



A2828
CONT. 64
c.3

CONTRIBUCIONES
PROGRAMA FLACSO-CHILE
NUMERO 64, Diciembre 1989

13.717

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

214.-

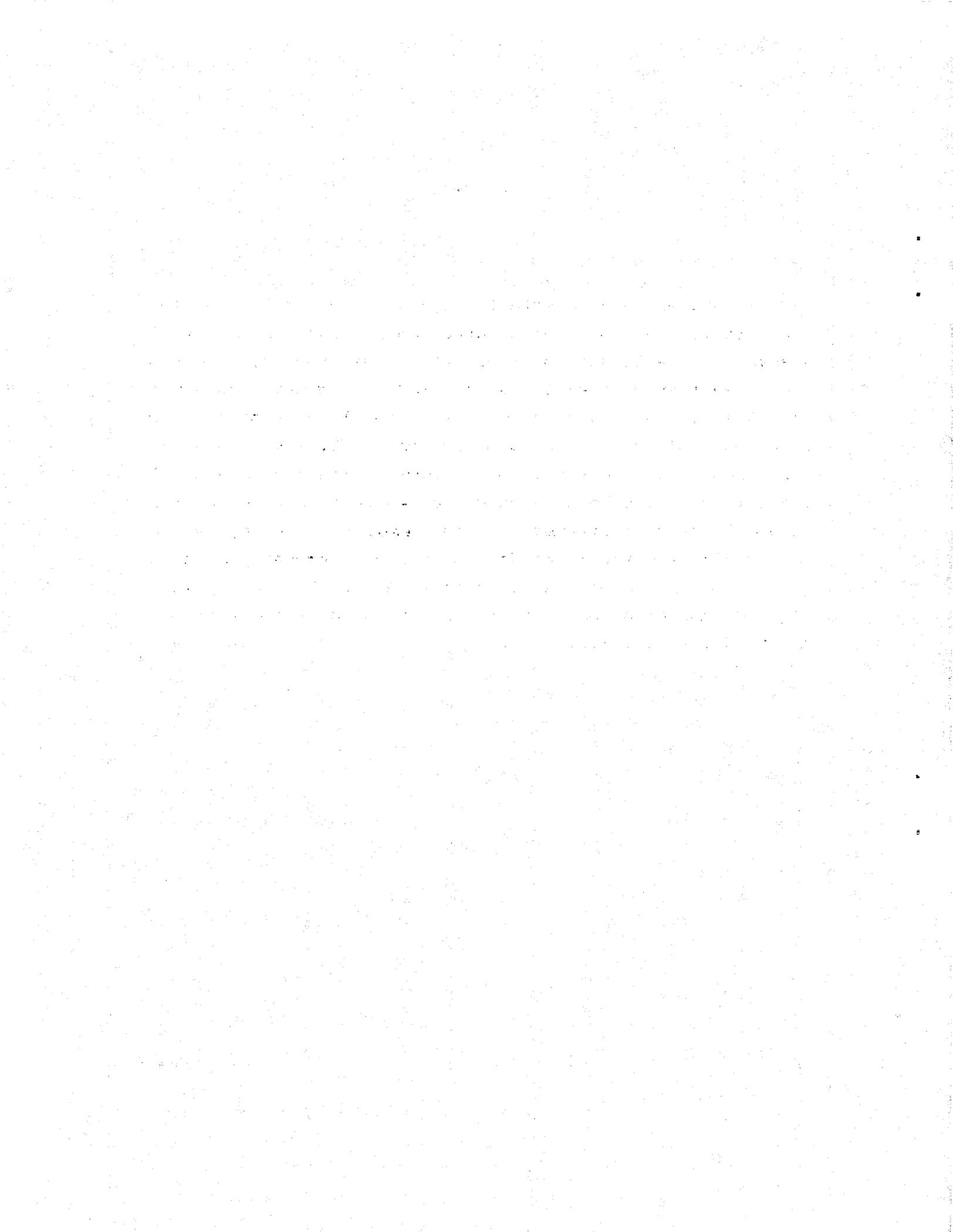
GOBIERNO Y FUERZAS ARMADAS EN LA
ESPAÑA POSFRANQUISTA

Felipe Aguero

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

Este ensayo presenta la magnitud y naturaleza de los cambios en las relaciones entre las fuerzas armadas y el estado en la España posfranquista y describe los procesos que han llevado a exitosos resultados. Con este propósito contrasta la situación actual con la situación que presentaban las fuerzas armadas en 1975. Luego analiza los procesos que vinculan ambas situaciones a través del análisis de dos dimensiones: el apaciguamiento de las resistencias militares a la democratización, y la modernización y reforma de las fuerzas armadas y de los órganos superiores de la defensa. Al final, concluye con algunas observaciones generales acerca de las relaciones entre civiles y militares.



Introducción

A catorce años de la muerte de Francisco Franco, y a once de la inauguración de la Constitución de 1978, las fuerzas armadas están plenamente integradas en el sistema político democrático. La democracia -entendida como un sistema competitivo de generación de autoridades por medio de elecciones periódicas y libres, en el que las autoridades así elegidas deciden responsablemente sobre diversas áreas, incluidas las de defensa y militar- es hoy día tomada como un dato por las fuerzas armadas para el desempeño de sus funciones. Las resistencias que sectores militares opusieron a la democratización durante los primeros gobiernos posfranquistas, desaparecieron visiblemente de la escena política luego de las elecciones de 1982, que dieron mayoría absoluta a los Socialistas en el congreso. Desde entonces, el riesgo de involuccionismo por acción militar, tan temido por los actores y por la prensa durante los primeros años de la transición, ha dejado de existir.

Tal afirmación resulta, en apariencia, difícilmente compatible con la notoria identificación que una gran masa de militares aun mantiene con su pasado franquista. En efecto, cualquier que visite dependencias militares encontrará retratos de Franco en sitios privilegiados, así como estatuas que recuerdan las lides victoriosas del "generalísimo de los ejércitos y caudillo de España". En algunas publicaciones oficiales del ejército su fotografía y títulos aun preceden las de las autoridades oficiales del estado. En institutos militares de enseñanza y en cuarteles, los instructores aun hablan de "la cruzada", para referirse al sector del ejército que se sublevó en 1936, destacando las 'virtudes morales' de los

vencedores en la guerra civil. En verdad, la supervivencia de la simbología franquista recuerda la naturaleza pactada de la reforma política que, gestada desde dentro de las instituciones autoritarias, condujo a la transición democrática. Conforme a este carácter de la transición, las fuerzas armadas pasaron intactas de la dictadura al posfranquismo, sin ser sometidas a purgas de ninguna especie ni sufrir alteraciones drásticas en su sistema interno de socialización.

Pese a la mantención en ellas de fuertes vínculos emocionales e ideológicos con el pasado, las fuerzas armadas han sido insertas en un sistema que no deja más alternativa que la obediencia al poder político civil. Este se encuentra sólidamente apoyado en instituciones partidarias y representativas que han alcanzado notable legitimidad. Además, el gobierno ha definido tal estructura de autoridad en el área militar, y tales lineamientos de la carrera profesional, que las debidas recompensas individuales pueden obtenerse sólo a partir de la disciplina y la dedicación al mejoramiento profesional de las fuerzas armadas. Estos incentivos profesionales están reforzados también por el horizonte de modernización señalado para los ejércitos, dentro del esfuerzo general de modernización de la sociedad y el estado español.

Las autoridades civiles y militares no pudieron concentrarse efectivamente en la modernización y reforma de las fuerzas armadas antes de que, a comienzos de los años ochenta, se generaran condiciones propicias. Estas condiciones fueron el resultado principalmente de dos factores. Uno fue el fracaso del golpe de estado del 23

de febrero de 1981, que redujo a la impotencia a los sectores militares opuestos a la democratización, permitiendo un más libre desenvolvimiento de los sectores militares interesados en la modernización. El otro factor fue la mayoría absoluta con que fue elegido un nuevo gobierno en 1982, mayoría con la que ha contado en las Cortes desde entonces. Esta mayoría fortaleció al gobierno frente a las fuerzas armadas, al mismo tiempo que lo dotó con la estabilidad necesaria para conducir con persistencia las complejas reformas en el área militar. Desde entonces se han formalizado estructuras, esferas de competencias y mecanismos de toma de decisiones en el área de defensa y militar que reflejan el rol dirigente del gobierno y que, habiendo adquirido ya un rodaje suficiente, permiten concluir que la democracia española se ha consolidado también en esta área.

