



LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS: MODERNIDAD Y TRADICIÓN

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
Excmo. Sr. D. Amador Enseñat y Berea

Y CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO
Excmo. Sr. D. José María Serrano Sanz

Sesión del 27 de febrero de 2024, Madrid

REAL ACADEMIA DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

LA TRANSFORMACIÓN DE
LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS:
MODERNIDAD Y TRADICIÓN



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS: MODERNIDAD Y TRADICIÓN

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. AMADOR ENSEÑAT Y BERA

SESIÓN DEL 27 DE FEBRERO DE 2024

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Plaza de la Villa, 2
28005 Madrid

Realización e impresión: Bravo Lofish Diseño Gráfico, S.L.
ISBN: 978-84-7296-408-2
Depósito legal: M-3724-2024

ÍNDICE

SALUDO	7
SEMBLANZA DE MIS ANTECESORES MILITARES	8
PREÁMBULO	13
PRIMERA PARTE	
LAS FUERZAS ARMADAS EN UN ENTORNO GEOESTRATÉGICO EN CONSTANTE EVOLUCIÓN	15
1. La evolución del entorno geoestratégico	15
El pretendido fin de la Historia	17
El 11-S y sus consecuencias	20
La invasión de Ucrania: vuelta a la Guerra Fría	23
2. La adaptación de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa	25
La Organización de Naciones Unidas	25
La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	29
La Unión Europea Occidental	31
La Organización del Tratado del Atlántico Norte	33
La Unión Europea	39
3. Algunas consecuencias de los conflictos actuales para las fuerzas armadas	45
El entorno operativo	45
La fisonomía, espectro, actores y tipología del conflicto	47
El marco de actuación	51
Los “dividendos de la paz” y sus consecuencias	52
La influencia de la tecnología	53
La preponderancia de la dimensión humana	55

SEGUNDA PARTE	
LAS FUERZAS ARMADAS EN UNA NUEVA SOCIEDAD ESPAÑOLA	57
1. Las Fuerzas Armadas en la Constitución	57
2. La transformación de la sociedad española	60
3. La adhesión a las organizaciones internacionales de seguridad y defensa	63
4. La Política de Seguridad Nacional	65
5. La defensa y lo militar en la opinión pública española	68
6. Los presupuestos de Defensa	71
TERCERA PARTE	
LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS	77
1. El desarrollo constitucional	77
Las Leyes Orgánicas de la Defensa Nacional	77
La reforma de la Jurisdicción Militar	81
2. La definición de una Política de Defensa	84
3. La regulación de la profesión militar	90
La incorporación de la mujer	96
La profesionalización	100
La reforma de la enseñanza militar	104
4. Las Fuerzas Armadas como herramienta de la acción exterior del Estado	109
5. Las Fuerzas Armadas como herramienta de la acción interior del Estado	114
6. La contribución de la defensa al desarrollo de la industria nacional	118
CUARTA PARTE	
LA ACTUALIZACIÓN Y PERVIVENCIA DEL CÓDIGO MORAL DE LAS FUERZAS ARMADAS	123
EPÍLOGO	131
BIBLIOGRAFÍA	133
DISCURSO DE CONTESTACIÓN	139

Señor Presidente
Señoras y Señores Académicos
Señoras y Señores

SALUDO

Todavía me encuentro bajo el impacto emocional que me produjo la noticia de mi elección como académico de número por el Pleno de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, tras la propuesta formulada por los académicos don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, don Marcelino Oreja Aguirre y don José María Serrano Sanz. A los tres les agradezco su valentía al proponerme para ese nombramiento y a don José María Serrano también por haber accedido a contestar mi discurso de recepción. No me cabe duda alguna que para esa elección ha resultado decisivo el apoyo y respaldo de nuestro Presidente, don Benigno Pendás García, quien fue mi profesor de Historia de las Ideas y Formas Políticas en un lejano curso 1985-1986.

Nunca imaginé alcanzar esta distinción, por lo que agradezco a todos los Académicos de número su benevolencia al otorgarme su confianza. Les agradezco también haber mantenido la decisión de que uno de los académicos de número provenga del ámbito de la milicia.

Asumo este nombramiento como un reto al que me debo enfrentar, como un deber que he de cumplir, una responsabilidad que debo aceptar, dentro de la misión de servicio a España y a los españoles que acepté cuando, a la edad de 16 años, realicé el juramento de fidelidad ante la Enseña Nacional en el campamento de Montelarreina (Zamora) como caballero aspirante de la Academia General Militar.

Me propongo desempeñar en la Real Academia la función que siempre he ejercido en mi vida profesional: ser un vínculo entre lo civil y lo militar, capaz de generar un análisis transversal que contribuya a entender la realidad internacional en un momento en el que el flagelo de la guerra y la inseguridad regresan a nuestra vecindad.

SEMBLANZA DE MIS ANTECESORES MILITARES

Soy consciente de que me resultará muy difícil estar a la altura de las egregias figuras militares que portaron la medalla número 13 de nuestra Corporación, como los generales don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez, don Ramón Salas Larrazábal, don Sabino Fernández Campo y don Agustín Muñoz-Grandes Galilea.

El teniente general don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez¹, tras una brillante carrera militar como oficial del Arma de Ingenieros, fue reclamado tras su ascenso a general de brigada por el entonces capitán general don Agustín Muñoz Grandes, vicepresidente del Gobierno y Jefe del Alto Estado Mayor, para su proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas. Como general de división, fue Director de la Escuela Superior del Ejército y posteriormente Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, puesto en el que ascendió a teniente general. Su contacto con el Ejército norteamericano, a lo largo de su carrera, fijó en él la idea de un modelo de Ejército moderno, profesional, alejado de las luchas políticas, y en el que las estructuras conjuntas, comunes a los tres Ejércitos, tenían una relevancia creciente. Nombrado Jefe del Alto Estado Mayor, en julio de 1970, puesto de gran importancia militar y política, su esfuerzo modernizador de las Fuerzas Armadas se vio truncado desgraciada e inesperadamente por su cese en junio de 1974. Proclamado Rey Su Majestad don Juan Carlos I, fue nombrado Embajador en Egipto, en enero de 1976, y tras regresar a España, en junio de 1978, designado consejero de Estado, permaneciendo en dicho puesto poco menos de dos años.

¹ Una magnífica semblanza suya puede encontrarse en el libro: GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA, P: *Preparando la Transición. El General Manuel Díez-Alegría*, editorial Dykinson, Madrid, 2018.

Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y posteriormente de la Real Academia Española, leyó su discurso de recepción en nuestra Corporación, el 5 de marzo de 1968, con el título “Defensa y Sociedad: un enfoque actual del problema externo de los Ejércitos”². Su discurso, además de obtener una gran repercusión entre la clase política y los medios de comunicación de la época, tuvo una gran influencia en la definición de un Ejército subordinado al poder civil, incondicionalmente al servicio del Estado, propugnando el apoliticismo de sus miembros³. El teniente general Díez-Alegría preparó a las Fuerzas Armadas para la transición a la democracia que tendría lugar años después. A juicio de Stanley G. Payne, Díez-Alegría fue en vida del general Franco, “el campeón más destacado para lograr la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas, de mantener su unidad y de evitar cualquier intervención en la vida política”⁴. Entre sus subordinados en el CESEDEN y el Alto Estado Mayor tuvo a don Manuel Gutiérrez Mellado, quien llegaría a ser Vicepresidente primero del Gobierno para asuntos de la Defensa y Ministro de Defensa (1976-1981), alcanzando el empleo de capitán general. “A lo largo de cuatro años de estrecho contacto, llegaron a formar un eficaz y compenetrado binomio, que devino en relaciones de mutua admiración y respeto”, manteniendo Gutiérrez Mellado “hasta el fin de sus días eterna deuda de gratitud”⁵.

El general don Ramón Salas Larrazábal fue un militar escritor, que compaginó la pluma con la espada, alternando una intensa carrera militar operativa con la dedicación al estudio y a la investigación. Dio fe, sin duda alguna, del proverbio del primer Marqués de Santillana cuando afirmaba que “*la sciencia non enbota el fierro de la lança, ni faze floxa la espada en la mano del cavallero*”⁶. Pasó una parte importante de su carrera militar (15 años) como director de la Escuela Militar de Paracaidismo en Alcantarilla (Murcia), siendo destinado posterior-

² DIEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, M. (1968): *Defensa y Sociedad. Un enfoque actual del problema externo de los Ejércitos*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 5 de marzo de 1968.

³ GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA, P., *op. cit.*, pp. 112-124.

⁴ Prólogo de Stanley G Payne en GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA, P., *op. cit.*, p. 22.

⁵ Puell de la Villa, F.: Gutiérrez Mellado. *Un militar del siglo XX (1912-1995)*, Editorial Biblioteca Nueva, 1997, p. 158.

⁶ Íñigo López de Mendoza, Marqués de Santillana. Proverbios.

mente a puestos relacionados con la instrucción y la enseñanza militar. Especialmente relevante fue su participación como secretario de la Comisión Interejércitos que elaboró las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 1978. En 1980, fue promovido al empleo de general de Brigada del Arma de Aviación, Escala de Topas y Servicios, con carácter honorífico.

Fue un excelente historiador militar y un prolífico escritor, dedicado principalmente al estudio de la Guerra Civil. Destacan sus obras “Historia del Ejército Popular de la República” (4 vol,s), “Historia General de la Guerra de España” (en unión de su hermano Jesús, general de división ingeniero aeronáutico) y “La Defensa Nacional”, en colaboración con el académico don Pedro Schwartz. Recibió numerosas distinciones entre las que destaca el Premio “Marqués de Santa Cruz de Marcenado”, instituido por el Ministerio de Defensa⁷. Leyó su discurso de recepción en nuestra Corporación el 31 de mayo de 1988, con el título “Seguridad y Paz”. En él, afirma que versa sobre diversos temas que su predecesor, el general Díez-Alegría, “trató con autoridad y rigor en sus trabajos, de los que me siento continuador como humilde discípulo”⁸.

El teniente general don Sabino Fernández Campo prestó innumerables servicios a España a lo largo de su vida. Oficial del Cuerpo de Intervención del Ejército de Tierra, ocupó al comienzo de su carrera destinos de su Cuerpo, pero pronto se le reconoció su valía personal y profesional y formó parte de la Secretaría Militar de seis Ministros del Ejército. Ascendido a General Interventor del Ejército en 1974, fue designado sucesivamente Subsecretario de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Información y Turismo en los primeros Gobiernos de la Monarquía. En julio de 1977 fue nombrado Secretario General de la Casa de Su Majestad el Rey y, en enero de 1990, Jefe de la misma, ocupando dicho puesto durante tres años. Su Majestad el Rey don Juan Carlos I le había concedido en abril de 1992 el título de Conde de Latores

⁷ Instituido por Orden Ministerial del Ministerio de Defensa 121/2007, de 11 de octubre, con la finalidad de “recompensar al militar que, de modo sobresaliente y cumpliendo eficazmente su servicio, haya cultivado a lo largo de su vida las ciencias o las artes militares, la aplicación militar de las civiles y se haya distinguido en la difusión de la cultura militar o contribuido de forma relevante al engrandecimiento de ella”

⁸ SALAS LARRAZÁBAL, R.: *Seguridad y Paz*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 31 de mayo de 1988, p. 11.

con grandeza de España. En 1980 fue ascendido a Interventor general del Ejército (máximo empleo dentro de su Cuerpo) y en 1993 excepcionalmente a teniente general Interventor con carácter honorífico.

Pronunció su discurso de recepción con la asistencia de Sus Majestades los Reyes, el 28 de junio de 1994, con el título “Una relectura de El Príncipe”. En su disertación, además de realizar unas reflexiones que con gran modestia autoatribuye “a una persona corriente que ha tenido la oportunidad de conocer, desde observatorios privilegiados y durante bastantes años acontecimientos históricos y políticos de distinto signo”, realizó “el ensayo de trasladar a nuestro tiempo sus teorías para comprobar hasta qué punto conservan su valor”⁹. Don Sabino Fernández Campo fue elegido presidente de nuestra Corporación en octubre de 2007, cargo que desafortunadamente sólo pudo ejercer durante dos años, al sorprenderle la muerte en el ejercicio de esas responsabilidades. Sobre él escribió mi recordado don Fernando de Salas López: “su muerte causó un conmovedor impacto social por recordar todos los políticos y ciudadanos que su actuación el 23 de febrero de 1981 contribuyó decididamente a salvar la democracia y la transición política. Sus familiares recibieron multitud de pésames: desde la Familia Real hasta ciudadanos anónimos. Todos afirmaron que fue un gran patriota; ser recordado como hombre de concordia era su mayor deseo”¹⁰.

Pocos militares de nuestro tiempo han gozado de la admiración y prestigio, fruto de sus excepcionales cualidades personales y su entrega a la profesión, como el teniente general don Agustín Muñoz-Grandes Galilea. Gustaba definirse como “un hombre de la Infantería española... que aspiraba a ser un buen soldado de España”¹¹. Lejos de buscar cobijo bajo la poderosa figura su padre, el teniente general Muñoz-Grandes Galilea realizó una excepcional carrera militar plena de entrega al cumplimiento del deber y devoción por el servicio, “siendo voluntario para

⁹ FERNÁNDEZ CAMPO, S.: *Una relectura de El Príncipe*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 28 de junio de 1994, pp. 15-16.

¹⁰ DE SALAS LÓPEZ, F.: Biografía de Sabino Fernández Campo, Conde de Latores, *Diccionario biográfico electrónico*, Real Academia de la Historia. <https://dbe.rah.es/biografias/24030/sabino-fernandez-campo>. (Fecha de acceso: 6 de enero de 2024).

¹¹ MUÑOZ-GRANDES GALILEA, A.: *Sociedad y Milicia. Dos retos a vencer en el siglo XXI. Activación de la conciencia de defensa nacional. Reafirmación de las virtudes militares*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 30 de noviembre de 2010, p. 7.

todo sacrificio, solicitando y deseando siempre el ser empleado en las ocasiones de mayor riesgo y fatiga”¹², constituyendo una sólida referencia profesional y, sobre todo moral, para todos los que vestimos o hemos vestido uniforme. Sirvió a España en la Legión (de la que llegó a ser Coronel Jefe del Tercio Duque Alba), en las Fuerzas Regulares (donde estuvo destinado de Capitán), en Unidades de Helicópteros del Ejército de Tierra (entre ellas, la destacada en el Sahara español durante los acontecimientos que derivaron en la conocida como Marcha Verde), en la Brigada Acorazada (siendo su Jefe de Estado Mayor) y como Ayudante de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I, en difíciles momentos como el intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981. Ya de General, fue jefe de la División de Planes del Estado Mayor Conjunto de la Defensa, Jefe de la Fuerza de Acción Rápida, Jefe de la División Mecanizada y Jefe del Mando Regional Sur en Sevilla. Ya retirado, continuó prestando sus servicios como Presidente de la Real Hermandad de Veteranos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil. En todos los destinos, se distinguió como un militar ejemplar, fiel cumplidor de sus deberes, comprometido con los propósitos del Mando y siempre preocupado por sus subordinados. Responde al modelo establecido en “El hidalgo y el honor” por nuestro ilustre presidente honorario don Alfonso García-Valdecasas, cuando contraponía “la moral del éxito que era villana con la del esfuerzo que era hidalga” y la “moral del hidalgo a la del cortesano”¹³, por más que el teniente general Muñoz-Grandes Galilea, afortunadamente para nuestra Patria, viese su esfuerzo coronado por el éxito.

A nivel personal, tuve la suerte de beneficiarme de una relación relativamente cercana durante los últimos años de su vida, desde la que percibí, no sólo su excepcional categoría humana y profesional sino también una entereza y resistencia fuera de lo común ante su progresivamente debilitada salud. Siempre encontré en él a un extraordinario Jefe y todavía mejor persona que, además de iluminarme con su ejemplo, me distinguió con su aprecio y consejos. Aspiro a ser un sucesor mínimamente digno de su memoria.

Leyó su discurso de recepción en esta Casa el 30 de noviembre de 2010, con el título “Sociedad y Milicia. Dos retos a vencer en el siglo XXI.

¹² Decálogo del Cadete, artículo 7. Norma de la Academia General Militar de Zaragoza (1927)

¹³ GARCÍA-VALDECASAS, A.: *El hidalgo y el honor*. Revista de Occidente. Madrid, 1948. p. 107.

Activación de la conciencia de defensa nacional y reafirmación de las virtudes militares”, desarrollando dos objetivos que los militares consideramos básicos: comprometer a los ciudadanos en la defensa de la Patria, de la que son principales beneficiarios, y promover entre los componentes de las Fuerzas Armadas la práctica de unos valores que son la esencia de nuestra profesión.

PREÁMBULO

Me considero un “generalista”, un “especialista en ideas generales”, una persona con conocimiento no muy profundo en una gran variedad de temas. La gran cantidad y diversidad de destinos que el Mando me ha asignado a lo largo de mi carrera, y reconozco que la voluntad propia, me han llevado a tener esa condición. Soy consciente de que uno se aventura a ser “aprendiz de todo y maestro de nada”. No obstante, esa característica, en alguna circunstancia, puede ser positiva cuando se abordan temas tan amplios y diversos como sobre el que pretendo disertar. El riesgo evidente, que asumo conscientemente, es que la cantidad vaya en demérito de la calidad.

Mi discurso lleva por título “La transformación de las Fuerzas Armadas españolas: modernidad y tradición”. Fui promovido al empleo de teniente de Artillería el 15 de julio de 1983, por lo que he sido testigo, y a veces modesta parte, de ese proceso.

Para ello seguiré la senda de los discursos de mis predecesores de contenido militar; es decir, los de los generales Díez-Alegría, Salas Larrazábal y Muñoz-Grandes. Resaltaré los importantes y vertiginosos cambios acontecidos en el mundo y en España respecto a la seguridad y la defensa y presentaré cómo se adaptaron la legislación, políticas, estrategias, cometidos, organización y actividades de las Fuerzas Armadas españolas a los cambios producidos para incrementar su disponibilidad y capacidad de cumplir las misiones que les encomienda la Constitución, mientras conservaron lo esencial de su código moral, los valores en los que se basa su proceder.

Las opiniones que formule y los juicios que pueda verter los son exclusivamente a título personal sin ser respaldados, en ningún caso,

por el cargo que en estos momentos desempeño. Tampoco pretendo ostentar representación alguna, sea social o institucional. No obstante, mi condición de gallego ejerciente, y de granadino adoptivo, me hacen huir de cualquier exceso, salvo en los ámbitos de la prudencia y la moderación. En el arte de la prudencia me guío por los aforismos de Baltasar Gracián¹⁴. La moderación, la concibo, con nuestro Presidente don Benigno Pendás, como “una forma de entender el mundo”, coincidiendo también con él en que “el justo medio no es un concepto geométrico, sino una guía para la acción”¹⁵.

¹⁴ GRACIÁN, B.: *El arte de la prudencia*, Madrid, editorial Verbum, 2021. Editado originalmente como *Oráculo manual y arte de la prudencia*, Huesca, 1647.

¹⁵ PENDÁS GARCÍA, B.: *La ciudad de las ideas. Grandeza y servidumbre de la moderación política*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2 de diciembre de 2014, pp. 221 y 230.

PRIMERA PARTE

LAS FUERZAS ARMADAS EN UN ENTORNO GEOESTRATÉGICO EN CONSTANTE EVOLUCIÓN

Desde que el general Díez-Alegría leyó su discurso de recepción, en marzo de 1968, la sociedad, internacional ha experimentado enormes cambios que se han producido a una velocidad vertiginosa siguiendo un rumbo casi siempre inesperado. Examinaremos sucintamente esos cambios, analizaremos someramente la adaptación de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa en cuyo marco las fuerzas militares desarrollan sus actividades y resaltaremos su impacto sobre los Ejércitos.

1. La evolución del entorno geoestratégico

Nadie imaginaba en 1968 que los sucesos que tendrían lugar poco más de dos décadas después trastocarían el entorno político-estratégico entonces considerado inamovible. El general Díez-Alegría describía con acierto un sistema bipolar con dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, enfrentadas ideológica, política, estratégica y económicamente. La posibilidad de un enfrentamiento termonuclear (para él “un acto absolutamente irracional”) dominaba los estudios estratégicos donde encontraron cabida los conceptos político y militar de disuasión (“que convertía la guerra nuclear total en improbable”) y los esfuerzos de distensión dirigidos a la coexistencia pacífica tendrían un momento de esplendor, el 1 de agosto de 1975, con la firma del Acta Final de Helsinki, en la que ambos bloques se hicieron concesiones. Los Estados participantes se comprometieron, entre otras cosas, a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, reconocer la inviolabilidad de las fronteras y la integridad territorial de los Estados, a abstenerse a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza y resolver sus controversias por medios pacíficos y a no intervenir en los asuntos internos de los otros Estados¹⁶.

¹⁶ Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa firmada en Helsinki el 1 de agosto de 1975.

Cuando el general Salas Larrazábal leyó su discurso veinte años después (el 31 de mayo de 1988) el mundo seguía enfrentado en dos grandes bloques que ocupaban “los dos más importantes espacios geopolíticos del mundo: el del hemisferio occidental, que tiene como centro de poder a los Estados Unidos de Norteamérica, y de la *Tierra Corazón* que se concentra en torno a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”¹⁷. Pero, meses después, el orden internacional sufría, de forma vertiginosa, trascendentales cambios.

El fracaso de las reformas políticas y económicas del presidente soviético Mihail Gorbachov (la conocida *perestroika*), utilizadas como último recurso para gestionar los daños ocasionados por la derrota en la popularmente denominada Guerra de las Galaxias, precipitaron unos sorprendentes acontecimientos históricos de los que señalaremos únicamente los más relevantes: el 9 de noviembre de 1989, una sucesión de revueltas populares en la República Democrática Alemana provocaron la caída del muro de Berlín que propició que, menos de un año después, las dos Alemanias y las cuatro potencias ocupantes tras la Segunda Guerra Mundial firmasen el “Tratado 2+4”¹⁸, sentando las bases para la reunificación alemana, proclamada el 3 de octubre de 1990; el 1 de julio de 1991, tras el goteo de abandonos de Estados Miembros, se disolvía la Organización del Pacto de Varsovia; y, el 26 de diciembre de 1991, la propia Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dejaba de existir, repartiendo su territorio entre 15 Estados sucesores. En pocos meses, se pasó de un orden internacional “inseguro pero estable” (un mundo basado en un “equilibrio del terror”¹⁹ derivado de la destrucción mutua asegurada) a otro “más seguro pero mucho más inestable”, en la que la probabilidad de los conflictos, ya internacionales ya intestinos, se incrementó en gran medida, si bien la de un enfrentamiento nuclear había

¹⁷ SALAS LARRAZÁBAL, R. (1988), *op. cit.*, p. 98.

¹⁸ Tratado sobre el acuerdo final con respecto a Alemania, firmado en Moscú el 12 de septiembre de 1990 entre la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

¹⁹ Término establecido por Raymond Aron (*Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, París, 1962) y Jean-Baptiste Duroselle (*L'Europe de 1815 à nos jours. Vie politique et relations internationales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964). Para Duroselle “cada una de las dos potencias hostiles posee la capacidad de destrucción casi completa de su adversario, pero no tiene ningún medio para impedir que dicho adversario la destruya a su vez totalmente”, p. 112 (edición española de 1967).

disminuido. No obstante, la confrontación parecía dejar paso a la cooperación como marco de referencia de las relaciones internacionales.

El pretendido fin de la Historia

Tal cascada de acontecimientos llevó el politólogo norteamericano Francis Fukuyama a preguntarse ya en el verano de 1989 si se había alcanzado el “fin de la Historia” y a proclamar ese final dos años después en un libro en el que desarrolló su teoría²⁰. Fukuyama defendía en dicho artículo “que lo que podemos estar presenciando no es sólo el final de la Guerra Fría, o el paso de un período particular de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano”²¹.

James Baker, a la sazón Secretario de Estado norteamericano, declaraba en noviembre de 1990, también de una forma muy optimista: “la Historia nos ha dado otra oportunidad. Con la Guerra Fría ya detrás de nosotros, tenemos la posibilidad de construir ahora el mundo que visionaron los fundadores de las Naciones Unidas. Tenemos la oportunidad de hacer de este Consejo de Seguridad y estas Naciones Unidas un instrumento real para llevar la paz y la justicia a todo el mundo”²².

El fin de la Historia no llevaba consigo per se la desaparición de los conflictos internacionales. Fukuyama argumentó que “el mundo en ese momento estaría dividido entre una parte que fuese histórica y otra parte que fuese post-histórica. El conflicto entre los Estados aún en la Historia, y entre esos Estados y los que están al final de la Historia, todavía sería posible”²³. Al menos en eso, Fukuyama no se equivocó porque poco tiempo después, y tras la invasión, el 2 de agosto de 1990, de un

²⁰ FUKUYAMA, F.: “The End of History?”, *The National Interest*, nº 16, pp. 3-18, 1989. Fukuyama, F.: *The End of History and the Last Man*, The Free Press (1992), publicado en España como *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, Editorial Planeta, Barcelona, 1992.

