

# La experiencia española en perspectiva comparada

Gustavo Suárez Pertierra

Instituto Universitario de Investigación  
“General Gutiérrez Mellado”  
España

## I. Algunas cuestiones previas.

En el momento de acometer una explicación del modelo general de lo que se ha conocido como relaciones entre civiles y militares o control civil de las fuerzas armadas en España, estimo necesario aludir a un problema de fondo y dejar sentadas algunas cautelas.

En relación a lo primero, mi punto de vista es que la cuestión central en el asunto hace referencia a la presencia de instituciones fuertes y altamente organizadas, que administran la fuerza, como son los ejércitos, en conjuntos sociales poco estructurados y que cuentan con instituciones aquejadas de cierta debilidad. Este problema puede presentarse con diversos grados de intensidad y adquirir diferentes perfiles, pero la característica esencial del fenómeno es que se produce una fuerte tendencia a la autonomía por parte de estas organizaciones que, en los planteamientos clásicos, ampara la sustitución de la autoridad legítimamente constituida por el gobierno de la fuerza militar.

El panorama ha cambiado en la actualidad. En América Latina han variado sustancialmente la situación y las doctrinas que permitían la persistencia del problema. Con todo, la cuestión adquiere hoy caracteres más sutiles, toda vez que, en términos generales, las fuerzas armadas no han dejado de tener fuerte influencia social, siguen manteniendo importantes cuotas de poder político y económico, se administran con importantes peculiaridades y frecuentemente con fuerte autonomía y, en ocasiones, condicionan las decisiones políticas fundamentales desde una aparente ausencia de protagonismo.

El problema hoy, en mi criterio, no es tanto la existencia de gobiernos fuertes que puedan oponer barreras a la mencionada influencia social y actúen como un contrapeso de los hipotéticos requerimientos que se vayan produciendo por parte de los ejércitos. La fortaleza institucional es siempre, claro está, un requisito de gobernabilidad de los Estados. Sin embargo, la cuestión a resolver me parece más bien la imbricación de las fuerzas armadas en el conjunto de las instituciones y el establecimiento subsiguiente de controles que permitan mantener establemente la posición de la organización militar en el entramado de los poderes del Estado.

Así pues, los términos de fondo del problema consisten en determinar *quiénes ejercen la autoridad* sobre las fuerzas armadas y los *procedimientos* a través de los cuales la ponen en práctica, en el bien entendido de que se trata de activar los diversos instrumentos de que el Estado dispone que no sólo se sitúan en el ámbito del poder ejecutivo.

Pero este planteamiento no resuelve de manera completa la cuestión. El problema no es sólo la definición de las líneas de autoridad, sino también la expresión del *papel que la sociedad democrática reserva a los ejércitos*. Una vez definido el fundamento, es preciso decidir las funciones que deben cumplir, que no son fáciles de concretar, que se sitúan en zonas a veces poco delimitadas y que deben constar prefijadas en normas jurídicas.

Pues bien, el conjunto de estos planteamientos apunta a un fenómeno que denominaré *institucionalidad de la defensa*. Se trata, por tanto, de un planteamiento complejo que pretende dar cuenta, desde una perspectiva global, del conjunto de problemas que plantea hoy la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad de la que forman parte y a la que sirven.

Sin embargo, es preciso advertir la fluidez del momento en que estas cuestiones pretenden definirse. Aspectos que hasta ahora se presentaban como axiomáticos están sometidos a profundo debate. Así, el papel de las fuerzas armadas como elemento vertebrador de la sociedad, que representa toda una tradición desde la Revolución Francesa, entra en crisis con la aplicación a los viejos ejércitos nacionales de la idea de profesionalización. Así, también, irrumpen para las fuerzas armadas de la mano de un nuevo concepto de seguridad misiones que no estaban pensadas hace poco más de una década. De todos los elementos que definen la *institucionalidad*, probablemente el que se refiere a la funciones que deben cumplir los ejércitos es el que más debate plantea hoy con el cambio de escenario geoestratégico. Llegan misiones nuevas que adoptan, a veces sin haberse previsto, nuevas formulaciones, que se amparan en diversos expedientes internacionales o en ninguno y que con frecuencia implican un mandato para la organización militar en el exterior que tendrían legalmente impedido ejercer dentro de su propio país.

Una cautela final. La experiencia española se presenta como un modelo que ha resuelto la posición de los ejércitos en la sociedad de una forma determinada, quizá entre otras posibilidades. No pretende constituirse en paradigma de aplicación universal para la solución del problema. Seguramente algunos de los hitos fundamentales del proceso, así como de los procedimientos empleados, son generalmente asumibles y pueden pasar a formar parte de una teoría general. Otros son seguramente producto de circunstancias especiales que han afectado o que definen la incorporación de la sociedad española a la modernidad.

## **II. La institucionalidad de la defensa en España. La referencia constitucional.**

La vigente Constitución española, que ahora cumple con buena salud su veinticinco aniversario, enfrenta las dos cuestiones de fondo aludidas: el encaje o ubicación de las fuerzas armadas en el orden constitucional y la definición de sus funciones. El sistema empleado es complejo. Por una parte, se destaca al *Título Preliminar* de la Constitución, que es donde se recogen las instituciones fundamentales del Estado, lo relativo a las misiones de las fuerzas armadas según el planteamiento clásico ligado a los elementos fundamentales de la soberanía del Estado: *Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional* (art.8). De otro lado, se

establecen más adelante, en el Título correspondiente al poder ejecutivo, las competencias del Gobierno en la materia: *El Gobierno dirige la administración civil y militar y la defensa del Estado*(art. 97).