En este ensayo presentaremos la magnitud y naturaleza de los cambios en las relaciones entre las fuerzas armadas y el estado en la España posfranquista y describiremos los procesos que han llevado a los exitosos resultados señalados arriba. Con este propósito comenzaremos por contrastar la situación actual con la situación que presentaban las fuerzas armadas en 1975. Luego veremos los procesos que vinculan ambas situaciones a través del análisis de dos dimensiones: el apaciguamiento de las resistencias militares a la democratización, y la modernización y reforma de las fuerzas armadas y de los órganos superiores de la defensa. Al final, concluiremos con algunas observaciones generales acerca de las relaciones entre civiles y militares.

Las fuerzas armadas a fines del franquismo

La institucionalidad franquista, desarrollada a través de las Leyes Fundamentales, contemplaba una extensa participación de las fuerzas armadas en diversos órganos del estado. Altos jefes militares participaban, por ejemplo, en el Consejo del Reino, que tenía atribuciones en la designación del jefe de gobierno y otros importantes cargos de la administración, así como en las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento. La presencia militar en el Consejo de Ministros, con amplias atribuciones en la determinación de políticas nacionales, estaba garantizada por la existencia de tres ministerios militares, cuyos titulares eran al mismo tiempo la máxima autoridad en cada ejército. Algunos cargos de la administración civil, como el de gobernador civil, eran a veces ocupados por oficiales en servicio activo.¹

Bajo la supervigilancia directa de Franco, la defensa nacional era un sector exclusivo de los militares. Si bien el Consejo de Ministros participaba en la aprobación general de políticas, especialmente en su soporte presupuestario, las fuerzas armadas componían casi exclusivamente la Junta de Defensa Nacional. La marcha interna de las instituciones militares era velada exclusivamente por sus respectivos ministerios y jefes de estado mayor.

¹ Ver Luis García Arias, "Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado", Revista de Estudios Políticos, Nº 152, marzo-abril 1967; Kenneth Medhurst, Government in Spain (Oxford: Pergamon Press, 1973), y Julio Busquets, El Militar de Carrera en España (Barcelona: Ariel, 1984).

La Ley Orgánica del Estado concebía a la Guardia Civil y otras fuerzas policiales como parte de las fuerzas armadas de la Nación, junto con el Ejército de Tierra, el Ejército del Aire y la Armada, y les asignaba a ellas, entre otras, la función de defender el orden institucional. Si bien las funciones policiales estaban especialmente a cargo de la Guardia Civil y otras fuerzas policiales, ellas eran mandadas por oficiales del ejército de tierra. Además, en la misión de defender el orden institucional, las fuerzas armadas contaban con amplias atribuciones otorgadas a la justicia militar, que les permitían extender su jurisdicción sobre civiles al mismo tiempo que negaban el imperio de las cortes civiles sobre la esfera militar. Esta dualidad jurídica estaba sellada en la plena independencia y autonomía del Consejo Supremo de Justicia Militar.²

El compromiso con el orden franquista que las leyes asignaban a las fuerzas armadas era reforzado por la militante postura ideológica de gran parte de sus miembros. Como todos los funcionarios públicos, los militares debían fidelidad a los principios del Movimiento, fidelidad sellada en un juramento obligatorio. Más allá de estos requerimientos legales, numerosos oficiales participaban en la propagación de los fundamentos ideológicos del régimen, a veces a través de publicacio-

² Ver Manuel Ballbé, Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983) (Madrid: Alianza Editorial, 1985) y José Antonio Olmeda, Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista (Madrid: Ediciones El Arquero, 1988).

nes oficiales del ejército,³ o a través de organizaciones -como la Hermandad de Alféreces Provisionales, que cobijaba tanto oficiales en retiro como en servicio activo- cuyo fin era mantener vivo el espíritu de "la cruzada".⁴ En verdad, aun a fines del franquismo, el ejército era expresión del sector victorioso en la guerra civil. En 1976, por ejemplo, el 71 por ciento de los generales de brigada en la escala activa del ejército habían ingresado al 'ejército nacional' precisamente durante los años de la guerra civil.⁵

Sin embargo, las fuerzas armadas estaban lejos de ser un ente monolítico, como lo demostró la aparición en 1975 de la Unión de Militares Demócratas (UMD). La UMD, compuesta principalmente de capitanes, se organizó clandestinamente con el propósito de impedir la utilización del ejército contra la democratización que eventualmente sobrevendría luego de la muerte de Franco. Pero era un grupo minoritario, pese a la visibilidad que alcanzó por el apresamiento de algunos de sus líderes.⁶ Más

³ Ver J.A. Olmeda, op.cit.

⁴ Ver Julio Busquets, "Los Alféreces provisionales hasta la creación de la Hermandad (1936-1958)", Historia 16, Año XI, Nº 119, marzo 1986, y Stanley Payne, Politics and the Military in Modern Spain (Stanford: Stanford University Press, 1967).

⁵ Según información elaborada por el autor a partir de los Escalafones de Oficiales Generales del Ejército de Tierra.

⁶ Ver Estado Mayor Central, La UMD y la Causa 250/75 (Madrid: Ministerio del Ejército, 1976) y José Fortes y Luis Otero, Proceso a Nueve Militares Demócratas: Las Fuerzas Armadas y la UMD (Barcelona: Argos Vergara,

importante era la existencia de un sector de oficiales que comprendía que cierta democratización política sería no solo inevitable después de Franco, sino también deseable para avanzar su propio interés en la modernización de las fuerzas armadas. Muchos de estos oficiales habían venido reflexionando, desde la creación del Centro Superior de Estudios de la Defensa nacional en los años sesenta, acerca de la necesidad de modernización organizativa y de equipamiento en las fuerzas armadas. Estos oficiales proporcionarían los proyectos iniciales de reforma militar que más tarde utilizaron los primeros gobiernos de la transición.⁷

El interés en la modernización estaba basado evidentemente en el notable estado de atraso que experimentaban las fuerzas armadas españolas hacia fines del franquismo, especialmente en relación a sus congéneres en Europa. El gasto militar español declinó considerablemente en las últimas dos décadas del franquismo, casi en proporción al incremento en los niveles de desarrollo económico en el mismo período.⁸ Los implementos de combate disponibles eran evidentemente obsoletos, pese a que su nivel y cantidad aumentó notablemente a partir de la ayuda norteamericana iniciada con los pactos de 1953.

1983).

⁷ Ver Felipe Agüero, "Democracia en España y supremacía civil", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Nº 44.

⁸ El presupuesto de los ministerios militares en 1975 era el 13,8 por ciento del presupuesto público, mientras que en 1953 había sido el 30,4 por ciento. Ver Richard Gunther, Public Policy in a No-Party State (Berkeley: University of California Press, 1980), p. 50.

Finalmente, su despliegue territorial no obedecía a una planificación orientada por la necesidad de su empleo eficiente en la defensa exterior. Más bien, la posición colindante de las grandes unidades militares con los principales centros urbanos reflejaba una lógica de coerción interna.

Sin embargo, los niveles de atraso mayores se percibían en las estructuras de personal y organizativa. El número de oficiales era excesivo, así como era el tiempo de permanencia en determinados grados. La edad promedio de los oficiales estaba muy por encima del promedio europeo, y la calidad del personal superior se resentía por el predominio exclusivo de la antigüedad en la determinación de los ascensos.²

En cuanto a la organización, prevalecía la descoordinación entre las fuerzas, que carecían de organismos de planificación conjuntos. El Alto Estado Mayor, compuesto por un pequeño grupo designado directamente por Franco, era más una instancia ad-hoc a disposición de las cambiantes demandas del generalísimo, que un verdadero estado mayor conjunto. Además, el jefe del alto estado mayor, así como los jefes de estado mayor de cada ejército, carecían de autoridad frente al ministro de cada rama, que era en verdad la primera autoridad en la cadena de mando. Y como los ministros carecían de una instancia

² Estas deficiencias estructurales se manifestaban en la desproporcionada incidencia del gasto en personal, que en 1976-1978 era alrededor del 62% del gasto militar total. Ver Gregory F. Treverton, "Spain: Domestic Politics and Security Policy", Adelphi Papers Nº 204, Spring 1986.

propriadamente militar de coordinación entre sí, los diferentes ejércitos se desarrollaron en forma desigual y separada.

