

MANUEL DIEZ ALEGRIA

EL CAMBIO EN EL GOBIERNO
DE LA DEFENSA NACIONAL

Anexo de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,
n.º 52, 1975

El cambio en el Gobierno de la Defensa Nacional (*)

por el Académico de número

Excmo. Sr. D. MANUEL DÍEZ ALEGRÍA

1.-Justificación del tema elegido

Resulta superfluo hablar en extenso de la necesidad de que el Estado asuma debidamente la indeclinable obligación de su propia defensa.

Pero, como decía en una conferencia pronunciada el año 1965, «los asuntos de defensa interesan al financiero, al ingeniero, al agricultor, al empresario, al economista, a los maestros y profesores, a los medios sindicales y al mundo del trabajo, a los psicólogos y sociólogos, a los periodistas e informadores, a los investigadores y hombres de ciencia, a los diplomáticos y, por encima de todo, puesto que de esta actividad dependen esencialmente todas las demás, a los políticos. En definitiva, a todos los ciudadanos de la nación».

Respecto a esto, previene Ortega: «Raza que no se sienta ante sí misma deshonrada por la incompetencia y desmoralización de su organismo guerrero es que se halla profundamente enferma».

Por eso, ante la serie de maniobras que rodearon la presentación y la retirada de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, ante las deformaciones e inexactitudes de ciertos comentarios y el impuesto sigilo que cortó otros, parece interesante exponer el verdadero desarrollo de la cuestión, que cabe perfectamente dentro del tema «El cambio social», elegido por la Academia para 1974-75.

Esta exposición tendrá dos partes: El cambio en el Gobierno de la Defensa Nacional en el mundo y el desarrollo del problema en España.

(*) Expuesto en las Juntas de 24 de febrero y 4 de marzo de 1975.

2.—Evolución general de la Defensa Nacional

2.1. *Situación antecedente.*

Antes de 1914 existían en todas las naciones dos departamentos separados, Guerra y Marina. Las dos actividades puede decirse que, en general, se desenvolvían de un modo independiente. Sin embargo, no dejaban de presentarse casos en que ambas estaban relacionadas. Así, en Santiago de Cuba fue necesario emplear las tropas del ejército de Shafter para obligar a la flota española a abandonar la rada en que estaba fondeada y entablar combate con la americana. Algo análogo, aunque sin combate, lo que originó su destrucción dentro de la bahía ocurrió en Puerto Arturo.

En la I Guerra Mundial también puede considerarse que se desarrollaban separadamente las actividades en mar y tierra, ya que, además, casi absolutamente hasta el final de la contienda, la aviación tenía solamente un carácter rudimentario y operaba dependientemente de las fuerzas de tierra o de mar. Sólo, como decimos, al fin de la lucha pudo tener algunas misiones independientes, pero siempre con escasa profundidad en relación con los frentes de contacto. Sin embargo, en los Dardanelos hubo de establecerse una verdadera actuación conjunta entre las fuerzas de tierra y de mar. Asimismo la operación en los distintos frentes de ejércitos de diferentes nacionalidades obligó a considerar el problema de su coordinación, haciendo que no pudiera, durante toda la lucha, mantenerse la independencia con que empezaron a actuar los diversos ejércitos nacionales. Así, en 1917 se crea el Consejo Supremo de Guerra; en 1918 Foch es nombrado coordinador de las operaciones de los distintos ejércitos y, pocos meses después, asume el título y la función de Generalísimo de los Ejércitos aliados.

Hasta la Guerra Mundial II se realizan en Francia una serie de intentos para la coordinación de las fuerzas armadas. Así, en 1921 se crea una Secretaría Permanente del Consejo Superior de la Defensa Nacional. Realmente este organismo había sido ya creado como intento en 1906. En 1927 se establece una Comisión de Estudios, la cual redacta un proyecto de ley para la organización de la nación en tiempo de guerra. Este proyecto fracasa por la oposición, tanto de los políticos que consideraban que con ello se creaban una serie de cuestiones que venían a incidir inoportunamente en los asuntos de que ordinariamente se ocupaban,

como de los Ministros militares, que veían en esta ley una pérdida de prerrogativas. La Ley de 1938 resume las medidas deducidas de la guerra 1914-18, pero no establece una verdadera movilización de la nación para la guerra, faltando así a lo que ya Clausewitz, en 1833, señalaba: «se hace la guerra con toda la potencia de la nación». La consecuencia de todas estas vacilaciones se recoge en el desastre de 1940. Por su parte, Alemania unifica el mando en el Führer, que establece para auxiliarle el Oberkomando de la Wehrmach. El resto de los países sólo adoptan soluciones coyunturales.

2.2. Concepto de la Defensa Nacional.

Trátase de una noción aún mal definida, con límites que pueden oscilar desde una posición minimalista hasta una maximalista.

Para la postura minimalista, la Defensa Nacional sería una cuestión estrictamente militar. Defensa Nacional sustituiría en la práctica a Fuerzas Armadas. En el momento psicológico en que empieza a desarrollarse el conflicto de 1914, la palabra «Guerra», empleada hasta entonces, tiene mala acogida y se busca otra que corresponda mejor con los sentimientos actuales. Así se dice «Bonos de Defensa Nacional», ((Gobierno de Defensa Nacional», en lugar de «Bonos de Guerra», «Gobierno de Guerra». No sólo al sustituir «Guerra» por «Defensa Nacional» hay un cambio de nombre, sino también una extensión del concepto, ya que si hasta ahora al decir «Guerra» nos referíamos exclusivamente al Ejército, desde este momento con la palabra «Defensa» se abarca el total de las Fuerzas Armadas. Considerando la amplitud señalada del campo que abarca la Defensa Nacional, no será necesario insistir mucho para comprender que esta versión minimalista del concepto es decididamente escasa.

Opuesta a ella resulta la acepción maximalista. Puesto que prácticamente todas las actividades nacionales resultan afectadas por la guerra total, todas las actividades nacionales constituyen materia propia de la Defensa Nacional. Se extiende así su ámbito a toda clase de conflictos y no únicamente a los que se riñen por las armas. Pero examinándolas más de cerca, las guerras llamadas psicológicas, subversivas, económicas, frías, equivalen a las viejas nociones de revolución, imperialismo comercial o financiero, rivalidades internacionales no bélicas. Por ello, puede decirse que estas

formas de conflictos no son nuevas, sino que han existido siempre. De aquí resulta que esa concepción maximalista es **inexplorable** y, **además**, peligrosa. Es inexploable porque todos los asuntos que de un modo u otro vendrían ahora a afectar a la defensa nacional, tendrían que ser resueltos por el único órgano competente, el Gobierno, con lo cual sólo se les vería en su aspecto político, dejando de lado el aspecto militar. Lo único que tendría de aceptable este concepto es que vendría a subrayar que la defensa constituye de hecho la función primordial del Gobierno. El concepto es, además, peligroso por el claro riesgo de totalitarismo que arrastra consigo.

Entre una y otra noción de la Defensa Nacional puede encontrarse otra intermedia de carácter práctico o ajustado, conforme a la cual vendrían a quedar dentro del concepto todas aquellas actividades que pueden considerarse encaminadas a aumentar el potencial militar nacional o la capacidad de resistencia contra la acción armada de cualquier adversario. Y al decir esto, se nos plantea el problema de si también debe actuar contra los adversarios internos. Los ejércitos han sido creados para hacer frente al ataque exterior, pero, dada su existencia, encuentran naturalmente una misión subsidiaria, como auxiliares, para el mantenimiento del orden. No es ésta, fuera del caso de una guerrilla, una misión estricta de Defensa Nacional, aunque se extienda a ella el concepto como justificación ideológica.

2.3. Fundamentos para el gobierno de la Defensa Nacional.

A tres postulados podemos reducir los conceptos fundamentales a los que ha de ajustarse una correcta organización de la defensa.