²¹ FUKUYAMA, F. (1989): “The End of History?”, *The National Interest*, Nº 16 (Summer 1989), pp. 3-18.

²² Discurso de James Baker ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1990 y reproducido en el libro de BAKER, J.A. y DE FRANK, T.: *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace. 1989-1993*, New York, GP Putman´s Sons, 1995, p. 326.

²³ FUKUYAMA, F. (1989), *op. cit.*

Estado histórico a otro (Irak a Kuwait), el 16 de enero de 1991 comenzó la guerra entre el Estado post-histórico por antonomasia (Estados Unidos) e Irak para forzar la liberación del territorio kuwaití. Tampoco se equivocó cuando se reavivó el avispero nacionalista en el centro y este de Europa, que la rivalidad este-oeste mantenía en calma. La implosión de Yugoslavia provocó una serie de enfrentamientos inter-étnicos, todavía no completamente resueltos, forzando la intervención de contingentes militares de la Unión Europea Occidental, Naciones Unidas, OTAN y la Unión Europea. Las luchas inter-étnicas y guerras civiles (muchas motivadas por el apoderamiento de recursos naturales) también asolaron África: Ruanda, Somalia, Liberia y Sierra Leona son algunos ejemplos.

El enfrentamiento ideológico fue reemplazado por la lucha de las civilizaciones para tratar de explicar la génesis de los conflictos. El autor más conocido en defender esa teoría desde 1993 fue Samuel P. Huntington²⁴. Huntington afirmó que “la cultura y las identidades culturales, que en su nivel más amplio son identidades civilizacionales, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la posguerra fría”²⁵. Defendió, al contrario que Fukuyama, que “por primera vez en la historia, la política global es a la vez multipolar y multicivilizacional; la modernización económica y social no está produciendo ni una civilización universal en sentido significativo, ni la occidentalización de las sociedades no occidentales”²⁶. Fukuyama le refutaría posteriormente afirmando que “el conflicto actual no es parte de un choque entre civilizaciones en el sentido de que estemos ante zonas culturales de la misma importancia. Más bien, es sintomático de una acción de retaguardia por parte de quienes se sienten amenazados por la modernización y, por lo tanto, por su componente moral, el respeto a los derechos humanos”²⁷.

²⁴ HUNTINGTON, S. P. (1993): “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, N° 3, Summer 1993, pp. 22-49; HUNTINGTON, S. P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York, 1996, editado en España como *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*, Barcelona, Editorial Paidós Ibérica, 1996.

²⁵ HUNTINGTON, S. P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*, p. 20.

²⁶ *Ibidem*, p. 21.

²⁷ FUKUYAMA, F.: “El choque del Islam con la civilización”, *Project Syndicate*, 22 noviembre 2001, <https://www.project-syndicate.org/commentary/islam-s-clash-with-modernization/spanish>, (Fecha de acceso: 7 de enero de 2023).

El que fuera Consejero de Seguridad Nacional con el presidente norteamericano Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski sostuvo en 1997 que “la última década del siglo XX ha sido testigo de un desplazamiento tectónico en los asuntos mundiales. Por primera vez en la historia, una potencia no euroasiática ha surgido no sólo como el árbitro clave de las relaciones de poder euroasiáticas sino también como la suprema potencia mundial. ... El objetivo último de la política estadounidense debería ser benéfico y visionario: dar forma a una comunidad global verdaderamente cooperativa, de acuerdo con unas orientaciones de largo alcance y con los intereses fundamentales de la humanidad”²⁸.

Con más o menos optimismo, Fukuyama, Baker y Brzezinski reconocieron que nos encontrábamos ante un nuevo orden internacional y los tres se mostraron de acuerdo en que se abría un período que podía ser más fructífero para las relaciones internacionales cooperativas y para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En el ambiente de optimismo idealista neokantiano de los 90, se suscribieron importantes tratados y acuerdos políticos sometidos a regímenes de inspección y verificación de su cumplimiento en todos los ámbitos nuclear, químico y convencional²⁹. Ante tal profusión de buena voluntad, parecían infundadas las dificultades, recelos y desconfianza expresados por el teniente General Díez-Alegría en 1968³⁰ o por nuestra vicepresidenta, doña Araceli Mangas, veinte años después³¹. También

²⁸ BRZEZINSKI, Z.: *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 1997. pp. 11-12.

²⁹ En el ámbito nuclear, deben mencionarse los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas START I (1991) y START II (1993), la firma por la República Popular China del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares TNP (1992) y la adhesión de muchos otros Estados, así como la extensión de su validez con carácter indefinido y sin condiciones (1995). En el químico, vio la luz la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción (1993). En el biológico, continuó en vigor la Convención sobre el Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas, conocida como Convención sobre Armas Biológicas (1971). Y en el convencional, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa FACE (1990), el Tratado de Cielos Abiertos (1992), los Documentos de Viena 1990, 1992 y 1994 y 1999 para las Negociaciones sobre Medidas destinadas a fomentar la Confianza y Seguridad de la OSCE y la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Ottawa, 1997).

³⁰ DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, M. (1968), *op. cit.*, pp. 29-32.

³¹ MANGAS MARTÍN, A. (1988): “Desarme y Control de armamentos”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Díez de Velasco M. (aut.), Tomo I, 8ª edición, pp. 709-730, 1988.

lo que Colin S. Gray denominaba una de las paradojas del control de armamento: “si se necesita en una relación estratégica debido a que los Estados en cuestión podrían ir a la guerra, será impracticable por la mera razón de necesidad; mientras que si el control de armamento resulta ser realizable, será irrelevante”³².

Mientras el optimismo presidió las relaciones internacionales, se mantuvo el espejismo de la posibilidad del desarme. Cuando la euforia provocada por el fin de la Guerra Fría se diluyó, muchos de los acuerdos suscritos fueron suspendidos, dificultados en su aplicación o incluso abandonados³³. Se dice malévolamente que la primera víctima de la guerra es la verdad. Quizás se podría añadir que incluso antes que la verdad, son los acuerdos de desarme y control de armamento. La máxima de “cuando el desarme es necesario, es imposible; cuando es posible, es innecesario” es una trágica realidad.

El 11-S y sus consecuencias

El optimismo de un mundo más seguro, empero inestable, se desvaneció de repente el 11 de septiembre de 2001 con los ataques terroristas mediante aviones comerciales secuestrados contra las Torres Gemelas del World Trade Center en Nueva York y el Pentágono en Washington en los que fallecieron miles de personas.

Estados Unidos se sintió vulnerable ante unas nuevas amenazas que provenían “menos de Ejércitos en masa que de pequeñas y oscuras bandas de terroristas, menos de Estados fuertes que de Estados débiles y fallidos”³⁴. Creyéndose enfrentar a una amenaza existencial para su seguridad, consideró dichos ataques como actos de guerra y declaró la “Guerra Mundial contra el Terror” invocando, por primera vez en la His-

³² GRAY, COLIN S.: *House of Cards: Why Arms Control Must Fail*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1992, p. 17.

³³ Por ejemplo, Estados Unidos se retiró en junio de 2002 del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM) y la Federación Rusa, primero suspendió en 2007 su participación en el Tratado FACE y más tarde lo abandonó definitivamente (2023) y anunció la suspensión del Tratado START III en febrero de 2023.

³⁴ Condoleezza Rice discusses President's National Security Strategy, *Wriston Lecture*, 1 de octubre 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021001-6.html> (Fecha de acceso: 6 de enero de 2024).

toria, el compromiso de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Al día siguiente de los ataques, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la resolución 1368 (2001), condenando inequívocamente los ataques terroristas, considerándolos una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, reconociendo el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la principios de la Carta. Días después, mediante resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre, adoptaba una serie de medidas amparándose en el capítulo VII.

Estados Unidos lanzó inmediatamente la operación *Enduring Freedom* (Libertad Duradera) por diferentes partes del mundo aunque con epicentro en Afganistán, al considerar autores de los atentados al grupo Al-Qaeda, liderado por el saudí Osama bin-Laden, con el apoyo del Gobierno de Afganistán que le permitía utilizar su territorio para ubicar bases y campos de entrenamiento. Condoleezza Rice declaró: “nosotros no elegimos Afganistán, Afganistán nos eligió a nosotros”³⁵. Estados Unidos, con contribución británica, lanzó una operación de bombardeo aéreo y desplegó fuerzas especiales sobre el terreno, facilitando en dos meses el derribo del régimen talibán por la Alianza del Norte. Días después, el 5 de diciembre de 2001, representantes de varios grupos afganos acordaron en Bonn unos arreglos políticos provisionales hasta el restablecimiento de instituciones permanentes en el país. El 20 de diciembre, el Consejo de Seguridad autorizó la constitución de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) para mantener la seguridad de Kabul y sus alrededores (extendida gradualmente a todo el territorio afgano). La constitución de ISAF, conforme al capítulo VII de la Carta, no impidió la continuidad de la operación *Enduring Freedom* de la Coalición liderada por Estados Unidos, conforme a su artículo 51. La intervención de la Comunidad Internacional en Afganistán, liderada por Estados Unidos, derivó en una campaña de contrainsurgencia que excedió de las operaciones meramente militares.

La misión de ISAF se dio por finalizada a finales de 2014 y fue sustituida por una misión no de combate, de menor entidad, para adiestrar,

³⁵ Entrevista a Condoleezza Rice el 12 de julio de 2002, *Front Line* <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/rice.htm> (Fecha de acceso: 24 de agosto de 2023).

asesorar y asistir a las fuerzas de seguridad afganas y sus instituciones. La presencia internacional en Afganistán continuó hasta agosto de 2021. El Gobierno afgano, sin ayuda militar occidental sobre el terreno, fue incapaz de impedir que los talibanes recuperasen el poder en Kabul el 15 de agosto de 2021, mientras que las naciones OTAN emprendían con carácter de urgencia operaciones para evacuar a sus nacionales y afganos colaboradores o que meramente corrían peligro sus vidas por su ideología, creencia o actividad profesional.

Mientras se desarrollaba la operación internacional en Afganistán sucedieron cuatro acontecimientos de particular importancia. En primer lugar, la invasión de Irak por una coalición liderada por Estados Unidos (2003-2011). Con el acuerdo con el gobierno de Irak, permanecen tropas internacionales en su territorio, tanto de la coalición internacional como de la OTAN. El segundo, los atentados del 11 de marzo de 2004 en la estación de ferrocarril de Atocha de Madrid que encararon a la sociedad española con el terrorismo islamista. El tercero, las revoluciones, prendidas por la autoinmolación de un ciudadano tunecino en diciembre de 2010 y que se propagaron por gran parte del mundo árabe, comenzando por Egipto y Yemen. La “Primavera Árabe” no propició las democracias que el presidente Barack Obama había ilusionado en su discurso un año antes en la Universidad de El Cairo³⁶ y llevó la inestabilidad a un mundo en que férreos dictadores conservaban precariamente la estabilidad de sus regímenes a costa de las libertades y derechos de sus ciudadanos, enfrentándose a un fundamentalismo islámico que poco a poco les ganaba terreno entre la población. El vacío de poder creado por el derribo del régimen de Gadafi, facilitado por la intervención internacional con la finalidad de “proteger a los civiles”³⁷, además de crear una guerra civil en Libia, expandió la inestabilidad en los Estados vecinos, particularmente a Malí. Después llegaría el conflicto a Siria, en la que todavía se dirimen rivalidades internas, regionales y mundiales. El cuarto, fue la invasión en febrero de 2014 por parte de la Federación Rusa de la península de Crimea y la segregación apoyada por Rusia de amplias zonas de los oblasts de Donetsk y Lugansk

³⁶ OBAMA, B: *Un nuevo comienzo*. Discurso en la Universidad de El Cairo (4 de junio de 2009). <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REL/article/view/13757/14036> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

³⁷ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1973 (2011), de 17 de marzo.

(conocidos por el Dombás), territorios pertenecientes a Ucrania. Crimea fue anexionada por la Federación Rusa y el Dombás, sustraído de facto a la soberanía ucraniana, permaneció pendiente de la aplicación del Protocolo de Minsk³⁸, que no se llegó a producir.

La invasión de Ucrania: vuelta a la Guerra fría

El presidente Putin no valoró adecuadamente la tibia reacción occidental a la anexión de Crimea y a la segregación del Dombás, ni tampoco la sensación de aparente división y debilidad en el seno de la Alianza Atlántica tras la desordenada retirada de Afganistán, y creyó que era el momento oportuno de atacar a Ucrania. El 24 de febrero de 2022, el Ejército de la Federación Rusa invadió por diferentes direcciones el territorio ucraniano mediante una “operación militar especial”, que presumía obtener el control político de Ucrania en días. Más allá de errores operacionales y tácticos (que revelaron la debilidad inicial de las fuerzas convencionales rusas), la invasión no previó la voluntad de vencer del pueblo ucraniano, la capacidad de liderazgo del presidente Zelenski, la fortaleza defensiva de su Ejército, la falta de apoyo de la población ucraniana de origen ruso (los rusófonos habían dejado de ser rusófilos), la decidida respuesta del mundo occidental en apoyo a Ucrania, ni la necesidad de conseguir aliados antes de la operación³⁹. La solidaridad militar y de inteligencia (despliegues disuasorios en el Este de Europa, transferencia de armamento, equipo y munición y adiestramiento de las fuerzas ucranianas) se acompañó de sanciones políticas, económicas y comerciales a la Federación Rusa. La respuesta rusa ha tenido consecuencias estratégicas, económicas, energéticas y alimentarias. En el momento de elaborar este discurso, no

³⁸ Acuerdo firmado por representantes de Ucrania, la Federación Rusa y las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk (DNR) y Lugansk (LNR) bajo los auspicios de la OSCE el 5 de septiembre de 2014.

³⁹ Para profundizar en el estudio de los errores cometidos por Rusia en la invasión Ucrania, vid. Alonso Blanco, J.: “Errores de Rusia en Ucrania: Las equivocaciones estratégicas (I)”, *Global Strategy Report 29/2022*, (14 de diciembre de 2022) <https://global-strategy.org/errores-de-rusia-en-ucrania-i-las-equivocaciones-estrategicas/>; “Errores de Rusia en Ucrania (II): la toma de decisiones”, *Global Strategy Report 2/2023*, (16 de enero 2023) <https://global-strategy.org/errores-de-rusia-en-ucrania-ii-la-toma-de-decisiones/> y “Errores de Rusia en Ucrania (y III): el planeamiento operacional” *Global Strategy Report 8/2023*, (12 de marzo de 2023). <https://global-strategy.org/errores-de-rusia-en-ucrania-y-iii-el-planeamiento-operacional/> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

parece probable que se puedan producir en breve cambios sustanciales en la situación militar sobre el terreno que propicien una solución política negociada.

Por otra parte, la inestabilidad se está extendiendo a territorio africano (especialmente en el Sahel), donde ha crecido la influencia rusa, incrementada con golpes de Estado en algunos países y alentada por promesas de ayuda militar, financiera y alimentaria. Esa influencia se ha reafirmado por el despliegue de mercenarios de la empresa Wagner en la República Centroafricana y Malí.

El ataque terrorista de Hamas desde la Franja de Gaza del pasado 7 de octubre y la respuesta de Israel levantan el temor ante la posibilidad de una escalada que pudiera derivar en una guerra regional que, además de agravar y extender la catástrofe humanitaria, pondría en jaque la paz, la seguridad y la prosperidad internacional, añadiendo un trágico factor de incertidumbre en el futuro cercano.

El académico don Emilio Lamo de Espinosa considera, en un trabajo reciente⁴⁰, que lo más preocupante de la guerra de Ucrania “es que se ha roto el tabú que envolvía la guerra nuclear, de la que no se hablaba desde 1991... alterando radicalmente la lógica de la disuasión nuclear que hasta ahora se basaba en la Destrucción Mutua Asegurada”. Para el académico, la lógica se ha invertido, ha dejado de ser defensiva para ser ofensiva, cuando “Putin amenaza con escalar a la guerra nuclear para que se le permita desarrollar una brutal guerra convencional”. Con todo, Emilio Lamo de Espinosa considera que “la invasión de Ucrania preludia un periodo de turbulencias en el escenario internacional presidido y marcado por la trampa de Tucídides: la tensión entre una potencia emergente (China) y otra declinante (USA), tensión que articula, no solo la política exterior de esos dos gigantes, sino el orden internacional todo”⁴¹.

⁴⁰ Lamo de Espinosa, E.: “Tiempos de inflexión histórica. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental”, *Panorama Estratégico 2023*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, enero 2023, pp. 53-84.

⁴¹ *Ibidem*, p. 54.

2. La adaptación de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa

Las organizaciones internacionales con responsabilidades en el campo de la seguridad y defensa tuvieron que adaptarse a la vertiginosa e intensa evolución del escenario geoestratégico. La Organización de las Naciones Unidas y la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (Organización desde diciembre de 1994) vieron afectado su *modus operandi*. La Unión Europea Occidental y la Organización del Tratado del Atlántico Norte percibieron que ya no respondían a las circunstancias por las que habían sido creadas. La Unión Europea, por su parte, fraguó progresivamente su voluntad de desempeñar un papel en ese ámbito.

La Organización de Naciones Unidas

El fin del enfrentamiento entre bloques propició que las Naciones Unidas desempeñasen un papel más activo en la respuesta a los conflictos internacionales. Durante la Guerra Fría, su Consejo de Seguridad no pudo ejercer su “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” por el poder de veto de sus miembros permanentes. Las Naciones Unidas consideraron que era una oportunidad que no debía desaprovecharse y, en junio de 1992, su Secretario General Boutros Boutros-Ghali presentó, a instancias del Consejo, el Informe *Un Programa de Paz*⁴². Boutros-Ghali pretendió aumentar la eficacia de Naciones Unidas ampliando el espectro de actuación de la Organización a todas las fases del conflicto, desde la detección de las situaciones que pudieran ocasionar conflictos hasta tratar de poner fin a las causas más hondas de los mismos. Pretendió incrementar las medidas de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz (sin obviar los espinosos temas del uso de la fuerza y la imposición de la paz), mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos.

El mayor nivel ambición y los nuevos conflictos surgidos transformaron la envergadura y al carácter de las actividades de las Naciones

⁴² BOUTROS-GHALI, B.: *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

Unidas que obligaron a Boutros-Ghali, menos de tres años después, a complementar su *Programa de Paz* mediante un *Suplemento*⁴³. De 11.495 militares y 155 policías civiles desplegados en enero de 1992 se había pasado a 73.393 y 2.130, respectivamente, en diciembre de 1994. Al contrario de lo que sucedía en las décadas anteriores, la mayoría de los conflictos eran intraestatales, con situaciones mucho más peligrosas y complicadas de gestionar. Se había generalizado el uso de las fuerzas de la ONU para proteger operaciones humanitarias; había cambiado la naturaleza de sus operaciones sobre el terreno (ya no eran exclusivamente militares, sino que tenían que resolver una amplia gama de cuestiones civiles); y, se había visto la necesidad de resolver los problemas socioeconómicos, culturales y humanitarios subyacentes para alcanzar una paz duradera. El *Suplemento* señaló varios factores del éxito de las operaciones de paz (y también de complicaciones o fracaso cuando no se dan): un mandato claro y viable; la cooperación de las Partes en la ejecución del Mandato; un apoyo constante del Consejo de Seguridad; la buena disposición de los Estados Miembros para aportar personal; unos mecanismos eficaces de mando de la las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno; y, apoyo logístico y financiero suficiente.

La frustración ocasionada por el fracaso de las misiones en Bosnia-Herzegovina, Ruanda y Somalia, que ocasionó a la Organización una importante pérdida de reputación, condujo a las Naciones Unidas a un proceso de reflexión que culminó en agosto de 2000 con el *Informe Brahimi*⁴⁴, solicitado por el nuevo Secretario General Kofi Annan. Dicho Informe, reconociendo la enorme complejidad de las misiones llevadas a cabo en la última década, resaltó, entre otras muchas cuestiones, la necesidad de una estrategia de apoyo a la acción preventiva y la consolidación de la paz, una doctrina sólida y mandatos realistas para el mantenimiento de la paz, así como la adaptación de las operaciones a la era de la información.

El cada vez más complejo mundo de las operaciones de paz requirió una nueva reflexión que llegó, en julio de 2009, de la mano de un

⁴³ BOUTROS-GHALI, B.: *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, Nueva York, 1995.

⁴⁴ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, Nueva York, 21 agosto de 2002.

non paper denominado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for Peacekeeping*⁴⁵. El documento insistió en la necesidad de mandatos claros, creíbles y alcanzables, resaltó la necesidad de asociación con los países vecinos y actores regionales y la credibilidad y legitimidad de la apropiación local. Fue el comienzo del enfoque integral de Naciones Unidas a las operaciones de paz y el inicio de las misiones multidimensionales e integradas, como las que se establecen en Mali (MINUSMA), en 2013, y en la República Centroafricana (MINUSCA), en 2014. Estas operaciones pueden integrar, además del militar y policía civil, componentes político, asuntos civiles, Estado de derecho, derechos humanos, reconstrucción, información pública, cuestiones de género, etc. para llevar a cabo coordinadamente cometidos muy diversos, además del tradicional del mantenimiento de la paz y la seguridad.

El Secretario General Ban Ki-moon encargó un nuevo Informe⁴⁶ a un Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, presidido por el antiguo presidente de Timor Oriental José Ramos-Horta, que lo presentó en junio de 2015. El Informe reconoció que persistían apreciables dificultades crónicas. Para ello propuso cuatro “reorientaciones esenciales”: la política debía impulsar el diseño y la ejecución de las operaciones de paz (“la paz duradera no es resultado de intervenciones militares y técnicas, sino de soluciones políticas”); un uso más flexible de toda la gama de operaciones de paz en atención a la evolución de las necesidades sobre el terreno (invertir en el análisis, estrategia y planificación de las misiones); una alianza mundial y regional más sólida en materia de paz y seguridad para dar respuesta a crisis complejas; y que la Secretaría de Naciones Unidas había de centrarse más en las actividades sobre el terreno y el personal de las operaciones de paz y relacionarse más con las personas a las que deben ayudar.

La situación creada por la invasión rusa de Ucrania amenaza a Naciones Unidas con volver a los tiempos de la Guerra Fría, mediante el bloqueo en el Consejo de Seguridad o la disminución de fondos para el

⁴⁵ *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, United Nations, New York, July 2009.

⁴⁶ Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: *Aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas*, Naciones Unidas, Nueva York, 17 junio 2015.

mantenimiento de la paz. Además de la irrelevancia de la Organización en el conflicto, se está produciendo un innegable y descorazonador retraimiento de las operaciones de paz de Naciones Unidas, materializado en la disminución de las actividades y contingentes desplegados en las operaciones en curso e incluso la clausura o debilitamiento de sus misiones más emblemáticas, las multidimensionales e integradas, en las que la Organización trataba de implantar su nuevo enfoque. La Misión en Mali (MINUSMA) ha sido cancelada a solicitud de las autoridades malienses y la Misión en la República Centroafricana (MINUSCA) no es suficiente para preservar la seguridad en el país. No es casual que Rusia haya puesto sus ojos en estos dos países, que acogen a contingentes de mercenarios del grupo Wagner. Hace apenas unas semanas, el Consejo de Seguridad ha decidido iniciar “una retirada gradual, responsable y sostenible” de su Misión en la República Democrática del Congo (MONUSCO)⁴⁷. Por otra parte, el bloqueo del Consejo de Seguridad tras los ataques terroristas de Hamas y la respuesta israelí presagia una enorme dificultad de la Organización para desempeñar a corto y medio plazo un papel relevante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

A lo largo de las tres últimas décadas, las Naciones Unidas han hecho un esfuerzo ímprobo para prestar el mejor servicio a la paz y la seguridad internacionales. Existe una gran diferencia entre las operaciones de mantenimiento de la paz anteriores al fin de la Guerra Fría y las misiones multidimensionales e integradas. Las nuevas misiones son de gran legitimidad y podrían ser gran utilidad pero, en mi opinión, excesivamente complejas por su elevado nivel de ambición y los condicionantes de la propia Organización. Señalaré algunas de esas causas: (1) para su lanzamiento y renovación requieren resoluciones del Consejo de Seguridad, que muchas veces no aportan un Mandato claro, creíble y alcanzable, al ser casi siempre productos de consenso de posiciones diferentes, cuando no encontradas, de los miembros permanentes; (2) se realizan en zonas de conflicto en los que otras Organizaciones no quieren o no son autorizadas por las Partes a intervenir; (3) requieren casi siempre el consentimiento de los Estados donde se lleva a cabo la operación; (4) relaciones complejas con los funcionarios

⁴⁷ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 2717 (2023), de 19 de diciembre.

de Naciones Unidas, tanto con la Sede como sobre el terreno; (5) dificultad de integrar la acción militar con gran diversidad de esfuerzos políticos y civiles; (6) una excesiva multinacionalidad (en UNIFIL, Líbano, a fecha de 19 de diciembre de 2023, 10.135 efectivos, procedentes de 47 Naciones)⁴⁸ con un gran número de contingentes nacionales con diferentes culturas, lenguas, doctrinas y tácticas militares, medios materiales, etc., difíciles de cohesionar lo que complica el planeamiento, el mando y control y el apoyo logístico; (7) dificultad para interactuar con las autoridades y población locales en la zona de actuación; (8) reglas de enfrentamiento para el uso legítimo de la fuerza complejas y restrictivas.