El sistema empleado resulta extraño en la tradición constitucional española y quizá hoy no se hubiera resuelto así. Se explica por el cuidadoso tratamiento que el legislador constitucional quiere dar en aquel momento a unas fuerzas armadas que se venían comportando durante varias décadas como una organización dotada de amplia autonomía y con influencia social propia en tanto que sostén del sistema autoritario. Así, se opta por incluir en lugar destacado de la Constitución la referencia a los ejércitos mediante la constitucionalización de las misiones que tienen encomendadas. Pero este planteamiento se combina con la inclusión del principio de subordinación al poder ejecutivo, que resulta una incuestionable referencia constitucional.

Este doble sistema permitió encontrar una vía de acuerdo para resolver un problema clásico en la historia de España. Se consiguió el *consenso constitucional*, que se convierte en un principio básico de la acción política en el proceso de elaboración de la Constitución y que aún se prolongó en la posterior regulación de los aspectos más problemáticos de su contenido. Gracias a él se sentaron las bases para la solución de la vieja cuestión militar. Además, el expediente de llevar a la constitución las misiones de los ejércitos permitió dejar fuera la referencia al orden público que venía implicando a los propios ejércitos en su aspecto sustantivo y jurisdiccional.

Así pues, los dos elementos fundamentales del modelo de relación entre fuerzas armadas y sociedad tienen asiento en la propia Constitución. Luego se dirá que el desarrollo constitucional contribuye de manera muy especial a concretar el sistema, pero incluso hay otras reglas incluidas en el propio texto que afianzan el planteamiento aludido. Entre ellas conviene resaltar la declaración de la materia *defensa y fuerzas armadas* como objeto de la competencia exclusiva del Estado, la vinculación del servicio militar obligatorio (hoy derogado) con la defensa nacional, la reserva al Parlamento de la autorización previa para la conclusión de tratados y convenios de carácter militar o la limitación de ciertos derechos fundamentales para los militares, como la sindicación. Desde el punto de vista de la contención de la autonomía militar, un supuesto de notable interés establece la supeditación de la jurisdicción militar al principio de unidad jurisdiccional del Estado.

Con todo, los textos constitucionales, especialmente aquellos que pretenden una amplia aceptación social, se mueven en terrenos necesitados de concreción ulterior. La propia Constitución reclama, en esta línea, una ley orgánica para regular las *bases de la organización militar*. El mandato recibe pronto la atención del legislador, de modo que tan sólo dos años más tarde se promulga una *Ley de Criterios básicos de la Defensa nacional y de la organización militar*. Es el primer desarrollo del planteamiento constitucional, que se revisa en enero de 1984. Puede decirse que es precisamente en esta fecha cuando se inician de manera sistemática los procesos que, tomados en conjunto, han recibido comúnmente el nombre de *reforma militar* en España. Desde entonces, la norma fundamental en la materia por debajo de la Constitución no ha sufrido alteraciones directas. Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, se prolonga sustantivamente en la materia el consenso constitucional.

### III. La distribución de competencias entre los poderes del Estado.

A partir del engarce constitucional, el primer elemento de la institucionalidad es, por consiguiente, la configuración de los poderes clásicos en relación con la defensa, que tiene como punto de partida la atribución al Estado de la competencia exclusiva en la materia por prescripción del propio texto constitucional. Así pues, la capacidad de crear fuerza armada, la capacidad de organización de los ejércitos y la competencia de dirección de la función defensa queda concentrada en el Estado. Conviene advertir que todo ello se establece sin perjuicio de la idea integradora de la defensa nacional como *disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación* que ya utiliza la *Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional* en su redacción de 1980 y que obliga a la participación en la defensa de las instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos todos.

El *poder legislativo*, por su parte, tiene atribuidas desde la Constitución, en este campo, las funciones generales de potestad legislativa y control del gobierno y las restantes que la propia Constitución y las leyes le atribuyen. La propia *Ley de Criterios básicos*, al incorporar estos parámetros, le atribuye, entre otras cuestiones, el debate de *las líneas generales de la política de defensa*.

Desde la perspectiva de reflexión general sobre el modelo español en que estas páginas se sitúan, considero conveniente realizar algunas acotaciones:

1ª) En primer lugar, aunque es verdad que nunca se han puesto en práctica algunas de las previsiones de la Ley, como la relativa al debate general sobre los programas de armamento y obviando en este momento los debates en materia de definición de política exterior que cada vez más tienen relación con la política de defensa, entiendo que debe hacerse referencia a la intervención parlamentaria en la definición de los grandes procesos de cambio que han afectado a las fuerzas armadas españolas.