2.3.1. Improcedencia de un Poder militar.—Entendemos como Poder la institución que lleva en sí algunos atributos de soberanía, es decir, que, hasta cierto punto, es independiente de otras. El Ejército está subordinado al Poder político y, por lo tanto, no puede **él** mismo ser Poder. Por eso resulta extraño oír a políticos, y aun a algunos que ocupan puestos elevados, hablar repetidamente en estos días de Poder militar y mucho más dentro de un sistema que establece la unidad de Poder y sólo distingue funciones dentro de ella.

El Ejército es un mundo aparte. Constituye una administración importantísima, que engloba del 15 al **20** por **100** de los presupuestos nacionales y comprende a cientos de miles de hombres. Es,

además, autónoma, puesto que posee un estatuto especial y un derecho propio, que incluso se extravasa de su propio ámbito. Está presidida por un espíritu diferente al del mundo civil, en el que el orden se sitúa sobre la libertad y en el que predomina la jerarquía.

El Alto Mando, por inhibición de los políticos, ha podido llegar a ser Poder militar de hecho. Aquéllos, con escaso interés por los problemas militares y con un gran temor a la responsabilidad que llevaría consigo el adentrarse en un mundo desconocido, descargan su función sobre sus consejeros militares. Así puede ser para la conducción de las operaciones, esto es, para un puro asunto técnico que no lleve condicionamientos políticos. Estos, que serán la mayoría, corresponden al Gobierno y al Alto Mando sólo vienen a atribuirse las cuestiones puras de estrategia militar. Y ello es hoy aún más importante, por la posibilidad del empleo de armas nucleares.

La ciencia militar no debe ser esotérica para los políticos. Lenin y Mao, Hitler, Roosevelt, Truman y Churchill son claros ejemplos de ello. Tuvieron a los militares como consejeros y como ejecutantes, pero ellos mantuvieron la dirección suprema. El Alto Mando, sea individual o colegiado, puede hacer sugerencias, pero no decide. Tomar una ciudad en vez de aniquilar un ejército es un error militar, pero puede suponer una gran victoria política. Destruir un monumento histórico o artístico puede ser una necesidad militar, pero será seguramente un error político. Cuando esto se establezca claramente así, existirán menos ocasiones de conflicto entre el Poder político y las fuerzas armadas, evitándose escenas y circunstancias como las que, en Burdeos en 1940, antecedieron a la negociación del armisticio francés con Alemania.

El Alto Mando será pues, no un poder, sino una autoridad militar que ejecuta órdenes del Gobierno, disponiendo para ello de prerrogativas muy amplias.

2.3.2. Dirección de la Defensa Nacional.—Distinguimos en ella dos niveles normativos que se traducen en el establecimiento de una Política de defensa y una Política militar. Para cada una de ellas existe un organismo responsable, con la asistencia eventual de otros consultivos y administrativos.

La Política de Defensa determina los objetivos políticos de la defensa y los medios generales aplicables para conseguirlos. Su formulación corresponde al Gobierno, comúnmente asistido por

un Consejo Supremo de Defensa Nacional, integrado por políticos miembros del Gobierno y militares que ejercen los más altos mandos. Puede contar asimismo con la asistencia de un Estado Mayor General de la Defensa Nacional. La Política de Defensa será dirigida por el Presidente del Gobierno, el cual estará asesorado por el Jefe de ese Estado Mayor General.

La Política Militar establece las grandes líneas de los planes estratégicos militares, formula las directivas de conjunto y realiza el reparto global de los medios disponibles. Su establecimiento corresponde también al Gobierno, pero, por el tecnicismo de muchos de los puntos que comprende, suele formularse por dicho Consejo Supremo de la Defensa Nacional, correspondiendo al Gobierno su aprobación posterior. La dirige asimismo el Presidente del Gobierno, que puede delegar su autoridad, en todo o en parte, en el Ministro de Defensa, cuando exista.

2.3.3. Gestión y empleo.—En toda empresa existirán direcciones o servicios de personal o material, a quienes corresponde la administración de los elementos concurrentes a la finalidad empresarial, los cuales son puestos a disposición de otras direcciones o servicios, encargados de su empleo para conseguir esa finalidad.

Lo mismo ocurre en el campo militar, que resulta aún más complicado. Aquí la gestión es amplísima: se trata de administrar contablemente un numeroso personal y un muy importante material, de asegurar la alimentación del primero, el equipo, la disposición del armamento necesario—incluido el de las posibles reservas—, el entrenamiento del conjunto y de mantener aptos en todo momento a todos los elementos. Es esta una tarea fundamentalmente administrativa, que corresponderá al Ministerio que para ello se organice.

El empleo consiste en determinar la acción de todos los elementos y en la preparación de las operaciones, función esencialmente política, si bien con muy bien marcados fundamentos técnicos.

Esta distinción entre gestión y empleo no es exclusiva de las fuerzas militares, sino que se aplica a la defensa nacional en su conjunto. El organismo encargado del empleo evaluará las amenazas a la seguridad, fundándolas sobre las noticias proporcionadas por el servicio gestor de información que existirá comúnmente en todos los gobiernos, examinará las posibilidades de alian-

zas y los apoyos diplomáticos con que pueda contarse, lo cual será aportado por el Ministerio de Asuntos Exteriores. A su vista determinará la capacidad de resistencia, teniendo en cuenta las disponibilidades y los recursos, para lo cual consultará a los correspondientes Ministerios. De todo ello resultará una organización militar concordante, que comprenderá, por ejemplo, fuerzas de disuasión nuclear y elementos convencionales de tierra, mar y aire. Formulada ésta, procederá una nueva consulta a los órganos de gestión: Hacienda, para conocer los créditos de que se dispone; Investigación, para determinar el estado de la técnica nuclear; Industria, para conocer las posibilidades de fabricación de armamentos; Comercio, que nos dará las perspectivas de adquisiciones internas y externas y, por ultimo, los Ejércitos, para conocer las posibilidades de reclutamiento y el estado de preparación de las unidades. Conseguido esto, el mismo órgano de empleo elaborará la correspondiente doctrina estratégica y, llegado el caso, dirigirá la acción y coordinará la Defensa Nacional, llegando a controlar toda la actividad gubernamental. De aquí que la rectoría de este órgano ha de corresponder al propio Presidente del Gobierno.

La separación que acabamos de detallar entre las funciones de empleo y gestión es fácil de concebir en el campo puramente intelectual. En la práctica no será tan absoluta, puesto que siempre existirá una interpenetración entre ambas funciones. La puesta a punto de los ejércitos, que corresponde a la gestión, se realiza siempre en el cuadro de una doctrina de empleo, que establece el órgano correspondiente. Las directivas de empleo dependerán, a su vez, de las condiciones de las tropas disponibles, preparadas por el órgano de gestión.

Por ello, algunos querrían ver reunidas la gestión y el empleo en una misma cabeza, es decir, que los Ministros fuesen a la vez jefes militares de los ejércitos correspondientes. Esto llevaría consigo graves inconvenientes en la actuación, puesto que las apremiantes y diarias necesidades de la administración forzosamente absorberían, en la práctica, toda la actividad de esa cabeza, que quedaría así distraída de su otra función de preparar el empleo. Por otra parte, esto tendría también graves inconvenientes para el papel de estos Ministros en el gobierno, puesto que llevaría consigo el que, con tan amplio horizonte, forzosamente descuidarían el colegialismo necesario para todas las decisiones guberna-

mentales. Ello sin hablar del peligro de pretorianismo que tal acumulación de funciones lleva consigo. Que sepamos, este sistema únicamente se ha ensayado en toda su pureza en el Japón anterior a la II Guerra Mundial, con los desastrosos resultados que son de conocimiento general.