Franco se inclinó siempre por mantener el *status-quo* en esta área, y así fue como rechazó proyectos de creación de una junta de jefes de estado mayor o de un ministerio de defensa, que fueron concebidos dentro de ciertos núcleos de oficiales. El caudillo prefirió mantener los ejércitos aislados unos de otros, y el "establishment" dentro de cada uno de ellos prefería también mantener sus cuotas independientes de acceso al poder.

En suma, cuando la muerte de Franco abrió la posibilidad de la transición, las fuerzas armadas estaban notablemente atrasadas en términos orgánicos, materiales y de personal. En términos políticos ellas se encontraban ampliamente desplegadas en el estado, ejerciendo prerrogativas en el gobierno y el orden interior, manteniendo plena autonomía interna, y bajo unos mandos mayoritariamente identificados con el franquismo.

¿Cuánto y de qué manera cambió esta situación después del establecimiento de la democracia? Para responder sintéticamente, vamos a describir someramente la situación presente hoy día, en 1989, en que los rasgos principales de la modernización y reforma militar han culminado con la promulgación de la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional en julio de este año. Antes, sin embargo, debemos explicar brevemente lo que entendemos por modernización y reforma, conceptos

cuya distinción es indispensable para la comprensión de los cambios experimentados en la relación entre los poderes civil y militar en España.

Modernización y reforma militar

La situación que presentaban las fuerzas armadas en 1975, y la dinámica democratizadora que se abría con la desaparición de Franco, ofrecían dos tipos diferentes aunque interconectados de medidas para impulsar el cambio en las instituciones militares. Uno, la modernización, se refería a aquellas medidas necesarias para superar el estado de atraso en que se encontraban las fuerzas armadas y transformarlas en un instrumento militar eficiente de acuerdo a las necesidades defensivas del país. Estas medidas se referían concretamente a los aspectos organizativos, de equipamiento material y de personal mencionados arriba. El otro, la reforma, se refería a aquellas medidas indispensables para compatibilizar el modo de inserción estatal de las fuerza armadas con la democratización del sistema político. Por ejemplo, la limitación de las funciones militares de coerción interna, la reducción del ámbito jurisdiccional de la justicia militar, y la limitación de la participación militar en el gobierno eran medidas indispensables de reforma.

Las medidas modernizadoras podrían haber sido desarrolladas durante el franquismo, pues no amenazaban la naturaleza autoritaria del régimen. Pero el hecho es que, por diversas razones que no podemos abordar aquí, no sólo no lo fueron sino que algunas medidas elementales

de modernización fueron expresamente desalentadas, como la creación de órganos superiores de coordinación en las estructuras de defensa. En consecuencia, las élites democratizadoras debían abordar simultáneamente la modernización de las fuerzas armadas y su reforma. Al menos en un aspecto esencial, en la creación de órganos superiores conjuntos unificados, modernización y reforma se convertían en una sola tarea. La creación de estos órganos, en sí misma una medida modernizadora, era indispensable para programar e impulsar el resto de las modernizaciones. Y para la reforma, estos órganos eran también indispensables para verter la autoridad del gobierno en las fuerzas armadas.¹⁰

Con la reforma política, consagrada en las elecciones de Cortes democráticas en 1977, y finalmente con la Constitución de 1978, se desmantelaron los principales órganos estatales franquistas, y consecuentemente la participación militar en ellos. Las Cortes democráticas reemplazaron el entramado de instituciones -las antiguas Cortes, el Consejo del Reino, el Movimiento y su Consejo Nacional- donde participaban los militares. La participación de los máximos jefes militares en el Consejo de Ministros llegó también a su fin con la sustitución de los ministerios militares por el ministerio de defensa creado en julio de 1977.¹¹

¹⁰ Ver Felipe Agüero, op.cit.

¹¹ Aunque el primer ministro de defensa fue un militar, éste, que provenía del sector reformista y modernizador del ejército, pasó a la reserva al momento de su nombramiento, abandonando la jefatura del estado mayor.

Los cambios anotados en el párrafo anterior no fueron, sin embargo, más que el primer paso en el inicio de la reforma y modernización militar. Quedaban pendientes una serie de medidas y, especialmente, el proceso gradual que llevaría a lo que creemos ha sido el principal logro de los gobiernos democráticos en este respecto: la resuelta introducción de la autoridad y prerrogativas del gobierno en la estructura militar y de defensa. Este empeño comenzó con la creación del ministerio de defensa, pero no se materializó verdaderamente sino hasta la promulgación de una serie de disposiciones en los años ochenta, que fueron especificando las competencias de las autoridades civiles y dotando al ministerio de la suficiente capacidad de generar e implementar políticas renovadoras. Más adelante nos referiremos a este proceso gradual. Ahora nos parece necesario hacer una breve referencia al significado que la aserción de la autoridad del gobierno en la estructura de defensa ha tenido en el contexto español.

Supremacía civil en el contexto español

La presencia de las fuerzas armadas en el estado hacia fines del período franquista era, como vimos, extensa. Sin embargo, las instituciones militares no participaban como tales en la formulación de políticas de gobierno, ni en su control. Tampoco aprobaban las leyes ni tenían una incidencia directa en la nominación de los jefes de gobierno. Este tipo de presencia estatal contrasta nitidamente, por ejemplo, con el carácter de la participación militar en las dictaduras sudamericanas de

los años setenta y ochenta. En éstas, por lo general, las fuerzas armadas eran determinantes en la formulación de políticas, aprobación de leyes y generación de gobiernos. En comparación, entonces, el régimen franquista no fue, en sus últimas dos décadas, un régimen que pudiera ser caracterizado como militar.¹²

Una consecuencia importante de lo anterior es que en España las fuerzas armadas no influenciaron directamente ni la agenda ni el itinerario de la transición del modo como lo hicieron en Sudamérica, ni buscaron tampoco un especial protagonismo. Consiguientemente, el carácter civil de los gobiernos de transición nunca estuvo verdaderamente en cuestión en España, facilitándose así el fortalecimiento de las autoridades democráticamente elegidas frente a las autoridades militares.

Sin embargo, el carácter civil de los gobiernos democratizadores de transición no es sinónimo de supremacía civil sobre las fuerzas armadas, ni es suficiente para vencer las resistencias corporativas desde las que ellas propician amplios márgenes de autonomía institucional. En España, por ejemplo, las fuerzas armadas intentaron contener la autoridad de los primeros gobiernos

¹² Ver Juan Linz, "The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy", trabajo presentado en la mesa redonda celebrada en Tokio por la Asociación Internacional de Ciencia Política, 29 de marzo - 12 de abril de 1982; y Rafael Bañón y José Antonio Olmeda, "Las Fuerzas Armadas en España: Institucionalización y proceso de cambio (1939-1975)", en La Institución Militar en el Estado Contemporáneo, editado por los autores (Madrid: Alianza Editorial, 1985).

democráticos en el ámbito militar, parapetándose tras una supuesta relación especial y directa entre los mandos militares y el rey, que oscurecía la presencia gubernamental.¹³ Esta manera de ver las cosas no carecía de cierto fundamento, pues, en verdad, la Constitución de 1978 mantuvo cierta ambigüedad al no demarcar suficientemente las competencias reales y las del gobierno en materia militar.¹⁴ Por ello es que la reforma militar, como veremos más adelante, debió enfrentar estas ambigüedades introduciendo resueltamente la autoridad del gobierno. El éxito en este cometido es el que resaltamos como uno de los principales logros de los gobiernos democráticos, al que nos referimos a continuación.