Hay dos hitos fundamentales en el proceso, El primero es de 1991, fecha en que una comisión parlamentaria realiza un proceso de reflexión sobre las fuerzas armadas del fin de siglo que concluye con un documento aprobado con amplio consenso. Era el primer planteamiento de fondo que se hacía en España sobre el particular en sede parlamentaria y va a dar lugar a la definición de un modelo de ejércitos mixto, más reducido y profesionalizado por encima del 50%.

Siguiendo este modelo, pero con la sustancial diferencia de que la decisión se había adoptado previamente por un Gobierno apremiado al pacto político con la minoría nacionalista, en 1996 se constituye una nueva comisión mixta Congreso – Senado para estudiar las exigencias de la profesionalización. Su informe final, también consensuado por la mayor parte de las fuerzas políticas, dio lugar a la completa profesionalización de las fuerzas armadas españolas.

2ª) Una cuestión merece la pena destacar, aunque pudiera resultar para algunos obvia. Es la siguiente: el control parlamentario se ejerce fundamentalmente (y casi exclusivamente) sobre los miembros del Gobierno (en pleno y en comisiones) y sobre los altos cargos *civiles* del Gobierno (en comisiones). En contra de lo que sucede en otros sistemas, se ha procurado evitar el control sobre los responsables militares en las

Cámaras, que solo comparecen en determinadas ocasiones a efectos de informar sobre aspectos concretos (proyecto de presupuesto). Esta circunstancia suele impedir el acceso de los grupos parlamentarios a la información concreta sobre el desarrollo de los programas de reforma, que dependen para esta cuestión exclusivamente de la información proveniente del Gobierno, y pone de manifiesto la consideración de los más altos responsables militares como *órganos de ejecución de carácter técnico* en los términos que luego se dirá.

3ª) Una consideración más en el orden de definición del modelo. La reforma militar va pivotando entre la actividad del poder legislativo y la del poder ejecutivo. En mi criterio, a pesar de que la acción parlamentaria viene incidiendo en la materia con sus funciones habituales, hay un amplio margen de trabajo para el Gobierno, que lleva *siempre* la iniciativa de la reforma. Lo facilita la existencia de una mayoría política holgada durante una década, pero también la permanencia en esta materia del consenso constitucional, que tiende a entender que el proceso de reforma debe ser acometido con criterios de prudencia.

4º) Lo anterior se explica en buena parte por la falta de cuadros políticos preparados en las cuestiones militares. Algunos diputados y senadores ejercen sus responsabilidades como portavoces de los grupos parlamentarios en materia de defensa, pero los partidos políticos no forman expertos que puedan acometer la tarea de elaborar rigurosamente los programas electorales. Ciertamente, esta tarea la asumen para el partido del gobierno los equipos que trabajan en la administración. Sólo de manera tímida y tardíamente comienzan a formarse algunos expertos en la sede de organizaciones sociales y tan sólo hace muy poco tiempo comienzan a tener presencia en las Universidades estudios relacionados con las materias militares. Ante estas ausencias, conviene tener presente la idea de que el único control *social*, fuera del parlamentario, que se viene produciendo sobre las fuerzas armadas es el que se arbitra a través del servicio militar obligatorio para los jóvenes, concebido como un problema que llega a alcanzar altas cotas de conflictividad social. Esta circunstancia fuerza a los partidos políticos a ofrecer medidas programáticas en la materia, generalmente tendentes a la reducción del tiempo de permanencia en filas. También acaban provocando la intervención de la institución constitucional del *Defensor del pueblo*, que comienza a abrirse paso poco a poco en la inspección de algunos aspectos relacionados con la organización militar a través de un *Area de seguridad y defensa*.

Desde otra perspectiva, el proceso de articulación de las competencias sobre defensa en el ámbito del *poder ejecutivo* ha sido largo y cuidadoso. Se desarrolla generalmente a través de disposiciones jurídicas de carácter reglamentario que toman causa en la *Ley de Criterios básicos*. Como tal proceso tiene su fundamento, en mi opinión, en dos principios informadores que podrían denominarse así: *distinción de competencias y personalización de las decisiones*.

1º) El primero podría configurarse en base a la *distinción entre acción política y acción ejecutiva*. Por su virtud, la función de dirección política, que, según se ha dicho, la Constitución atribuye al Gobierno, se distribuye entre el propio Gobierno, que *determina la política de defensa y dirige la administración militar*, su Presidente, que *dirige la política de defensa y la actuación de las fuerzas armadas y define los grandes objetivos estratégicos*, y el Ministro de Defensa, que ejerce competencias de *política*

*militar con potestad propia y ordena, coordina y dirige la actuación de las fuerzas armadas por delegación del Presidente del Gobierno.*

Las capacidades de dirección política quedan, pues, concentradas en los órganos del ejecutivo. La gran novedad que se produce en 1984 con la reforma de la *Ley de Criterios básicos* es justamente la integración en la jerarquía del mando militar de la figura del Presidente del Gobierno, que se superpone a un órgano colegiado, la *Junta de Jefes de Estado Mayor* constituida hasta entonces como órgano superior de la cadena de mando militar y, por tanto, en el vértice de la organización.