2.4. Organización general de la Defensa Nacional.

2.4.1. El problema orgánico de la gestión.—Lo constituye la preparación y el mantenimiento del instrumento, siendo, por tanto, preponderantemente administrativo. Correrá a cargo de los ministerios, los cuales personifican el criterio político del gobierno en sus respectivos departamentos, así como deben presentar las necesidades de los ejércitos en el gobierno.

Esquemáticamente, podría adoptarse una de las siguientes soluciones:

- Tres ministerios militares a lo clásico, con o sin un órgano de coordinación de la forma Estado Mayor General, Secretaría General de Defensa... La primera versión, es decir, aquella en que no existe coordinación, es pura y simplemente rechazable. Cuando ésta exista, será, a su vez, inoperante, a no ser que tenga un respaldo inmediato y directo del Presidente del Gobierno.

- Ministerio de Defensa, que puede a su vez presentar tres tipos:

- Coexistiendo con los tres ministerios clásicos. Con esta coexistencia disminuyen las ventajas que un único Ministerio de Defensa lleva consigo y presentará, al mismo tiempo, grandes dificultades en su funcionamiento, a no ser que se establezca una subordinación de los tres ministerios de los ejércitos al de defensa. Es una solución que sólo puede aceptarse como fórmula de transición o bien cuando el enorme volumen de cada una de las fuerzas en examen así lo exija.
- Ministerios subordinados, pero de otro tipo, por ejemplo, dedicados a la administración y al equipo. Este sistema resultaría más racional y en él más fácil la subordinación de estos ministerios auxiliares al principal de defensa.
- Un Ministerio de Defensa único. Esta solución puede calificarse de ideal, pero también puede resultar agobiante, por mediana importancia que tengan los medios incluidos en aquél.

2.4.2.—El *problema* del empleo.—Su objeto es la preparación o, llegado el caso, la ejecución, de la guerra, siendo, por tanto, un problema esencialmente político y técnico. Lo mismo que dijimos al tratar de la dirección de la Defensa Nacional, pueden distinguirse dos niveles: la dirección general de la guerra y la dirección militar de la guerra.

— La dirección general de la guerra corresponde al Gobierno, asesorado por el Consejo Supremo de Defensa Nacional.

— La dirección militar de la guerra presenta un aspecto político y un aspecto técnico. Dejando a un lado el titulado Mando Supremo, en general mando de dignidad asignado al Jefe del Estado, distinguiremos entre la dirección estratégica general y la conducción de las operaciones. La dirección estratégica general, que marca los grandes planteamientos político-militares, corresponde al Presidente de la nación en los regímenes presidencialistas o al primer Ministro en los parlamentarios, asesorado por un consejo de defensa nacional y a veces por una junta de jefes de estado mayor.

La conducción de las operaciones, es decir, los aspectos técnicos militares derivados de la política militar y de la dirección estratégica general que acabamos de mencionar, corresponde a los Comandantes en Jefe. Puede estar designado desde tiempo de paz para esta función, alguno de los generales que ejerce mando, lo que tendría el inconveniente de que su conocimiento del instrumento a manejar y de la situación, pecaría de parcial. También podría estar designado para el futuro, sin ninguna función actual de mando o con alguna del tipo más bien teórico de una inspección general, lo que también resulta peligroso, pues no teniendo normalmente funciones ejecutivas estaría bastante ajeno a la preparación necesaria para desempeñar la función a que se vería llamado en tiempo de guerra. Cabría también designar a ese Comandante en Jefe en el momento en que se presente el peligro de conflicto armado, no siendo necesario insistir mucho acerca de las difíciles condiciones en que ese mando, así designado inopinadamente, habría de desenvolverse. Por ello parece lo indicado que ese mando en jefe sea desempeñado por alguien con destino efectivo, perfectamente al corriente de todos los detalles y ninguno como los Jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos, sobre los suyos respectivos y el del Estado Mayor General sobre el conjunto, sin tener en cuenta el equívoco que esta denominación

lleva consigo al prestarse a confusión con el papel auxiliar que normalmente desempeñan los Estados Mayores.

Caben entonces para este mando o esta conducción de operaciones tres soluciones:

— solución unitaria: un Jefe de Estado Mayor General, al cual estarían subordinados los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos. Con esto tendríamos absoluta unidad de mando, pero éste sería complicado, ya que los ejércitos tendrían el sentimiento de no estar representados en la conducción de las operaciones.

— solución colegiada: existiría una Junta de Jefes de Estado Mayor que se encargaría de esa conducción. Sería, pues, un mando plural, propicio a desacuerdos y dilaciones, sin contar con el riesgo de que llegara a convertirse en una especie de «dieta polaca», en la que cada uno podría vetar la decisión que no le agradase. Se cita comúnmente como ejemplo de esta solución el caso de los Estados Unidos, pero ello no es rigurosamente exacto, ya que el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, por ello su portavoz, es el único de sus miembros que lo es a la vez del Consejo de Seguridad Nacional y el único asesor del Presidente, que es quien, en definitiva, decide.

— solución intermedia: un Jefe de Estado Mayor General, que tendría a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos como adjuntos, en el sentido que a esta palabra da el Diccionario de la Lengua, es decir, «persona que acompaña a otra para entender con ella en algún negocio». Con esto tendríamos de hecho la unidad de mando, pero existiría la obligación de considerar los pareceres de los Ejércitos. Este sistema es el que, de hecho, funciona en Francia.

2.5. *Ojeada a diversas organizaciones extranjeras.*

Presentan las diversas naciones una extrema diversidad de soluciones. Por eso sólo vamos a ocuparnos aquí de las más características y citando sólo en ellas los rasgos fundamentales.

Tenemos, ante todo, la solución a la antigua, que sólo se presenta en algún país suramericano, por ejemplo en Brasil, donde existen ministerios de ejército, marina y aire y un estado mayor general sólo coordinador, aunque deba advertirse que su jefe tiene el rango personal de ministro. La dirección suprema corresponde al Presidente de la República y si bien entre ellos vienen figu-

rando usualmente militares, no debe olvidarse que civiles, como Getulio Vargas, han desempeñado esta dirección en su momento.

Otro sistema es el de la concordancia de varios ministerios. Por ejemplo, en los Estados Unidos, por la importancia que individualmente tiene cada uno de ellos, coexisten el de defensa, el del ejército, el de marina y el de la fuerza aérea, si bien los tres últimos están supeditados al primero. Todos ellos están regidos por civiles y la dirección suprema corresponde al Presidente de los Estados Unidos, siendo la conducción de las operaciones atribuida a la Junta de Jefes de Estado Mayor, colegiada, pero con los condicionamientos citados más arriba.

Interesante es estudiar la solución del problema en el Reino Unido. En él la evolución fue difícil, por el enorme peso de la tradición, pero fue, al mismo tiempo, firme y decidida. En 1946 se establece un ministerio de defensa simplemente coordinador. En 1963 se organiza un verdadero ministerio de defensa, con categoría para su titular de Secretario de Estado, del que dependían tres ministros de estado, uno para cada uno de los tres ejércitos. En 1964 cada ejército empieza a hacerse cargo en exclusiva de algún servicio común a todos, por ejemplo, entre los que recuerdo, alimentación, sanidad o carburantes. En 1967 la división de sus cometidos se hace ya, no por ejércitos, sino por funciones, y así existe un Secretario de Estado de Defensa y subordinados los Ministros de Estado para la Administración (que se ocupa de personal y logística) y de Equipo (cuyos cometidos comprenden la investigación científica y militar, la compra y producción de armamentos). La dirección suprema corresponde al Primer Ministro, con un Consejo de Defensa y un Comité de Jefes de Estado Mayor, constituido ya en el período de entre guerras. La conducción de las operaciones corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Dentro de los casos de ministro de defensa único se encuentra la República Argentina. Pero aquí el ministro tiene funciones puramente administrativas, asistido por un Estado Mayor debilísimo. En realidad, los que llevan la dirección de las tres fuerzas armadas son sus Comandantes en Jefe—los cuales vienen a corresponderse, más o menos, con lo que en otros países son los Jefes de Estado Mayor—que resultan autoridades excesivamente fuertes y autónomas. El mando corresponde al Presidente de la República, pero ello resulta poco efectivo, a no ser que dicho Presidente sea también un militar.