Así, no es de extrañar lo que el teniente General Díez Alegría recogía del general de división sueco Carl Van Horn⁴⁹ en su discurso de recepción: que “el servicio militar para la paz es en algunos aspectos más difícil que para la guerra”. Si bien he de añadir que el sentimiento reconfortante de ayudar a preservar la paz y a proteger a civiles inocentes compensa, con mucho, esas complicaciones y los sinsabores que, en ocasiones, se puedan producir.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación Europa

Ya nos hemos referido a la contribución de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) a la coexistencia pacífica durante la Guerra Fría aplicando un concepto de seguridad cooperativa⁵⁰. La todavía Conferencia se tuvo que adaptar a los nuevos tiempos y lo hizo rápidamente con la firma, el 21 de noviembre de 1990, de la Carta de París para una nueva Europa⁵¹. Los Estados participantes reconocieron que la era de la confrontación y la división de Europa habían terminado

⁴⁸ <https://unifil.unmissions.org/unifil-troop-contributing-countries> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

⁴⁹ DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, M. (1968), *op. cit.*, pp. 35-37.

⁵⁰ La CSCE/OSCE construyó el concepto de “seguridad cooperativa”, seguridad a través de la cooperación, basado en la indisolubilidad e interdependencia de la seguridad de los Estados miembros, que se comprometen a no incrementar su seguridad a expensas de las de otros y a abordar mediante la cooperación todos los asuntos de seguridad militar, económicos, sociales, medioambientales, culturales y humanitarios (*vid.* Enseñat y Berea, A., “El Concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional”, *Los nuevos Paradigmas de la Seguridad*, CIT-pax Toledo, diciembre 2009).

⁵¹ *Carta de París para una Nueva Europa*, Reunión de la Conferencia sobre para la Seguridad y Cooperación en Europa, París 19-21 de noviembre de 1990.

y que sus relaciones se basarían en el respeto y la cooperación. Al mismo tiempo decidieron desarrollar nuevas estructuras para la CSCE que permitiesen una nueva calidad de diálogo político y cooperación para consolidar el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, fortalecer la paz y promover la unidad en Europa.

El proceso de institucionalización culminaría en la Cumbre de Budapest⁵², de diciembre de 1994, en la que la Conferencia pasó a ser y denominarse Organización (OSCE). En dicha Cumbre, los Estados participantes pretendieron que la CSCE fuese su primordial instrumento de alerta temprana, prevención de conflictos y gestión de crisis en la región, utilizando entre otros medios, las operaciones de mantenimiento de la paz (que ya habían encontrado acomodo en el documento Helsinki 1992)⁵³ y las misiones de la CSCE. No obstante, sin desmerecer su importancia, especialmente en el ámbito de la seguridad cooperativa, la OSCE no desempeñó sobre el terreno el papel primordial de gestión de las crisis de la seguridad europea que las cumbres de Helsinki y Budapest pretendieron.

El Documento de Estambul 1999, aunque repetía que la OSCE podría “decidir, caso por caso y mediante consenso, asumir cometidos en apoyo de la paz, e incluso una función de liderazgo, cuando los Estados participantes estimasen que es la organización idónea y más eficaz para la tarea propuesta”⁵⁴, puso el énfasis en otras medidas de la dimensión político-militar como la Plataforma para la Seguridad Cooperativa y los acuerdos de control de armamento y medidas de fomento de la confianza y la seguridad. La declaración de Astana de diciembre de 2010⁵⁵ no aportó novedades relevantes.

La OSCE realizó operaciones sobre el terreno, principalmente de naturaleza política, siendo las militares de escasa entidad con pequeños contingentes de inspectores o verificadores ante crisis y conflictos

⁵² Documento de Budapest 1994, *Hacia una auténtica Asociación en una Nueva Era*, Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE (Budapest, 5-6 diciembre 1994).

⁵³ Documento Helsinki 1992 de la CSCE, *El desafío del cambio*, Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE (Helsinki, 9-10 de julio de 1992).

⁵⁴ Documento de Estambul 1999, *Carta sobre la Seguridad Europea*, para. 46.

⁵⁵ Declaración conmemorativa de Astana: *Hacia una Comunidad de Seguridad*, 3 de diciembre de 2010.

en el centro y este de Europa. Las operaciones de envergadura fueron asumidas por otras Organizaciones. La anexión ilegal de Crimea de 2014 y la autoproclamada independencia de las repúblicas populares de Donetsk y Lugansk conllevaron una nueva oportunidad para demostrar la utilidad de la OSCE, disipada tras la invasión de Ucrania de 2022.

Sin vislumbrarlo todavía, la OSCE podría desempeñar, a la finalización del conflicto ruso-ucraniano, un papel en la verificación sobre el terreno del acuerdo que se pudiese alcanzar para su resolución y, a nivel político, en tratar de recrear el ambiente de coexistencia pacífica y seguridad cooperativa en Europa que, en gran medida, la Conferencia contribuyó a crear en la década de los 90.

La Unión Europea Occidental

La Unión Europea Occidental (UEO) fue despertada, tras un largo sueño, el 27 de octubre de 1984 en Roma, con ocasión del 30 aniversario del Tratado de Bruselas modificado, que contenía en su artículo V un compromiso de defensa colectiva⁵⁶. La finalidad de su “reanimación” fue poder contribuir al proceso de construcción europea con una dimensión de seguridad y defensa y con una identidad defensiva europea a la Alianza Atlántica, reiterada justo tres años después en la Plataforma de la Haya⁵⁷. Su voluntad para convertirse en componente defensivo de la Unión Europea y un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica se formalizó en la Declaración sobre la UEO aneja al Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992). La Identidad Europea de Seguridad y Defensa de la OTAN se concretó en junio de 1996, cuando la OTAN y la UEO acordaron las modalidades de utilización de medios y capacidades de la OTAN en operaciones lideradas por la UEO (conocidos por Acuerdos de Berlín)⁵⁸.

Con todo, la UEO cumplió una tercera e importante misión: servir de instrumento a la Unión Europea y a la OTAN para participar en la ges-

⁵⁶ *Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva*, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, modificado y completado por el Protocolo firmado en París el 23 de octubre de 1954.

⁵⁷ *Plataforma sobre los intereses de seguridad europeos*, aprobada en La Haya el 27 de octubre de 1987.

⁵⁸ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Final Communiqué* (Berlín, 3 June 1996).

ción de crisis en el continente europeo, en un tiempo en el que la Unión Europea carecía de dimensión defensiva y la OTAN albergaba dudas sobre la posibilidad de realizar operaciones no relacionadas con la defensa colectiva (artículo 5 del Tratado de Washington)⁵⁹ y fuera de su área de aplicación (definida en el artículo 6). La solución vio la luz en la reunión ministerial de la UEO celebrada en Petersberg (castillo cercano a Bonn) el 19 de junio de 1992. En dicha reunión, la UEO abrió la posibilidad de llevar a cabo misiones diferentes a las relacionadas con la defensa colectiva (artículo V del Tratado de Bruselas modificado). Estos cometidos, que pasarían a la historia como “misiones Petersberg”, comprendían “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz”⁶⁰. También, en esa misma reunión, la UEO se ofreció a apoyar, caso por caso y con sus propios procedimientos, la implementación efectiva de medidas de prevención de conflictos y gestión de crisis, incluidas actividades de mantenimiento de la paz de la CSCE o del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La UEO se adelantaba así a la OTAN en su ofrecimiento para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis fuera del territorio de sus Estados Parte.

A medida que se desarrollaba la Política Europea de la Seguridad y Defensa de la Unión Europea, decrecía el interés sobre la UEO. Pronto llegaría el comienzo de su final. Incorporadas las misiones Petersberg a la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) acordó transferir de la UEO a la UE la responsabilidad de la toma de decisiones y la capacidad de actuación en misiones Petersberg⁶¹. La UEO no fue disuelta entonces porque su artículo V proporcionaba el único compromiso de defensa colectiva a nivel europeo. La inclusión por el Tratado de Lisboa de la cláusula de asistencia mutua⁶² hizo innecesaria su existencia, procediéndose a su disolución formal el 30 de junio de 2011.

⁵⁹ *Tratado del Atlántico Norte*, firmado en Washington el 4 de abril de 1949.

⁶⁰ *Petersberg Declaration, Western European Union Council of Ministers* (Bonn, 19 June 1992), para. II.4.

⁶¹ *Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa* (Colonia, 4 de junio de 1999).

⁶² *Tratado de la Unión Europea*, artículo 42.7

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

La Alianza Atlántica no escatimó esfuerzos para adaptarse de la forma más eficiente posible a medida que el entorno estratégico mudaba vertiginosamente. En 31 años, sus Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron cuatro Conceptos Estratégicos (1991, 1999, 2010 y 2022) y a ellos hemos de sumar documentos de gran importancia política aprobados en las numerosas cumbres.

La OTAN reaccionó muy rápido políticamente al fin de la Guerra Fría⁶³. Incluso, antes de la caída del Muro de Berlín, pero previendo ya los cambios que se iban a producir en el este de Europa, la OTAN se comprometió, en la cumbre con ocasión de su 40º Aniversario (mayo 1999), a “intensificar de nuevo sus esfuerzos para superar la división de Europa y explorar todas las posibles vías de cooperación y diálogo”⁶⁴. Derribado el muro, la cumbre de Londres, de julio de 1990, aprobó la “Declaración sobre una Alianza del Atlántico Norte Renovada”, en la que afirmó que se debía trabajar “no sólo para la defensa común, sino también para construir nuevas asociaciones con todas las Naciones de Europa”⁶⁵. El 8 de noviembre de 1991, reunificada Alemania, disuelto el Pacto de Varsovia y a menos de dos meses de la implosión de la Unión Soviética, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Roma y emitieron la Declaración sobre Paz y Cooperación⁶⁶ y aprobaron un nuevo Concepto Estratégico. En la Declaración de Roma, las naciones OTAN invitaron a nueve países del centro y este de Europa (incluida la Unión Soviética) a establecer el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN/NACC), que tendría su reunión constitutiva el 20 de diciembre, la víspera de la disolución de la Unión Soviética. El Concepto Estratégico⁶⁷ señaló que, aunque la dimensión mili-

⁶³Un estudio muy completo puede encontrarse en Caracuel Raya, M.A., *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, 2ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid 2004.

⁶⁴*Declaration of the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council (Brussels, 29-30 May 1989)*, para. 4.

⁶⁵*Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance* (“The London declaration”), 6 July 1990, para. 4.

⁶⁶*Declaration on Peace and Cooperation*, issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council (“The Rome Declaration”), Rome, 8 November 1991.

⁶⁷*The Alliance’s New Strategic Concept (1991)*, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome (7 November 1991).

tar de la Alianza seguía siendo un factor esencial, debía servir a un concepto más amplio de seguridad: diálogo, cooperación, defensa colectiva y gestión de crisis y prevención de conflictos.

La OTAN emprendió una serie de importantes iniciativas en el ámbito del diálogo y la cooperación: en enero de 1994, la Asociación para la Paz, invitándose a formar parte a todos los Estados del CCAN/NACC y de la CSCE a una cooperación bilateral e individualizada; en mayo de 1997, el CCAN/NACC fue sustituido por el Consejo de Asociación Euroatlántico y se firmó el Acta Fundacional OTAN-Rusia sobre las Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad; tres meses después, se firmó la Carta de Asociación Específica OTAN-Ucrania; y, en mayo de 2002, se constituyó el Consejo OTAN-Rusia. La política de asociación se simultaneó con una política de puertas abiertas de ampliación de la OTAN hacia el Este conforme al artículo 10 del Tratado de Washington. En marzo de 1999, ingresarían la República Checa, Hungría y Polonia. Se estableció un Plan de Acción para la Adhesión para asesorar, asistir y apoyar individualmente a las naciones que quisiesen adherirse a la Alianza que facilitó las siguientes oleadas de la ampliación en 2004 y 2009. En el campo del diálogo, en diciembre 1994 se lanzó el Diálogo Mediterráneo con países del norte de África (que desafortunadamente no ha tenido mucha relevancia) y en junio de 2004 la Iniciativa de Cooperación de Estambul con países de Oriente Medio.

La OTAN se adentró más tímidamente en la gestión de crisis. Nada extraño en una Organización cuyo Tratado Fundacional tiene su razón de ser en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectivo. Dos cuestiones suscitaban las controversias jurídicas y políticas: primera, si la OTAN podría llevar a cabo otras operaciones militares que las derivadas del compromiso de defensa colectiva contenido en su artículo 5 (que se conocerían como operaciones no-artículo 5) y, segunda, si la OTAN podría actuar fuera de la zona geográfica definida en su artículo 6 (operaciones “fuera de área”). La respuesta fue positiva a ambas cuestiones. Así, el 4 de junio de 1992, el Consejo del Atlántico Norte manifestó en Oslo que sus Naciones estaban preparadas para apoyar, caso por caso y de acuerdo con sus propios procedimientos, las actividades de mantenimiento de la paz bajo la responsa-

bilidad de la CSCE⁶⁸. El ofrecimiento a Naciones Unidas, sujeto a las mismas condiciones, para las operaciones bajo la autoridad de su Consejo de Seguridad tuvo que esperar seis meses más⁶⁹. Con toda seguridad la guerra que se estaba librando en Bosnia-Herzegovina tuvo mucho que ver.

Aunque ya supervisaba con anterioridad por su cuenta los embargos naval y aéreo a la Antigua Yugoslavia decretados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, obtenido el respaldo político, la OTAN se puso a la labor y concentró sus esfuerzos en la situación en los Balcanes. Así, llevó a cabo operaciones navales en el Adriático entre noviembre de 1992 y octubre de 1996, y aéreas entre junio de 1993 y diciembre de 1995. Firmados los Acuerdos de Paz de Dayton el 21 de noviembre de 1995, la OTAN relevó, un mes más tarde, a la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) con una Fuerza de Implementación (IFOR) para verificar dichos acuerdos, siendo sustituida un año más por una Fuerza de Estabilización (SFOR) que, a su vez, fue reemplazada, el 2 de diciembre de 2004, por una Fuerza de la Unión Europea (EUFOR) para llevar la a cabo la operación *Althea*, que todavía continúa.

Al extenderse la inestabilidad a los países vecinos, la OTAN tuvo que llevar a cabo otras operaciones, principalmente relacionadas con el conflicto en Kosovo. Entre ellas, sólo mencionaré la aérea *Allied Force*, de bombardeo sobre Serbia y Montenegro, sin autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (abriendo un debate legitimidad *versus* legalidad) y el despliegue, el 12 de junio de 1999, de una fuerza terrestre (KFOR, *Kosovo Force*) respondiendo al mandato del Consejo de Seguridad, fuerza que continua cumpliendo su misión en ese territorio casi 25 años después.

Traigo a colación estas operaciones en los Balcanes en las que los oficiales de mi generación nos hemos forjado, para poner de relieve el compromiso de las naciones de la Alianza Atlántica, entre ellas España, con el mantenimiento de la paz y seguridad en Europa y el esfuerzo llevado a cabo por sus fuerzas armadas que participaron en estas misiones

⁶⁸ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Oslo Final Communiqué* (4 June 1992), para. 11.

⁶⁹ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Brussels Final Communiqué* (17 December 1992), para. 4.

cumpliendo cometidos para los que no estaban inicialmente adiestradas, en unos escenarios complicados, y obteniendo muchas lecciones que fueron de gran utilidad poco después en países más lejanos y extraños para nosotros y entornos no menos complicados.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington, que motivaron la invocación por primera y única vez en la Historia del artículo 5 del Tratado de Washington, sorprendieron a Estados Unidos y cogieron a contramano a la OTAN. La Alianza Atlántica volvía a tener un enemigo: el terrorismo. El Concepto Estratégico entonces vigente⁷⁰, aprobado en la Cumbre de Washington de abril de 1999, prácticamente no mencionaba el terrorismo y además no había consenso entre las naciones OTAN sobre cómo las fuerzas armadas podían actuar contra él.

Hubo que esperar a la Cumbre OTAN de noviembre de 2006 para aprobar una Guía Política Global⁷¹ que consideró que “el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva serán probablemente las amenazas principales de la Alianza en los siguientes 10 o 15 años”, siendo “el caso más peligroso los terroristas armados con armas de destrucción masiva”. Además, se dieron instrucciones para anticiparse a la amenaza terrorista e incrementar las capacidades para disuadir, defender y proteger contra el terrorismo a las poblaciones, el territorio, las infraestructuras críticas y la gestión de consecuencias. El Concepto Estratégico, aprobado en Lisboa en noviembre de 2010⁷², en plena operación en Afganistán, consideró al terrorismo una amenaza directa a la seguridad de los países OTAN y a la estabilidad y prosperidad internacional, especialmente si los grupos terroristas adquirían capacidades nucleares, biológicas, químicas o radiológicas y ordenó fortalecer la capacidad de detección y defensa contra el terrorismo y el desarrollo de capacidades militares apropiadas, incluyendo la ayuda al adiestramiento de fuerzas locales para combatir el terrorismo por ellos mismos.

⁷⁰ *The Alliance's Strategic Concept (1999)*, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC (24 May 1999).

⁷¹ *Comprehensive Political Guidance*, endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006.

⁷² *Active Engagement, Modern Defence*. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Lisbon 19 November 2010.

No obstante, la OTAN contribuyó a la presencia militar en Afganistán, asumiendo el liderazgo de ISAF entre agosto de 2003 y diciembre de 2014. Las Unidades de ISAF se vieron inmersas en una complicada misión de contrainsurgencia contra unos adversarios heterogéneos y muy fuertes en determinadas zonas del país y con santuarios en el territorio de Estados vecinos. Más allá de las operaciones de seguridad, la OTAN se implicó sucesivamente en el adiestramiento y asesoramiento de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas. La ISAF fue reemplazada, a comienzos de 2015, por una Misión de adiestramiento que duró hasta el fin de la presencia internacional en Afganistán.

Muchas lecciones deben ser extraídas del, para la mayoría, fracaso que constituyó la presencia de 20 años en Afganistán, aunque el Secretario General de la OTAN Jens Stoltenberg lo intentase maquillar con optimismo, afirmando que “nuestra misión era proteger a Estados Unidos, no a Afganistán, y lo hemos conseguido”⁷³. En mi opinión, las causas son complejas y afectan a todos los ámbitos, casi todas de naturaleza política y estratégica. Sin ánimo de ser exhaustivo: la complejidad de un Afganistán indómito, belicoso y heterogéneo; el establecimiento de una estructura estatal tan ambiciosa como inadaptada a la idiosincrasia afgana; el fracaso en el logro de una economía sostenible, exenta de corrupción; el endiablado marco regional que el profesor don Pere Vilanova califica de cubo de Rubik sin solución⁷⁴; la ausencia de un verdadero enfoque integral (*comprehensive approach*) por parte de la Comunidad Internacional; la insuficiencia en la aplicación de la sensibilidad transcultural (*cultural awareness*); la no identificación de un estado final deseado claro, alcanzable y creíble; la inconsistencia, cuando no incoherencia, de la estrategia empleada (entre otras cosas, se adoptó una estrategia de contrainsurgencia con los plazos de tiempo de una estrategia contraterrorista); la entrega del dominio del tiempo al talibán; y, el deficiente diseño de unas Fuerzas de Seguridad Nacional afganas y la autocomplacencia en la valoración de su capacidad operativa.

⁷³ Entrevista a Jens Stoltenberg, El País, 25 agosto 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-08-25/jens-stoltenberg-nuestra-mision-era-protger-a-estados-unidos-no-a-afganistan-y-lo-hemos-conseguido.html> (Fecha de acceso: 7 enero de 2024).

⁷⁴ VILANOVA, P.: *Afganistán. Auge, caída y resurgimiento del régimen talibán*. Los libros de la catarata, Madrid, 2021, pp.110-117.

La OTAN aprobó el actual Concepto Estratégico⁷⁵ en la Cumbre de Madrid (29 de junio de 2022), cuando ya se había retirado de Afganistán y se había iniciado la guerra en Ucrania. Así, además de calificar al terrorismo como la amenaza asimétrica más directa a la seguridad de nuestros ciudadanos y a la paz y la prosperidad internacionales, el documento pudo considerar que, tras su brutal e ilegal invasión de Ucrania que ha destruido la paz y alterado gravemente nuestro entorno de seguridad, la Federación Rusa volvía a ser la amenaza más importante y directa para la seguridad de los Aliados y para la paz y la seguridad en el área euroatlántica. Por ello, aunque se mantienen las tres tareas fundamentales de la Alianza (disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis y seguridad cooperativa), se “destaca la necesidad de reforzar de manera significativa la disuasión y la defensa como columna vertebral de nuestro compromiso de defensa mutua expresado en el artículo 5”.

El Concepto Estratégico también dedica unos párrafos a la República Popular China, afirmando que sus “aspiraciones declaradas y políticas coercitivas desafían nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores”, nuestra disposición “a interactuar de forma constructiva, incluso a desarrollar una mayor transparencia mutua” pero, al mismo tiempo, “trabajar, como Aliados para abordar los desafíos sistémicos que China plantea a la seguridad euroatlántica”. De África y Oriente Medio simplemente destaca que los conflictos, su fragilidad y su inestabilidad afectan directamente a nuestra seguridad y a la de nuestros socios.

La OTAN se ha adaptado ágilmente a los cambios en el entorno estratégico, pasando de ser una organización regional basada principalmente en la disuasión y la defensa a constituirse en una organización de seguridad en un ámbito geográfico mucho más amplio, con intereses globales. Ampliando sus tareas fundamentales desde la disuasión y defensa a la prevención y gestión de crisis y a la seguridad cooperativa, ha sabido utilizar ponderadamente las tres en diferentes etapas. Entre 1990 y 2001, al no identificar amenaza en Europa, primó la asociación y la preparación de la adhesión (como medio de extender la estabilidad) y se implicó en la gestión de crisis en el continente europeo.

⁷⁵ *NATO 2022 Strategic Concept*, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.

Entre 2001 y 2021, aunque se invocase el artículo 5 tras el 11-S para combatir el terrorismo, el esfuerzo principal de la OTAN lo llevó la misión en Afganistán, una operación de estabilización enmarcada en el capítulo VII de la carta de Naciones Unidas. Desde la invasión rusa de Ucrania, la disuasión y la defensa, que ha estado siempre presente en el corazón de la estrategia OTAN, vuelven a constituir la prioridad fundamental de la Alianza para garantizar la defensa de los Aliados frente a una amenaza directa claramente identificada

Por poner un pero, debo señalar que la emergencia y gravedad de la amenaza rusa, puesta de manifiesto especialmente tras la invasión de Ucrania, puede haber llevado a la OTAN, que declara en su Concepto Estratégico que “su propósito principal es garantizar una defensa colectiva con un enfoque de 360º”, a prestar menos atención al continente africano, a pesar de la cada vez más evidente influencia, cuando no presencia, rusa en el Sahel y la posibilidad de controlar el flujo de amenazas y riesgos contra nuestra seguridad.

La OTAN presenta unas características propias que le han permitido la rápida adaptación que hemos descrito. De ellas destacaremos: el liderazgo ejercido por Estados Unidos; la flexibilidad en la toma de decisiones políticas (el Consejo Atlántico tiene, en principio, la misma autoridad con independencia del nivel a que se reúna); la fortaleza de su Sede en la que, bajo control civil, se integran los aspectos políticos y militares; la sólida y cohesionada Estructura de Mando constituida por Cuarteles Generales Permanentes y una Estructura de Fuerza comprometida y previsible; la comunidad de doctrina estratégica, operacional y táctica; y, la interoperabilidad de sus Unidades, acostumbradas a actuar juntos en operaciones y ejercicios.