La clave del modelo es que la función de dirección política de la defensa queda reservada al Gobierno y a sus miembros, es decir, no se distribuye. Los órganos militares, por su parte, son de carácter técnico, es decir, ejercen una función ejecutiva. Están fundamentalmente constituidos por los *Jefes de Estado Mayor*, a quienes corresponde, bajo la autoridad del Ministro, el *mando* de sus respectivos ejércitos. Cada *Jefe de Estado Mayor* se relaciona directamente con el Ministro sin la intermediación de la *Junta* y, en la primera etapa, también sin la interposición del *Jefe del Estado Mayor de la Defensa*.

Esta figura merece alguna referencia especial. Inexistente hasta 1984, aparece en la Ley reformada como el *principal colaborador del Ministro en el planeamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar*. Su integración no es sencilla, pues constituye un escalón intermedio en la jerarquía del mando que resulta de difícil encaje y que viene a ser percibido como un órgano que sustrae competencias al Jefe del Estado Mayor del correspondiente ejército. El cuidadoso diseño de la figura, muy incipiente, en la *Ley de Criterios básicos*, ha dejado paso a la definición de un órgano con perfiles más delineados y llamado a realizar una función cada vez de mayor entidad. Va asumiendo competencias sucesivamente en la *acción conjunta* y en la *acción operativa*, en la que todavía a comienzos de 1996 se le atribuyen capacidades específicas ante la necesidad de responder con un mando operativo eficaz en los cada vez más complejos despliegues de tropas en escenarios externos.

2º) El segundo principio informador de la reforma, *la personalización de las decisiones*, equivale, en mi criterio, a la *atribución de las capacidades de dirección en cualquiera de los niveles, político y técnico, a órganos unipersonales*. Dicho de otro modo, se refuerzan, por una parte, los órganos unipersonales de dirección política y, de otra, los órganos unipersonales de ejecución. Todo ello en detrimento de los órganos colegiados que, como se ha dicho, tienen fuertes competencias hasta 1984 y que ahora pasan a desempeñar una función puramente asesora. Así venía sucediendo ya con la *Junta de Defensa Nacional*, que es órgano superior consultivo del Gobierno en materia de defensa nacional y que asesora al Presidente y al Jefe del Estado, pero a partir de la fecha indicada ocurre también con la *Junta de Jefes de Estado Mayor* en los términos antedichos. Todavía durante un cierto tiempo permanecen competencias residuales, aunque importantes, en los *Consejos Superiores* de cada ejército que finalmente desaparecen.

Es preciso hacer referencia en este instante a un elemento que, aunque propiamente puede considerarse que no forma parte del modelo, constituye un instrumento especialmente relevante para la reforma militar: el Ministerio de Defensa. Creado en 1977, tuvo una existencia poco más que formal en términos de dirección

política unificada, pues los ejércitos mantenían buena parte de las competencias de los antiguos ministerios militares. Es también en febrero de 1984 cuando comienza a ser potenciado para hacer frente a los procesos en marcha de manera eficaz y coordinada. En esta fecha aparecen las estructuras básicas de un Departamento (*Direcciones Generales*) que ponen de manifiesto la pretensión fundamental de construir un Ministerio *homologado* con el resto de los Departamentos de la Administración. Es precisamente ese esfuerzo de homologación, en combinación con las especificidades de la administración militar, lo que concentra uno de los mayores esfuerzos del proceso de reforma, porque el problema no fue sólo recabar competencias que hasta entonces desarrollaban los ejércitos, sino también ejercerlas hacia adentro con rigor y en términos de coordinación, pero hacia el exterior poniendo de manifiesto que los elementos comunes de una administración moderna deben coherenciarse con los específicos de la administración militar, algunas de cuyas pautas son propias. Esto es lo que significa el esfuerzo de *homologación más especialidad* que define la administración militar en España. Concebida desde el principio como una administración dinámica, la estructura del Departamento fue recibiendo un impulso que se concretó en sucesivos reforzamientos que siguen los parámetros indicados al menos hasta 1992.

La disposición de una estructura potente permitió llevar adelante procesos sustanciales de reforma y modernización de las Fuerzas Armadas que en otro caso hubiera sido muy complejo arbitrar. Uno de ellos es el proceso de planeamiento, el control presupuestario y el régimen de las adquisiciones; otro la política de personal, muy relevante, pero especialmente difícil de poner en práctica sobre todo en términos de dimensionamiento de los ejércitos, de regulación de la carrera militar y de adaptación de los sistemas de enseñanza a un modelo global, abierto e integrado en el sistema educativo general del Estado.

#### **IV. Las misiones de las fuerzas armadas como componente de la institucionalidad de la defensa.**

La segunda vertiente de la *institucionalidad de la defensa* se fundamenta en la definición dinámica del quehacer de los ejércitos. Así pues, la cuestión no es sólo *quién ejerce la autoridad*, sino también *qué deben hacer* las Fuerzas Armadas o, lo que es lo mismo, cómo se concretan las misiones constitucionales.

El gran debate en este campo es la determinación de las misiones que compete realizar a los ejércitos sin suplantarse las funciones de otras instituciones del Estado. No es precisamente una cuestión exenta de problemas, como antes se ha dicho. El planteamiento clásico hace referencia a la defensa frente a una agresión exterior dirigida contra los elementos que definen la soberanía del Estado: integridad del territorio e integridad de las instituciones. Es un planteamiento que modernamente adquiere la forma de la disuasión.