El caso de Francia es muy interesante, ya que en ese país la evolución ha sido vacilante, principalmente por razones políticas. Ya antes de la guerra de **1914-18** Tardieu estableció un Ministerio de Defensa Nacional, que sucesivamente tuvo carácter único y carácter coordinador y que fracasó por exceso de tarea y deficiencias de organización. En la IV República existieron cuatro ministerios (defensa, ejército, marina, aire), tres ministerios (defensa, fuerzas armadas, armamento), dos ministerios (defensa, armamento). El jefe del Gobierno era el director de la política de defensa, función que, por delegación expresa y variable, podía ejercer el ministerio de defensa. Existió en todo este período una extremada variedad de organismos: Estado Mayor General de la Defensa, Estado Mayor de la Fuerzas Armadas, Comité de Jefes de Estado Mayor, Secretaría General Permanente de la Defensa Nacional, Estado Mayor Permanente del Presidente del Consejo... En la V República, dominada por el pensamiento y la personalidad del General De Gaulle, existió un ministerio único, que se denominaba de defensa, de fuerzas armadas o con ambos títulos a la vez. La dirección suprema correspondía al Presidente de la República, asistido por una Secretaría General de la Defensa Nacional. El Ministro disponía del Estado Mayor de los Ejércitos, de los de cada uno de éstos y de un Comité de Jefes de Estado Mayor, con un carácter más bien administrativo. Desaparecido el General de la escena política se constituyó un Ministro de Estado para asuntos de Defensa, cargo que desempeñó el Sr. Debré, que dio paso posteriormente a un Ministro de Defensa, al cual recientemente se ha adjuntado un Secretario de Estado para la condición militar y el servicio nacional, encargado de resolver los conflictos suscitados últimamente por el contingente. La dirección del empleo corresponde al Presidente de la República, y la conducción de las operaciones, al Jefe de Estado Mayor de los Ejércitos, teniendo como adjuntos, conforme se indicó, a los Jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos.

Existe, por último, una organización singular, digna de mención, la de la U. R. S. S. Tienen allí un Ministerio de Defensa con cinco Administraciones principales (fuerza estratégica de cohetes, fuerza de defensa aérea, ejército, marina, fuerza aérea), estando el ministro asistido por un consejo militar. El empleo, con excepción de la marina y de las fuerzas estratégicas, corresponde a los Jefes de las Regiones Militares, todos ellos dependientes directamente del

Ministro. Existe aquí un delicado equilibrio entre el partido, el ejército y la burocracia.

2.6. Perspectiva del futuro.

2.6.1. Análisis de diversas soluciones.—En lo hasta ahora dicho es fácil apreciar cuál sea la tendencia inmediata. La más eficaz para asegurar el cumplimiento de los tres principios básicos: unidad de la defensa, unidad de mando y subordinación de los ejércitos al poder político. Podría aceptarse, con matizaciones, el pensamiento de De Gaulle: «Toda la defensa, bajo el control del militar, y el militar, bajo el control absoluto del político».

¿Qué podemos prever para un futuro más lejano? Tal vez la solución venga apuntada por la actual organización del Canadá. En este país, que ha adoptado una solución que hoy parece verdaderamente revolucionaria, la autoridad corresponde al Primer Ministro; la gestión, a un Ministro de Defensa Nacional (actualmente con otro Ministro asociado). Existe allí, como órgano verdaderamente destacable, un Consejo de Investigación para la Defensa, que se ocupa de todas las cuestiones de investigación y de puesta a punto de los distintos elementos.

Por lo que respecta al empleo, existe un Estado Mayor de la Defensa, único para todas las fuerzas, cuyo jefe es el conductor de las operaciones.

Los diversos elementos están agrupados en un Mando Móvil, constituido por elementos de tierra y aire; un Mando Marítimo, en el que forman elementos navales y aéreos; y, por último, un Mando de Defensa Aérea (integrado en el N. O. R. A. D., combinado con Norteamérica), existiendo, además, una unidad de transporte aéreo. Aparte de estos mandos, un grupo de combate mecanizado, formado por elementos de tierra y aire, está integrado en las fuerzas de la N. A. T. O. para la defensa del norte de Europa, y varios destacamentos forman parte de los cascos azules de la O. N. U. en distintos puntos del globo.

Se ha logrado una unificación casi total de los ejércitos en lo que respecta a grados y uniformes y absoluta en lo referente a logística. El resultado de todo ha sido alcanzar un alto grado de simplicidad, eficacia y economía. Como decimos, la solución es revolucionaria y frente a ella se hacen grandes reservas por parte de los oficiales antiguos, resultando, en cambio, atractiva para los jóvenes. Deben destacarse la tendencia homogeneizadora y la integración continental en que funciona la defensa aérea.

Hay otro país que resulta interesante considerar en este momento, los Países Bajos. En él están muy extendidos los sentimientos pacifistas y también es notable la desconfianza en la efectividad de la N. A. T. O., considerándose excesivamente elevada la contribución holandesa a esta organización. En 1971 se constituyó, para estudiar el problema de la defensa, el Comité Rijckeverseel, constituido por expertos civiles y militares. Se llegó en sus trabajos al consenso unánime acerca de la necesidad de contribuir seriamente a la defensa, de establecer una íntima cooperación con la N. A. T. O. y, dentro de esta organización, llegar a una división del trabajo de acuerdo con las posibilidades y capacidad de los distintos países que la integran. Hubo, sin embargo, una minoría que estimó excesivo el cometido que se asignaba a las fuerzas holandesas, propugnando la reducción del Ejército, conservar la Marina, principalmente como elemento de disuasión, y en cuanto a la fuerza aérea, o suprimirla, dejando este cometido para la Organización, o bien integrarla absolutamente en ésta.

En 1973 se constituyó un nuevo Gobierno, de predominio socialista, en el que era Ministro de Defensa el Sr. Vredeling, perteneciente a aquel partido, pero sin ninguna vocación «trituratora». Este adoptó, en síntesis, los criterios expresados por la minoría del Comité anteriormente citado, con exclusión de lo que se refirió a la fuerza aérea, a la que consideró como el mejor elemento de disuasión. Los principios que presiden su reorganización son: la división de misiones entre los diversos países de la alianza, atendiendo a sus características geográficas, económicas y de espíritu nacional; confiar en la Conferencia para el desarme mutuo equilibrado, actualmente reunida; no rechazar en absoluto el empleo de armas nucleares, si bien reduciéndolo lo más posible, y, por último, realizar los planeamientos de la defensa a precios constantes.

De acuerdo con ello se efectúan las reformas de 1974, en las que se destinaba el 32,3 por 100 del presupuesto de Defensa para la Marina; el 25,6 por 100, para las fuerzas aéreas, y el 22,6 por 100, para el Ejército, quedando el resto para los gastos de administración comunes. El servicio militar, que hasta este momento duraba de dieciséis a veintiún meses, según los cometidos, queda reducido en cuatro. El Ejército disminuye, pero resulta mejor equipado y más fácilmente movilizable. La Marina es mantenida, pero disminuyendo la importancia asignada a los submarinos. La Avia-

ción queda limitada a tareas de cooperación, incluyendo en ella el empleo de armas nucleares, pero excluyendo las incursiones en terreno adversario y la defensa a gran altura, que quedarían encomendadas a otras naciones. Los cohetes superficie-aire son reducidos en número y concentrados exclusivamente en la defensa local. Se estima que esta organización es realista y que será más efectiva la colaboración con la N. A. T. O., constituida además sobre una sólida base financiera.