Unión Europea

La Unión Europea, potencia civil por antonomasia y dada su carencia inicial de dimensión defensiva, permaneció relativamente ausente de estos esfuerzos para mantener la paz y la seguridad en el continente europeo que se llevaron a cabo desde el fin de la Guerra Fría. La Unión Europea parecía tomar como dirigidos a ella, y no a Estados Unidos, los consejos impartidos por Joseph Nye y se convierte en el paladín del “poder blando”, término acuñado por ese pensador norteamericano en

1990 y desarrollado posteriormente en 2004⁷⁶. El poder blando “es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a ojos de los demás, nuestro poder blando se realza”⁷⁷.

Tardó un poco más en darse cuenta de que, además de ejercer el poder blando, tendría que estar en condiciones de utilizar el poder duro (medios militares y económicos para imponer su voluntad) en una combinación adecuada en lo que Nye denomina “poder inteligente” (*smart power*): “el poder inteligente no es ni duro ni blando. Es ambos”⁷⁸. Explicado de otra forma: que la diplomacia es más eficaz cuando está respaldada por la posibilidad del uso de la coerción.

Ya hemos dicho que el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999) decidió transferir la toma de decisiones y la capacidad de actuación de las misiones Petersberg de la UEO a la UE. Seis meses después, el Consejo Europeo de Helsinki iniciaba un proceso de desarrollo de capacidades civiles y militares para permitir a la UE proporcionar una respuesta autónoma ante situaciones de crisis, entre ellas los *Battle Groups* (Grupos de Combate de unos 1.500 efectivos).

El 17 de marzo de 2003 se firmaron los Acuerdos “Berlin plus” que trasladaron a la Unión Europea los acuerdos de Berlin de junio 1996 que habían posibilitado utilizar los medios y capacidades de la OTAN por parte de la UEO. La entrada en vigor de dichos acuerdos permitió a la Unión Europea lanzar su primera operación militar, la operación Concordia, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Inmediatamente después, a propuesta de Francia, la Unión Europa desplegó la operación Artemis en la República Democrática del Congo, entre marzo y septiembre de 2003, sin necesidad de recurrir a dichos acuerdos. Quedaba claro que la Unión Europea quería gozar de cierta autonomía estra-

⁷⁶ NYE, J. JR: *Bound to Lead, The changing nature of American power*; New York, Basic Books (1990); NYE, J. JR: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs (2004).

⁷⁷ NYE, J. JR (2004), *op. cit.*, p. x.

⁷⁸ *Ibidem*, p. xiii.

tégica en la aplicación de su instrumento militar. No obstante, la Unión Europea necesitó recurrir a dichos Acuerdos para relevar en diciembre de 2004 a la Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia Herzegovina.

La Unión Europea carecía de una Estrategia en la que enmarcar el empleo de todos los instrumentos (no sólo militares) que la UE tenía a su disposición. Esa necesidad fue satisfecha con la Estrategia Europea de Seguridad⁷⁹, dirigida por don Javier Solana, y presentada al Consejo en diciembre de 2003. Pero era necesario hacer algo más si de verdad la Unión Europea quería ir más allá. El impulso definitivo vino de la mano del Tratado de Lisboa (firmado en diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009). El Tratado configura cinco elementos que determinan la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: (1) la ampliación de las misiones “Petersberg” para añadir el desarme, la prevención de conflictos, el asesoramiento y asistencia, en cuestiones militares, la estabilización post-conflicto, que pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo (art. 43.1 del Tratado de la Unión Europea, TUE); (2) la inclusión de una novedosa cláusula de asistencia mutua por la que los Estados miembros se comprometen a prestar ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance en el caso de que uno de sus Estados sea objeto de una agresión armada en su territorio (art. 42.7 del TUE); (3) la incorporación de una cláusula de solidaridad ante ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano (art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea); (4) la incorporación de la Agencia Europea de Defensa, creada en 2004, bajo la autoridad del Consejo (art,s 42.3 y 45 del TUE); y (5) el establecimiento de una Cooperación Estructurada Permanente para aquellos países que cumplieren criterios más elevados de capacidades militares y que hubiesen suscrito compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes (art,s 42.6 y 46 del TUE, ampliados en un Protocolo adicional).

En junio de 2016, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea Federica Mogherini presentó la Estrategia global para la política

⁷⁹ *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Consejo de la Unión Europea, Bruselas, diciembre de 2003.

exterior y de seguridad de la UE⁸⁰ en la que abogó por una Unión más creíble, más integrada y con mayor capacidad de repuesta. Declaró su ambición por una autonomía estratégica para fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de nuestras fronteras, con capacidad de actuación autónoma o contribuyendo a acciones en cooperación con la OTAN.

Seis meses después, en Bratislava, el Consejo aprobó un Plan de Aplicación en materia de Seguridad y Defensa y la Comisión presentó un Plan de Acción Europeo de Defensa que, entre otras cosas estableció un Fondo de Defensa Europeo, y se impulsó la cooperación con la OTAN, que desde entonces avanza principalmente en aspectos prácticos. En junio de 2017, se implantó una capacidad militar de planificación y ejecución para misiones militares no ejecutivas y se puso en marcha la cooperación estructurada permanente. En marzo de 2021, se estableció un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un instrumento extra-presupuestario destinado a reforzar la capacidad de la Unión de prevenir conflictos, consolidar la paz y reforzar la seguridad internacional y que ha sido útil para canalizar la ayuda militar a Ucrania.

El 21 de marzo de 2022, pocos días después del inicio de la invasión rusa de Ucrania, don Josep Borrell, vicepresidente de la Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, presentó al Consejo Europeo la “Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa”⁸¹. Este documento, además de proporcionar una evaluación de nuestro entorno estratégico, pretendió aportar mayor coherencia y unidad de propósito a las acciones ya emprendidas en el ámbito de la seguridad y defensa, estableció nuevas acciones y medios y fijó objetivos y etapas claras para medir su avance. Para mejorar la actuación de la UE, el documento persigue, entre otras cosas, reforzar sus misiones y operaciones civiles y militares, generar una capacidad de decisión más rápida y flexible y crear una Capacidad de Despliegue Rápido de hasta 5.000 efectivos en entornos inciertos para distintos tipos de crisis.

⁸⁰ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (junio 2016)

⁸¹ *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 21 de marzo de 2022.

A pesar de notables avances políticos y operativos, los logros prácticos de la Unión Europea en el desarrollo de las capacidades de defensa y en la gestión de crisis están todavía por debajo de la ambición expresada en sus Tratados, declaraciones, iniciativas y documentos estratégicos. Las causas son, entre otras, las diferentes sensibilidades dentro de la Unión Europea (atlantistas, partidarios de la primacía de la OTAN; europeístas, partidarios de una mayor autonomía estratégica europea), la ausencia de un Estado líder en la UE en el campo de la defensa; la falta de suficiente voluntad política de los Estados miembros para asignar suficientes recursos y asumir responsabilidades y consecuencias de una defensa europea; y su proceso de toma de decisiones, mucho más complejo que el de la OTAN. La UE en su conjunto presenta el segundo mayor gasto militar del mundo, pero las duplicidades y la falta de interoperabilidad limitan su eficiencia.

Las relaciones de cooperación en igualdad de condiciones de la UE con la OTAN son complejas, dada la diferente naturaleza de ambas organizaciones, y están lastradas, políticamente, por la rivalidad existente entre algunos Estados, lo que dificulta los acuerdos políticos. A efectos prácticos, la dificultad proviene de la enorme diferencia entre las estructuras organizativas, medios y capacidades militares de ambas organizaciones.

Más allá de repetir los principios de complementariedad, sinergia y autonomía de decisión de ambas organizaciones, la Unión Europea no ha encontrado el deseable acomodo en su relación con la OTAN, que en realidad lo es entre la Unión Europea y Estados Unidos. Una cuestión importante es que Europa quiere compartir el liderazgo pero no los costes y Estados Unidos quiere compartir los costes pero no el liderazgo. Pero muchos analistas creen que las divergencias son más de fondo, derivadas de no compartir ya la misma cultura estratégica debido a la creciente diferencia entre sus respectivos poderes, lo que les ha llevado a afrontar la realidad internacional desde ópticas cada vez menos iguales. Robert Kagan caracterizó a Estados Unidos como Marte y a Europa como Venus para mostrar esa divergencia, afirmando, ya en 2003, que “las razones de esa sima transatlántica son profundas, llevan años gestándose y es muy probable que perduren... Hace tiempo que Estados Unidos y Europa han tomado caminos dife-

rentes”⁸². No obstante, Robert Kagan terminaba expresando un cierto optimismo basado en la comunidad de valores y aspiraciones para la humanidad, creyendo que “un poco de entendimiento mutuo podría ayudar a recorrer juntos todavía un largo camino”⁸³. La invasión rusa de Ucrania ha servido de acicate para ese entendimiento entre ambos lados del Atlántico, si bien las diferentes percepciones ante la situación en Gaza también han mostrado que ese optimismo tiene sus límites.

Expertos en defensa han propuesto diferentes distribuciones de papeles entre ambas organizaciones: tipo de operaciones (OTAN, defensa colectiva y las que puedan exigir acciones de combate; UE, mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria), área geográfica (OTAN, Europa; UE, África), momento de intervención (OTAN, al inicio; UE, para rotaciones posteriores o para la consolidación de la paz) o tipos de capacidades (OTAN, militares; UE, principalmente civiles). Pero dichos repartos no pueden ser fácilmente asumidos si se quiere mantener el principio de autonomía estratégica: “de actuar con otros, siempre que se pueda; actuar solos siempre que se necesite”.

Los próximos años serán decisivos. La Unión Europea debe esforzarse en implantar cuanto antes las decisiones de la Brújula Estratégica. No es suficiente con desarrollar capacidades militares, es necesario una visión común y voluntad política de los Estados miembros. Mientras tanto, el papel no muy relevante de la UE en el conflicto de Ucrania y el retraimiento de las misiones de adiestramiento en el continente africano no invitan a un excesivo optimismo. Como suele decir el Alto Representante don Josep Borrell “hay que hacer más y más rápido”. Si no lo hacemos así, nos recuerda nuestra vicepresidenta doña Araceli Mangas, “la historia y sus rápidos cambios nos vuelven a sorprender; cuando la Unión quiere cambiar, al hacerlo tan lentamente, el contexto cambia y los pulveriza”⁸⁴.

⁸² KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Ed. Taurus, Madrid, 2003, p. 10.

⁸³ *Ibidem*, p. 156.

⁸⁴ MANGAS MARTÍN A.: Discurso en su Investidura como Doctora Honoris Causa por la Universidad Antonio de Nebrija, Universidad Nebrija, Madrid, 2023, p. 57.

3. Algunas consecuencias de los conflictos actuales para las fuerzas armadas

Los conflictos que se han librado desde el fin de la Guerra Fría son bien distintos de los que los generales Díez-Alegría y Salas Larrazábal pudieron imaginar. Díez-Alegría describió excelentemente las guerras generales (“aquellas contiendas cuyos motivos afectasen gravemente a los intereses decisivos de las superpotencias mundiales, llevándolas a enfrentarse directamente”) y las guerras localizadas (“aquellas que se desarrollan entre potencias de rango inferior, o incluso entre éstas y alguno de los grandes, cuando los intereses de éstos no resultan afectados de modo vital”). El general Díez-Alegría utilizaba como sinónimos “guerra” y “conflicto” mientras que el general Salas Larrazábal hacía una clara distinción entre la paz y la guerra, desarrollando brillantemente cada uno de esos conceptos en su discurso. Desde el Fin de la Guerra Fría, “guerra” y “conflicto” ya no son sinónimos, y no sólo por las consideraciones jurídicas del término, sino porque la diferencia entre “guerra” y “paz” no es tan nítida. Nuestras Fuerzas Armadas han de enfrentarse a esas situaciones tan ambiguas y responder a unos cambios estratégicos que han operado a una velocidad nunca vista en la Historia.

Resaltaremos algunos de estos cambios: el entorno operativo, la fisonomía y espectro del conflicto, el marco de actuación, los efectos de los “dividendos de la paz”, el impacto de la tecnología y la pervivencia de la importancia del factor humano. Siempre se puede argumentar que ninguna de estas características es nueva y que cada una de ellas se ha dado a lo largo de la Historia. Sin embargo, lo que no es nuevo es que todas ellas estén presentes de alguna manera en la generalidad de los conflictos.

El entorno operativo

Pensadores y publicaciones doctrinales califican al entorno operativo actual de VUCA (acrónimo inglés de Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo), valoración no exclusiva del campo estratégico-militar. Nuestro Estado Mayor de la Defensa define acertadamente ese entorno. Volátil, por “la aparición cada vez más frecuente de sucesos sorpresivos y de gran impacto (que) dificulta la identificación de tendencias y patrones”.

La incertidumbre que hace que “la anticipación necesaria en el planeamiento y ejecución de las operaciones constituye un reto no exento de riesgos”. La “complejidad del entorno viene dada por el número de factores que intervienen y la relación entre ellos”... por lo que “la aplicación de posibles soluciones a los problemas no será única ni unidireccional, sino permanentemente integrada en las operaciones multidominio”. Por último, “la difícil identificación de las cadenas causa-efecto y de la autoría del agresor (especialmente en los ámbitos ciberespacial y cognitivo) proporciona grandes dosis de ambigüedad”, lo que “dificultará la respuesta ante actores que buscarán explotar esa debilidad”⁸⁵.

Los riesgos y amenazas a los que debemos hacer frente están descritos, de forma coincidente al menos en su enumeración, en numerosos documentos. Citaremos únicamente a la Brújula Estratégica de la Unión Europea⁸⁶ que se basa en un análisis exhaustivo de las amenazas (de naturaleza clasificada) que se revisará como mínimo cada tres años. Considera que “la volatilidad, complejidad y fragmentación del panorama general de seguridad es mayor que nunca debido a la existencia de amenazas multidimensionales y a que las dinámicas de inestabilidad locales y regionales están cada vez más entremezcladas con amenazas no convencionales y transnacionales y con rivalidades entre potencias geopolíticas”. El documento incluye entre esos riesgos y amenazas, además de la inestabilidad y conflictos de los que la UE está rodeada, otras amenazas transnacionales a escala mundial como el terrorismo y el extremismo violento, la proliferación de armas de destrucción masiva, agentes no estatales llevando a cabo estrategias híbridas, ciberataques, campañas de desinformación e injerencias recurriendo a la coacción económica y a la instrumentalización de los flujos migratorios irregulares, formas abusivas de aplicación del Derecho utilizando tecnologías emergentes y disruptivas, amenazas contra la libre utilización del ciberespacio y el espacio ultraterrestre, la seguridad marítima y aérea, el cambio climático, la degradación del medio ambiente y las catástrofes naturales (fuentes de inestabilidad y de conflicto) y las crisis sanitarias

⁸⁵ *Entorno Operativo 2035 (Primera Revisión)*, Centro Conjunto de Desarrollos de Conceptos, Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2002, pp. 18-20.

⁸⁶ *Brújula Estratégica, op. cit.*, pp. 8-12.

mundiales. Las fuerzas armadas pueden ser utilizadas, en mayor o menor medida, frente a todos estos riesgos y amenazas, lo que tiene repercusiones sobre su entidad, organización, capacidades y adiestramiento.

La fisonomía, espectro, actores y tipología del conflicto

Para la Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres de 2021⁸⁷, el espectro del conflicto es aquel que relaciona el grado de confrontación entre actores con intereses antagónicos, con el tipo de capacidades que la fuerza militar emplea en las operaciones y con las actividades que realiza. Comprende, de menor a mayor confrontación, los estados de “paz” (ausencia de confrontación, aunque puede haber competición), “crisis” (alteración real o potencial de la normalidad, que obliga a tomar medidas para su resolución) y “conflicto armado” (confrontación entre dos colectividades organizadas, no necesariamente reconocidas por el derecho internacional, en la que se utilizan medios de combate para imponer una voluntad sobre la otra). Este modelo incluye los conceptos de “zona gris” (entre la paz y el umbral del conflicto armado en la que la confrontación es difusa), “umbral del conflicto armado” y “guerra” (que requiere una declaración oficial de hostilidades a la luz del derecho internacional). Dos cuestiones debemos tener en cuenta: que “el grado de confrontación no evoluciona de forma progresiva necesariamente” y que “las capacidades militares pueden ser empleadas en todo el espectro del conflicto en proporción al grado de confrontación existente”.

Dos consideraciones merecen ser hechas: una, evidente, que el concepto de conflicto es mucho más amplio que el de guerra y que existen una multitud de situaciones entre la paz y la guerra en la que las fuerzas militares han de intervenir; la otra, que el amplísimo margen entre paz y la guerra nuclear y la obvia influencia de la política, favorece la reaparición del concepto clausewitziano de la guerra (llamémosle conflicto) de la “continuación de la política por otros medios” que la guerra nuclear total parecía desterrar.

⁸⁷ *Publicación Doctrinal de Empleo de las Fuerzas Terrestres* (Ed. 2) PD1-001, Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra aprobada el 6 de septiembre de 2021.

Referente al espectro de la gestión de crisis y, en concreto de las operaciones de paz, debemos volver al *Programa de Paz* de Boutros-Ghali de 1992 que establece la anticipación y prevención de conflictos (prever, prevenir o atajar el conflicto en las primeras etapas), establecimiento de la paz (incluyendo la posibilidad de imposición de paz), mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz post-conflicto. Las fuerzas militares participan en todas ellas, en ocasiones ejerciendo el esfuerzo principal; en otras, con un papel más secundario, en beneficio de actividades en otro ámbito.

Los conflictos se suelen dividir en simétricos o asimétricos, según sus actores adopten estrategias similares o diferentes en alguno de sus aspectos. Para la Doctrina Terrestre⁸⁸, las estrategias pueden ser convencionales (los actores utilizan armamento convencional contra objetivos militares y se recurre a tácticas, técnicas y procedimientos regulados), no convencionales (cuando un actor emplea armamento no convencional o recurre a tácticas, técnicas y procedimientos no regulados sin negar su participación en el conflicto) o híbridas (combinación de acciones consideradas convencionales con otras consideradas como irregulares). Las estrategias híbridas pueden ser aplicadas en todo el espectro del conflicto, si bien suelen ejecutarse en mayor medida en la zona gris, evitando sobrepasar el umbral del conflicto armado. La Estrategia de Seguridad Nacional española de 2021⁸⁹ considera que las estrategias híbridas, “mediante acciones coordinadas y multidimensionales, tratan de explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones con un objetivo de desestabilización o coerción política social o económica” y “se caracterizan por la dificultad de atribuir su autoría y por emplear medios que pueden incluir, además de acciones convencionales, otras como campañas de desinformación, ciberataques, espionaje, subversión social, sabotaje, coacción económica o el uso asimétrico de medios militares”.

Otra de las características de los conflictos de hoy es la gran cantidad de actores que intervienen en ellos. La Doctrina para el Empleo

⁸⁸PD1-001 (Ed. 2) *Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 2-5 y 2-6.

⁸⁹*Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, Un proyecto compartido, Presidencia del Gobierno, p. 26.

de las Fuerzas Armadas⁹⁰ los clasifica en tres categorías: los “Estados”, los “actores no-estatales” (entre los que incluye las organizaciones terroristas, las guerrillas o milicias y el crimen organizado) y “los adversarios por delegación” o *proxies* (actores no estatales o Estados débiles empleados de forma encubierta por un tercer estado con la finalidad de alcanzar sus propios objetivos), si bien reconoce que la realidad no siempre se ajusta a esta diferenciación.

Todas las clasificaciones pecan de simplicidad cuando se enfrentan a la realidad. Por ejemplo, en Afganistán, lo que se conocía genéricamente por “insurgencia” (a veces reduciéndola a los talibán) en realidad estaba constituida por una insurgencia político-religiosa y un conjunto heterogéneo de grupos que no perseguían objetivos políticos directos: mesnadas de señores de la guerra, narcotraficantes, contrabandistas y delincuentes organizados e individuos que tenían a la insurgencia como medio de vida, reparación de agravios o manifestación del odio al extranjero invasor. La insurgencia, propiamente dicha, con motivaciones políticas y religiosas, tampoco era homogénea y estaba dividida en tres grupos principales, que raramente se coordinaban entre sí. Sólo tenían, que no era poco, un objetivo común: la expulsión de las tropas internacionales del suelo afgano, a las que consideraban fuerzas de ocupación⁹¹.

La población civil desempeña un papel fundamental en los conflictos modernos. En la actualidad, más que nunca, se actúa entre la gente, por la gente y para la gente. La opinión pública propia y la del adversario, en particular su voluntad de continuar el conflicto y de asumir sus consecuencias, suelen ser los centros de gravedad estratégicos y de ahí que los contendientes actúen sobre ellas o contra ellas con todo tipo de acciones físicas y cognitivas. En las operaciones de contrainsurgencia y de gestión de crisis hay que ganar “los corazones y las mentes” de la población constituyéndose en la clave del éxito de la misión, tarea especialmente ardua y sensible cuando entre esa población hay combatientes y no combatientes sometidos a su influencia o coacción. Para llegar más a esas poblaciones y respetar sus valores, tradiciones y

⁹⁰PDC-01(A), *Doctrina para el Empleo de las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa (2018), pp. 87-88.

⁹¹ENSEÑAT Y BERE, A.: “Afganistán: el momento de la verdad”, *Panorama Estratégico 2010-2011*, pp. 143-188, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2011, p. 166

modos de vida, los Ejércitos han trabajado en el concepto “conciencia o sensibilidad transcultural” (*cross-cultural awareness*)⁹². La sensibilidad transcultural es también de utilidad en el seno de una fuerza multinacional como las de Naciones Unidas, en las que se integran un gran número de contingentes nacionales de diferentes etnias, culturas y religiones.

Se “actúa entre la gente” dado el carácter cada vez más urbano de los conflictos por la concentración de la población en las ciudades y la importancia operacional y táctica, cuando no estratégica, de esos núcleos urbanos. La población civil es a menudo víctima de los conflictos armados (refugiados, desplazados o personas que ven cómo se destruyen sus hogares y su forma de vida) y también puede ser utilizada como arma en un conflicto, instrumentalizando, por ejemplo, los flujos migratorios masivos e irregulares. No es de extrañar, por tanto, que la “protección de civiles” se haya consolidado como uno de los cometidos inherentes a las Misiones de Naciones Unidas.

En muchos conflictos armados, las mujeres son utilizadas como objetos de violencia sexual siendo, junto a la infancia, las víctimas más vulnerables que requieren una especial protección. Pero, por otra parte, la contribución de las mujeres en las actividades en pro de la paz y la seguridad es de gran valor. Su papel es especialmente valioso en las sociedades en las que las mujeres locales son inaccesibles para los hombres, si bien son elementos clave para la transformación de la sociedad a largo plazo y, por tanto, para lograr una consolidación sólida y efectiva de la paz. Las Naciones Unidas, especialmente desde el 31 de octubre de 2000 con la aprobación de la resolución 1325 de su Consejo de Seguridad, sobre “Mujeres, Paz y Seguridad”, complementada por resoluciones posteriores⁹³, lleva a cabo un importante esfuerzo para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas, tratar de acabar con la violencia sexual e incrementar la participación femenina en la prevención,

⁹² El Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra ha realizado, en colaboración con la Universidad de Granada, numerosos estudios sobre “conciencia transcultural”, publicados en la Biblioteca Conde de Tendilla de la Editorial Universidad de Granada. Entre ellos, PÉREZ VILLALOBOS, C. y TRUJILLO MENDOZA, H. (eds.): *La conciencia intercultural (cross-cultural awareness) en la resolución de crisis y conflictos* (2012); TRUJILLO MENDOZA, H. (coord.) et al.: *La dimensión psicosocial, política y jurídica de la consciencia transcultural: el caso de Afganistán* (2013).

⁹³ La resolución 1325 (2000), de 31 de octubre de 2000, fue complementada por las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015).

gestión y solución de conflictos armados y procesos de paz. Los Ejércitos de nuestro entorno, ocupando España una posición relevante, han incorporado la perspectiva de género en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares⁹⁴.

El marco de actuación

Los Ejércitos y la Armada no actúan en solitario. Su marco normal de actuación es en “operaciones conjuntas” en las que dos o los tres Ejércitos actúan bajo una única estructura de mando y una misma doctrina militar en el cumplimiento de una misión común. Cuando las fuerzas participantes son de varias naciones bajo un mando único, hablamos de “acción combinada”, requiriéndose, además del dominio de idiomas, interoperabilidad de doctrina y materiales, especialmente de sistemas de información y telecomunicaciones⁹⁵.