Pero este es ya un punto de vista evolucionado. Aunque clásico, supera situaciones que colocan a las fuerzas armadas en campos que les son impropios, en los que sustituyen a las instituciones del Estado (muchas veces a causa de un déficit de gobernabilidad) y que favorecen la autonomía militar promoviendo una cierta militarización del orden social. Así sucede cuando los ejércitos asumen funciones de

mantenimiento del orden público o responsabilidades en la lucha contra ciertos fenómenos internos como el terrorismo o las redes de delincuencia.

Desde un modelo sistemático, creo que la reflexión sobre esta segunda vertiente del mencionado proceso puede realizarse con atención a una doble óptica, estática y dinámica. La primera es una perspectiva de *contención* y hace referencia precisamente al apartamiento de las estructuras militares del ejercicio de funciones que vienen desempeñando, pero que no les son propias; la segunda es una visión *en positivo*, es decir, la definición de funciones según los objetivos a alcanzar. La segunda perspectiva no es posible sin la primera y es preciso indicar que aquella, más evolucionada, suele responder a un momento de progresiva madurez en el proceso de *institucionalización de la defensa*. Los dos elementos de la línea argumental son susceptibles de agrupamiento sistemático en los siguientes apartados:

1º) La definición *en positivo* de la política de defensa española no se emprende, desde luego, hasta mediados de los ochenta. Hay en 1982 un dato de interés. Un año antes se había promulgado una *Directiva de Defensa Nacional* que se limitaba a incluir las clásicas referencias estratégicas de las que se ha dicho que permanecían ancladas en las concepciones tradicionales. Pero en 1982, en medio de una fuerte polémica, se produce el ingreso de España en la *OTAN*. No hay, sin embargo, una doctrina estratégica propiamente dicha bajo esta decisión, más allá la política de bloques. Un analista francés ha dicho atinadamente que para la perspectiva española, mucho más que este criterio pesaba la incorporación a los valores occidentales compartidos de todos los sectores del país, incluyendo los ejércitos.

En 1986 se celebra el comprometido *referéndum* para la permanencia en la *Alianza Atlántica*. Había avanzado algo para esa fecha la definición de la política de defensa, como se dirá a continuación. Pero, sobre todo, ya se había emprendido una línea de la reforma militar en la mencionada perspectiva de la contención. Fruto de este planteamiento es la reducción sustancial, siguiendo de nuevo el mandato de la Constitución, de la jurisdicción castrense. En su virtud, el ámbito del Derecho penal militar (del que, por cierto, ya había desaparecido el delito de *rebelión militar* como resultado del intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 para pasar al Código penal común) queda reducido a los delitos militares. Desaparece la impropia extensión de la jurisdicción militar por la vía del triple fuero (delito, lugar y sujeto) para fijar su competencia sólo en las conductas delictivas tipificadas en una ley penal que se elabora con criterio restrictivo. A partir de ese momento, las fuerzas armadas dejan de participar por la vía jurisdiccional en la represión de conductas que nada tienen que ver con los aspectos militares, al tiempo que por medio de otra ley se asegura la separación entre funciones militares y funciones de mantenimiento del orden público. Las segundas quedan reservadas a los *Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado*, entre los que uno, la *Guardia civil*, tiene naturaleza militar pero actúa bajo la dirección y dependencia del Ministro de Interior para el desempeño de sus funciones policiales. Finalmente, permanece la jurisdicción militar para juzgar los delitos militares. Sin embargo, los órganos instructores se profesionalizan, los tribunales militares, de carácter mixto, se constituyen por miembros del Cuerpo jurídico militar y por oficiales que actúan al modo de escabinos y la unidad de jurisdicción se consigue en la cúspide mediante la constitución en el *Tribunal Supremo* de una *Sala de lo Militar* compuesta por mitad por magistrados procedentes de la jurisdicción y oficiales generales del cuerpo jurídico que pierden su condición militar cuando se integran en ella.

Resuelto el problema de la extensión jurisdiccional, las fuerzas armadas no pueden ya intervenir en la persecución de los delitos relacionados con determinados problemas de fondo que afectan a la sociedad española, como el terrorismo. Es preciso indicar que la agresión de la banda terrorista tuvo siempre como uno de sus objetivos principales la *militarización* del problema. Su estrategia consistió en excitar la desestabilización social por medio del atentado contra la vida de miembros de las fuerzas armadas. La fortaleza del convencimiento de que el problema no podía ser enfrentado desde la óptica pretendida por los terroristas, permitió mantener el problema fuera de las misiones asignadas a los ejércitos, a pesar de que la acción terrorista tiene por finalidad el cuestionamiento de la unidad de la nación.