Pasemos, por último, una ligera revista a los países vencidos en la última guerra mundial, pues aunque tengan una organización impuesta y fuertemente trabada, no dejan de presentar en ella extremos interesantes. En Alemania existe un Ministerio de Defensa, pero sin que pueda tener nada análogo a estados mayores centralizados; un Inspector General de las Fuerzas Armadas tiene a sus órdenes los Inspectores de Ejército, Marina y **Fuerza Aérea**. La autoridad superior en materia de defensa corresponde al Canciller, resultando, pues, una organización en cierto modo análoga a cualquier otra occidental, con la salvedad de que las fuerzas dependen para su empleo de la N. A. T. O., si bien últimamente se ha organizado un Ejército Territorial para tareas complementarias y de infraestructura.

En cuanto al Japón, no existen allí ejércitos, sino las denominadas Fuerzas de Defensa Propia, terrestres, marítimas o aéreas. No existe Ministerio, sino una denominada «**Agencia de Defensa del Japón**»), regida por políticos, con un director general civil de categoría ministerial, dependiendo del Primer Ministro, que es quien, y no el Emperador, ejerce el mando supremo de las fuerzas armadas. Cuenta con un jefe de estado mayor general y con jefes de estado mayor para cada una de las fuerzas. La organización aparentemente extraña es en realidad más o menos común, pero con muchas cortapisas. Las fuerzas tienen como **características** generales ser defensivas, limitadas, de empleo interno y supeditadas a la cooperación con los Estados Unidos. Actualmente, dadas las variaciones de la situación internacional, tienen una tendencia clara a crecer y a reforzarse, tal vez incluso con armas nucleares.

2.6.2. Síntesis *posible*.—Como conclusiones de todo lo dicho, puede conjeturarse para el futuro que la organización de los ejér-

citos se moverá para cada país dentro de las siguientes características:

- tiempo de servicio limitado a lo estrictamente indispensable;
- dirección de las fuerzas armadas, dependiente del Poder político, centralizada y simple;
- uniformización de los distintos ejércitos;
- gastos de defensa adecuados a las posibilidades.

Por ello internacionalmente se tenderá a:

- constituir agrupaciones de defensa supranacionales, mejor que buscar aliados poderosos, y
- dentro de ellas, distribución de misiones de acuerdo con los recursos y las características de cada uno de sus integrantes.

Por otra parte, todo ello no constituye una revolucionaria novedad, pues ya en 1957 **había** sido señalado en líneas generales por el autor en la conferencia ((Génesis y realidad de un ejército europeo», pronunciada en la Cámara de Comercio de Madrid, ante la Asociación Española de Cooperación Europea.

3.—La Defensa Nacional en España

3.1. Antecedentes históricos.

3.1.1. *Período anterior a 1936.*—Usualmente existía una independencia total entre las dos fuerzas, tanto para la gestión como para el empleo. En tiempo del Marqués de la Ensenada, desempeñaba éste los Ministerios de Guerra y Marina. Desde ellos **refuerza** al ejército y fomenta la armada, consiguiendo para España una fuerza equilibrada que le permite mantener la neutralidad frente a Francia e Inglaterra. Más adelante, en el reinado siguiente, se establece, a la vez que la alianza con Francia, la separación de ambos Ministerios y de ello se sigue un descuido del ejército y un gran desgaste de la flota, que prácticamente desaparece en Trafalgar, con lo cual, al llegar el momento culminante de 1808, nos encontrábamos inermes.

En la historia posterior se dan situaciones afortunadas, como la de Africa en 1860 bajo el Gobierno de **O'Donnell**, o en Alhucemas, en 1925, bajo Primo de Rivera. En estos conflictos el mando

político y el militar están reunidos, existe un plan y un mando únicos para los distintos ejércitos, aún mejor en el segundo, que estaba encuadrado en una buena postura diplomática.

Pero también tenemos situaciones infaustas, principalmente Cuba en 1898, donde a una nula preparación diplomática y militar, se unen un gobierno inerte, una ausencia de planes y una falta absoluta de coordinación entre los ejércitos. Análogamente, en Melilla, en 1921, a un desinterés de los gobiernos por el problema, que permitía intervenciones indebidas de los mandos, se une una falta de planes de conjunto, una impreparación y una flojedad del mando militar. Ambas situaciones terminaron en peligrosos desastres.

Sólo empezado ya el siglo actual se establece una Junta Suprema de Defensa del Reino, constituida por el Rey, los *ex-presi-* dentes del gobierno, los actuales presidente y ministros de las fuerzas armadas, más los jefes de Estado Mayor. Las reuniones de este organismo puede decirse que eran insólitas por el relieve que alcanzaba cada quiebra de su escasez. También a principio de siglo se constituye el Estado Mayor Central del Ejército y el Estado Mayor de la Armada, que eran independientes y casi podemos decir que hasta insolidarios.

Casi todos los Ministros de la Guerra han sido militares, con la excepción, en muchas ocasiones favorable, de algún civil, entre los que merecen señalarse La Cierva, Azaña, Gil Robles, que sabían lo que querían y lo llevaron adelante. En Marina hubo mayor cantidad de ministros civiles, pero, tal vez por considerar esta función menos importante, solía ser un puesto político de entrada o de compensación por otros servicios, y así los ministros, salvo destacadamente Maura, no se interesaban por él. Se efectuaron reformas de alguna entidad asimismo por dos o tres profesionales destacados.

3.1.2. El Alzamiento de 1936 y la postguerra.—Durante la Guerra de Liberación, el Jefe del Estado era a la vez Generalísimo y prácticamente Jefe de las fuerzas terrestres, con un Estado Mayor que, hasta cierto punto, podría llamarse «conjunto», un Estado Mayor de la Armada y un General Jefe del Aire. La gestión estaba asegurada por un Ministerio de Defensa único. Esta organización era avanzada para su tiempo y, aunque mostraba teóricamente algunos defectos, fue en la práctica eficaz.

En 1939 todo cambia, organizándose tres Ministerios y un

Alto Estado Mayor, que quedaba a las órdenes del Generalísimo, como órgano directivo de trabajo de la Defensa Nacional y coordinador de los tres Estados Mayores de los Ejércitos. Al mismo tiempo, se creaba una Junta de Defensa Nacional, presidida por el Generalísimo y constituida por los tres Ministros militares, los tres jefes de Estado Mayor y el del Alto Estado Mayor, que actuaba como secretario; eventualmente podían ser convocados los Ministros de Asuntos Exteriores, Industria y los jefes de las industrias militares. Puede decirse que fueron raras las reuniones de la Junta de Defensa Nacional y que el Alto Estado Mayor, sin ninguna autoridad directa, resultó poco menos que inoperante; su sistema de funcionamiento se redujo a la convocatoria de comisiones interministeriales, en las que los asuntos se eternizaban. Sólo actuaba en función de la autoridad moral personal de su jefe o del respaldo que recibía del escalón más alto. Así, el General Vigón la ejercía por su saber y por el respeto que inspiraba y de ahí resultaron, entre otros asuntos, los aspectos militares de los acuerdos de España y Estados Unidos de 1953; el Capitán General Muñoz Grandes gozaba de un gran prestigio y era, además, Vicepresidente del Gobierno, consiguiéndose bajo su mando la concretización de la ayuda militar norteamericana de 1963, la reorganización militar de 1965 y las negociaciones con los Estados Unidos hasta su ruptura en 1968; los Generales Dávila y Asensio concretaron su actuación al despacho de un sinnúmero de asuntos de tipo preferentemente administrativo y los Generales Martín Moreno y Orgaz desempeñaron el cargo muy brevemente por fallecimiento. El trabajo era mucho, los frutos no proporcionados, ya que existía la posibilidad para los Ministerios de eludir las propuestas e incluso en ocasiones hasta las órdenes formales.