Gobierno y fuerzas armadas en 1989

A partir de la definición constitucional de 1978, las fuerzas armadas tienen por función garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integri-

¹³ Ver Felipe Agüero, op.cit.

¹⁴ Ver Fernando Rodrigo, "El papel de las fuerzas armadas españolas durante la transición política: algunas hipótesis básicas", y Pablo Casado Burbano, "Las fuerzas armadas en el nuevo marco jurídico-político de la España democrática", ambos en Revista Internacional de Sociología, Vol. 43, Nº 2, abril-junio 1985; y Felipe Agüero, "La Constitución y las fuerzas armadas en algunos países de América del Sur y España", Revista de Ciencia Política (Santiago), Vol. 8, Nºs 1-2, 1986. También, Federico Trillo Figueroa, "Las fuerzas armadas en la Constitución española: esbozo de una construcción institucional", Revista de Estudios Políticos, Nº 12, noviembre-diciembre, 1979, y Félix Arteaga Martín, "Reflexiones sobre el artículo 89 de la Constitución española de 1978", trabajo presentado al Primer Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, Madrid, septiembre de 1985.

dad territorial y el orden constitucional. La activación de esta misión de defensa del orden constitucional corresponde, según la propia constitución y disposiciones legales posteriores, a la iniciativa del gobierno y no a la de las fuerzas armadas. Ella se materializa mediante la puesta en marcha de los estados de excepción y sitio, a los que las cortes deben dar su aprobación. Estas no pueden ser disueltas, ni su funcionamiento interrumpido, durante ninguno de los estados especiales contemplados en la legislación.

La constitución separó de la clasificación de 'fuerzas armadas' a las fuerzas de orden público (ahora llamadas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -FCS-), aunque una parte de ellas, la Guardia Civil, mantiene una doble dependencia del ministerio del interior y del ministerio de defensa. Las nuevas funciones de las FCS contemplan la protección del libre ejercicio de derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. Su estructura y funciones están reguladas por una ley orgánica aprobada en 1986, que contribuyó a disminuir la presencia del ejército de tierra en ellas.¹⁵ Significativamente, los diversos cuerpos y fuerzas superiores de seguridad están hoy a cargo de directores civiles. En el caso de la Guardia Civil, su director general es desde 1986 un civil, por primera vez desde su creación en 1844.

La reducción de las funciones internas de las fuerzas armadas fue complementada con la reforma de la justicia militar, que abordó cambios en el código penal,

¹⁵ Ver Manuel Ballbé, op.cit. y Diego López Garrido, El Aparato Policial en España (Barcelona: Ariel, 1987).

en el código penal militar, en el régimen disciplinario interno y en la organización y competencias de la jurisdicción militar. Estos cambios fueron presididos por el objetivo de armonizar los preceptos vigentes en la esfera militar con aquellos que rigen al resto de la sociedad, de eliminar la jurisdicción de cortes militares sobre civiles, y de someter toda la organización de justicia bajo el imperio único del Tribunal Supremo. Las reformas en esta área han culminado con la eliminación del Consejo Supremo de Justicia Militar, y su reemplazo por una sala de lo militar en el Tribunal Supremo.¹⁶

La autoridad del gobierno sobre las fuerzas armadas, la importancia de cuya introducción ya señalamos antes, está definida en una clara especificación de competencias y prerrogativas. El mando supremo de las fuerzas armadas está asignado al rey, pero la formulación y dirección de la política militar y de defensa corresponde al gobierno, según se estipuló en las reformas de 1984 a la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) de 1980. El presidente determina los objetivos básicos de la política militar y de defensa mediante la aprobación de directivas especiales, y es responsable de la dirección de la guerra. El gobierno y el rey se asesoran por la Junta de Defensa Nacional, ahora presidida por el rey y compuesta por ministros y los jefes de estado mayor.

¹⁶ Ver Jesús Valenciano Almoyna, "La reforma de la justicia militar en España durante la transición", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Nº 36, octubre-diciembre, 1986. Ver también los artículos aparecidos en la Revista Española de Defensa, Nº 3, mayo de 1988.

La piedra angular de la afirmación de la autoridad del gobierno se encuentra en la ampliación de las prerrogativas del ministro de defensa y en el fortalecimiento del ministerio como órgano que centraliza la administración y unifica la dirección de la política de defensa.

El nuevo ministerio de defensa

La reorganización de las estructuras superiores de la defensa ha tenido por resultado una notable reducción de la autonomía con que previamente se desenvolvían las fuerzas armadas, y en una mayor racionalización y coordinación del desarrollo de las diversas fuerzas. Parte esencial de esta reorganización ha consistido en la incorporación de las fuerzas armadas a la estructura administrativa y de mando del ministerio, con la consiguiente eliminación de estructuras paralelas y el establecimiento de las correspondientes relaciones funcionales y jerárquicas.

El ministro de defensa, por delegación del presidente, "ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas", y elabora, determina y ejecuta la política militar (LODN). A partir de las directivas emitidas por el presidente, el gobierno desarrolla el plan general de defensa, y el ministro formula el Plan Estratégico Conjunto (PEC) y el objetivo de fuerza para las fuerzas armadas. En la elaboración y aprobación de estos planes, los órganos superiores de las fuerzas armadas participan como asesores, correspondiendo las decisiones finales al ministro y el gobierno.

Especial papel cabe aquí a la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), definida como un órgano colegiado de asesoramiento militar al presidente y al ministro de defensa.

El ministerio está dividido en tres grandes áreas. Una, a cargo del Secretario de Estado de la Defensa, trata los asuntos económicos, presupuestarios, y de infraestructura, y los asuntos de tecnología, armamento y material. Otra, a cargo del Subsecretario de Defensa, se aboca principalmente a los asuntos de personal y enseñanza militar. Tanto el subsecretario como el secretario de estado son civiles y son responsables ante el ministro. Finalmente, el área propiamente militar reúne al ejército de tierra, el ejército del aire y la armada, a cargo de sus respectivos jefes de estado mayor. El ministro mantiene una relación directa de autoridad con estos jefes, que son la principal autoridad militar al interior de cada ejército. El ministro ha dispuesto, además, que el Centro Superior de Informaciones de la Defensa (CESID) y la Dirección General de Política de Defensa, queden también bajo su control directo.

El área militar comprende también al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), cargo creado en 1984, quien es el principal colaborador del ministro en el planeamiento y ejecución de la política militar. El JEMAD carece de mando sobre las fuerzas armadas, aunque puede adquirirlo por determinación del presidente en caso de guerra. No obstante, en tiempo de paz, el JEMAD puede ejercer el mando de unidades operativas, especificadas o combinadas cuya preparación y composición haya determina-

do. Su función general es la de elaborar la propuesta de PEC y objetivo de fuerza, supervisar la eficacia operativa de las diversas unidades; proponer la unificación de servicios que cumplen la misma función en los distintos ejércitos; determinar las necesidades logísticas conjuntas; preparar y dirigir ejercicios militares conjuntos; coordinar los servicios de inteligencia militar. Para estos fines cuenta con un estado mayor conjunto.¹⁷

Además, el JEMAD preside la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), y representa a las fuerzas armadas en organizaciones militares internacionales. La figura del JEMAD ha sido funcionalmente una pieza clave en la racionalización de la planificación conjunta del desarrollo militar, contando con poderes efectivos y precisamente estipulados que en nada hacen recordar el viejo alto estado mayor. También, con el mero cumplimiento de sus funciones, el JEMAD ha facilitado la transferencia de competencias desde los ejércitos hacia el ministerio.