2º) En cualquier caso, el verdadero avance de la institucionalidad desde esta segunda perspectiva es la definición de unos objetivos claros de defensa, que son los que permiten, a su vez, asignar misiones definidas a las fuerzas armadas. Pues bien, la definición de los objetivos de la defensa nacional en España había dado un paso adelante en 1984 con la primera *Directiva de Defensa Nacional* del nuevo Gobierno del partido socialista. Estos objetivos no están aún del todo depurados, pero ya introducen un cambio de perspectiva transcendental: el abandono del concepto de *defensa interior* o, lo que es lo mismo, de ocupación y control del territorio como misión de los ejércitos, que quedan orientados, aunque ciertamente de un modo que hará necesaria la insistencia posterior, hacia la defensa de la agresión exterior y la colaboración con los ejércitos aliados. Este planteamiento se completa, el mismo año, con la apertura del primer debate parlamentario sobre política de defensa y seguridad, donde se plantean un conjunto de medidas que son una expresión más depurada de las posiciones españolas sobre la *OTAN*, relaciones con Estados Unidos, cooperación bilateral, foros de desarme o presencia de armas nucleares en el territorio. De estas medidas, las cuatro primeras constituyeron el cuerpo del referéndum sobre la Alianza Atlántica, que se celebra en febrero de 1986.

A partir de este momento, la progresiva consolidación del sistema permite pensar ya en una definición más rigurosa de la política de defensa que se elabora mediante la profundización en las líneas avanzadas en 1984. El proceso continúa y en 1988 España ingresa, junto con Portugal, en la *Unión Europea Occidental*; en el mismo año, con cierta timidez, se inician las primeras operaciones por cuenta de *Naciones Unidas* en el continente africano. Algunos autores señalan que a partir de los años noventa, la política de defensa española deja de estar condicionada por los elementos internos. La fecha es anterior. Pero sí es cierto que entramos en un proceso que se ha denominado de *desterritorialización* como un paso más desde el inicio de la apertura al exterior de la política de defensa española.

3º) Al final de la década de los ochenta el mundo ya había comenzado a sufrir cambios profundos. Comienza a desarrollarse una conciencia progresiva de que ya no es posible entender la defensa como un complejo dispositivo militar que se actúa para repeler una agresión. Las circunstancias han sufrido cambios tan sustanciales que obligan a conformar sobre nuevas bases las doctrinas de seguridad y defensa. La seguridad sufre amenazas nuevas, la defensa se globaliza. En este contexto, las Fuerzas Armadas acercan cada vez más su naturaleza al carácter de instrumentos de la política internacional del Estado. La referencia internacional obliga a desarrollar nuevas capacidades que exigen un gran esfuerzo a la organización. En el nuevo escenario

estratégico se trata de salir al paso de riesgos diversos y multiformes que no siempre suponen en si mismos una grave amenaza, pero cuyas repercusiones ponen en peligro los intereses de la nación. Las nuevas circunstancias de los años noventa, entre las que las más determinantes son la caída del Muro, la desmembración de la Unión Soviética, la disolución del Pacto de Varsovia y la guerra del Golfo, provocan el aludido cambio radical.

Esta es la idea de la que parte una nueva *Directiva de Defensa Nacional* de 1992. Su contenido es ya mucho más exacto y moderno. Los *Objetivos* de la defensa nacional, con los obligados de garantía de la soberanía y de los intereses vitales de la nación, se sitúan decididamente en el campo de la seguridad colectiva, en el terreno de los compromisos internacionales y en el ámbito de la colaboración en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones. Estos contenidos se han sistematizado gráficamente como objetivos de carácter nacional, regional y global. Pero lo verdaderamente significativo es la decidida vinculación de la seguridad española con los esquemas de la seguridad colectiva. Es precisamente esa idea de seguridad compartida con las naciones que forman parte de nuestro entorno cultural y que defienden un sistema basado en los valores de la democracia y del Estado de Derecho, lo que refleja más fielmente la línea aperturista de la política de defensa española.

La concreción más evidente es el alcance que obtienen las intervenciones de los ejércitos españoles en misiones de paz y ayuda humanitaria que a partir de este tiempo se llevan a cabo de manera prácticamente continua.

4º) Hay aún otros hitos en este largo proceso de decantación de los objetivos estratégicos de la defensa española. Puede decirse que los más inmediatos responden fundamentalmente, más que a una nueva concepción doctrinal, a la necesidad de incorporar datos emergentes, como son la profesionalización de los ejércitos o la plena participación en las estructuras de la Alianza Atlántica. De todas maneras, el siguiente momento a destacar en este proceso dinámico es una nueva *Directiva* del año 2000 que se encuentra hoy vigente.

En esa fecha se fijan como objetivos prioritarios tres elementos principales que marcan, al menos los dos primeros, el sentido de las misiones de las fuerzas armadas. El primero es garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y de la defensa colectiva. El segundo, contribuir a las misiones de ayuda humanitaria y de operaciones de paz y de gestión de crisis que realicen las organizaciones internacionales y europeas a las que España pertenece. Y el tercero se refiere a fomentar la conciencia de defensa nacional en la sociedad española a través de la cultura de defensa.

Estos objetivos requieren una concreción que se aborda a través de un conjunto de líneas básicas especificadas en la propia *Directiva* para abordar de forma integrada las cuestiones “orgánicas, funcionales y operativas” que se implican en la defensa. Puede entenderse, por lo demás, que trabajan en la misma línea de las definiciones estratégicas que se formulan en el fin de siglo, como la definición por la Alianza Atlántica de su *Concepto estratégico* y el establecimiento por parte de la Unión Europea de un *Objetivo Global* para llevar a cabo las llamadas *misiones Petersberg*. Ambas formulaciones son de 1999.