3.1.3.—La *Ley Orgánica del Estado de 1966*.—En materia de defensa puede decirse que la misma constituyó una oportunidad frustrada. Sin entrar ahora en una valoración general de su contenido, puede decirse que la ley fue muy pensada y debatida con grandes asesoramientos; es cautelosa en lo político y en lo administrativo, pero, por contraste, en materia de defensa es simplista y no considera el cambio ocurrido en las circunstancias desde el final de la guerra. Antes, el Jefe del Estado era a la vez Jefe del Gobierno y Generalísimo de los tres Ejércitos, y así se mantiene en virtud de la disposición transitoria primera II. Pero en el futuro, el Jefe de Estado tendrá teóricamente el mando supremo,

pero sujeto al refrendo que establece el artículo 8, II. El Presidente del Gobierno representará a éste, dirigirá la política general y asegurará la coordinación de los órganos de gobierno y administración. Nada se indica en la ley Orgánica comparable a un Generalísimo.

Normalmente las Constituciones dicen muy poco en materia de dirección de la defensa, por entender que es ésta quizás la competencia más importante del Ejecutivo. Así, la española de 1876, decía que el Rey «tiene el mando supremo del Ejército y de la Armada y dispone de las fuerzas de mar y tierra» (art. 52), «su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la seguridad del Estado en lo exterior...» (art. 50). Pero, al mismo tiempo, disponía que «ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no está refrendado por un Ministro...» (art. 49), «las Cortes fijan todos los años, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra» y aún era necesario «estar autorizado por una ley especial» para ratificar los tratados de alianza ofensiva y «para admitir tropas extranjeras en el Reino» (art. 55, 4.º y 2.º).

En Constituciones más actuales, la francesa de la IV República, de tipo parlamentario, disponía en 1946 que el Presidente de la República *toma* el *título* de Jefe de los Ejércitos, y preside los Consejos de Defensa (art. 33); al Gobierno correspondía la responsabilidad de la defensa (art. 62) y era su Presidente quien aseguraba la dirección de las fuerzas armadas y coordinaba la puesta en acción de la defensa nacional (art. 47). En la Constitución de 1958 para la V República, de tendencia presidencialista, el Presidente de la República es el jefe de los Ejércitos, presidiendo asimismo los Consejos de Defensa (art. 15), garantiza la independencia nacional y la integridad del territorio (art. 5) y debe, en tiempo de crisis, tomar las medidas exigidas por las circunstancias para asegurar a los Poderes públicos constitucionales los medios de cumplir su misión (art. 16), en cumplimiento de lo cual se desligó a las tropas del deber de obediencia a los sublevados del 21 de abril de 1961. El Gobierno es el que dispone de la fuerza armada y el primer ministro el responsable de la Defensa Nacional (arts. 20 y 21).

En todas ellas, como se ve, se establecen sólo normas generales, pero no se mencionan para nada los organismos ni se entra en el ámbito propio de las fuerzas armadas.

En nuestra Ley Orgánica del Estado hay muy vagas referencias

a la dirección general de la defensa, pero existe un título que directamente la afecta, el VI Fuerzas Armadas. El Jefe del Estado ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, vela por la seguridad del Estado en el exterior (art. 6); preside la Junta de Defensa Nacional cuando asista a sus reuniones (artículo 7 e). En caso de amenaza grave a la seguridad exterior, a la independencia de la nación o a la integridad de sus territorios tomará las medidas excepcionales que corresponda, asistido por el Consejo del Reino y dando cuenta detallada a las Cortes (artículo 10, d). El Consejo de Ministros determina la política nacional (art. 13, II) y, por lo tanto, la de defensa y la militar. Se sobreentiende asimismo que fija las líneas generales concernientes a la seguridad y a la defensa nacional (art. 38). El Presidente del Gobierno dirige la política general (y, en consecuencia, también la de defensa) y asegura la coordinación de todos los órganos del Gobierno y la administración (también, indudablemente, los militares) (art. 14, IV). De él depende el Alto Estado Mayor (art. 39), pero, como se ve, la mayor parte de lo citado son sobreentendidos. En cambio, el Título relativo a las Fuerzas Armadas (que por falta de una coma parece incluir dentro de ellas a las de Orden Público, error posiblemente material con cuya existencia se mostraba de acuerdo el Almirante Carrero) garantizan la **unidad** e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional (art. 37). A la vista de ello cabría preguntarse si se instituye así un poder militar al asignar a las fuerzas armadas todas esas funciones, a lo que indudablemente hay que contestar que no, puesto que el término garantía vale tanto como prenda, según el diccionario «obligación que uno contrae de hacer aquello a que otro se ha obligado, si éste no lo cumple», es decir, se trataría de una misión subsidiaria, iniciada por la autoridad política superior a quien corresponda.

La redacción de ese Título VI es, por lo menos, discutible; en la elaboración de la Ley Orgánica del Estado participaron varios militares insignes, pero tal vez con ideas no demasiado actualizadas, sin que contaran tampoco con asesoramientos, siempre convenientes. La denominación de «Fuerzas Armadas» sólo se refiere directamente al artículo 37; los 38 y 39 realmente hacen referencia a la defensa nacional y éste debía ser, tal vez, el epígrafe del Título en cuestión. En él, tal como está redactado, se institucionalizan organismos y hasta la composición de la Junta

de Defensa Nacional, a la que sólo se asignan misiones de formulación de propuestas, a la vez que se realza, aunque muy levemente, la personalidad del Jefe del Alto Estado Mayor. Lo mismo ocurre en lo que respecta a este organismo, al que se califica de órgano técnico—ahora no directivo—de la defensa, con la misión de coordinar los Estados Mayores, pero de coordinar la acción. La interpretación restrictiva de lo dispuesto podría ser que sólo esa es su misión, pero la interpretación más auténtica, la del propio Jefe del Estado, era que no existe en realidad ninguna variación entre su misión actual y la que se le atribuyó en 1939.

3.2. *Necesidad de abordar la regulación de la defensa.*

Resulta apremiante regular la necesidad real que en todo momento se presenta de coordinar las actuaciones de los tres ejércitos. En 1970, por ejemplo, se aprueba la Ley Orgánica de la Armada, en la que, entre otros extremos, se establece que el Jefe del Estado Mayor correspondiente ejerce en ella el mando militar; esta aprobación no se llevó adelante sin graves reparos por parte de los otros ejércitos, que seguían con su organización antigua. Abona la necesidad de establecer esa coordinación todo lo referente a adquisiciones de material, a conversaciones con ejércitos extranjeros, a la formulación de planes, al reparto de créditos y a otros muchos asuntos igualmente de gran importancia.

Para ello, han de superarse los siguientes obstáculos:

- la inercia característica de las fuerzas armadas de todos los países, que se manifiesta por una permanente resistencia al cambio, por una tendencia a la rutina;
- la aversión a un Ministerio de Defensa o cualquier clase de mando único;
- la resistencia de los Ministerios a lo que creen pérdida de su independencia;
- el que los Ministros, si no formalmente, de un modo virtual, ejercen el mando de los Ejércitos;
- el «temor reverencial» con que los políticos y, en general, el mundo civil consideran los asuntos militares, que prefieren dejar aparte;
- los celos que pueden presentarse entre los distintos Ejércitos;

— otros motivos más personalistas, tales como el recelo de los oficiales de los cuerpos de tropa frente a los de Estado Mayor y a los técnicos, el temor a la igualación por abajo de posibles ventajas corporativas que hoy pueden ser diferentes de uno a otro Ejército, las rivalidades personales subyacentes en cualquier reforma...

Por todos estos motivos debe subrayarse la oportunidad con que fue creado por el General Muñoz Grandes, en 1964, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, conocido por la sigla CESEDEN.

3.3. *Elaboración de2 proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional.*

3.3.1. Estudio previo en el CESEDEN.— En 1965 este organismo recién creado publica unos «Apuntes sobre un proyecto de doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas». Este proyecto, que no era perfecto, pudiendo ser tachado de individualista, fue muy discutido y, en definitiva, aunque sólo tenía el carácter de ensayo sin ninguna pretensión de ser declarado reglamentario, resultó totalmente inoperante.