Las áreas de personal y enseñanza militar están entre aquellas en que ha tenido lugar tal transferencia, áreas clave especialmente en períodos de modernización y reforma. Estas áreas estaban previamente bajo el control interno de las instituciones armadas, mientras que hoy las principales prerrogativas recaen sobre el gobierno. El ministro de defensa, por ejemplo, está facultado para dirigir, coordinar y controlar la política de personal y enseñanza militar. Para ello cuenta con la especial

¹⁷ Como veremos más adelante, en tiempos de paz el JEMAD asume el mando de las Fuerzas de Intervención Rápida.

colaboración del subsecretario, con la asesoría e informes del jefe de estado mayor respectivo y de los consejos superiores de cada ejército, éstos últimos actuando sólo como órganos colegiados asesores y consultivos del ministro.¹⁸

El ministro, en el área de enseñanza militar, aprueba los planes de estudio, fija los requisitos generales del profesorado militar y las condiciones de su ejercicio, y aprueba la designación de directores de escuela y directores de estudio en los principales centros de enseñanza. En el área de personal, es el ministro quien propone al gobierno el nombramiento y cese de los jefes de estado mayor de cada ejército, el nombramiento de tenientes generales y generales de división en determinados cargos, así como la concesión de ascensos a los empleos de oficial general.¹⁹ El ministro cuenta también con la facultad de libre designación respecto a la asignación de destinos a todos los oficiales generales, esto es, a todos aquellos en el grado de general de brigada o contralmirante para arriba. Además, para ciertos destinos clave, como los de jefe de estado mayor divisional, comandante en buque o comandante de regimiento, el ministro extiende su facultad de libre designación hacia oficiales en los grados de coronel o capitán de navío.

¹⁸ Ver Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, Boletín Oficial del Estado, 20 de julio de 1989.

¹⁹ El ministro puede decidir el ascenso de cualquiera de los oficiales declarados aptos, listados en orden de clasificación. Previamente, el ministro recibía una terna presentada por el consejo superior del ejército.

La situación reseñada arriba representa un cambio de gran magnitud, no sólo en relación a la situación existente en los últimos años del franquismo, sino a aquella que prevaleció durante la transición. Este cambio permitió la incorporación del sector militar y de defensa a las áreas de decisión propias de autoridades elegidas democráticamente, y la racionalización del funcionamiento de los órganos militares superiores. Corresponde ahora que nos detengamos brevemente en los procesos por los que se arribó a estos resultados.

Las resistencias militares a la democratización del sistema político

Dada la identificación de las fuerzas armadas con el autoritarismo franquista, lo primero fue, naturalmente, vencer sus resistencias a la democratización política. Este proceso se dio inicialmente en un marco de cierta incertidumbre, que provenía tanto del carácter que tomó la reforma política como de las percepciones mutuas entre civiles y militares.

Las élites civiles democratizadoras conocían de las tendencias principales que existían entre los mandos militares: aquella que favorecía una continuidad esencial con el franquismo, y aquella que estaba dispuesta a consentir cambios democráticos, siempre que se mantuviera la autonomía militar. Sabían también que la posición continuista era la que tenía mayor peso, y que sus posturas principales contaban con amplio apoyo interno: el rechazo a la presencia del partido comunista en la

vida política, y el rechazo a la 'disgregación' de la unidad de España, de su lengua y sus símbolos nacionales frente a las pretensiones de las 'nacionalidades históricas'.

Estas élites desconocían, sin embargo, los límites precisos que debían definir para las reformas de modo de no violentar la postura militar. Esta incertidumbre se trocaba en temor a una eventual reacción militar, imponiendo moderación en muchas de las posiciones mantenidas por grupos civiles favorables a la democratización.

Por su parte, los jefes militares pensaban que las fuerzas armadas y sus posturas estaban bien resguardadas por la implementación del mecanismo sucesorio que Franco había dejado "atado y bien atado". En efecto, la coronación del príncipe Juan Carlos, graduado de las tres academias militares, y su asunción como jefe de estado, fue un factor de estabilidad para las fuerzas armadas y, frente a ellas, otorgó legitimidad a los gobiernos nombrados por el rey.²⁰ La continuidad elemental en la élite gobernante que siguió a la muerte de Franco, reforzó la creencia generalizada entre los jefes militares de que los cambios que inevitablemente vendrían, tardarían en materializarse y entonces sólo se harían muy gradualmente. Por ello, las reformas que el gobierno de Suárez comenzó a implementar hacia fines de 1976 tomaron

²⁰ Ver Fernando Rodrigo, *op.cit.*, y José María Comas, "The Central Organization of Defense in Spain", en Martin Edmonds (ed.), Central Organizations of Defense (Boulder, Co.: Westview Press, 1985).

por sorpresa a los jefes militares, que desde entonces enfrentarían los cambios con gran incertidumbre.

Los jefes militares inicialmente aceptaron el plan de reformas concebido por Suárez, pues no sólo no violentaba la legalidad franquista sino que partiría de ella. El proyecto de ley para la reforma política sería sometido a las propias cortes franquistas para su aprobación. Además, según los militares dedujeron de la presentación que Suárez les hizo en septiembre de 1976, el Partido Comunista no iba a ser incluido en el nuevo régimen político. Con todo, los militares temían que las reformas quedaran sujetas únicamente a unas Cortes democráticas donde también la izquierda, aun excluyendo a los comunistas, tendría representación.

Hay que notar aquí que en la transición española, a diferencia de otros procesos de transición, las fuerzas armadas no contaban con garantías directas. Como ya señalamos antes, a diferencia de la transición de la dictadura a la democracia en los países sudamericanos y en Portugal, en España las fuerzas armadas no participaron directamente como institución en la transferencia del poder, ni formalizaron sus condiciones en acuerdos o pactos previos. En cambio, ellas confiaban en garantías indirectas: el efecto disuasorio que sobre los reformistas más radicales tendría la mera publicitación de la oposición militar. Pero, por sobre todo, confiaban en la presencia del rey y en la continuidad de la élite

gubernamental.²¹

Por ello fue que cuando esta élite, es decir, el gobierno de Suárez, comenzó a impulsar reformas políticas, las fuerzas armadas vivieron el proceso como una sucesión de sorpresas, frente a las que sólo reaccionaban tardíamente y, salvo algunas excepciones, sin éxito. Las sorpresas comenzaron a fines de 1976 con reformas que permitieron la legalización de las centrales sindicales dirigidas por Socialistas y Comunistas, y que provocaron la renuncia del Teniente General De Santiago a la vicepresidencia del gobierno. Este evento inició un creciente distanciamiento del sector militar continuista respecto del gobierno, como se manifestó en una serie de hechos. Aunque no podemos reseñarlos aquí en detalle, sí indicaremos que el que más seriamente amenazó el éxito de la transición fue la crisis que se vivió con ocasión de la protesta militar a la legalización del Partido Comunista en abril de 1977 que, no obstante, las fuerzas armadas terminaron por acatar.²²

El proceso constituyente, basado en los consensos

²¹ Hay que notar, sin embargo, que tras la muerte de Franco se aumentó la presencia militar en el gobierno al crearse la Vicepresidencia para Asuntos de Defensa. Los militares también confiaban en la presencia de sus propios ministros en el gobierno y, luego, cuando se creó el ministerio de defensa, en el personal militar que copaba éste. No obstante, esta presencia no representaba un proyecto propio unitario y alternativo sobre el futuro político.

²² Para un relato de los eventos alrededor de la crisis ver Carlos Fernández, Los Militares en la Transición Política (Barcelona: Argos Vergara, 1982).

alcanzados a puertas cerradas por los principales grupos parlamentarios del Congreso elegido en 1977, generó también ansiedades en unas fuerzas armadas que permanecían ajenas aunque expectantes. De diversas maneras, los militares hicieron ver sus preocupaciones. Pero cuando la nueva Constitución se aprobó en referéndum en diciembre de 1978, ella contenía varios elementos que abiertamente contrariaban las preferencias militares, especialmente aquellos que se referían a la organización del estado de las autonomías, a las 'nacionalidades', las banderas y lenguas contenidas en el estado español. Por esta misma época, el descontento entre militares afloraba también en públicas manifestaciones contra el ministro de defensa en reuniones masivas de oficiales por él organizadas. También a fines de 1978 era detenido el primer grupo de oficiales descubierto en un plan de derribar al gobierno.

No obstante, la Constitución marcó la conclusión exitosa de una transición que no fue interrumpida por los militares. Ello fue posible por una serie de factores en el lado civil tanto como en el militar. En este último, la falta de unidad entre los mandos superiores impidió dar coherencia a la resistencia militar. El sector más identificado con el pasado carecía de un sólido proyecto de futuro y, aunque mayoritario y bien posicionado durante estos años, competía con un sector favorable a la modernización y dispuesto a colaborar con el gobierno.