La mayor novedad de la Directiva de 2000 es, con todo, la intención de iniciar una *Revisión estratégica* que permita, siguiendo el modelo de algunos países, reformular la concepción estratégica española para los próximos diez o quince años.

Se trata, ciertamente, de un planteamiento ambicioso. Requerirá, en primer lugar, determinar los posibles escenarios, intereses y riesgos de la política estratégica española. También la definición de las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el nuevo orden internacional y, en función de ellas, definir sus necesidades futuras, carencias y requerimientos para su organización funcional. Es un problema real enfrentar el análisis de una situación estratégica tan fluida como la actual con horizontes de tiempo tan amplios, pero parece conveniente la fijación de unos criterios tendenciales que sirvan de referencia para la acción política. Esta formulación debe tener un componente dinámico que permita ir integrando en sucesivas revisiones las nuevas circunstancias requeridas por los cambios sociales. Los documentos que sirven de base a la citada formulación se publican en el presente año 2003.

## **V. Una mirada al futuro.**

De cuanto antecede es posible obtener la conclusión de que el modelo español, decantado con prudencia a través de un prolongado proceso, tiene como elementos fundamentales, por una parte, la distribución de competencias y controles estables entre los poderes del Estado con arreglo al principio de subordinación institucional que la Constitución reclama; por otra, la determinación de unas misiones que se sujetan, primero, a la naturaleza militar de los ejércitos y que, después, tienen su raíz en la consideración creciente de las fuerzas armadas como un componente de la política exterior del Estado. Esta es, con las concreciones que se han indicado, la institucionalidad de la defensa en España.

Pero en estos momentos el mundo se enfrenta a un escenario estratégico nuevo que impone especiales condicionamientos para la defensa. Y que plantea nuevas inquietudes.

Los factores del cambio, ciertamente acelerado, son muy diversos y su análisis excede el propósito de este escrito. Pero sí considero necesario para el argumento hacer referencia a la inestabilidad de nuestras sociedades, que se enfrentan a una especie de inflación de riesgos complejos que no pueden ser respondidos al modo clásico. La respuesta ha de ser compartida, puesto que el riesgo es global y, precisamente por serlo, ha de ser multifacética, pues la seguridad tiene hoy dimensiones políticas, diplomáticas, humanitarias, económicas y financieras y, naturalmente, también militares. A todo ello se enfrentan unos Estados débiles, ya sea porque se repliegan hacia organizaciones supranacionales, ya porque irrumpen en la escena nuevos actores que ponen en cuestión el propio concepto de soberanía.

A pesar de ello, el panorama no es, como se sabe, multilateral. Desde hace más de una década, el mundo se abre a la distensión, pero la bipolaridad no ha sido sustituida por la multipolaridad sino por la hegemonía. Un gran país, los Estados Unidos de América, concentran la influencia social, económica, política, cultural y, por supuesto, la fuerza.

La nueva administración americana, debilitada por los problemas electorales, se refugió al principio en la doctrina según la cual no es su política exterior quien tiene la obligación de solucionar los problemas de debilidad de los Estados, de reconstrucción de las naciones, de recuperación de la paz. Pero el impacto de la pavorosa agresión terrorista sobre el centro mundial del poder económico y militar el 11 de septiembre de 2001 produce una generalizada sensación de vulnerabilidad, pretendida por los terroristas, y favorece el rescate de antiguas doctrinas apartadas por anteriores administraciones republicanas. Pronto se manifiesta la intención de Estados Unidos de no participar en las políticas comunes, hasta que sustituye sus tradicionales tesis en política de defensa, basadas en la contención y la disuasión nuclear, por la doctrina del *ataque preventivo* a la que se une la definición de un *eje del mal*. La bipolaridad dio paso a la hegemonía y esta al unilateralismo. La nueva doctrina estratégica se basa en la fortaleza de la superioridad técnica y el poderío militar, porque, como ha dicho uno de sus teóricos “sólo los fuertes se pueden permitir el unilateralismo”.

Este gran cambio se produce al amparo de las nuevas formas que van adquiriendo las confrontaciones. La agresión terrorista no era nueva, ni siquiera en el interior de Estados Unidos. Lo que sí es nuevo es integrar el terrorismo como un gran riesgo emergente que merece una respuesta militar. Lo verdaderamente nuevo es el lugar central que al amparo de la nueva seguridad, cuyo mantenimiento es una función primaria del Estado frente a la que ninguno de sus componentes sustanciales puede inhibirse, adquiere la agresión terrorista. De modo que el terrorismo es a partir de ahora un fenómeno de perfiles estratégicos, cuyo origen y grado de amenaza define el propio país que se siente amenazado, quien reacciona mediante instrumentos *ad hoc* o coaliciones *a propósito* a través de un impulso militar. Es un planteamiento que puede ofrecer resultados favorables en el caso de los Estados infiltrados íntimamente por la organización terrorista, pero muy dudosamente es capaz de conseguirlos cuando se trata de luchar contra organizaciones opacas, complejas, de conexiones múltiples, sin base territorial y que requieren una respuesta integrada.