Durante el curso 1967-68 y en los siguientes se inició el estudio de una Ley de Bases de la Defensa Nacional. Aunque las disposiciones que atañen a la defensa son tarea propia de la función ejecutiva, que puede, por lo tanto, establecerlas por sus disposiciones de rango adecuado, ante la necesidad de aunar las tres fuerzas que hasta entonces marchaban separadamente, se pensó más conveniente establecerlas por ley y por eso se trató de formular una que era exclusivamente de bases que después habrían de verse desarrolladas. Se constituyó una Junta integrada por representantes de los Ministerios militares y el de Asuntos Exteriores, del Alto Estado Mayor, de la Defensa Pasiva, en colaboración con profesores de Universidad y del cuadro del CESEDEN, presidiendo todo el Director de este Centro. Se realizaron trabajos muy interesantes que incluían definiciones de los distintos extremos que afectan a la Defensa Nacional, se hacía al Presidente del Gobierno responsable de la misma, con una Secretaría General para asuntos de Defensa—cuyo titular tendría categoría de Ministro y sería Vicepresidente de la Junta de Defensa Nacional—y un Alto Estado Mayor, más una Junta de Jefes de Estado Mayor..

Todo se atascó al llegar a la cuestión del mando militar o la conducción de operaciones. La mayoría de la Junta lo deseaba único. La Marina lo quería colegiado y se mostró absolutamente irreductible. En vista de ello, el Director del **CESEDEN** propuso al Vicepresidente del Gobierno suspender el estudio en el estado en que se encontraba y conservar lo acordado hasta que las circunstancias fuesen favorables.

3.3.2. Formulación del anteproyecto.—A partir de 1971, con la aquiescencia expresa del Jefe del Estado y el apoyo decidido del Vicepresidente del Gobierno, se reanudan intensamente los trabajos. Al efecto, el Secretario General del Instituto de Estudios Estratégicos del **CESEDEN** resume todo lo que hasta entonces se había determinado. Y a la vista de ello se establece una nueva redacción por el Alto Estado Mayor.

Este primer proyecto es debatido entre el Vicepresidente y el Jefe de tal organismo. La intervención del primero fue muy activa, introdujo en lo propuesto muchas correcciones que, autógrafas, se conservan en los documentos originales y anunció repetidamente en las Cortes la presentación de la Ley. Como resultado de esta discusión se suprimía en lo anteriormente acordado la Secretaría General para asuntos de Defensa, dejando sólo el Alto Estado Mayor como auxiliar del Presidente. La política de defensa sería establecida por el Gobierno, dirigida por el Presidente, con el asesoramiento del Alto Estado Mayor. La política militar sería formulada por la Junta de Defensa Nacional y dirigida por el Presidente, con el concurso de la Junta de Jefes de Estado Mayor. A los Ministros correspondía la gestión, y a los Jefes de Estado Mayor, el mando militar de cada una de las fuerzas. Al Jefe del Alto Estado Mayor concierne la conducción de las operaciones. A la Junta de Jefes de Estado Mayor, por no estar incluida en la enumeración de órganos de la Ley Orgánica del Estado, se le daba entrada como auxiliar para el desempeño de las misiones de coordinación propias del Alto Estado Mayor. Se incluían también normas para la división territorial, estableciendo la posibilidad de eventuales zonas de defensa, en las que se integraban fuerzas de los tres Ejércitos. También se daba entrada a un Servicio Nacional, en el que se incluía el servicio militar. El Vicepresidente rechazó, por considerarla innecesaria, la sugerencia que se le presentó para incluir en el proyecto de Ley algo análogo

a lo que dispone la transitoria primera II de la Ley Orgánica del Estado.

3.3.3. Deliberaciones a nivel ministerial.—A partir del segundo semestre de 1971, se iniciaron unas reuniones que presidía el Vicepresidente y a las que concurrían los Ministros militares y el Jefe del Alto Estado Mayor. Desde el **primer** momento se manifestó el deseo de los Ministros de intervenir, tanto en la gestión como en el empleo de sus Ejércitos respectivos. Sus esfuerzos se encaminaban a restringir las atribuciones del Alto Estado Mayor y así colocaban por encima de él a la Junta de Jefes de Estado Mayor. Los Jefes de Estado Mayor serían la máxima autoridad de mando sobre sus Ejércitos, dependiendo sólo de los Ministros respectivos. Acerca de la conducción de operaciones, los Ministros del Ejército y del Aire se mostraron adversos a cualquier solución que no fuera un General designado en el momento crítico. En mas de un año de sesiones, el acuerdo no se alcanzó. Se introdujo **también** en el anteproyecto una propuesta del Ejército para que en la Justicia Militar se diera alguna posibilidad de recurso y para que el Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar tuviera cierta autoridad, comparable a la de Presidente del Tribunal Supremo, sobre las autoridades jurisdiccionales del ramo de guerra.

En junio de 1973, el Almirante Carrero es designado Presidente del Gobierno. Se establece un cambio en los Ministerios del Ejército, al cual tal vez no fuese ajeno el desarrollo de las discusiones, y de Marina, cuyo titular hacía mucho tiempo expresaba este deseo. El nuevo Presidente decide que la Ley en estudio no será una Ley de Bases, sino una Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Nuevamente se pone en examen todo lo ya visto, pero debe reconocerse que ahora se procede con gran rapidez. Resultaría de lo discutido una menor intervención de los Ministros en los asuntos de empleo, pero en lo que respecta a la personalidad de los Jefes de Estado Mayor la decisión a que se llega es heterogénea y no conduce siempre a que los mismos ostenten el mando militar. La conducción de operaciones resulta colegiada, la decisión corresponde a la Junta de Jefes de Estado Mayor, y la ejecución al Jefe del Alto Estado Mayor. La cláusula referente a la Justicia militar es reformada de tal manera que queda absolutamente sin sustancia, puesto que no dice nada diferente a lo vigente. El Servicio Nacional pasa a considerarse como complementario del Servicio Mili-

tar, indicándose además, por las dificultades que todos intuyen para su adopción, como una previsión y no como una disposición ejecutiva.

Una vez aprobado este proyecto, se pasó, para su examen, a todos los Ministros que integraban el Gobierno. Se producen como consecuencia algunas objeciones, las cuales se dirigen principalmente a la Junta de Jefes de Estado Mayor, por no estar incluida en la Ley Orgánica del Estado y entender que, en cierto modo, produce una degradación de las funciones del Alto Estado Mayor, organismo que sí es institucional. Como consecuencia de estos reparos, se introducen los retoques correspondientes, estableciendo una absoluta independencia entre la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Alto Estado Mayor, y terminado esto, se envía el proyecto por el Gobierno a las Cortes.

3.3.4. El proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en las Cortes.— Poco después de su presentación, es asesinado el Presidente Carrero y se forma un nuevo Gobierno, en el cual permanecen los mismos Ministros de Ejército y Marina, cambiando el del Aire. Como consecuencia de un nuevo estudio, se introducen algunas modificaciones, que suponen pequeñas mermas para el Jefe del Alto Estado Mayor. También, por empeño del nuevo Ministro del Aire, se trata de definir las misiones de los tres Ejércitos, lo que originalmente se hacía de una manera muy general, por entender que ello correspondía a disposiciones de desarrollo de la Ley. Esto origina grandes divergencias, especialmente entre Marina y Aire, y obliga al Jefe del Alto Estado Mayor a una difícil negociación personal, en la que se llega, por fin, a una solución de compromiso. Este proyecto sustituye en las Cortes al anteriormente presentado y finalmente se publica en el «Boletín» de las mismas.