Además, el componente militar tampoco actúa de forma independiente. Actúa integrado con componentes diplomáticos, militares, policiales, económicos, sociales, informativos, de ayuda al desarrollo en el marco de una estrategia común en la que se integran todas las líneas de operaciones con la finalidad de obtener un estado final deseado de naturaleza esencialmente política. Se conoce por “acción integrada”. Se trata de aplicar una fórmula magistral en la que, con la debida ponderación, se integren todos esos factores para garantizar el éxito de la misión. Esa fórmula ha de variar tanto en el tiempo como en el espacio. En el tiempo, porque en una operación de paz, por ejemplo, es habitual que el componente militar ejerza el esfuerzo principal de la Misión hasta lograr la paz que haya que mantener. Posteriormente, las actividades de desarrollo político, social y económico asumirán progresivamente el protagonismo, mientras que las fuerzas militares y policiales asegurarán el entorno de seguridad apropiado para que los otros esfuerzos fruc-

⁹⁴ El Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra ha realizado, en colaboración con la Universidad de Granada, diferentes estudios sobre “perspectiva de género en operaciones”, publicados en la Biblioteca Conde de Tendilla de la Editorial Universidad de Granada. ROBLES, M. (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de Género en operaciones* (2012); ROBLES, M. y GARCÍA, F. (COORDS.): *Enfoque integral de la asesoría de género en operaciones* (2013); RUIZ ARÉVALO, J. M. (COORD.): *La perspectiva de género en la gestión de crisis. Asesoría de género en operaciones* (2020).

⁹⁵ PD1-001 (Ed. 2) *Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 2-18 y 2-19.

tifiquen. También ha de variar en el espacio porque las actividades no progresan de forma homogénea y simultánea en todas las áreas geográficas.

Por otra parte, las fuerzas armadas no sólo han de estar en condiciones de actuar de forma integrada en los tres ámbitos o dominios tradicionales de naturaleza física, con son el terrestre, el marítimo y el aeroespacial, sino también en los “no físicos”, como son el ciberespacio y el cognitivo (“para proteger la comprensión propia, saber influir sobre la del adversario y tener aptitud para conseguir efectos positivos sobre las audiencias autorizadas”)⁹⁶.

Los “dividendos de la paz” y sus consecuencias

El fin de la Guerra Fría se percibió como una oportunidad para reducir los gastos militares que el enfrentamiento con el Pacto de Varsovia había obligado a realizar y así recoger lo que se conocieron por “dividendos de la paz”. Las tres consecuencias más importantes fueron la drástica disminución de los presupuestos destinados a la Defensa, la disminución de la entidad de las fuerzas armadas y la reducción de la industria militar motivada por la caída de la demanda de sistemas de armas. Los Estados occidentales, especialmente los europeos, se pudieron centrar así en atender a las demandas relacionadas con el desarrollo económico y el Estado del bienestar. Por contra, para compensar el menor tamaño de las fuerzas armadas se optimizaron los planes de fuerza y se desarrollaron nuevas capacidades con la finalidad de conseguir Ejércitos más eficientes para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas. La frase de “hacer más con menos” se convirtió en expresión común. La plena profesionalización de las fuerzas armadas se extendió por muchos Estados europeos en un período muy corto de tiempo (primeros años de este siglo), dando por suspendido el servicio militar obligatorio.

Con todo, la OTAN vio debilitarse progresivamente su capacidad de combate convencional, poniendo en peligro su credibilidad para la disuasión y la defensa colectiva. Impulsada por Estados Unidos, pro-

⁹⁶ PD1-001 (Ed. 2) *Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 2-12.

movió diferentes iniciativas para que los Aliados se comprometiesen a desarrollar capacidades militares consideradas clave (Iniciativa de Capacidades de Defensa de Washington de 1999, Compromisos de Capacidades de Praga de 2002, y posteriormente otros relacionados con la lucha contra el terrorismo y la defensa NBQ, etc.) y a incrementar sus presupuestos de defensa (con una referencia de un mínimo del 2% del Producto Nacional Bruto). Pese a algunos éxitos parciales y focalizados en determinados países, hubo que esperar a la reaparición de la amenaza rusa, tras la ilegal anexión de Crimea en 2014, para que los Estados de la Alianza Atlántica se comprometiesen en la cumbre de Gales a revertir los recortes y dirigirse hacia el objetivo del 2%⁹⁷. Este compromiso fue reafirmado, en Madrid en 2022⁹⁸, tras el inicio de la invasión rusa de Ucrania de febrero de ese año.

La influencia de la tecnología

Los avances tecnológicos han proporcionado importantes ventajas en todas las funciones del combate y capacidades de las fuerzas armadas, facilitando el mando y control de las operaciones, la obtención de inteligencia (convirtiendo al campo de batalla en transparente), la información, la maniobra, la capacidad de fuego, la protección y el apoyo logístico de las Unidades terrestres, navales y aéreas en el cumplimiento de sus misiones operativas. Además, la tecnología adquiere una mayor dimensión, si cabe, en los ámbitos cognitivo y ciberespacial y en la actuación en el espacio ultraterrestre.

El entorno estratégico del momento y el vertiginoso ritmo en la aplicación de las tecnologías emergentes y disruptivas hicieron creer en la posibilidad de una guerra limpia y rápida gracias a las armas de precisión (lanzadas desde aviones, buques de superficie y submarinos o sistemas terrestres de largo alcance), que con gran efectividad podrían atacar, de forma quirúrgica, objetivos estratégicos cuidadosamente seleccionados, con casi ausencia de bajas propias y daños colaterales y causando en el adversario las bajas estrictamente necesarias.

⁹⁷ *NATO Wales Summit Declaration* (5 September 2014), para. 14.

⁹⁸ *NATO Madrid Summit Declaration* (29 June 2022), para. 19.

Aunque ya se había detectado en Kosovo, las experiencias de Afganistán e Irak obligaron a confiar menos en la guerra tecnológica y como decía el general Mattis⁹⁹, que llegó a ser Secretario de Defensa norteamericano, se dejó de hablar tanto de la Revolución de los Asuntos Militares y las transformaciones de la Defensa basadas exclusivamente en la tecnología, cuya “fascinación por ellas se había visto alterada una vez más por la lección perdurable de la Historia sobre el papel preponderante de la dimensión humana en la guerra”.

Las lecciones aprendidas en Afganistán e Irak, así como las primeras obtenidas en Ucrania, demuestran que la presencia de tropas sobre el terreno (*boots on the ground*) es imprescindible, reconociendo eso sí que la superioridad tecnológica es un factor fundamental para el éxito de dichas tropas. La tecnología se constituye así en un factor esencial, necesario pero no suficiente. No se puede confiar ciegamente en ella. Ha de ser aplicada con sabiduría y astucia.

Algunas de las tecnologías son de libre acceso también para nuestros adversarios, por muchas trabas que se pongan a su transferencia. Muchas ellas son de fácil uso y de precios muy asequibles, aunque pueden tener efectos casi estratégicos. Un claro ejemplo lo tenemos en la utilización de los Artefactos Explosivos Improvisados (IED) por los grupos insurgentes en Afganistán que puso en un brete la libertad de acción de las fuerzas internacionales en ese país y que motivó, entre otras muchas cosas, la creación por la OTAN de un Centro de Excelencia específico (*Counter Improvised Explosive Devices Centre of Excellence*), ubicado en Hoyo de Manzanares (Madrid). Otro ejemplo es la profusa utilización de drones armados de escaso coste utilizados por Azerbaiyán en su guerra por la recuperación del Nagorno Karabaj (entre septiembre y noviembre de 2020) o la amplia utilización de drones de diferente alcance y tamaño tanto por la Federación Rusa como por Ucrania. Sólo la posibilidad de su utilización obliga a mantener permanentemente una defensa antiaérea para asegurar su derribo o interferencia electrónica, empleando una gran cantidad de efectivos de personal y medios técnicos y utilizando para su derribo, casi siempre, municiones de mucho mayor coste que el propio dron.

⁹⁹ MATTIS, J. N. y HOFFMANN E: “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”, *Proceedings Magazine*, November 2005, Vol. 132/11/1, 233, U.S. Naval Institute.

Por último, una cuestión obligada de mencionar ante esta Corporación. Algunas tecnologías, y más concretamente la robotización y la inteligencia artificial, despiertan recelos éticos y jurídicos en su utilización bélica. Los éticos provienen, principalmente, de la posibilidad de que una máquina, como resultado de los algoritmos con los que fue programada, pueda desencadenar sin intervención humana una acción con efectos letales. El objetivo es que eso no pueda ocurrir. La jurídica, debido a su no regulación en las actuales leyes y usos de la guerra; es decir, en el derecho internacional humanitario¹⁰⁰.

La preponderancia de la dimensión humana

La necesidad, especialmente en el ámbito terrestre, de que las pequeñas Unidades tengan que actuar en frentes amplios, a gran distancia, sin contacto permanente con la cadena de mando, cumpliendo cometidos diversos (en ocasiones, contradictorios) y en situaciones imprevistas y cambiantes obliga a infundir un estilo de liderazgo “orientado a la Misión” (Mission Command), que facilite la iniciativa de los subordinados pero al mismo tiempo les infunda responsabilidad, basado en la unidad de doctrina, la comunidad de valores, el propósito del Mando y el conocimiento.

En enero de 1999, el general Charles Krulak, por entonces Jefe del Cuerpo de Marines norteamericano, planteó¹⁰¹ un escenario bastante común en el que las acciones que se llevan a cabo en una “operación diferente a la guerra”, a saber asistencia humanitaria, mantenimiento de la paz y combate tradicional, podían tener que ser ejecutadas simultáneamente por una pequeña unidad en tres manzanas contiguas (*three-block war*). El general Krulak mostraba que el resultado de la operación podía depender de la decisión tomada por un cabo, con importantes repercusiones tácticas, pero que también podrían ser operacionales y estratégicas. Una decisión adoptada por un cabo en un momento determinado bajo la presión de la situación podría ser examinada detenidamente por toda la opinión pública mundial gracias a los medios de

¹⁰⁰ *El proceso de la decisión en la era digital. Marco ético y jurídico*, VII Jornada anual de “El Ejército de Tierra y los Retos Futuros”, Ministerio de Defensa, Madrid, 2022.

¹⁰¹ KRULAK, C. C.: “The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War”, *Leatherneck*; January 1999; 82, 1; Marine Corps Gazette & Leatherneck Magazine of the Marines pp. 14-17.

comunicación, con el consiguiente efecto sobre la Misión en su conjunto. El cabo se convertía así en un “cabo estratégico”.

El general Krulak concluía en la necesidad de seleccionar bien a todo el personal (incluidos los empleos más bajos de la jerarquía castrense), infundirles los valores y habilidades apropiadas, proporcionarles formación y adiestramiento adecuados y fomentar el liderazgo (sustituyendo la cultura de “cero fallos” por la de “libertad para equivocarse”).

Seis años después, con las lecciones de Afganistán e Irak, el general James Mattis añadiría a la complejidad del escenario una cuarta manzana, las operaciones de información, en la que todos los combatientes son receptores y emisores. El general Mattis sentenciaba afirmando que “los tipos de guerra a los que tendremos que enfrentarnos en el futuro no pueden ser ganadas centrándonos (yo matizaría “exclusivamente”) en la tecnología; se ganarán preparando a nuestro personal para lo que el general Charles Krulak solía llamar la “guerra de las tres manzanas”¹⁰². Dicho de otra forma, es el pensamiento el que ha liderar la tecnología, no la tecnología al pensamiento. Debido a ello, a pesar de los avances tecnológicos, la dimensión humana sigue siendo preponderante.

¹⁰²MATTIS, J. N. y HOFFMANN F., *op. cit.*

SEGUNDA PARTE

LAS FUERZAS ARMADAS EN UNA NUEVA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Desde que el teniente general Díez-Alegría leyó su discurso de recepción han acontecido importantes cambios en nuestra sociedad que también fueron claves para las Fuerzas Armadas. La Constitución Española de 1978, fruto de una ejemplar transición política, admirada en su momento por el mundo entero y fuente de inspiración para muchos otros Estados, convirtió a España en un Estado completamente equiparable con los Estados de nuestro entorno. Recuperada la democracia, la sociedad española se transformó a la par que el resto de las sociedades occidentales. España consiguió aliviar su aislamiento, incorporándose como un actor de pleno derecho a la Comunidad Internacional. La percepción de los españoles sobre las cuestiones de defensa y las Fuerzas Armadas ha ido mejorando paulatinamente, encontrándose ahora en un momento dulce. Los presupuestos de defensa, si bien siempre escasos, han seguido, en términos generales, los vaivenes de la coyuntura económica española, pero han mejorado sustancialmente en los últimos años, especialmente tras el compromiso declarado por el presidente del Gobierno en junio de 2022 de alcanzar el 2% del Producto Nacional Bruto en 2029.

1. Las Fuerzas Armadas en la Constitución

El cambio más importante sucedido en España desde el discurso del teniente general Díez-Alegría es la Constitución de 1978, que pudo analizar, en lo que a la defensa se refiere, en una ponencia ante esta Corporación¹⁰³. Por ella, España se convierte en un Estado social y democrático de Derecho en el que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos sus poderes, tomando como forma política la Monarquía parlamentaria.

¹⁰³ Díez-Alegría Gutiérrez, M. (1979): "La defensa en el proceso constitucional", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n° 56 (curso 1978-1979), pp. 159-182.

Las Fuerzas Armadas y “lo militar” están amplia y adecuadamente recogidos en nuestra Constitución. Regula o contempla, entre otras cosas, su composición, misión, su Mando Supremo, su dependencia del Gobierno, la jurisdicción militar, el derecho y deber de defender a España, la limitación del ejercicio de ciertos derechos por parte de sus miembros, la competencia exclusiva por parte del Estado y la necesidad de autorización previa del Congreso de Diputados para ciertas cuestiones.

Las Fuerzas Armadas encuentran acomodo principal en el Título Preliminar, en concreto en su artículo 8º, que establece su composición (“el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire”) ¹⁰⁴, su misión (“garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”) y una reserva de Ley Orgánica para regular las bases de la organización militar conforme a los principios constitucionales. Una cuestión importante, si comparamos este artículo con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, es que han desaparecido de la composición de las Fuerzas Armadas las entonces denominadas “Fuerzas de Orden Público” (Cuerpos de Guardia Civil y Policía Armada). La Constitución establece, en su artículo 104, la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”), mientras que su composición está recogida en la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ni el Cuerpo Nacional de Policía ni la Guardia Civil (denominadas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) forman parte, por tanto, de las Fuerzas Armadas, si bien la mencionada Ley Orgánica configura a la Guardia Civil como “un Instituto Armado de naturaleza militar” con capacidad de realizar misiones de carácter militar y cierta dependencia, en ciertos supuestos exclusiva (como en tiempo de guerra o durante el estado de sitio) de la persona titular del Ministerio de Defensa.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 162. Díez-Alegría pensaba, sobre la enumeración de los Ejércitos, “que quizás hubiera sido más acertado no hacerlo así, con lo que no se condicionaban futuras posibles apariciones de otros nuevos, correspondientes a las profundas evoluciones de los medios de combate en la época actual”. Clarividente pensamiento, que habría evitado algunas dudas y discrepancias sobre algunos aspectos de las reformas de la organización de las Fuerzas Armadas. En mi opinión, creo que pudo más dejar claro que el Cuerpo de la Guardia Civil y el entonces recientemente rebautizado Cuerpo de Policía Nacional no pertenecían a las Fuerzas Armadas y sí a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Corresponde al Rey la función de ejercer el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas (art. 62.h) y declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales (art. 63).

La inclusión de las Fuerzas Armadas en el Título preliminar no debe llevar en modo alguno a la “errónea y, desde luego, nociva conclusión de una suerte de configuración constitucional de un poder militar dotado de cierta autonomía respecto al poder civil”¹⁰⁵, ya que es claro que el artículo 97 establece que “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado”. Por otra parte, “la Defensa y las Fuerzas Armadas” forman parte de las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva (art. 149.1.4ª) y se somete a la previa autorización de las Cortes Generales la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados y convenios de carácter militar (art. 94.1).

La Constitución reserva el ejercicio de la jurisdicción militar, dentro del principio de unidad jurisdiccional del Estado, al ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio (art. 117.5) y mantiene la posibilidad de pena de muerte para “las leyes militares en tiempo de guerra” (art. 15), abolida posteriormente por la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre. Mantenía, en su artículo 26, la posibilidad de establecer Tribunales de Honor en la Administración militar (al prohibirlos únicamente en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales), eliminados posteriormente por el art. 21 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional. Establece que se puede limitar o exceptuar del ejercicio del derecho a sindicarse libremente (art. 28.1), limita el de petición (art. 29.2) e incluye a los militares en activo en las causas de inelegibilidad o incompatibilidad de los Diputados y Senadores (art. 70).

Además, el artículo 30 establece el derecho y el deber de los españoles de defender a España, fijando por ley sus obligaciones militares, la regulación de la objeción de conciencia y las demás causas de exen-

¹⁰⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España. Reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978”. *Derecho PUCP*, n° 49, Lima, diciembre, 1995, pp. 23-78, p. 26.

ción del servicio militar, pudiéndose imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.

Por último, la Constitución prohíbe las asociaciones de carácter paramilitar (art. 22.5), sobre las que, concretamente “las milicias políticas y las organizaciones civiles paramilitares”, el teniente general Díez-Alegría había mostrado importantes recelos y preocupaciones en su discurso de recepción ¹⁰⁶.

No seré quien se atreva a juzgar, ni política ni jurídicamente, la consideración de las Fuerzas Armadas en nuestra Constitución ante uno de sus padres, presidente de honor de nuestra Corporación y además uno de mis proponentes para ser miembro de la misma, don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón. Simplemente decir, como militar, que la Constitución ha servido para encajar perfectamente a los Ejércitos en la estructura de un Estado democrático, con plena subordinación al poder civil, en la que sus miembros cumplen las misiones asignadas al servicio de España y de todos los españoles sin distinción alguna.

2. La transformación de la sociedad española

Con el final del régimen del general Franco, en España se conformó un tipo de sociedad similar al de los demás países occidentales, si bien no hay acuerdo para caracterizar a esta nueva sociedad. Así encontramos términos como “sociedad posindustrial” ¹⁰⁷, “sociedad posmoderna” ¹⁰⁸, “sociedad posmaterialista” ¹⁰⁹, “sociedad informacional o de red” ¹¹⁰, “sociedad de modernidad avanzada” ¹¹¹, “sociedad neoliberal” ¹¹² e incluso “modernidad líquida” ¹¹³.

¹⁰⁶ DIEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, M. (1968), *op. cit.*, pp. 54-55.

¹⁰⁷ BELL, D.: *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Alianza Editorial, Madrid, 1976.

¹⁰⁸ LYOTARD, F.: *La postmodernité expliquée aux enfants*, Galilée, Paris, 1986.

¹⁰⁹ INGLEHART, R.: *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2001.

¹¹⁰ CASTELLS, M.: *Fin del milenio*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

¹¹¹ GIDDENS, A.: *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000.

¹¹² HARVEY, D.: *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, Madrid, 2007.

¹¹³ Bauman, Z.: *Modernidad líquida*, Fondo y Cultura Económica de Argentina, 2002.

Para el profesor Juan José Linz, el régimen autoritario se fue transformando, aproximándose, con retraso, a las características del resto de las sociedades de Europa occidental¹¹⁴. En los últimos años de la década de los 70, los españoles aspiraban a alcanzar los rasgos de las sociedades vecinas europeas. En esos años, la opinión mayoritaria¹¹⁵, imaginaba un futuro semejante al que observaba en Europa, pero sin exigir revoluciones, ni mantener el pasado que, para esa mayoría, ya había quedado atrás. Comenzaron los cambios estructurales en la sociedad, en la economía y en las Fuerzas Armadas.

Los diferentes autores ponen el foco en distintos aspectos a los que atribuyen una mayor importancia como elementos transformadores de la sociedad. Así, Bell se centra en la expansión de los servicios y el desarrollo de la ciencia¹¹⁶. Por su parte Castells¹¹⁷ destaca la influencia de la globalización sustentada en la hiper conexión, tanto en lo financiero como en los flujos de noticias e informaciones de todo tipo. Harvey¹¹⁸ se centra en el cambio de modelo socio-organizativo, tanto a nivel laboral como en lo que se refiere a los vínculos sociales de los grupos secundarios.

De forma más concreta, la España de los 70 del siglo XX se caracterizaba por una estructura focalizada en una clase obrera mayoritaria y una relevante clase media (pequeños empresarios, tenderos, etc.) lo que denota una estructura propia de una sociedad de industrialización tardía. A comienzos del XXI el cambio es evidente. La clase media es la mayoritaria, en concreto lo que se puede denominar “nueva clase media” conformada por profesionales y técnicos de todo tipo. Como en muchos países occidentales se produce un creciente y continuo éxodo del campo a la ciudad y del interior al litoral, dejando el interior de España despoblado, cuando no “vaciado”. Al mismo tiempo se produce un envejecimiento de la población. Por otra parte, en las últimas déca-

¹¹⁴ LINZ, JUAN J.: “Transiciones a la democracia”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Núm. 51. 1990, pp. 7-33.

¹¹⁵ Síntesis actualizada del III Informe FOESSA 1978 (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), Euroamérica, Madrid, 1978.

¹¹⁶ BELL, D., *op. cit.*

¹¹⁷ Castells, *op. cit.*

¹¹⁸ Harvey, *op. cit.*

das, España ha pasado de ser un país emisor a ser un país de tránsito y actualmente de destino de crecientes flujos migratorios procedentes en un principio del norte de África y, en este momento con mayor intensidad del África subsahariana.

El académico don Juan Díez Nicolás considera que si hay algo que caracteriza al proceso de cambio social en España, y en el mundo, en estos últimos veinte años, es que dicho cambio es crecientemente acelerado sea cual sea el ámbito o el aspecto de la sociedad que se considere. El cambio acelerado se ha observado en cada uno de los cuatro elementos del ecosistema social: la población, el medio ambiente, la tecnología y la organización social, que incluye los sistemas de creencias y de valores¹¹⁹.

La nueva estructura social se está viendo comprometida por la baja tasa de natalidad, compensada con la recepción de inmigrantes que ya suponen un 17,7% del total de la población española, debiéndose actualmente el crecimiento poblacional casi en su totalidad al incremento de personas nacidas en el extranjero¹²⁰. Desde enero de 2012, la población residente española aumentó un 3,48% (pasando de 46.818.216 a 48.446.594 personas) pero la de nacidos en España decreció en un 1,6% (disminuyendo de 40.523.264 a 39.876.640), mientras que los residentes nacidos en el extranjero se incrementaron en un 36,15% (subiendo de 6.294.952 a 8.569.954)¹²¹. El Ejército de Tierra no es ajeno a esta transformación social y cuenta entre sus efectivos con un cierto porcentaje de extranjeros de origen, si bien en su inmensa mayoría poseen la nacionalidad española. El futuro no es halagüeño, sólo el 3,9% de la población española tiene entre 0 y 4 años de edad, solamente superados por Italia (3,6%) y, por primera vez, la media de edad en España es de 45 años¹²². De no invertirse la evolución de la pirámide poblacional, las Fuerzas

¹¹⁹ Díez Nicolás, J.: "El cambio social en España 1995-2015", en Torres Albero, C. (Ed.). *España 2015. Situación social*. CIS, Madrid, 2015.

¹²⁰ Según la Estadística Continua de Población a 1 de octubre de 2023 (7 de noviembre de 2023), de las 48.446.594 personas que forman la población residente española, 8.569.954 son nacidas en el extranjero. En el tercer semestre de 2023, los nacidos en España disminuyeron en 29 personas mientras que los nacidos en el extranjero se incrementaron en 118.696.

¹²¹ Elaboración propia comparando las Cifras de Población a 1 de julio de 2013 del INE (actualizado a 27 de enero de 2014) con la Estadística Continua de Población a 1 de octubre de 2013, *op. cit.*

¹²² *Demography 2023 edition* - Interactive publications - Eurostat (europa.eu) en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2023> (Fecha de acceso: 8 de enero de 2024).

Armadas tendrán importantes dificultades a medio plazo para captar recursos humanos. Esas dificultades serán especialmente significativas entre el personal formado en las nuevas tecnologías, dada la alta demanda que el mercado laboral tiene en esas especialidades.

3. La adhesión a las organizaciones internacionales de seguridad y defensa

La recuperación de la democracia incorporó a España a la Comunidad Internacional y, concretamente, a las organizaciones de seguridad y defensa, rompiendo su práctico aislamiento, que había sido mitigado por los Pactos de Madrid con Estados Unidos, el 23 de septiembre de 1953, y el ingreso de España en la Organización de Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1955. Por los citados Pactos de Madrid (acuerdos renovados sucesivamente con diferente naturaleza y contenido) España recibió ayuda económica y militar norteamericana a cambio de autorizar a sus Fuerzas Armadas la utilización de cuatro bases en nuestro territorio (las aéreas de Morón, Torrejón y Zaragoza y la aeronaual de Rota). Nos vincularon indirectamente a la defensa de Occidente y fueron de gran importancia para la modernización de nuestras Fuerzas Armadas. Desde su ingreso, España desempeñó un papel relevante en las Naciones Unidas en la defensa de nuestros intereses, llegando a ocupar un asiento en su Consejo de Seguridad en el bienio 1969-1970. Por otra parte, España había participado también, desde el primer momento y de una forma activa, en las sesiones y reuniones de la Conferencia sobre la Cooperación y Seguridad en Europa, que se transformaría en Organización en 1986.