Soy de la opinión de que una acción principalmente militar contra el fenómeno terrorista no genera mayor seguridad. La agresión terrorista no es un enemigo al que pueda hacerse frente con los medios que se emplean para enfrentarse a un enemigo clásico. El terrorismo es más bien un instrumento o manera de operar de un agente indeterminado de agresión. La respuesta militar es insuficiente y a menudo ineficaz, cuando no hace el juego al terrorismo.

El hecho es que al socaire de la nueva *Estrategia de seguridad nacional* de los Estados Unidos, los Estados van revisando sus planteamientos estratégicos, las organizaciones militares internacionales, como la OTAN, redefinen su *Concepto estratégico* y el problema se incorpora al proceso de construcción de las políticas comunes de seguridad en organizaciones supranacionales como la Unión Europea.

La aludida *Revisión Estratégica* española se integra inevitablemente en este marco general. Parte de la idea de seguridad compartida y defensa colectiva y refiere los riesgos para los intereses nacionales desde una triple perspectiva: lo que llamaríamos seguridad básica, intereses geoestratégicos de la nación y efectos negativos provocados por los factores de aplicación global. Este entramado provocará, en opinión de los autores, algunas consecuencias para la organización de la defensa y, por ejemplo, aparece la idea de una revisión de la Ley básica de 1984, de tan larga vigencia, o la

reforma de la *Junta de Defensa Nacional*. Pero lo que interesa destacar aquí es el tratamiento de las misiones que se asignan a los ejércitos.

El documento distingue tres tipos de misiones. Unas son misiones defensivas, dirigidas a impedir cualquier agresión proveniente del exterior y, si es el caso, responder a ella incluso fuera del propio territorio a través de las organizaciones internacionales. En segundo lugar, se destaca la disponibilidad de las fuerzas armadas españolas para contribuir a la paz y estabilidad internacionales mediante misiones de cooperación internacional. Por último, se prevé la contribución de los ejércitos a la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos mediante medidas de apoyo a las administraciones en situaciones de emergencia y otras.

El tratamiento del problema, en mi criterio, constituye desde una perspectiva general un paso más en la línea de expresión dinámica de las misiones de las fuerzas armadas que se ha venido arbitrando. A ello se añade todo un proceso de reflexión que incorpora nuevas misiones y matiza el ejercicio de las funciones clásicas por parte de los ejércitos. Se trata, pues, de actualizar el conjunto del problema.

La cuestión de la agresión terrorista mantiene cierta complejidad. Es obvio que la *Revisión Estratégica* debe incorporar el problema como un nuevo riesgo de formidables proporciones. Se utilizan, también, las referencias de acciones preventivas armadas, concebidas como último recurso para evitar la agresión, y no se descarta la idea de respuesta unilateral. Estos planteamientos, llegado el caso, pueden dar cobijo a una decisión política como la operada por el Gobierno español en apoyo a la coalición liderada por Estados Unidos en la guerra de Irak. Sin embargo, la referencia siempre es la *agresión terrorista proveniente del exterior*. Es un criterio expreso que excluye la posibilidad de toda actuación *interna* de las fuerzas armadas en materia de lucha contra el terrorismo que no sea una función de apoyo a la acción de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que son los que tienen encomendada esa competencia. Precisamente en la tercera de las misiones, la relativa al apoyo a las administraciones, que es la referencia interior, se quiso excluir la expresión directa del terrorismo para evitar toda posible ligazón con la banda terrorista que opera en España.

Por lo demás, parecería razonable pensar en el acomodo de las estrategias nacionales a las decisiones que se tomen en su momento en el seno de la Unión Europea. La Unión insiste desde el 11 de septiembre de 2001 en un enfoque multidisciplinar del problema terrorista y ha creado un *corpus* legal para enfrentarse al problema que constituye una importante referencia común combinada con un esfuerzo notable de armonización legislativa.

Cuando se escriben estas páginas está reciente la presentación en el Consejo Europeo de Tesalónica, junio de 2003, del documento *Una Europa segura en un mundo mejor* del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común. Constituye un verdadero esfuerzo dirigido a encauzar la reflexión sobre las perspectivas de la seguridad en el mundo de hoy. El documento valora las circunstancias de una sociedad sometida a cambios tan acelerados y atravesada por profundas desigualdades como fundamento de unas nuevas amenazas que concreta en terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva y presencia de Estados en descomposición y delincuencia organizada. Y, en función de ello, fija unos objetivos estratégicos para la Unión Europea ampliada, como la posibilidad de hacer frente a unas

amenazas que son dinámicas y que suelen venir de lejos o como la necesidad de contribuir a la creación de una zona de estabilidad en torno a Europa. Pero lo que me interesa destacar desde esta perspectiva es que el enfoque es multilateral y pluridisciplinar. Y por tanto diverso de los enfoques unilaterales. Nadie duda de la necesidad de promover actuaciones preventivas que salgan al paso de los problemas, pero muchos entendemos, y creo que este es el camino propuesto para la reflexión europea, que “las nuevas amenazas no son meramente militares, ni pueden atajarse únicamente con medios militares” y que los verdaderos problemas deben enfrentarse desde sus causas radicales.

En este planteamiento las fuerzas armadas tienen su papel, bajo la dirección de las autoridades constituidas y en una acción integrada con el conjunto de los instrumentos del Estado. Este, me parece, es el horizonte de la actuación de las fuerzas armadas españolas.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003