Se sigue el período de presentación de enmiendas, en el que se formulan 52 escritos que incluyen unas 250 a los diversos artículos del proyecto. Muchas de ellas son análogas, algunas incluso idénticas; unas son importantes; otras, de menos sustancia. Pero la intención contraria que siempre rodeó al proyecto presenta este número como exorbitante, cuando, en realidad, podría considerarse como normal y hasta escaso, tratándose de una Ley de tal importancia. Es curioso señalar que muchas de las nuevas propuestas que se aproximaban más bien que al proyecto final a redacciones más primitivas.

Por fin, el día 2 de julio, acaecido el relevo en la Jefatura del Alto Estado Mayor, se reúnen los cinco miembros de la ponencia nombrada. Existía una vaga sensación de que el proyecto sería retirado por el Gobierno, ante lo cual se sugirió la realización de un sondeo para, si tal era la intención final, evitar entrar en discusiones, que se anunciaban enojosas. Pero, no prosperando la propuesta, se pasó al examen de aquellas cuestiones que se creían más controvertidas para establecer sobre ellas una decisión que fuera sometida previamente al Gobierno. La primera de ellas fue la relativa a la Secretaría adjunta a la Presidencia con categoría ministerial; el resultado del examen fueron cuatro votos a favor y uno también favorable a la Secretaría, pero no a que ostentase esa categoría. La segunda cuestión era la que asignaba a los Ministros la gestión, y a los Jefes de Estado Mayor, la cabecera de la cadena militar de mando, siendo ésta aprobada por unanimidad. A continuación se examinó la procedencia de crear la Junta de Jefes de Estado Mayor, que fue la más debatida, aprobándose por tres votos a favor y dos en contra. Por último, la cuestión de la conducción estratégica de las operaciones se prefería unitaria por cuatro de los miembros de la Ponencia, mientras que el otro la asignaba a la Junta de Jefes de Estado Mayor. En la apariencia puede estimarse que había bastante consenso; en la realidad, las diferencias eran muy profundas. Tanto que dieron lugar a una baja en la Ponencia, puesto que uno de sus miembros, por motivos de salud, presentó su dimisión y hubo de ser sustituido. Lo que también es cierto es que los criterios sustentados entonces por la Comisión resultaban encontrados con el proyecto aprobado por el Gobierno. En este momento se producen las vacaciones de verano, que dejan reposar el asunto hasta el siguiente mes de septiembre.

En éste se sigue una nueva serie de sesiones, precedida por una indicación superior para continuar el estudio. En la realidad nos hallábamos frente a cinco criterios diferentes, tantos cuantos eran los miembros de la nueva Ponencia. Ello dio como resultado cerca de tres meses de reuniones buscando para todos los asuntos fórmulas de compromiso, y debe señalarse, en elogio de los ponentes, que el acuerdo final se alcanzó por absoluta unanimidad.

En él son destacables las siguientes diferencias, aparte de las correcciones de estilo y de otras cuestiones de menor entidad. Se puso un énfasis especial para resaltar la responsabilidad del Presidente del Gobierno en las cuestiones de defensa. Se estableció

la Secretaría General para cuestiones de Defensa, sin mención expresa del rango que debía alcanzar. La Junta de Jefes de Estado Mayor se concebía como auxiliar del Presidente, encabezada por el Jefe del Alto Estado Mayor, en calidad de Jefe de Estado Mayor de la Defensa. Los Jefes de Estado Mayor serían la autoridad militar superior de sus Ejércitos respectivos. La conducción estratégica de las operaciones se asignaba al Jefe del Alto Estado Mayor, teniendo como adjuntos a los tres Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos. Se suprimía el detalle de las misiones de los Ejércitos y toda referencia a la Justicia Militar. Se introducía también una considerable mejoría en la redacción de las disposiciones finales, introduciéndose algo comparable a la transitoria primera II de la Ley Orgánica del Estado, a que ya hemos hecho referencia. Lo que se refería al Servicio Nacional se desglosó de esta disposición, por entenderlo más propio de otra más específica, formulándose al respecto una moción en que se recomendaba el asunto al Gobierno.

Poco después de alcanzarse este acuerdo, se conocía la noticia de la retirada del proyecto, oficialmente «para nuevo estudio»). Pero la realidad es que nada parece haberse hecho hasta ahora y puede considerarse dudoso el que algo efectivo llegue a conseguirse en plazo breve, a no ser que cambien profundamente las circunstancias. El dictamen final de la Ponencia no alteraba de manera grave el anteproyecto del Gobierno. Recogía moderadamente la sustancia de las enmiendas más reiteradas, mejoraba incluso algunos aspectos técnicos, pero mantenía las líneas generales de aquél. Y conviene recalcar, una vez más, que todo ello se había acordado por unanimidad de los ponentes. La decisión adoptada de retirar la Ley podría sugerir que no se admitía en el proyecto enmienda alguna. En tal caso debió haberse promulgado por decisión del Jefe del Estado, por Decreto-ley, o incluso por simple Decreto, pero nunca a través de las Cortes, donde era forzoso suponer que alguna modificación habría de producirse. Tal vez el interés en la materia había desaparecido a la vez que el Almirante Carrero. Tal vez, usando la frase de Montero Ríos, «todos matamos a Meco».

3.3.5. Estado actual.—En este aspecto seguimos, pues, constituyendo un caso singular en medio de un mundo en evolución. Las cuestiones de Defensa que se presentan hoy, no por haber sido pronosticadas con anterioridad son menos críticas, y acon-

sejarían proceder con la necesaria precisión y adoptar medidas adecuadas. Debe reconocerse en la situación de **hecho** cierta mejoría respecto a lo que había antes de 1970. Existe una política de Defensa que constituyó la base para redactar un borrador de política militar, el cual, por no haber tenido plena aprobación, no es oficial, pero subyacentemente se le considera para todas las demás cuestiones. Es frecuente también la reunión de la Junta de Defensa Nacional para el examen de acontecimientos. Tácitamente, se reúnen los Jefes de Estado Mayor para preparar o planear decisiones. Pero todo ello depende simplemente de un concurso de voluntades, es algo frágil y contingente.

Nuestra actual organización de la defensa o, por decir mejor nuestra actual falta de organización, no garantiza que esa defensa pueda desempeñarse de un modo efectivo.

4.—Conclusión

Tal vez esta exposición ha resultado cansada por haber incurrido en excesivo detalle. Por ello ruego se me disculpe. Aparte de exponer el cambio profundo que está ocurriendo en este **importantísimo** sector de la Administración del Estado, quería proporcionar a compañeros a quienes respeto y admiro, y con cuya amistad me honro, elementos para juzgar si la tan **debatida** Ley era un amaño del Jefe del Alto Estado Mayor para alzarse con el dominio de las Fuerzas Armadas y casi, casi, del Estado.

He servido durante más de cincuenta años y nunca intrigué, ni pretendí nada que no fuera mi derecho estricto. Incluso **mostré** siempre despeggo hacia los cargos importantes que se me proponían. Me hubiera gustado, empleando al decirlo fórmulas que pueden considerarse rituales, que mi puesto hubiera estado afuera, bajo la noche clara, arma al brazo, y en lo alto, las estrellas»; en definitiva, la verdadera vocación de un soldado, que es lo que yo soy. Hube de hacerlo en buena parte en misiones de docencia y de planeamiento. Me consagré a ellas por disciplina, esa virtud, y cito también un texto canónico, «**que** reviste su verdadero valor cuando el pensamiento aconseja lo contrario de lo que se nos

manda, cuando el corazón pugna por levantarse en íntima rebeldía o cuando la arbitrariedad o el error van unidos a la acción del mando».

Hasta hoy podría aplicarme en mi modestia, con tranquilidad de conciencia, el orgulloso mote que ilustraba el escudo de un venerable linaje señorial: «Sólo tengo lo que he dado».

Perdón por haber hablado de mí.

Muchas gracias a todos por vuestra atención.