La transición política permitió a España abrir, no sin dificultades, las puertas de las organizaciones internacionales. Aunque no se trate de una organización de seguridad y defensa, quiero resaltar la trascendencia de la adhesión de nuestra nación, el 24 de noviembre de 1977, al Estatuto del Consejo de Europa y la firma del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales por nuestro Presidente de Honor, don Marcelino Oreja, a la sazón Ministro de Asuntos Exteriores, quien sería Secretario General de dicha organización entre 1984 y 1989. España fue reconocida como una democracia, incluso antes de la aprobación de nuestra Constitución.

El 30 de mayo de 1982, España se adhirió a la Alianza Atlántica, si bien tuvo que superar, el 12 de marzo de 1986, el sobresalto del referéndum para ratificar su permanencia, condicionada a no incorporarse a su estructura militar integrada, a no instalar, almacenar o introducir armas nucleares en nuestro territorio y a reducir progresivamente la presencia militar de Estados Unidos en España ¹²³. Desde el primer momento, España participó en todos los órganos políticos (el académico correspondiente don Javier Rupérez fue nuestro primer Embajador) e incluso en el Comité Militar. La no incorporación a la estructura militar integrada se suplió mediante seis Acuerdos de Coordinación entre los Mandos Principales de la OTAN y las Autoridades Militares españolas ¹²⁴. Los Acuerdos preveían la contribución militar española pero siempre fuera de la estructura OTAN y posibilitaron la participación española en operaciones militares de la Alianza Atlántica llevadas a cabo en la Ex-Yugoslavia en los años noventa. Si bien, como indica el general Jorge Ortega, en la práctica “suponía una dura servidumbre: aportábamos contingentes, corríamos riesgos, pero no interveníamos en los Mandos donde se tomaban las decisiones operativas” ¹²⁵. El 1 de enero de 1999, España se incorporó a la Estructura Militar Integrada, dando por finalizada la singularidad española, accediendo los militares españoles a los Cuarteles Generales de la Estructura de Mando y abriendo la posibilidad de que algunos de ellos se ubicasen en nuestro territorio, como poco tiempo después ocurrió, y que nuestras Fuerzas Armadas participasen en igualdad de condiciones en la Estructura de Fuerza.

El 1 de enero de 1986, tras casi siete años de duras negociaciones, España ingresó en la Comunidad Económica Europea y, en noviembre de 1988, en la Unión Europea Occidental. Desde ellas contribuyó desde sus inicios al desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (incorporada al Tratado de Maastricht de 1992) y al nacimiento de la Polí-

¹²³ Términos acordados por el Gobierno de la Nación formulados en la pregunta sometida a referéndum para ratificar la permanencia de España en la Alianza Atlántica celebrado el 12 de marzo de 1986.

¹²⁴ A: Defensa del territorio español; B: Defensa aérea de España y de los territorios adyacentes; C: Control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos; D: Operaciones aeronavales en el Atlántico Oriental; E: Operaciones aeronavales en el Atlántico Occidental; y, F: Utilización del territorio español como área de tránsito, apoyo y logística.

¹²⁵ ORTEGA MARTÍN, J.: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Editorial UNED, 2008, pp. 104-105.

tica Europea de Seguridad y Defensa, “Política Común” desde el Tratado de Lisboa de 2009. España ha sido siempre un gran contribuyente a los esfuerzos políticos y militares para poner en marcha esas políticas, participando activamente en todas las iniciativas, siendo firme partidaria de una mayor autonomía estratégica de la Unión Europea, compatible con la cooperación y complementariedad con la Alianza Atlántica, respetando el ámbito de decisión y actuación de cada una de las organizaciones.

Las contribuciones de España en el campo de la seguridad y defensa se han visto reconocidas por la Comunidad Internacional. Don Javier Solana fue secretario general de la OTAN entre 1995 y 1999 y Secretario General del Consejo de la Unión Europea entre 1999 y 2009, que conllevaba los cargos de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y Secretario General de la Unión Europea Occidental. Don Josep Borrell es Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común y vicepresidente de la Comisión Europea desde diciembre de 2019.

No siendo propiamente una organización internacional, merece ser destacada la Iniciativa Defensa 5+5, creada en 2004 en el marco del Foro Mediterráneo Occidental o Diálogo 5+5 (constituido en 1990), que reúne a 10 países de la cuenca occidental del Mediterráneo (lo que el general Salas Larrazábal consideró un “posible ecúmene euroafricano”) ¹²⁶. Cinco países de la ribera norte (España, Francia, Italia, Portugal y Malta) y cinco de la sur (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) se reúnen periódicamente para promover prácticas de cooperación en campos de interés común e intercambiar conocimientos y experiencias en el ámbito de la defensa y fuerzas armadas.

4. La Política de Seguridad Nacional

La participación en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa es esencial para garantizar la seguridad nacional ya que vivimos en un mundo interdependiente, en el que casi todos los riesgos y amenazas de los que nos tenemos que proteger son complejos y trans-

¹²⁶ SALAS LARRAZÁBAL, R. (1988), *op. cit.*, p. 97.

nacionales, cuando no globales, y los medios nacionales son claramente insuficientes para hacerles frente. España mantiene su seguridad en el ámbito regional basada en la buena relación y cooperación con los Estados vecinos; en el ámbito europeo, con la Unión Europea y la OSCE; en el ámbito euroatlántico, con la OTAN; y, a nivel global, con la ONU. La cooperación internacional es imprescindible por lo que casi todos los Gobiernos han apostado decididamente por el multilateralismo.

Sin embargo, la cooperación internacional, aun siendo fundamental, puede no ser suficiente para garantizar la seguridad nacional, especialmente cuando se han de afrontar riesgos que no se comparten con la misma intensidad, son derivados de intereses propiamente nacionales o de una singular posición geográfica. No debemos olvidar que, como establece el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, la seguridad nacional sigue siendo “responsabilidad exclusiva de cada Estado Miembro”.

Por ello, en los últimos años, los Estados de nuestro entorno elaboran cada cierto tiempo Estrategias de Seguridad Nacional¹²⁷ que, alineadas con los documentos estratégicos de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa de las que forman parte, responden a sus intereses nacionales y condicionantes particulares. Esas estrategias son desarrolladas por estrategias sectoriales y específicas (de naturaleza transversal) y, en el caso de España, su grado de cumplimiento es valorado por Informes de Situación anuales.

En España, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, la define como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales y contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”¹²⁸. En su Preámbulo, la Ley determina que la seguridad nacional debe ser considerada “un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales,

¹²⁷ España ha elaborado cuatro estrategias: la Estrategia Española de Seguridad de 2011 y las Estrategias de Seguridad Nacional 2013, 2017 y 2021.

¹²⁸ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, art. 3.

el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte”¹²⁹. Así, establece un Sistema de Seguridad Nacional, dirigido por el Presidente del Gobierno y asistido por un Consejo de Seguridad Nacional del que necesariamente han de formar parte, entre otras Autoridades, la persona titular del Ministerio de Defensa y el Jefe de Estado Mayor de la Defensa. El marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional es la Estrategia de Seguridad Nacional, elaborada a iniciativa del Presidente del Gobierno, aprobada por el Consejo de Ministros y presentada a las Cortes Generales.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021¹³⁰, actualmente en vigor, analiza el contexto internacional de seguridad, traza un perfil de España y su seguridad desde su condición europea, mediterránea y atlántica, analiza los riesgos y amenazas señalando su interrelación y dinamismo, establece tres objetivos para el nuevo ciclo estratégico (gestión de crisis, tecnología y seguridad y acción frente a las estrategias híbridas) y traza tres ejes (proteger, promover y participar) sobre los que se estructuran treinta y tres líneas de acción en trece áreas y presenta un modelo integrado para hacer frente a las situaciones de crisis de forma preventiva, ágil y eficaz en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

Dos conclusiones importantes podemos obtener. La primera es que muchas líneas de acción afectan directamente a las Fuerzas Armadas y casi todas las demás de forma indirecta. Entre las áreas en las que se agrupan las líneas de acción que más afectan a las Fuerzas Armadas se encuentran: en el eje “Proteger” (la disuasión y la defensa, la lucha contra el terrorismo en las misiones internacionales, la actuación frente a situaciones de crisis, la contrainteligencia militar), en el eje “Promover” (la seguridad de los espacios marítimos globales: ciberespacio, seguridad marítima y seguridad aeroespacial) y en el eje “Participar” (multilateralismo reforzado, autonomía estratégica europea y mayor protagonismo en la OTAN). La segunda conclusión es que la Estrategia orienta y condiciona la actuación de las Fuerzas Armadas enmarcando el planeamiento y ejecución de sus actividades en un orden superior, integrando

¹²⁹ *Ibidem*, Preámbulo

¹³⁰ *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, Un proyecto compartido, Presidencia del Gobierno.

sus actividades, mediante un enfoque sinérgico, con las otras herramientas de acción exterior e interior del Estado para garantizar la seguridad nacional.

5. La defensa y lo militar en la opinión pública española

Mi predecesor, el teniente general don Agustín Muñoz-Grandes, analizó concienzudamente en su discurso de ingreso en 2010 las causas externas e internas que, a su juicio, alejaban a nuestra sociedad de los temas de defensa y seguridad¹³¹. No me voy a extender en ello. Sólo resaltar que efectivamente, incluso en 2017¹³² (último de los doce estudios realizados con carácter bienal, desde 1997, por el Centro de Investigaciones Sociológicas sobre “la defensa nacional y las Fuerzas Armadas”), los reiterados resultados negativos ante la pregunta sobre la predisposición a participar voluntariamente en la defensa de España en caso de que fuese atacada militarmente eran preocupantes. En 2017, una mayoría de los españoles contestaba negativamente (39,9% “con toda seguridad” y 15% “probablemente”), casi 16 puntos más que los que lo hicieron afirmativamente (17,1% “con toda seguridad” y 21,9% “probablemente”). Datos que son coherentes con los que respondieron afirmativamente a la pregunta si sacrificarían o arriesgarían la vida por “su patria, su nación, su país” (44,6%), mientras que por “salvar la vida de otra persona” (93,5%), “la paz” (84,2%) o “la libertad” (81,2%). Los datos en estudios anteriores a las mismas preguntas no son mejores. En una ponencia presentada recientemente por don Juan Díez Nicolás, de entre 10 países seleccionados, “actualmente España parece el país menos dispuesto en defenderse en caso de verse involucrado en una guerra”¹³³ y en el cómputo total 1981-2022, sólo Alemania está por debajo de nosotros.

¹³¹ MUÑOZ-GRANDES GALILEA, A., *op. cit.*, pp. 21-30.

¹³² Centro de Investigaciones Sociales. *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas (XII)*, Estudio n° 3188, septiembre 2017.

¹³³ DIEZ NICOLÁS, J. (2023): “La imagen social de las Fuerzas Armadas comparada con la de las otras instituciones sociales y políticas: análisis comparado internacional”, *Actas del I Congreso Cívico-Militar de Sociología* (Academia de Infantería, Toledo, 22-24 noviembre 2022). Ministerio de Defensa 2023, pp. 220-238, p. 232. Los países comparados fueron Argentina, China, Alemania, Rusia, Sudáfrica, España, Suecia, Turquía, Egipto y Estados Unidos.

Pero no todas son sombras. Hay también importantes luces y, sobre todo, expectativas confirmadas. Como afirmaba ya en 1986 el académico Díez Nicolás, aunque la defensa nacional no preocupe, el pacifismo de los españoles no es ni militante ni antimilitar¹³⁴. Lo corrobora el estudio del CIS 2017 cuando afirma que el 62,3% de los encuestados pensaban que “los ejércitos seguirán siendo necesarios para mantener la paz, la seguridad o la defensa”, el 53,5% que “la actuación de las Fuerzas Armadas españolas ha contribuido en los últimos años mucho o bastante a mejorar el prestigio internacional de nuestro país”, el 59,1% que “nuestras Fuerzas Armadas están muy o bastante preparadas para defender a España de un ataque de otro país” o el 70,6% que “los militares españoles están muy o bastante capacitados profesionalmente para cumplir eficazmente su labor”.

Díez Nicolás presenta un estudio comparado entre los mismos 10 países sobre el grado de confianza en las Fuerzas Armadas respecto a 14 instituciones políticas, económicas y sociales entre 1981 y 2022. La calificación cuantitativa atribuida a nuestras Fuerzas Armadas, aunque sólo mejora a la de Argentina (lo que atribuye al recuerdo de la Guerra Civil y al régimen de Franco), es “superior a la de la Iglesia, los sindicatos, el Parlamento, la Administración pública, el Gobierno, los partidos políticos, las grandes empresas, e igual a la de los Tribunales de Justicia y las Naciones Unidas” y sólo son superadas “por el sistema educativo, la Policía y la seguridad social”¹³⁵.

Por otra parte, de la comparación de los sucesivos estudios del CIS, la opinión de los españoles sobre sus Fuerzas Armadas ha ido mejorando progresivamente y ha recibido un gran impulso tras la crisis del coronavirus: para el CIS, en octubre de 2020, su opinión es mejor para el 52% de los españoles y sólo peor para el 8,6%¹³⁶. Estos resultados son incluso más favorables en una encuesta NC Report para La Razón de

¹³⁴ Díez NICOLÁS, J. (1986): “La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas”, *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36/1986, pp. 13-24.

¹³⁵ Díez NICOLÁS, J. (2023), *op. cit.*, p. 225.

¹³⁶ Centro de Investigaciones Sociales. *Efectos y consecuencias del coronavirus (I)*. Estudio nº 3298, Octubre 2020. https://www.cis.es/documents/d/cis/es3298marmt_a (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

octubre de 2021: el 74,9% (tres de cada cuatro) de los ciudadanos consideran que viven tranquilos gracias a los militares, el 71,3% ha mejorado la opinión que tenía de ellos y el 81,2% valoran como buena o muy buena su actuación durante la pandemia¹³⁷. Para el doctor don Manuel Campo Vidal las misiones en el exterior (Bosnia, Afganistán, Centroamérica, Mali, Líbano, etc.) y la actuación en las crisis interiores en España (incendios forestales, COVID-19, Filomena, erupción del volcán de la Palma etc.) han conducido a una valoración espectacular de los ciudadanos, orgullosos de sus Fuerzas Armadas¹³⁸.

Los datos obtenidos en las encuestas realizadas tras la invasión rusa de Ucrania son todavía mejores. Como dice, don Emilio Lamo de Espinosa, “el vuelco que ha sufrido la opinión pública europea es una de las (escasas) consecuencias positivas de la guerra,... pero quizás el más sorprendente es el vuelco de la opinión pública española, tradicionalmente pacifista y antiamericana”¹³⁹. Diversas encuestas realizadas recientemente muestran esa tendencia. Los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)¹⁴⁰, de junio de 2022, con respecto a los del estudio CIS 2017, duplican el porcentaje de españoles que tienen una valoración “muy buena” de las Fuerzas Armadas (33% frente a 16%), si bien eso es principalmente a costa de los que la tenían “buena” (37% frente a 52%). Se destaca también un incremento de los que creen que la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales contribuye a aumentar la confianza internacional en España “mucho” o “bastante” (72% frente al 65% del CIS 2017). También se produce un aumento de los partidarios de que España permanezca en la OTAN (83% frente al 78% del BRIE 2014) y de los que están mucho o bastante de acuerdo en que los Estados europeos deben dedicar más dinero a defensa” (52% frente al 39% en 2018). Otro estudio reciente de

¹³⁷ Encuesta NC Report. Resultados publicados por La Razón el 12 de octubre de 2021. “Los españoles se sienten seguros con sus Fuerzas Armadas”.

¹³⁸ CAMPO VIDAL, M.: Conferencia inaugural. *Libro de Actas del I Congreso Cívico-Militar de Sociología* (Academia de Infantería, Toledo, 22 de noviembre de 2022), Ministerio de Defensa 2023, pp. 17-21, pp. 19-20.

¹³⁹ LAMO DE ESPINOSA, E., *op. cit.*, pp. 77-78.

¹⁴⁰ Barómetro del Real Instituto Elcano. Edición especial: *Guerra en Ucrania y cumbre de la OTAN*, junio de 2022. GONZÁLEZ C. y MARTÍNEZ, J. P.: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/06/informe-barometro-especial-guerra-en-ucrania-y-cumbre-otan.pdf> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

NC Report para *La Razón*¹⁴¹ destaca que el 80,8% de los españoles tienen una opinión positiva sobre las Fuerzas Armadas, el 74% se siente seguro sabiendo que están siempre disponibles y el 81,3% creen que contribuyen a la paz y la seguridad de España y del mundo. Los militares estamos viviendo un aparente idilio con la opinión pública.

6. Los presupuestos de Defensa

La cuantificación de los presupuestos de defensa españoles no es una tarea fácil porque a lo largo del tiempo han provenido de diferentes fuentes. Sin entrar en excesivos detalles, además de las cantidades consignadas inicialmente en los Presupuestos Generales del Estado, como nos indicó el profesor don Antonio Fonfría debemos añadir otras partidas. En primer lugar, las correspondientes a los gastos de las operaciones de paz en el exterior, cuya asignación presupuestaria inicial es siempre insuficiente, en personal, gastos corrientes e inversiones, recurriéndose al Fondo de Contingencia de los Presupuestos. En segundo lugar, la correspondiente a los créditos del Ministerio de Industria, sin interés y destinados a financiar empresas que desarrollan programas para el Ministerio de Defensa. En tercer lugar, durante algunos años, los créditos extraordinarios para el pago de los programas Especiales de Armamento, ya que la dotación en los Presupuestos iniciales no era suficiente para cubrir las obligaciones adquiridas. En cuarto lugar, la enajenación de activos generados por el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, de importancia variable según los ejercicios. Por último, las modificaciones de crédito (reducciones de crédito respecto a los aprobados inicialmente), una figura que se utilizó durante los años de mayor rigor de la crisis financiera para reducir el gasto público¹⁴².

Los presupuestos de defensa han ido variado a lo largo de los años pero siempre han sido bajos. En términos relativos, en referencia al porcentaje respecto al total de los Presupuestos Generales del Estado y del

¹⁴¹ Estudio de NC Report para *La Razón*, Los españoles se sienten seguros con las Fuerzas Armadas, 14 de octubre de 2023. https://www.larazon.es/espana/defensa/espanoles-sienten-seguros-fuerzas-armadas_202310146529791c90d39d0001164635.html (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

¹⁴² FONFRÍA, A. (2015): "Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados". *Análisis del Real Instituto Elcano ARI 65/2015*, 13 de noviembre de 2015, pp. 7-8.

Producto Interior Bruto, se percibe una clara y progresiva disminución desde la mitad de la década de 1980, debido a que el presupuesto de defensa no se incrementa al mismo ritmo que los otros dos indicadores. Por otra parte, el incremento de los gastos destinados a personal (mayores a partir de la profesionalización de las Fuerzas Armadas), y su carácter rígido, convirtió en más insuficientes, si cabe, los créditos destinados a sostenimiento e inversión.

Coincido con el general Ortega Martín al considerar que la escasez de los recursos económicos destinados a la defensa se debe a tres factores: la falta de percepción de una amenaza concreta, la baja conciencia de la defensa de nuestra sociedad y la priorización otorgada a otras necesidades nacionales¹⁴³.

En primer lugar, como otras naciones occidentales, España aprovechó para recoger los “dividendos de la paz”. La adhesión a la Alianza Atlántica fue percibida por muchos como un medio para recibir seguridad adicional por parte de nuestros aliados (y, en especial de Estados Unidos) más que como una responsabilidad de gastar más para contribuir equitativa y solidariamente a los gastos que ocasiona la defensa colectiva y la seguridad compartida. Por otra parte, al menos inicialmente, se obvió la lógica de que un Ejército profesional, aunque más reducido, es más costoso que uno de reemplazo. La suspensión de la prestación del servicio militar no era gratuita en términos económicos. Como afirmó el general Pérez Muínelo, posiblemente no fue suficientemente explicado ni captado por la sociedad española que un impuesto, de prestación personal directa, se transformaba en un gasto impersonal de carácter general, vía presupuesto¹⁴⁴.

En segundo lugar, además del desconocimiento social del presupuesto de defensa, la baja conciencia de su necesidad ha sido evidente. En el estudio CIS de 2017¹⁴⁵, había más españoles que consideraban los presupuestos de defensa “excesivos” (22,6%) que “insuficientes” (17,7%), mientras que un 25,4% los consideraba adecuados y un 34,2% no sabían

¹⁴³ ORTEGA MARTÍN, J., *op. cit.*, p. 185.

¹⁴⁴ PÉREZ MUÍNELO, E: *El Presupuesto de Defensa en España (1946-2006)*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, p. 107.

¹⁴⁵ Estudio CIS 2017, *op. cit.*, preguntas 23 y 24.

o no contestaron. Y ello, a pesar de que, comparando nuestro presupuesto de defensa en relación a los países europeos de nuestro entorno, sólo el 7,6% lo consideraban “superior”, un 13,5% más o menos igual y un 32% eran conscientes de que era inferior, con 46,9% de no saben/no contestan. En estudios CIS anteriores, la situación era incluso peor. En el de 2013, por ejemplo, la diferencia entre “excesivos” (31%) y los insuficientes (14,8%)¹⁴⁶ era mucho mayor.

En tercer lugar, como consecuencia de la falta de percepción de amenazas directas y con la aquiescencia de la opinión política y pública, los sucesivos Gobiernos optaron por atender a otras necesidades públicas que consideraron más necesarias o urgentes en cada momento: la reconversión industrial, los criterios de convergencia para acceder al euro o la mitigación de las consecuencias de la crisis financiera de 2008, son algunos ejemplos, junto a la tradicional predilección de la clase política y la sociedad por los “gastos sociales” frente a los “militares”, en una dicotomía, heredera del viejo dilema “cañón” o “mantequilla”, que resulta paradójicamente errónea, cuando no engañosa.

Así las cosas, el presupuesto de defensa español, conforme a las reglas de cálculo de la OTAN, fue descendiendo desde el 2,21% del Producto Interior Bruto en 1986 hasta el 1,24% en 2005¹⁴⁷, estabilizándose en los últimos años en torno al 1% del PIB, e incluso inferior. Nuestro presupuesto de defensa como porcentaje del PIB, probablemente el índice que mejor refleja el gasto en defensa, nos posicionó en el vagón de cola de nuestros aliados, sólo superados por Luxemburgo, a pesar de los crecientes esfuerzos y presiones para alcanzar el 2%. No obstante, la aportación a la OTAN no sólo se mide en presupuestos, sino en las tres “C” (en inglés, “Cash”, “Contributions”, “Capabilities”). España aporta muchas contribuciones militares a las operaciones, iniciativas y ejercicios OTAN, participando de una forma muy relevante en las estructuras de mando y fuerza y desplegando considerables contingentes en el exterior, y desarrolla y compromete muchas y valiosas capacidades en el planeamiento de fuerzas.

¹⁴⁶ Centro de Investigaciones Sociales. *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas (X)*. Estudio nº 2998, septiembre 2013, pregunta 23.

¹⁴⁷ PÉREZ MUINELO, F., *op. cit.*, p. 208.

Sin embargo, no siempre han sido los presupuestos suficientes, estables y previsibles que a las Fuerzas Armadas les habría gustado tener. Han sido insuficientes (con repercusiones sobre el personal, adiestramiento, adquisición y sostenimiento de capacidades e infraestructura); no han sido estables (nos hemos referido a ello), ni muchas veces previsibles porque la legislación española no favorece los compromisos plurianuales y España no dispone de una previsión presupuestaria a largo plazo, con la excepción de los Programas de Especiales de Armamento. La situación de insuficiencia presupuestaria crónica causó graves deficiencias estructurales que era necesario corregir con urgencia para mantener la capacidad operativa de nuestra Fuerza.

Para el profesor don Antonio Fonfría, la política económica de defensa española en los últimos decenios se podría caracterizar “por la importante reducción presupuestaria en términos de esfuerzo económico que realiza el país” y “el escaso apoyo político y social a los desarrollos militares”, lo que “puede desembocar en falta de capacidades esenciales”¹⁴⁸.

