Nacional y del Plan Estratégico Conjunto, conclusiones que podríamos calificar de técnicas sobre las necesidades / carencias reales.

Nos encontramos con soluciones “de fortuna” destinadas a aliviar la manifiesta falta de recursos proporcionados por vía presupuestaria.

Por principio, todos los gastos que el Estado necesita para llevar a cabo sus funciones delimitadas dentro de las políticas de gasto deben ser financiadas por recursos procedentes o aplicables a presupuestos aprobados por el poder legislativo. En primer lugar, hemos visto un par de herramientas que en principio romperían la filosofía del sistema de ingresos no finalistas recogido en la Ley General Presupuestaria y sus procedimientos de generación de crédito. Nos referimos a la GIED y el INVIFAS.

La utilización del mecanismo de créditos reintegrables del entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología, responsable de impulsar la política estatal de fomento y coordinación general de la investigación científica, es otra fórmula, muy diferente a las anteriores, que ha sido empleada en la financiación inicial de los denominados Programas Especiales (F-100, EF-2000, Leopardo, A-400). Consiste en adelantos de recursos financieros por parte del MC y T a las empresas involucradas en la I+D y en la producción de las plataformas y sistemas de armas, que posteriormente deben ser reintegrados por el MDEF, y que

proporciona un sistema de planificación / financiación a largo plazo que ha aportando un escenario estable en el tiempo permitiendo acometer las inversiones necesarias, sin estar condicionado a los cambios coyunturales

Finalmente me gustaría comentar dentro de este apartado de “Otras Fuentes de Financiación” los créditos recibidos para el concepto 228. Gastos originados por la participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz. En principio no deberíamos considerarlas como otra fuente, pero su normativa y la realidad exponen cómo contra esta partida se cargan gastos de todo tipo y no sólo del Capítulo 2, donde está recogido el concepto 228, dentro del programa 122M. Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas, sino también del Capítulo 1 (Personal) y del Capítulo 6 (Inversiones), con lo que conlleva de pérdida de información sobre ejecución del presupuesto a nivel agregado, salvo que se pudieran obtener los detalles de los gastos realizados y justificados.

En cualquier caso sólo alcanzan el 0,25% de los presupuestos iniciales para 2006, que se corresponde a la financiación de operaciones autorizadas para 2006. El resto no puede estimarse “a priori” por el carácter impredecible que tienen estas operaciones. Para su financiación se emplean recursos presupuestarios del Fondo de Contingencia, creado por la LGP para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio presupuestario y conforme a las medidas de disciplina presupuestaria derivadas de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

7. Como conclusión, podemos afirmar que el esfuerzo de defensa en España ha sido escaso en situaciones económicas de país en desarrollo, por motivos obvios; y en las más actuales, a pesar de tener una economía de país desarrollado, es decir, sin las carencias que justificarían la dedicación de los recursos a otros fines prioritarios; y con los compromisos adquiridos por pertenecer a organizaciones supranacionales y tomar parte en misiones plurinacionales e internacionales, recogidos el 2003 en la Revisión Estratégica de la

Defensa, último elemento de consenso entre los representantes políticos en cuanto a la Defensa Militar de España.

**PUBLICACIONES DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO
"GENERAL GUTIERREZ MELLADO" (IUGM)**

PATROCINADAS POR EL IUGM

Puell de la Villa, Fernando, *Gutiérrez Mellado: Un militar del siglo XX (1912-1995)*, IUGM-BIBLIOTECA NUEVA, Madrid, 1997.

EDITADAS POR EL IUGM

VV.AA, *Cuadernos del instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

VV.AA, *Papeles del Instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

Díaz Fernández, Antonio M. (coord.), *Guía de Recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2003.

VV.AA, *El Mediterráneo: origen de cultura y fuente de conflictos (XIV edición cursos de verano, año 2003)*, IUGM, Madrid, 2004.

Castro-Rial Garrone, Fanny, Álvaro Jarillo Aldeanueva, Eduardo Trillo de Martín-Pinillos, *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, IUGM, Madrid, 2005.

García Montaña, Juan, *¿Es posible medir la moral? potencial psicológico*, IUGM, Madrid, 2005.

VV.AA, *Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Oeste mediterráneo*, IUGM, Madrid, 2005.

Arteaga Martín, Félix (comp.), *Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Born, Hans et all., *Control parlamentario del sector de la seguridad*, IUGM, Madrid, 2006.

Martí Sempere, Carlos, *Tecnología de la Defensa. Análisis de la situación española*, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Vega, Enrique (ed.), *Gestión Internacional de Crisis*, IUGM, Madrid, 2006.

Díaz Barrado, Cástor Miguel (dir.), *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2007.

EN COLABORACION

Riquer, Martín de, *Caballeros Medievales y sus armas*, IUGM-UNED, Madrid, 1999.

García Pérez, Rafael, *Política de Seguridad y defensa de la U.E.*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

Palacios, José Miguel, *Transición democrática y postcomunista. Democratización y estabilidad en la Unión Soviética y en Yugoslavia*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

González Enrique, Carmen, *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, IUGM-UNED, Madrid, 2004.

Harto de Vera, Fernando, *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Olmeda, José A. (coord.), *Democracias Frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Ramón Chornet, Consuelo, *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