En el otro lado fue importante la iniciativa que el gobierno siempre mantuvo desde que publicitó un calendario claro para las reformas. Este concitó el apoyo de las principales fuerzas políticas y logró la continua

manifestación del respaldo popular a través de referenda y elecciones que no dejaban dudas acerca de la inclinación favorable a la democratización entre el electorado. Ello se sumó al alto grado de consenso alcanzado por los partidos e instituciones civiles en torno a los mecanismos de la reforma, a los aspectos económico-sociales de la transición y a los contenidos de la Constitución. Finalmente, el apoyo a la democratización demostrado por el rey no sólo facilitaba la lealtad militar al nuevo régimen, sino que se unía con los factores anteriores para dejar, en verdad, muy poco espacio a la oposición militar.

Este panorama cambió luego que las elecciones que siguieron al referéndum constitucional inauguraran un nuevo período de competencia política. La legitimidad que el apoyo electoral y el consenso habían dado a las instituciones civiles frente a los militares, fue desdibujándose a medida que el divisionismo fue cruzando al partido gobernante (UCD) y la oposición acentuó sus ataques al gobierno.²³ Estos factores hicieron la debilidad del gobierno aun más seria frente a las fuerzas armadas, pues desde la crisis de abril de 1977 sobre la legalización del Partido Comunista ellas antipatizaban abiertamente con Suárez.

Además, el engorroso proceso de implementar los estatutos de autonomía en que estaban empeñados el gobierno central y las regiones, en conjunción con el

²³ Ver Carlos Huneeus, La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España (Madrid: Siglo XXI-CIS, 1985).

espectacular aumento de las acciones terroristas de ETA especialmente dirigidas a las fuerzas armadas, dieron renovado aliento a las posturas más recalcitrantes dentro de ellas.²⁴ La acumulación de frustraciones en las fuerzas armadas, en el marco del debilitamiento del gobierno, se expresó finalmente en el frustrado intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, en el que un destacamento militar ocupó el edificio del Congreso, reteniendo en él a todo el gobierno y los diputados. En el complot estaban involucrados varios generales, entre ellos el jefe de una región militar y el subjefe del estado mayor del ejército.²⁵

Recobrada la normalidad y bajo el nuevo gobierno de UCD presidido por Leopoldo Calvo Sotelo, las autoridades

²⁴ Las acciones terroristas de ETA se incrementaron notablemente en 1979 y 1980. De las 610 personas muertas por acciones terroristas entre 1976 y 1986, 321 pertenecían a las fuerzas armadas o las fuerzas y cuerpos de seguridad. Cerca del 90 por ciento de ellas fueron víctimas de ETA. (A partir de cifras aparecidas en El País, 4 de mayo de 1986, p. 30).

²⁵ Sobre las tensiones militares en este período, ver Kenneth Medhurst, "The Military and the Prospects for Spanish Democracy", West European Politics, Vol. 1, Nº 1, 1978; Pedro Vilanova, "Spain: The Army and the Transition", en David S. Bell (ed.) Democratic Politics in Spain (New York: St. Martin's Press, 1983); Paul Preston, "Fear of Freedom: The Spanish Army After Franco", en Christopher Abel y Nisa Torrents (eds.), Spain: Conditional Democracy (New York: St. Martin's Evolutionary Pathway from Dictatorship to Democracy", West European Politics Vol. 7, Nº 2, 1984; Carolyn P. Boyd y James M. Boyden, "The Armed Forces and the Transition to Democracy in Spain", en Thomas D. Lancaster y Gary Prevost, Politics and Change in Spain (New York: Praeger, 1985), y Sergio Vilar, La Década Sorprendente 1976-1986 (Barcelona: Planeta, 1986).

acogieron algunas de las preocupaciones militares al reordenar el proceso de construcción de las autonomías y dar participación a ciertas unidades del ejército, aunque por un corto período, en la vigilancia antiterrorista. La disciplina militar no logró imponerse del todo, sin embargo, y el año y medio que siguió al frustrado golpe estuvo cargado de tensiones que consumieron las energías del gobierno. En vísperas de las elecciones generales de octubre de 1982 fue desbaratado un nuevo complot a cargo de un pequeño grupo de oficiales.

Con todo, fue el intento de golpe de 1981 el verdadero comienzo del fin del 'problema militar'. El fracaso del golpe permitió neutralizar definitivamente a los principales cabecillas de la oposición militar. Además, el comportamiento de éstos en el juicio que siguió terminó por desinflar cualquier admiración que su acción pudiera haber provocado entre sus compañeros de armas.²⁶ La autoridad del poder civil se afirmó también cuando las sentencias dictadas por la corte marcial fueron revocadas y ampliadas por el Tribunal Supremo, luego de la apelación formulada por el gobierno. Por otra parte, el papel central que jugó el rey en el desbaratamiento del golpe contribuyó a extender su legitimidad, y el temor a la involución autoritaria ayudó a fortalecer el PSOE que, apareciendo como la mejor alternativa de estabilidad, alcanzó la mayoría absoluta en las elecciones.

²⁶ Los jefes implicados se recriminaron mutuamente y deslindaron responsabilidades en modos que, a juicio de sus compañeros de armas, contrariaban un comportamiento adecuado a su visión del honor militar. Para una narración periodística ver Martín Prieto, Técnica de un Golpe de Estado (Madrid: Grijalbo, 1982).

nes de 1982.²⁷

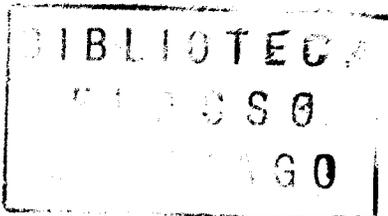
Desde entonces, la preocupación entre los militares por el curso del proceso político pasó a ser reemplazada por un mayor interés en las cuestiones profesionales. Asimismo, las tensiones entre las autoridades civiles y militares bajaron de tenor, centrándose sólo en torno al contenido de la reforma y modernización y a las crecientes prerrogativas reclamadas por las autoridades civiles.

Hitos principales en el proceso de reforma

Gran parte de los cambios que los primeros gobiernos democráticos impulsaron en las fuerzas armadas estuvieron basados en planes que habían sido previamente concebidos en círculos militares. Desde los años sesenta se venía discutiendo en ellos los problemas de mando y personal, notando la necesidad de crear órganos superiores conjuntos y de mejorar la estructura de personal. La idea de crear un ministerio de defensa, por ejemplo, fue planteada por todos los grupos civiles al comienzo de la transición, pero era en círculos militares que ella venía siendo considerada desde comienzos de los años sesenta.

No fue casualidad, entonces, que el ministerio de defensa estuviera a cargo de un militar hasta 1979 y que todo su personal fuera también militar. Las reformas de origen militar tenían, sin embargo, un doble límite. Por

²⁷ Sobre el realineamiento del sistema de partidos en 1982, ver los artículos que aparecen en Juan J. Linz y José R. Montero (eds.), Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986).



una parte, aunque importaban cambios de significación, su propio horizonte era más bien de corto alcance. Por la otra, la implementación de algunas de las reformas suponía vencer grandes resistencias corporativas en las fuerzas armadas. Atrapadas estas en la tensión entre tendencias internas renovadoras y un natural conservadurismo burocrático y corporativo, los cambios impulsados desde el gobierno por un grupo de militares no podían ser implementados con resolución.

La principal de las medidas iniciales que se impulsaron fue la creación de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) en 1977 como el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar. Ella redujo el poder interno de los ministros militares y anticipó la eliminación de éstos con la creación del ministerio de defensa más tarde ese mismo año.