Afortunadamente, la tendencia ha cambiado radicalmente en los dos últimos ejercicios presupuestarios (2022 y 2023), tras el compromiso manifestado, en mayo de 2022, por el Presidente del Gobierno, de incrementar sucesivamente los presupuestos destinados a defensa para alcanzar el 2% del PIB en 2029. Las tres razones que explicaban las restricciones de los presupuestos de defensa se han dado la vuelta. La invasión rusa de Ucrania y la inestabilidad en el Sahel han hecho a España más consciente de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos. Estudios sociológicos recientes muestran ese cambio de tendencia respecto a los gastos en defensa. El Barómetro del Real Instituto Elcano de 2022¹⁴⁹ indicó que el 52% de los españoles estaban mucho o bastante de acuerdo en que los Estados europeos debían dedicar más dinero a defensa”, frente al 39% en 2018 y el citado reciente estudio de NC

¹⁴⁸ FONFRÍA, A. (2022): “Aspectos económicos, presupuestarios e industriales de la defensa de España 1978-2020”, *Evolución y desarrollo de la Política de Defensa de España (1978-2020)*, ROLDÁN PASCUAL J. E. y MOLINER GONZÁLEZ J. A. (coords. y eds.), pp. 115-156, p. 152. Academia de las Artes y Ciencias Militares, Ediciones El Criticón, Astorga, 2022.

¹⁴⁹ *Barómetro del Real Instituto Elcano. Edición especial: Guerra en Ucrania y cumbre de la OTAN*, junio de 2022, *op. cit.*

Report ¹⁵⁰ cifra en un 55,9% los que opinan que los presupuestos de defensa de España deben seguir subiendo frente al 38,3% que creen que no. Por último, en mi opinión lo más importante, existe un consenso entre los principales partidos políticos, tanto en Gobierno como en Oposición, para dejar de percibir el presupuesto de defensa como un gasto, para ser considerarlo como una inversión, con efectos beneficiosos para la seguridad y la prosperidad de los españoles.

¹⁵⁰ Estudio de NC Report para *La Razón*, 14 de octubre de 2023, *op. cit.*

TERCERA PARTE

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las Fuerzas Armadas respondieron a las necesidades y condicionantes del entorno estratégico internacional y de la sociedad española en un proceso evolutivo de adaptación constante, no planeado de antemano. Ese proceso condujo a unas Fuerzas Armadas propias de un Estado social y democrático de derecho, al servicio de la sociedad y preparadas para cumplir con las misiones expresadas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Los aspectos clave de ese proceso fueron su incardinación en la estructura del Estado, estando subordinadas al poder civil y respondiendo a las directrices de una política de defensa, con sus miembros regidos por una legislación de personal y de enseñanza adecuadas, constituyendo una valiosa herramienta tanto para la acción exterior como interior del Estado y contribuyendo al desarrollo de la capacidad de innovación y desarrollo industrial de España. Ese proceso de transformación se llevó a cabo mientras se mantenían inalterables los valores que fundamentan la esencia de la vocación y profesión militar.

1. El desarrollo constitucional

El desarrollo de la Constitución en lo referente a las Fuerzas Armadas se realizó principalmente mediante sucesivas Leyes Orgánicas de la Defensa Nacional, respondiendo al mandato del artículo 8.2 de la Constitución, y a través de la reforma de la jurisdicción militar, reservando su ejercicio al ámbito estrictamente castrense y respetando el principio de unidad jurisdiccional conforme al artículo 117.5 del texto constitucional.

Las Leyes Orgánicas de la Defensa Nacional

El artículo 8.2 de la Carta Magna establece que “una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución”. En su cumplimiento, se promulgaron tres leyes orgánicas: la Ley Orgánica 6/1980, de 5 de julio, por la que se regulan

los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar; la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero (reforma parcial de la anterior para reforzar el control del Gobierno sobre las Fuerzas Armadas); y, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, actualmente en vigor¹⁵¹.

La Ley Orgánica 6/1980 distribuyó competencias y responsabilidades entre los que denominó “órganos superiores de la Defensa Nacional”: S.M. el Rey, las Cortes Generales, el Gobierno y su Presidente, la Junta de Defensa Nacional, el Ministro de Defensa, la Junta de Jefes de Estado Mayor (con su Presidente y los Jefes del Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire) y los Ministros de los distintos Departamentos. La ley fue un importante hito, no sólo para cumplir con el mandato constitucional, sino también para regular la defensa nacional y la organización y marco de actuación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, como apunta el general Domingo Guerra, fue “una norma hija de su época, pudiéndose encontrar en su articulado numerosas trazas de autonomía militar”¹⁵². En la misma línea, el general Ortega Martín afirma que “su principal defecto es la ambigüedad de la definición de la cadena de mando de los Ejércitos... No señala dependencia de los Ejércitos del poder ejecutivo”¹⁵³. En otras palabras, la Ley Orgánica 6/1980 no supo, o no pudo, resolver adecuadamente la relación existente entre el artículo 8 de la Constitución (dedicado a las Fuerzas Armadas) y el 97 (dedicado al Gobierno). Circunstancia que se evidenció por ciertas actitudes y comportamientos en los tristes sucesos del 23 de febrero de 1981.

Así las cosas, el 5 de enero de 1984, en la víspera de la Pascua Militar, S.M. el Rey sancionaba la Ley Orgánica 1/1984 que modificaba la 6/80, reforzando el control del ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas. Fueron modificadas las competencias, facultades y funciones del Presidente

¹⁵¹ Un magnífico estudio sobre esta cuestión puede encontrarse Lopez Ramón, F.: “La evolución democrática de la defensa nacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto (2007), pp. 11-48. Este estudio mereció el Premio Querol y Lombardero de Investigación Jurídica en materia de Defensa Nacional, otorgado por el Ministerio de Defensa, en la edición de 2006.

¹⁵² DOMINGO GUERRA, J. C.: *Lo que callan los militares. La larga marcha hacia un concepto nacional de la defensa*. Ediciones Navalmil, Madrid 2015, p. 113.

¹⁵³ ORTEGA MARTÍN, J., *op. cit.*, p. 80.

del Gobierno, de la Junta de Defensa Nacional, del Ministro de Defensa, de la Junta de Jefes de Estado Mayor, siendo sustituido su Presidente por la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y las de los Jefes de los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

La nueva Ley Orgánica reforzó las facultades del ejecutivo (Presidente de Gobierno y Ministro de Defensa) y disminuyó las de los órganos colegiados (la Junta de Defensa Nacional y la Junta de Jefes de Estado Mayor) que pasaron a tener un carácter meramente asesor. El nuevo artículo 8, apartado 1, establecía que el Presidente del Gobierno ejercía “su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas”, mientras que, conforme al nuevo artículo 10, el Ministro de Defensa ejercía, entre otras, esas mismas facultades, por delegación del Presidente del Gobierno, y además supervisaba “el estado de adiestramiento y eficacia operativa de las Fuerzas Armadas” y ejercía “las facultades reglamentarias y disciplinarias que las Leyes le asignasen”. No obstante, se evitó la palabra “mando” que quedó reservada para el Rey y las Autoridades militares. La Junta de Jefes de Estado Mayor pasó de ser “el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los tres Ejércitos” a ser, según el nuevo artículo 11, apartado 1, “el órgano colegiado de asesoramiento del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa”. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa se configuró, por el artículo 11 bis, como el “principal colaborador, del Ministro de Defensa, de quien dependía orgánica y funcionalmente, en el planteamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar”, pudiendo ser nombrado, en tiempo de guerra, General Jefe del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas para ejercer, “bajo la autoridad del presidente del Gobierno, la conducción de las operaciones militares”. Por último, el nuevo artículo 12 estableció “la directa dependencia” de los Jefes de los Estados Mayores de los tres Ejércitos del Ministro de Defensa.

La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, en un marco de continuidad constitucional, supuso un nuevo y relevante paso adelante para incardinar las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado, además de realizar las modificaciones necesarias en las misiones, estructura y funciones de las Fuerzas Armadas para adaptarse a las transformaciones en la sociedades internacional y nacional y así seguir garantizando la seguridad y la defensa de España y contribuir a la paz y a mejorar el orden internacional.

La nueva Ley Orgánica delimitó nítidamente, en su Título I, los “poderes del Estado” relacionados con la Defensa Nacional, regulando las atribuciones de la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno, el Presidente del Gobierno, el Ministro de Defensa y el Consejo de Defensa Nacional (que sustituyó a la Junta de Defensa Nacional). Las relativas a las Autoridades Militares (Jefe de Estado Mayor de la Defensa y Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada) se especificaron más adelante en el Capítulo II del Título II (Organización de las Fuerzas Armadas). Ello constituyó una señal inequívoca de la voluntad de los legisladores de reforzar la dependencia de las Fuerzas Armadas de los poderes del Estado y, en concreto, del Ejecutivo. Con todo, la variación más novedosa fue el incremento de atribuciones del poder legislativo, en concreto la necesidad de autorización, con carácter previo, del Congreso de Diputados para la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional.

Otros aspectos importantes de la Ley Orgánica 5/2005 fueron la ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas, a las que considera entidad única, y la implantación de una nueva organización básica. La Ley amplió las misiones de las Fuerzas Armadas, añadiendo a las establecidas en el artículo 8.1 del texto constitucional, las de “contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”, “preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas” y “llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses”¹⁵⁴.

Por otra parte, estableció también una nueva organización básica de las Fuerzas Armadas en dos estructuras: una “orgánica”, para la preparación de la fuerza, al mando de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada, y otra “operativa”, al mando del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, para el empleo de la fuerza en las misiones que se le asignasen, posibilitando la estructura orgánica la generación de la

¹⁵⁴ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, art. 15.

estructura operativa, mediante la aportación de capacidades de los Ejércitos y la Armada.

La reforma de la jurisdicción militar

Afirmaba Baltasar de Ayala que “ningún Estado, por floreciente que sea, puede hallar grado alguno de seguridad en las armas sin el Derecho, así como tampoco puede tenerla en el Derecho sin las armas”¹⁵⁵ y, en 1568, Sancho de Londoño que “la jurisdicción de los Maestres de Campo se extiende a donde quiera que los soldados de sus tercios se hallaren, y no los deben prender ni castigar por justicia sino sus propios jueces”¹⁵⁶. En el siglo XVI, estaba ya plantada la semilla del régimen jurídico que garantizaba la disciplina y la justicia en las Fuerzas Armadas.

Ya hemos mencionado que el artículo 117.5 de la Constitución reserva el ejercicio de la jurisdicción militar, dentro del principio de unidad jurisdiccional del Estado, “al ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio”. La jurisdicción militar es, por tanto, una jurisdicción especializada, tanto por la naturaleza del Derecho que aplica como del ámbito institucional en que se ejerce.

Su necesidad proviene de la convicción de que a los miembros las Fuerzas Armadas, dados los compromisos adquiridos con la defensa de España y de los españoles, se les ha de exigir un especial celo en el desempeño de sus misiones y una disposición absoluta para el cumplimiento de sus cometidos. Estas características exigen una normativa propia que demande un mayor rigor y ejemplaridad a sus miembros; normativa que se aplica en el ámbito judicial por jueces y tribunales especializados. En este marco, los Juzgados y Tribunales militares son los encargados del ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense, contribuyendo, de esta manera, a la Defensa Nacional, tal y como indica el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/2005.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 obligó a reformar la jurisdicción militar para adaptarse a ella. El primer paso fue la Ley

¹⁵⁵ BALTASAR DE AYALA, *De jure et officis bellicis et disciplina militari*, 1582, p. 111

¹⁵⁶ SANCHO DE LONDOÑO, *Discurso sobre la forma de reducir la disciplina militar a mejor y antiguo estado*, Madrid, 1593, p. 21.

Orgánica 9/80, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar. En la actualidad, la legislación de la jurisdicción militar está contenida básicamente en cuatro Leyes Orgánicas: Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar; la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar; la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar; y, la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

La Ley Orgánica 4/1987 atribuye, exclusiva y excluyentemente, la función jurisdiccional a los órganos judiciales militares, quedando fuera de ella los órganos de mando. La competencia para el conocimiento de los delitos tipificados en el Código Penal Militar está atribuida, con carácter exclusivo, a la Jurisdicción militar, integrada en el Poder Judicial del Estado y sometida a todos los principios constitucionales conforme a lo establecido en el artículo 117.5 de la Constitución. En esta Ley Orgánica además, se crea la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, “sujeta en su régimen y en el estatuto de sus miembros a las mismas normas que las restantes salas del Alto Tribunal, y representa la unidad en el vértice de las dos jurisdicciones que integran el Poder Judicial”, la militar y la ordinaria, garantizándose así la unidad jurisdiccional exigida por la Constitución. Coherente con ello, el nombramiento de los Jueces Togados Militares y de los Presidentes y Vocales de los Tribunales Militares, pertenecientes al Cuerpo Jurídico Militar, al igual que ocurre con los miembros militares que acceden a la Sala V del Tribunal Supremo, se produce por designación del Consejo General del Poder Judicial y, mientras ostenten esa condición judicial, participan del estatuto propio de dicha función, por lo que les es de aplicación los principios de independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento únicamente al imperio de la Ley, establecidos en el artículo 117.1 de la Carta Magna. Estarían así en condiciones de cumplir con la Ordenanza e Instrucción de Auditores de Alejandro Farnesio que en 1587 establecía que “los Auditores e jueces militares deven administrar justicia con mucha rectitud, sinceridad y limpieça”.

La Ley Orgánica 2/1989, Procesal Militar, es un nuevo paso para equiparar la jurisdicción militar a la ordinaria. Establece un procedimiento acusatorio y preferentemente oral, tomando para su procedimiento ordinario las normas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, adaptándolas a las peculiaridades que exige la Jurisdicción Militar. Así

mismo, declara como supletoria, en lo que no se regula y no se oponga a ella, la mencionada Ley.

El Código Penal Militar de 2015 sustituye al aprobado por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, que a su vez sustituyó al pre-constitucional Tratado II “Leyes Penales” del Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945. El Código Penal Militar de 1985 no pudo cumplir plenamente la finalidad de dejar de ser un Código completo e integral para convertirse en una norma penal complementaria del Código Penal, porque el vigente Código Penal común no fue aprobado hasta una década más tarde, por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Como indica el Preámbulo de la Ley Orgánica 14/2015, la necesidad de promulgar el nuevo Código Penal Militar proviene, entre otras razones, “de su naturaleza de ley penal especial que debe acoger en su articulado únicamente los preceptos que no tienen cabida en el texto común o, aun teniéndola, requieren alguna previsión singular que justifique su incorporación a la ley militar”. Sigue así la doctrina constitucional del artículo 117.5 que estima que su propósito es “limitar el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente indispensable, concepto que se identifica, en tiempos de normalidad con los delitos exclusivamente castrenses, ... como por la necesidad de una vía judicial específica para su conocimiento y eventual represión”.

El Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas actual, aprobado por la Ley Orgánica 8/2014 es el tercero desde la promulgación de la Constitución. El primero fue aprobado por la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, prácticamente coetáneo del Código Penal Militar de 1985, y tuvo como principal virtud “la separación formal de los ámbitos sancionadores disciplinario y penal militares”. Fue sustituido por el aprobado por la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, “que supuso un considerable progreso en el imprescindible equilibrio entre la protección de los valores castrenses y las garantías individuales recogidas en la Constitución”. Sin embargo, entre otras razones, la necesidad de recoger la doctrina de los Tribunales y acomodarse a la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, a la presencia de la mujer y al a organización y misiones establecidas en la Ley Orgánica 5/2005 obligó a sustituirlo por el actualmente vigente. Todo ello con la finalidad, como establece su artículo 1, de “garantizar la observancia de las reglas de comportamiento de los militares, en particular la disciplina, la jerarquía

y la unidad que, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, constituyen el código de conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas”.

Con estas Leyes Orgánicas, cada una en su ámbito, se cumple el mandato constitucional de crear una jurisdicción castrense sometida a los principios constitucionales, integrada en el Poder Judicial, equiparándola a estos efectos a la jurisdicción ordinaria. La Ley Orgánica 4/1987 asegura el principio de unidad jurisdiccional y que la jurisdicción castrense sea administrada por Juzgados y Tribunales integrantes del Poder Judicial. La 2/1989 toma para su procedimiento ordinario las normas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, adaptándolas a las peculiaridades de la jurisdicción militar y además la declara como supletoria. El Código Penal Militar, por la Ley Orgánica 13/2015, se constituye definitivamente en un “anexo” del Código Penal común, limitando el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente indispensable. Por último, el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, por la 8/2014, adopta la doctrina de los Tribunales y se adapta a un Ejército enteramente profesional, manteniendo una separación nítida entre los ámbitos sancionadores penal y disciplinario. Todo ello para que, como indican nuestras Reales Ordenanzas, “la justicia impere en las Fuerzas Armadas de tal modo que nadie tenga nada que esperar del favor ni temer de la arbitrariedad”¹⁵⁷.

2. La definición de una Política de Defensa

La Ley Orgánica 6/1980 incluye la primera y única definición legal de defensa nacional como la “disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin”.

La propia Ley Orgánica 6/1980 establecía que “la política de defensa, como parte integrante de la política general, determina los obje-

¹⁵⁷ Artículo 18 “Justicia en las Fuerzas Armadas” de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero. Las Reales Ordenanzas de 1978 contenían un precepto prácticamente idéntico en su artículo 14.

tivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos”, mientras que la 5/2005, determina la finalidad de la política de defensa como “la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

Desde 1980 y con periodicidad normalmente cuatrienal, los Presidentes del Gobierno han formulado diez Directivas de Defensa Nacional¹⁵⁸ (DDN) que, tras realizar un análisis del entorno estratégico, establecen las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo en cada una de las legislaturas. Realizando un recorrido por las diferentes Directivas puede seguirse la evolución de la política de defensa y el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas.

La DDN 1/1984 constituyó un marco de referencia para todos los órganos implicados en la seguridad y defensa nacional, afectando no sólo al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas. Estableció los objetivos de la defensa nacional, así como 20 acciones para alcanzarlos, y estipuló la necesidad de elaborar Planes Estratégicos Conjuntos y determinar los Objetivos de Fuerza Conjuntos¹⁵⁹.

La DDN 1/1992, la primera no clasificada¹⁶⁰, estableció una visión menos restrictiva de la defensa nacional así como del territorio donde se ejerce: una seguridad compartida y una defensa colectiva en un territorio más allá del derivado del ejercicio de la propia soberanía. Así, fijó cuatro objetivos: “garantizar la soberanía e independencia de España”, “proteger la vida de la población y los intereses vitales de la nación”,

¹⁵⁸ *Directivas de Defensa Nacional* 1/1980, 1/1984, 1/1986 (de 26 de octubre), 1/1992 (de 27 de marzo), 1/1996 (de 20 de diciembre), 1/2000 (de 1 de diciembre), 1/2004 (de 30 de diciembre), 1/2008 (de 30 de diciembre), 1/2012 (de 31 de julio) y 1/2020 (de 11 de junio).

¹⁵⁹ ORTEGA MARTÍN, J., *op. cit.*, pp. 107-108.

¹⁶⁰ *Directiva de Defensa Nacional* 1/1992. Puede consultarse en *Revista Española de Defensa*, núm. 52 (junio 1992), pp. 15-16.

“contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados“, y “colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones y especialmente en nuestro entorno geográfico”. Además, contempló para España tres posibles ámbitos de actuación: el nacional (“derivado del ejercicio de su propia soberanía”), el regional (“el que surge de la interdependencia de las naciones de nuestro entorno, y el definido en los compromisos internacionales, con especial atención a la dimensión europea de la seguridad y defensa y a la Alianza Atlántica”) y el mundial (“el configurado por la actuación de las Naciones Unidas”). Por otra parte, incorporó para la década de los 90, un Modelo de Fuerzas Armadas con 170.000-190.000 efectivos militares en tiempo de paz, con una tasa de profesionalización en torno al 50%, y con un gasto de defensa en torno al 2% del Producto Interior Bruto¹⁶¹, estructuradas en una fuerza permanente y una reserva movilizable. Además, pretendió fomentar en el pueblo español la conciencia de defensa nacional.

Otra Directiva importante fue la DDN 1/1996¹⁶² que determinó como objetivos “consolidar la participación de España en la organizaciones internacionales de seguridad y defensa”, “mejorar la eficacia de las Fuerzas Armadas” y “conseguir que la sociedad española comprenda, apoye y participe con mayor intensidad en la tarea de mantener un dispositivo de defensa”. La DDN 1/1996 fue la “Directiva de la profesionalización” ya que estableció que se desarrollase a lo largo de los siguientes seis años “un programa específico de profesionalización gradual de los efectivos de tropa y marinería y otro paralelo para la reducción de los efectivos de reemplazo”.

La directriz más importante de la DDN 1/2000¹⁶³ fue “abordar una Revisión Estratégica de la Defensa, encaminada a integrar la defensa en el marco más amplio de la seguridad compartida con nuestros socios y aliados y a determinar las capacidades militares necesarias para res-

¹⁶¹ Acuerdo del Pleno del Congreso de Diputados acerca de las cuestiones relacionadas con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el servicio militar de 27 de junio de 1991. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie E, núm. 162, de 28 de junio de 1991.

¹⁶² *Directiva de Defensa Nacional* 1/1996, de 20 de diciembre. Puede consultarse en *Revista Española de Defensa*, núm. 108 (febrero 1997), pp. 34-37.

¹⁶³ *Directiva de Defensa Nacional* 1/2000, 1 de diciembre 2000, apartado 3.1. Puede consultarse en Ministerio de Defensa, Memoria de la VII Legislatura (2000-2004), pp. 373-375.

ponder a las exigencias derivadas de ello”. Dicha Revisión Estratégica¹⁶⁴ vio la luz tres años después y presentó un concienzudo análisis del marco estratégico entonces imperante, los intereses nacionales de seguridad, las misiones requerimientos básicos y capacidades críticas de las Fuerzas Armadas, además de establecer catorce criterios básicos que se configuraron como las conclusiones finales del proceso de revisión y que afectaban preferentemente a la Fuerzas Armadas.

La DDN 1/2004¹⁶⁵, sin modificar los Objetivos de la Defensa Nacional, estableció cinco líneas generales de actuación relacionadas la consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado, su transformación, la asunción solidaria de nuestros compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva, el apoyo a un sistema multilateral eficaz para la resolución de conflictos y la participación activa del Parlamento en el debate de las grandes cuestiones de política de defensa, buscando su respaldo para la participación de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior.

Los aspectos más novedosos de la DDN 1/2008¹⁶⁶ fueron la proclamación de la acción única del Estado en materia de seguridad y defensa, el compromiso de España con la defensa de la paz y la seguridad internacional con respeto a la legalidad internacional y el ejercicio del multilateralismo, la obtención del máximo respaldo social y parlamentario para hacer de la política de defensa una auténtica política de Estado y que concitase la completa identificación de la sociedad con sus Fuerzas Armadas, al tiempo que reiteró la asunción solidaria de los compromisos con nuestros socios y aliados y la transformación dinámica y permanente de las Fuerzas Armadas. Señalar también como cuestión importante la integración de la Unidad Militar de Emergencias en el sistema nacional de protección civil, así como canalizar, a través de ella, otros medios y recursos que aportasen las Fuerzas Armadas en caso de emergencias.

¹⁶⁴ *Revisión Estratégica de la Defensa*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2003, Madrid.

¹⁶⁵ *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, de 30 de diciembre, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

¹⁶⁶ *Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, de 30 de diciembre, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2008.pdf> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

Por su parte, la DDN 1/2012¹⁶⁷, ante el triple desafío del incremento de la inestabilidad en nuestro entorno cercano, la búsqueda de un vínculo transatlántico más sólido y el impacto negativo de la crisis económica, propuso asegurar una España fuerte con la influencia necesaria en el entorno internacional, la plena coherencia y coordinación de los instrumentos en manos de los diferentes departamentos, una disuasión creíble y suficiente con unas capacidades de reacción para la defensa del territorio nacional, la población y los intereses de España, la transformación de las Fuerzas Armadas en una época de recursos limitados y el fomento de una cultura de defensa como un paso más allá de la mera conciencia.

La Directiva de Defensa Nacional actualmente vigente es la DDN 1/2020¹⁶⁸, que es, en mi opinión, la más completa y ambiciosa de todas las formuladas hasta la fecha, si bien, debido a ello, en ciertos aspectos peca de cierta inconcreción. Entre otras cosas, persigue garantizar la credibilidad de la defensa nacional, base de la disuasión y condición indispensable para una contribución e integración multilateral eficaz; actuar en el territorio nacional y en los espacios de soberanía e interés con capacidades propias y, fuera de nuestras fronteras, en marcos multinacionales concertados (preferentemente en el ámbito de Naciones Unidas, de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea o de la OTAN); hacer frente a las estrategias híbridas; fortalecer las capacidades de inteligencia; gestionar las consecuencias del cambio climático; en actuaciones en el exterior, obtener partido del respeto a las culturas locales y la empatía de nuestros soldados con la población civil; en operaciones de paz, fomentar fórmulas que eviten el estancamiento de los conflictos y promuevan el concierto entre las partes aprovechando la aportación de las mujeres como factor disruptivo; mantener un nivel tecnológico avanzado de nuestras Fuerzas Armadas; fomentar la conciencia y cultura de defensa como parte esencial de la cultura de seguridad nacional; e impulsar una mejor calidad de vida y mejores oportunidades de formación para los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas y el apoyo a sus familias.