Sin embargo, el nuevo ministerio sólo incorporó a su estructura las dependencias de menor importancia que anteriormente colgaban de los viejos ministerios. En cambio, los principales departamentos, como los de personal y enseñanza por ejemplo, pasaron a engrosar los ya abultados cuarteles generales de cada ejército. De este modo, en vez de fortalecerse el órgano del gobierno para la dirección de la defensa nacional, la reordenación orgánica terminó fortaleciendo aun más a los ejércitos por separado, y el ministerio aparecía de hecho como un órgano secundario frente a la JUJEM.²⁰ Esto obedecía a

²⁰ Ver el Real Decreto Ley 11/1977 por el que se institucionaliza la Junta de Jefes de Estado Mayor y se regulan sus atribuciones, funciones y responsabilidades.

las resistencias corporativas tendientes a limitar la autoridad del gobierno, y a fortalecer la autonomía militar cuya cadena de mando comenzaba en la JUJEM, sólo subordinada al rey.

La Constitución de 1978 no contribuyó a clarificar las competencias en esta área, al asignar al gobierno la dirección de la administración militar del estado y al rey el mando supremo de las fuerzas armadas. No obstante, dejó abierta la posibilidad de clarificaciones posteriores al establecer que una ley regularía las bases de la organización militar. Pero esta ley -la Ley Orgánica de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, aprobada en 1980- no modificó sustancialmente la asignación de competencias, siendo sólo un reflejo de la situación ya existente.

Las reformas tomaron nuevos ímpetus luego del cambio en el contexto político que se produjo en 1982. Las nuevas autoridades civiles en Defensa enfrentaron más resueltamente las resistencias corporativas, al mismo tiempo que extendieron el horizonte de las reformas.²⁹ La primera medida importante fue la reforma en 1984 a la ley orgánica de 1980. La reforma quitó a la JUJEM su carácter de órgano de mando, convirtiéndola en órgano asesor,

²⁹ Ya durante la gestión del ministro Alberto Oliart, quien asumió junto con un nuevo gobierno luego del fracaso del intento golpista en febrero de 1981, se nombró al primer civil en la historia española como subsecretario de defensa. También ingresó un civil a dirigir los asuntos económicos. En 1987, además del ministro, el subsecretario y el secretario de estado, eran civiles la mitad de los directores generales del ministerio.

individualizó las funciones del ministro y creó la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa.³⁰ Estos cambios se reforzaron con la reorganización del ministerio ese mismo año, que incorporó a los ejércitos en su estructura y subordinó sus departamentos a los del ministerio.

Las reformas de 1984 prepararon el terreno para un mayor despliegue de las facultades del ministro y lo capacitaron para enfrentar gradual pero sostenidamente las resistencias corporativas de la burocracia militar. Ello se manifestó en una nueva reestructuración del ministerio en enero de 1987, que amplió las facultades del ministro y las del JEMAD sobre los ejércitos. Finalmente, la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, de julio de 1989, especificó las amplias facultades del ministro y el subsecretario en materias de personal y enseñanza, así como las funciones asesoras de los órganos superiores de los ejércitos.³¹

³⁰ A esta reforma consintieron los jefes militares, quienes habían experimentado la inoperancia de un órgano colegiado de mando que paralizaba la implementación de cambios y dificultaba la toma de decisiones.

³¹ Para las reformas y realizaciones en este periodo, ver Informe General 1/79 y 1/80 del Ministro de Defensa; Ministerio de Defensa, Memoria de la Legislatura (1982-1986) (Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio, 1986); Defensa Nacional: Trabajos Parlamentarios, (Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984) y Colección Legislativa del Ministerio de Defensa. También, Joaquín Lleixá, "Autonomía del ejército y órganos superiores de la defensa nacional en la transición", Revista Española de Investigaciones Sociológicas Nº 36, octubre-diciembre, 1986.

El plan de modernización

Las reformas en los órganos centrales permitieron dar mayor impulso a las medidas propiamente de modernización. Estas se orientaron principalmente a separar las estructuras administrativas de apoyo ("apoyo a la fuerza") de aquellas propiamente militares ("la fuerza"), con el objetivo de fortalecer estas últimas. Con la centralización de las estructuras de apoyo, la conducción del proceso anual de reclutamiento y de los órganos de enseñanza, por ejemplo, se realiza directamente desde el ministerio.

Asimismo, se ha logrado una planificación más sistemática de la infraestructura militar y de las necesidades de armamento y material. En base a la ley de dotaciones presupuestarias de 1962, que contempló un aumento anual fijo de las inversiones por ocho años, y a la fórmula de presupuestación por programas, se ha iniciado una asignación más racional de los recursos según objetivos delineados para cada ejército. De este modo, se ha puesto fin a la antigua práctica de asignación según "derechos adquiridos", mediante porcentajes que siempre terminaban por favorecer al ejército de tierra. Por otra parte, la centralización ha eliminado redundancias en la planificación de compras y equipamiento, y ha permitido fortalecer tanto las actividades de investigación y desarrollo como la coordinación con la industria local de armamentos. Esta coordinación busca satisfacer las necesidades domésticas y lograr una mejor

integración con la industria europea.³²

En relación a "la fuerza", el plan de modernización persigue transformar los ejércitos en fuerzas ágiles, de gran movilidad y alta capacidad de combate. Una parte de este plan general ha involucrado planes para la reducción

³² La ley 44/1982 previó un crecimiento acumulativo anual real de 4,432 por ciento por ocho años para el sostenimiento y las inversiones. El incremento en los gastos de defensa, sin embargo, ha sido menor que el aumento de los presupuestos generales del estado. Entre 1982 y 1986, los años del primer gobierno del PSOE, el presupuesto de defensa pasó de 11,58 por ciento a 8,81 por ciento de los presupuestos del estado. Durante estos años el presupuesto de defensa fue alrededor del 2 por ciento del producto interior bruto (PIB). Ver Memoria de la Legislatura 1982-1986, op.cit. Las exigencias de la modernización demandan, sin embargo, un esfuerzo financiero de importancia, como se revela en el presupuesto de defensa sometido al Congreso en 1989, que asciende al 2,9 por ciento del PIB. Investigación y desarrollo es una de las áreas de mayor crecimiento, en línea con el plan del gobierno de convertirla en un 4 por ciento del presupuesto total de defensa, proporción comparable a la de otros países europeos. Ver International Defense Review 4/1989, p. 392. La composición del gasto durante la gestión del PSOE ha variado significativamente, reduciendo la participación del ejército de tierra del 46 por ciento al 41 por ciento y aumentando la de los órganos centrales desde el 13 por ciento al 17 por ciento entre 1982 y 1986. En términos de la distribución del gasto por áreas, se logró una reducción de los gastos de personal mientras se aumentó el gasto de inversiones (44,5 por ciento y 42,3 por ciento respectivamente en 1986). Sin embargo, los mecanismos empleados para la reducción de personal -incentivos económicos para el retiro- han provocado un aumento de los gastos de personal, especialmente en el ejército de tierra. De este modo el gasto en personal continúa siendo superior al de otras áreas. Ver Memoria de la Legislatura, op.cit., y Rafael Bañón, José Antonio Olmeda y José Carrillo, "Civil-Military Relations in a Democratic System: Spain 1975-1986", Mimeo, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1988.

del cuadro de oficiales y su configuración acorde con una estructura piramidal. Hacia 1991, por ejemplo, se habrá completado una reducción del 12 por ciento del plantel de oficiales y suboficiales en relación al plantel que existía en 1984. En la categoría de oficiales generales esta reducción alcanzará al 23 por ciento y en la de coroneles/capitanes de navío a un tercio del plantel existente en 1984. En el ejército de tierra esta reducción alcanzará una proporción más alta: 28,5 por ciento en el plantel de oficiales generales y 37,5 por ciento en el de coroneles. Asimismo, se han disminuido las plazas de ingreso a las academias de formación de oficiales y se ha iniciado la reducción gradual del personal de tropa y marinería y del contingente anual. Las reformas contemplan el aumento de la proporción del personal voluntario en relación al procedente del reclutamiento obligatorio.³³

La modernización incluye también la reorganización de unidades, su redespliegue territorial, y la renovación del material de combate. El ejército del aire ha comenzado a recibir parte de los 72 F-18 de reciente adquisición, y la armada intenta completar un moderno grupo de tarea con un nuevo portaaviones ya en operación. La reorganización más drástica ha recaído sobre el ejército

³³ Las reformas intentan también rejuvenecer el cuadro de oficiales generales disminuyendo el límite de edad para el pase a la reserva y fijando tiempos máximos de permanencia en determinados grados. Ver Memoria de la Legislatura, op.cit.; Rafael Bañón, José Antonio Olmeda y J. Carrillo, op.cit., y Stanley Payne, "Modernization of the Armed Forces", en Stanley G. Payne (ed.), The Politics of Democratic Spain (Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations, 1986).

de tierra, que ha visto disminuir a seis de sus nueve regiones militares y desaparecer las viejas unidades de defensa operativa del territorio que tenían una función más interna que de defensa exterior. El plan pretende transformar esta reducción en una configuración de unidades más autosuficientes, mejor equipadas y con una mejor estructura de apoyo logístico.³⁴

Finalmente, la incorporación de España en la OTAN ha proporcionado un marco de referencia internacional a los procesos de modernización. Aunque esta reciente incorporación no ha tenido aun grandes efectos prácticos en los ejércitos, ella ha servido para desatar un debate acerca de la ubicación española en la problemática europea de seguridad y, más concretamente, acerca de la misión estratégica de las fuerzas armadas.³⁵ El ejército de

³⁴ Ver René Luria y Xoán I. Taibo, "The Spanish Armed Forces Face the Future", International Defense Review 4/1989.

³⁵ La decisión de ingresar en la OTAN fue tomada en 1982 durante el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, pero fue congelada durante los primeros años del gobierno de Felipe González, debido a la posición inicialmente contraria de los Socialistas. Aunque luego cambiaron de posición, mantuvieron la promesa de someter la decisión a referendum, que se realizó en marzo de 1986. Allí se aprobó el ingreso en la OTAN, con una serie de condiciones como la reducción de la presencia militar norteamericana en España y la no integración en la estructura militar integrada. Desde entonces el gobierno se ha empeñado en definir una fórmula concreta y operacional de participación en la alianza. Ver, Esther Barbé, España y la OTAN (Barcelona: Editorial Laia, 1981); Angel Viñas, "Coordenadas de la política de seguridad española", Leviatán, 17 (Fall 1984); y Federico G. Gil y Joseph S. Tulchin (eds.), Spain's Entry into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives (Boulder, Co.: Lynne

tierra, inicialmente reacio al ingreso en la OTAN, se ve ahora forzado a participar en la redefinición de sus misiones estratégicas en el contexto de la seguridad colectiva, y en la identificación de los cambios internos necesarios en relación a esas misiones.

La redefinición de los pactos bilaterales con Estados Unidos, que ha culminado con la decisión de desplazar los F-16 norteamericanos fuera de España, y el compromiso adoptado en el referéndum de 1986 de no participar en la estructura militar integrada de la OTAN, ha llevado al gobierno a empeñarse en definir una proposición concreta sobre la forma de contribución militar española en la alianza.³⁶ Las propuestas de coordinación y complementariedad con la OTAN, a partir de objetivos estratégicos en el eje Canarias-Estrecho-Baleares bajo mandos militares nacionales, sí proveen efectos internos que incentivan la modernización de las fuerzas armadas. Uno de estos es, por ejemplo, la decisión de crear una Fuerza de Intervención Rápida, con unidades de élite de los tres ejércitos, bajo el mando directo del JEMAD.³⁷ De este modo comienzan a materializarse algunos de los principales objetivos inicialmente trazados para la renovación de las fuerzas armadas.

Rienner Publishers, 1988).

³⁶ Ver Narcís Serra, "Spain, NATO and Western Security", Adelphi Papers Nº 229, Spring, 1988.

³⁷ Ver Philip K. Scaramanga, "Spain's Rapid Deployment Force", International Defense Review 4/1989, p. 435.

Notas finales

Es evidente que la dirección civil de la política militar y de defensa dinamizó la renovación de las fuerzas armadas y contribuyó a delinear todos los aspectos por los que marcha su implementación. Esta dinámica de cambios acapara hoy las críticas y malestares que otrora giraban en torno a cuestiones más generales de política. Este es sin duda un logro notable, al mismo tiempo que una condición, de la democratización española.

Desde algunos sectores civiles las críticas apuntan a aspectos inacabados de la reforma, como la mantención del carácter militarizado de la Guardia Civil y de los órganos de inteligencia del ministerio. O al descuido de los objetivos de desarme y desmilitarización internacional en favor del énfasis en la modernización y en la integración con la industria europea de armamentos.³⁸ También la lentitud en la reforma de la enseñanza militar, especialmente de sus herencias franquistas, ha sido objeto de críticas.³⁹ Pese a que sus aspectos técnicos, organizativos y de control han empezado a ser

³⁸ Ver Vicens Fisas Armengol, "Los modelos de defensa y las opciones españolas", en Equipo Delfos (Dirección de Ramón Tamames), Guía Electoral: La Gran Ocasión de 1986 (Madrid: Plaza y Janes, 1986), y Diego López Garrido, op.cit.

³⁹ Ver, por ejemplo, la colección de artículos en Francisco Alvira et.al., La Enseñanza Militar en España (Madrid: CIFAS-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1986); Diego López Garrido, "La enseñanza superior militar en España", Mimeo, y Rafael Bañón y Fernando Rodrigo, "Educación militar o enseñanza para militares?", Revista Española de Defensa Nº 4, junio de 1986.

tratados por las reformas, especialmente a partir de la definición del modelo de carrera esbozado en la reciente ley reguladora del personal militar, la innovación de contenidos ha sido más difícil de abordar.

En el estamento militar los malestares que existen corresponden a las tensiones propias del proceso de cambios. Ellas se refieren especialmente a las múltiples situaciones individuales creadas a propósito de la reducción de personal y los límites a la edad de retiro. No obstante, para todos era evidente que estos cambios eran necesarios y que habían venido postergándose por mucho tiempo.

Las principales críticas desde las fuerzas armadas apuntan a la fuerte redistribución de prerrogativas en favor de las autoridades civiles. Ello, a los ojos de los militares, incide en la introducción de criterios 'externos' a la tradición militar en la configuración de ciertos programas. Muchos oficiales quisieran mantener limitado el grado de permeabilización de la institución militar frente a los valores prevalecientes en la sociedad civil.

Ello se reflejó de la contraposición de visiones diferentes acerca de la inserción de las fuerzas armadas en la sociedad. Para algunos, especialmente dentro de las fuerzas armadas, la institución militar reúne valores propios que la diferencian de la sociedad civil, a partir de los cuales ella cumple una función educadora respecto de la sociedad. Para otros, especialmente entre las autoridades civiles, las fuerzas armadas cumplen una

función profesional específica, que no las exime de una necesaria armonía con las prácticas y valores prevalentes en la sociedad civil. Estas diferentes visiones están en la base de muchas de las tensiones civil-militares que se generan alrededor de decisiones en áreas como la enseñanza y el servicio militar, por ejemplo.⁴⁰

Envueltas en la dinámica de modernización, sin embargo, estas tensiones no logran sustraer a los agentes militares y civiles del quehacer profesional en el marco de supremacía civil que se ha establecido. Dentro de esta dinámica, el mayor desafío es superar las tensiones propias del cambio y asegurar la consecución de unas fuerzas armadas modernas y profesionales. Este desafío es particularmente agudo respecto del ejército de tierra, el más afectado por los cambios debido a su volumen, a su atraso relativo y a la mayor radicalidad en la redefinición de sus misiones estratégicas.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, Miguel Alonso Baquer, "Los problemas de la defensa", en Eduardo García de Enterría (ed.), España: Un Presente para el Futuro (Volumen 2: Las Instituciones) (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984); Jesús Martínez Paricio, Para Conocer a Nuestros Militares (Madrid: Tecnos, 1983); Francisco Fernández Segado, "Fuerzas armadas y sociedad: Del mutuo aislamiento a la progresiva integración", Revista Española de Investigaciones Sociológicas Nº 36, octubre-diciembre, 1986; y el conjunto de ponencias en Debate sobre el Servicio Militar (Madrid: Fundación Universidad-Empresa, 1987).