¹⁶⁷ *Directiva de Defensa Nacional 1/2012*, de julio de 2012, Por una defensa necesaria, por una defensa responsable, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

¹⁶⁸ *Directiva de Defensa Nacional 1/2020*, de 11 de junio, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf> (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

De un somero análisis de lo expuesto puede observarse la evolución de la política de defensa en función del escenario estratégico imperante en cada momento y, en particular, de la creciente ambición de la política exterior española y, por lo tanto, de su política de defensa que se configura como una política de Estado. Así, nos movimos desde vincular casi únicamente la defensa a nuestro espacio de soberanía a incorporar la asunción de nuestros compromisos con nuestros socios y aliados y la paz y la seguridad internacionales, en un marco de seguridad compartida y defensa colectiva. Ello trajo como consecuencia la ampliación de nuestro ámbito geográfico, extendiendo el estrictamente nacional al regional y mundial. Evolucionamos también desde la autarquía defensiva hacia la promoción activa del multilateralismo y de un mayor protagonismo en la resolución de conflictos y, a nivel interno, hacia la búsqueda de un cada vez mayor respaldo parlamentario y social a la política de defensa, aportando una mayor legitimidad a nuestras actuaciones y fomentando entre nuestros conciudadanos una más amplia cultura de defensa como parte de la de seguridad nacional.

Sobre las Fuerzas Armadas indicar cinco cuestiones esenciales: de una tropa y marinería procedente del servicio militar obligatorio se transitó hacia una completa profesionalización a través de un modelo intermedio mixto; se aplicó progresivamente un enfoque conjunto, fortaleciendo el papel del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, creando y potenciando los órganos directamente dependientes de él; se identificó su transformación dinámica y permanente como la clave para mejorar su eficacia; se consideró a las Fuerzas Armadas como un elemento relevante de la acción exterior del Estado, dentro de la acción única del Estado en materia de seguridad y defensa; y, se estableció su participación en el sistema nacional de protección civil, contribuyendo principalmente con la Unidad Militar de Emergencias.

Por otra parte, la Directiva de la Defensa Nacional, como expresión de las líneas generales de actuación y de las directrices para el desarrollo de la política de defensa, es la referencia del proceso de planeamiento de la defensa. Basándose en ella, la persona titular del Ministerio de Defensa aprueba la Directiva de Política de Defensa para guiar dicho planeamiento, conteniendo, entre otros, la valoración de la situación estratégica, los objetivos a alcanzar y los factores que condicionan

el proceso. La actualmente vigente, la primera que se ha hecho pública, es de 4 de agosto de 2020¹⁶⁹.

3. La regulación de la profesión militar

La necesidad de armonizar las legislaciones de personal de los tres Ejércitos tras la creación del Ministerio de Defensa en 1977 y racionalizar la política de personal llevaron a la elaboración de la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, contribuyendo así a la modernización de las Fuerzas Armadas. Para los militares no profesionales, se había promulgado con anterioridad la Ley 19/1984, de 8 de junio, del Servicio Militar.

La Ley 17/1989 racionalizó la estructura de Cuerpos y Escalas, diseñó sistemas de ascenso y promoción que incentivaron la dedicación y esfuerzo profesionales, definió un nuevo modelo de enseñanza militar y reguló el status profesional, en particular los empleos militares, las condiciones de ingreso y retiro, los sistemas de evaluación, promoción y ascenso y la normativa sobre provisión de destinos y situaciones administrativas. Se buscó la integración de las disposiciones de los Ejércitos y los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, haciéndolas compatibles, en lo posible, con las disposiciones legales que regulaban la función pública y el sistema educativo general.

La Ley, que resultó revolucionaria en su tiempo, exigió importantes sacrificios para los miembros de las Fuerzas Armadas: algunos sentimentales porque afectaban a sus tradiciones y otros más tangibles porque a muchos cercenaban sus expectativas profesionales. Cuando la Ley fue promulgada, yo era Capitán de Artillería, profesor en la Academia del Arma y fui testigo del revuelo que creaba a medida que se conocían los diferentes borradores de la Ley. No obstante, con la perspectiva que da el tiempo, a través de la experiencia y el conocimiento, y reconociendo los sacrificios que la Ley exigió, creo honestamente que fueron necesarios para modernizar a unas Fuerzas Armadas anquilosadas por

¹⁶⁹ *Directiva de Política de Defensa 2020*, de 4 de agosto. *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, núm. 159, de 6 de agosto de 2020.

unas estructuras y regulaciones que asumíamos por ser tradicionales y conocidas, pero que dificultaban disponer de un personal adecuado, formado y motivado para el cumplimiento de sus deberes profesionales.

La expresión “función militar”, aunque fue eliminada del título de la Ley, como figuraba en los borradores, se mantuvo en su contenido lo que ocasionó cierta desazón entre los militares. Los que vestíamos uniforme, al menos en aquella época, no nos gustaba ser llamados ni considerados funcionarios. No obstante, es justo reconocer que la definición de “función militar” está exquisitamente redactada en su artículo 1.1 como “un servicio del Estado a la comunidad nacional prestado por las Fuerzas Armadas, bajo la dirección del Gobierno, para cumplir la misión definida en el artículo 8.1 de la Constitución” y que su Preámbulo argumentaba, con poca posibilidad de ser rebatido, que la función militar era una parte de la función pública, aunque sus peculiaridades obligasen a regularla por normas específicas basadas en principios análogos.

La racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas¹⁷⁰ resultó de capital importancia para el éxito de la Ley. Del esfuerzo realizado baste mencionar sus consecuencias para el Ejército de Tierra: 37 Escalas se integraron en 7 nuevas del Ejército de Tierra¹⁷¹, 6 pasaron a los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, 12 más fueron declaradas a extinguir, añadiéndolas a otras 14 que se habían declarado así en años anteriores. Similares efectos causó en las estructuras de la Armada y del Ejército del Aire. Entre otras cuestiones, la mencionada racionalización limitó las expectativas profesionales, tanto en ascensos como en destinos. Por otra parte, la unificación de las Escalas de las Armas (Infantería, Caballería, Artillería e Ingenieros) en Escalas de “Cuerpos Generales de las Armas”, siendo relegadas las Armas a Especialidades Fundamentales, afectó a la moral de muchos profesionales que creyeron ver como se diluían los valores y las tradiciones de las Armas y, por lo tanto, los del propio Ejército que se basaba en ellas. No obstante, las disposiciones reglamentarias tendentes a la preservación de su valor institucional y,

¹⁷⁰ Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, Disposición Adicional Sexta, Adaptación de la estructura de Cuerpos y Escalas.

¹⁷¹ Escalas Superior, Media y Básica del Cuerpo General de las Armas; Escala Superior del Cuerpo de Intendencia; Escala Superior del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos; y, Escalas Media y Básica del Cuerpo de Especialistas.

muy especialmente, el empeño personal de los propios militares, impidieron que dichos temores se hiciesen realidad.

Otra cuestión disruptiva introducida por la Ley 17/1989 fue un nuevo régimen de ascensos¹⁷² basado en tres sistemas: antigüedad, selección y elección, en función del menor a mayor empleo, dentro de cada Escala, al que se producía el ascenso. El personal que pudiese optar al ascenso debía ser sometido a un procedimiento de evaluación específico. Estas evaluaciones también se aplicaban a los que debían concurrir a determinados cursos de capacitación, entre ellos el desempeño de los cometidos de oficial general. Esta novedad también perjudicó las expectativas profesionales de ciertos oficiales y suboficiales e incluso se argumentó que se resentían el compañerismo y la cohesión al fomentar una rivalidad profesional insana. La modificación en la regulación de los ascensos causó un especial disgusto entre los oficiales de Artillería quienes, históricamente, habían hecho gala del compromiso de honor, formulado por escrito a la salida de la Academia, de renunciar a los ascensos por méritos de guerra, e incluso de paz. El Alcázar de Segovia mantiene la Sala de la Renuncia destinada a resaltar este compromiso. No obstante, si bien el régimen de ascensos y su desarrollo era mejorable, y de hecho se modificó en leyes, reglamentos e instrucciones posteriores, en las circunstancias actuales, siempre es mejor un régimen que se base principalmente en los principios constitucionales de mérito y capacidad que en la antigüedad y la edad para incentivar la preparación y la dedicación profesional. De esta forma, las Fuerzas Armadas puedan obtener en cada momento el personal idóneo para ejercer mayores responsabilidades o desempeñar diferentes cometidos.

La potenciación de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa y las nuevas misiones derivadas del entorno estratégico de los años 90 obligaron a contar con unas Fuerzas Armadas con mayor preparación, disponibilidad y capacidad de reacción, lo que aconsejó que todos sus miembros fuesen profesionales. La plena profesionalización de las Fuerzas Armadas forzó la sustitución de la Ley 17/1989 por la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas

¹⁷² Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, capítulos 4 (Régimen de ascensos) y 5 (Evaluaciones y clasificaciones).

Armadas, que declaró suspendida la prestación del servicio militar regulada en la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, a partir del 31 de diciembre de 2002 (adelantada un año posteriormente).

La Ley fue dirigida a los militares de carrera (cuadros de mando con una relación de servicios de carácter permanente), a los militares de complemento (que complementan a los cuadros de mando permanentes con una relación de servicios de carácter temporal) y a los militares profesionales de tropa y marinería (con una relación de servicios de carácter temporal, algunos de los cuales, cumpliendo ciertos requisitos, podían acceder a una relación de servicios permanente).

La Ley 17/1999 presentó importantes novedades respecto a la Ley 17/1989 en la regulación del régimen del militar profesional. A la profesionalización y a la incorporación de la mujer nos referiremos más tarde en un apartado específico. Así, la nueva Ley clarificó las funciones del militar y respaldó su ejercicio profesional, definió de forma más amplia los Cuerpos y Escalas, así como los cometidos de sus miembros y las funciones que ejercen, estableció sistemas de promoción interna y facilitó la reinsertión laboral de los que tenían una relación de servicios de carácter temporal. Además, modificó el régimen de ascensos añadiendo un nuevo procedimiento dentro del sistema por antigüedad: “antigüedad con reordenación”. Por otra parte, la Ley determinó las plantillas de los cuadros de mando (48.000) y los efectivos máximos de tropa y marinería (entre 102.000 y 120.000), dentro del número máximo de 170.000, fijado por el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado de 1998 sobre el nuevo modelo de Fuerzas Armadas profesionales¹⁷³. Como señalaba el propio Preámbulo, estas cantidades supusieron “un importante esfuerzo de reducción si se tiene en cuenta que en el año 1984 los efectivos totales ascendían a 373.000, de los cuales 66.505 eran cuadros de mando”. Esto, a su vez, constituyó una reducción respecto al Modelo Fuerzas Armadas 2000 de junio de 1991¹⁷⁴.

¹⁷³ El Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el nuevo modelo de Fuerzas Armadas profesionales, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 28 de mayo de 1998 y por el Pleno del Senado el 9 de junio del mismo año fijaba una horquilla entre 150.000 y 170.000 efectivos.

¹⁷⁴ El Dictamen del Pleno del Congreso de Diputados de junio de 1991 (*vid.* nota 161) fijaba “un volumen de efectivos totales que girase alrededor de los 170.000 a 190.000 hombres (*sic*)” con “una tasa de profesionalización en torno al 50 por ciento de los efectivos totales”.

La Ley 17/1999 reguló la aportación suplementaria de recursos humanos a las Fuerzas Armadas cuando las necesidades de la defensa nacional no pudiesen ser cubiertas por los efectivos de militares profesionales, mediante “reservistas temporales” (por un determinado tiempo, los militares profesionales que cesan en su relación con las Fuerzas Armadas), “reservistas voluntarios” (los españoles que resulten seleccionadas al optar a las plazas que se convoquen al efecto) y “reservistas obligatorios” (ciudadanos declarados como tales por el Gobierno, previa autorización del Congreso de Diputados).

Hemos indicado anteriormente que la DDN 1/2004 proclamó una transformación dinámica y permanente de las Fuerzas Armadas que, entre otras cosas, debía desarrollar un modelo realista de profesionalización acorde con la sociedad española y la reforma de la carrera militar, adoptando una estructura de cuerpos y escalas renovada, con sistemas de ascenso y promoción que incentivasen la dedicación y el esfuerzo profesional¹⁷⁵. El modelo realista de profesionalización se logró con la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería; la reforma de la carrera militar, con la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

La Ley 8/2006, en vigor, se hizo necesaria al no cumplir el modelo de profesionalización entonces vigente los objetivos previstos, ni en calidad, por la escasa permanencia en filas del personal reclutado, ni en cantidad, al no alcanzarse el número de efectivos establecido en la Ley 17/1999 y no observarse expectativas de que esa situación fuese a mejorar en un plazo razonable de tiempo. La Ley establece un modelo que pretende ser más atractivo prolongando la relación temporal con las Fuerzas Armadas y, finalizada ésta, mejorando la reinserción laboral y las medidas socioeconómicas en función de los años de servicio.

La Ley 39/2007, actualmente en vigor y modificada en varias ocasiones¹⁷⁶, es un paso más para regular con carácter global la carrera mili-

¹⁷⁵ *Directiva de Defensa Nacional 1/2004, op. cit.*, apartado 6, Directrices para el desarrollo de la política de defensa, en el ámbito nacional, sobre la transformación de las Fuerzas Armadas, 4 y 6.

¹⁷⁶ Las principales modificaciones fueron introducidas por las Leyes Orgánicas 9/2011, de 27 de julio, de deberes y derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas y la 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de la Fuerzas Armadas y, especialmente, por la Ley 46/2015, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 39/2007, respondiendo al mandato de la disposición final duodécima de la Ley Orgánica 9/2011, para que el Gobierno remitiese un proyecto de

tar profundizando en los elementos transformadores de las leyes anteriores, con las que mantiene una innegable continuidad. Establece una diferenciación entre los cometidos a realizar por las diferentes categorías militares: oficiales generales (alta dirección), oficiales (acciones directivas, especialmente de mando), suboficiales (eslabón fundamental de la organización, estrechos colaboradores de los oficiales y líderes de sus subordinados) y militares de tropa y marinería (trabajos y cometidos en aplicación de procedimientos establecidos o por órdenes concretas). Continúa con la racionalización de los Cuerpos y Escalas, teniendo como ejemplos relevantes la integración, en el Ejército de Tierra, de los Cuerpos General de las Armas y de Especialistas en un único Cuerpo General y, en los tres Ejércitos, la unificación de las Escalas Superior de Oficiales y Oficiales de los Cuerpos Generales y de Infantería de Marina en una nueva y única Escala de Oficiales. Ambos cambios, aunque necesarios, también generaron controversias y supusieron sacrificios adicionales en las expectativas profesionales.

Regula además un régimen más exigente de evaluaciones y ascensos y perfila en mayor detalle la carrera militar, que comienza con la finalización de la enseñanza de formación y la incorporación a la escala correspondiente, ocupando destinos preferentemente operativos en los dos primeros empleos, incluyendo la posibilidad de una segunda especialidad o conocimientos más específicos a partir de entonces para desempeñar otro tipo de cometidos. Introduce reformas muy importantes en la enseñanza militar, especialmente en la de formación, a los que nos referiremos posteriormente. En cuanto a los reservistas, elimina la figura de reservista temporal, al considerarse innecesaria por la creación de los reservistas de especial disponibilidad por la Ley 8/2006. Por último, fija unas reglas de comportamiento del militar¹⁷⁷, asegura la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, pretende conjugar la disponibi-

ley para “la reforma del régimen transitorio de la Ley de la carrera militar”, a partir de un dictamen que habría de emitir la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. La citada Comisión aprobó, el 9 de julio de 2014, un Informe de una Subcomisión creada al efecto. El Informe fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. 471, 4 de junio de 2014, pp. 1-10. https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-471.PDF (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

¹⁷⁷ Más tarde desarrolladas por las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009 (aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero) e incorporadas a la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

lidad permanente para el servicio con la conciliación de la vida profesional, personal y familiar e incorpora los principios y normas de aplicación general al personal al servicio de la Administración General del Estado con las adaptaciones debidas a la condición militar.

La Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, presenta tres novedades importantes respecto al régimen de personal. En primer lugar, regula el derecho de asociación a través de asociaciones profesionales para la defensa y promoción de sus intereses profesionales, económicos y sociales (art. 33.1). En segundo lugar, crea el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas en el que se lleva cabo la participación de dichas asociaciones y la interlocución con el Ministerio de Defensa, pudiendo “plantear propuestas o sugerencias en materias relacionadas con su estatuto y condición de militar, el ejercicio de los derechos y libertades y las condiciones de vida y trabajo en las unidades” (art. 46.1). En tercer lugar, crea el Observatorio de la Vida Militar, previsto en la Ley Orgánica 5/2005 y en la Ley 39/2007, como “órgano colegiado, de carácter asesor y consultivo, adscrito a las Cortes Generales, para el análisis permanente de la condición de militar y de la forma con que el Estado vela por los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas” (art. 53.1).

La incorporación de la mujer

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas se realizó, hace ya más de 35 de años, por el Real Decreto-Ley 1/1988, de 22 de febrero. Dicha disposición fue fruto de la previsión de la participación de la mujer en la defensa nacional, realizada por la Ley Orgánica 6/1980, que indicaba debería establecerse por Ley¹⁷⁸ y el “Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres” aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de septiembre de 1987.

El mencionado Real Decreto-Ley fue un paso muy importante al regular rápidamente dicha incorporación, pudiendo la mujer alcanzar todos los empleos militares, progresando en su carrera en condiciones de igualdad con el varón, salvo la posibilidad de establecer algunas dife-

¹⁷⁸ Artículo 36 de la Ley Orgánica 6/80.

rencias en razón de sus condiciones fisiológicas para ocupar determinados destinos.

No obstante, tenía un alcance limitado ya que no prescribía el acceso de la mujer a la totalidad de Cuerpos y Escalas, previendo su incorporación a los demás de una forma progresiva a medida que se fuesen realizando las adaptaciones de organización y de infraestructura necesarias para asegurar una adecuada integración. A partir de la convocatoria de 1988, las mujeres pudieron ingresar en los Cuerpos llamados “no combatientes”: Jurídico, Intervención, Ingenieros (Armamento y Construcción y Aeronáuticos), Sanidad, Veterinaria, Farmacia y Músicos, además de como guardias civiles de segunda. Así, en julio de 1989, las Fuerzas Armadas ya disponían de oficiales y suboficiales desempeñando sus cometidos profesionales en su seno.

En ese mismo mes, la Ley 17/1989 garantizaba “a todos los españoles” el derecho al acceso a la enseñanza militar, sin otras diferencias por razón de sexo, en los procesos de selección, “que las derivadas de las distintas condiciones físicas que, en su caso, pudieran considerarse”¹⁷⁹. La citada Ley, sin embargo, permitía establecer, en las normas de provisión de destinos, “particularidades para la mujer derivadas de sus condiciones fisiológicas específicas”, posibilidad eliminada por la Ley 17/1999 que no hace “distinciones en los destinos que (las mujeres) puedan ocupar en el desarrollo de su ejercicio profesional”¹⁸⁰. Las mujeres se incorporaron sin ninguna traba a las convocatorias de 1990 para el acceso como oficiales y suboficiales.

Fue en el año 1992, con el inicio de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, cuando la mujer se incorpora como soldado o marinero ya que hasta entonces esta escala se nutría únicamente del personal que realizaba el servicio militar obligatorio del cual estaba excluida la mujer, si bien esta incorporación se realiza con limitaciones para ocupar determinados destinos por razones tácticas, operativas o de infraestructura, que quedarían eliminadas con la Ley 17/1999.

¹⁷⁹ Artículos 43 y 44.3 de la Ley 17/89.

¹⁸⁰ Artículo 74.5 de la Ley 17/89 y apartado VII del Preámbulo de la Ley 17/99.

Para analizar y proponer medidas para mejorar el cumplimiento se estableció el Centro de estudios sobre la situación de la mujer en las Fuerzas Armadas, también conocido como Observatorio de la mujer en las Fuerzas Armadas. Su denominación fue felizmente cambiada, en julio de 2011 ¹⁸¹, por la de Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas. Su estructura y funcionamiento fueron reforzados, en febrero de 2019 ¹⁸², para, entre otras cosas, analizar, debatir y, en su caso, realizar propuestas para mejorar la incidencia de las actividades de la carrera militar sobre la igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Este observatorio, que depende directamente de la persona titular de la Subsecretaría de Defensa, es apoyado por la Secretaría Permanente de Igualdad, integrada en la División de Igualdad y Apoyo Social al Personal de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

En comparación con los países de nuestro entorno, España llegó tarde a la incorporación de la mujer a sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, se debe reconocer que, pocos años más tarde, eliminó todo tipo de discriminación, permitiendo, sin distinción alguna por razón de género, alcanzar todos los empleos militares y ocupar cualquier destino. Y, lo que es más importante, se han establecido instrumentos para verificar y mejorar la efectiva igualdad entre mujeres y hombres y la conciliación personal, familiar y profesional. Por otra parte, como ya hemos mencionado, estamos a la vanguardia de la implantación de las resoluciones de Naciones Unidas sobre “Mujeres, Paz y Seguridad” y, en concreto, en las relativas a la asesoría de género en operaciones. No es exagerado afirmar que España se ha convertido en un referente internacional en la política de igualdad e integración de la mujer en las Fuerzas Armadas.

En la actualidad, cinco mujeres han sido promovidas a Oficial General: una General de División del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos

¹⁸¹ Orden Ministerial 51/2011, de 28 de julio, por la que se cambia la denominación del Centro de estudios sobre la situación de la mujer en las Fuerzas Armadas (Observatorio de la mujer en las FAS) por Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas y se regula su estructura y funcionamiento.

¹⁸² Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero, por la que se regula la estructura y funcionamiento del Observatorio Militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas

del Ejército de Tierra, una General Auditor del Cuerpo Jurídico Militar, dos Generales de Brigada del Cuerpo Militar de Intervención y una General de Brigada del Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Aire y del Espacio. Las mujeres, en pocos años, alcanzarán los empleos de Oficial General en los Cuerpos Generales de los Ejércitos y la Armada e Infantería de Marina, pues brillantes mujeres ocupan relevantes destinos de Coronel y Capitán de Navío.

Nuestras Fuerzas Armadas disponían el 31 de diciembre de 2022¹⁸³ de 15.864 mujeres militares profesionales, lo que supone un 13% del total de sus miembros. Este porcentaje está en consonancia con los de los países de nuestro entorno, si bien el mérito de España es haber conseguido este porcentaje en un periodo de tiempo relativamente corto en comparación con los países que permitieron el acceso de la mujer a las Fuerzas Armadas tras la Segunda Guerra Mundial. Además, hay que tener en cuenta que este porcentaje varía en la propia organización. Son mujeres un 36,3% de los miembros de los Cuerpos Comunes, un 11,5% del Ejército de Tierra, un 13,8 de la Armada y un 14,2% del Ejército del Aire y del Espacio. En términos cuantitativos, es el Ejército de Tierra el que tiene más mujeres en sus filas (8.756), más de la mitad (un 55,2%) de las que disponen las Fuerzas Armadas. Con respecto a los empleos, son mujeres: un 2,25% de los oficiales generales, el 11,3% de los oficiales, el 6,6% de los suboficiales y el 15,4% de los militares de tropa y marinería. El porcentaje de mujeres oficiales está influido por los Cuerpos Comunes, en los que son mujeres el 42% de los oficiales de carrera y el 50,7% de los de complemento.

En el Ejército de Tierra, las mujeres ocupan el 4,9% de los oficiales (de carrera y complemento), el 5,4% de los suboficiales y el 14,1% de los militares de tropa. La gran mayoría de las mujeres del Ejército de Tierra se encuentran en el Cuerpo General (8.253) que constituyen el 11%. No obstante, en términos relativos, ese porcentaje es superado por el

¹⁸³ Datos, a 31 de diciembre de 2022, obtenidos del Informe Anual 2022 del Observatorio Militar para la Igualdad de las Fuerzas Armadas, procedentes de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/20230331-informe-evolucion-mujer-fas-2022_.pdf (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024). El porcentaje de mujeres oficiales generales se ha actualizado a 31 de diciembre de 2023 por haber variado significativamente al haber pasado de 2 a 5 mujeres en el último año.

Cuerpo de Intendencia (16%) y el Cuerpo de Ingenieros Politécnicos (12%). En el Cuerpo General, las mujeres se concentran en ciertas especialidades fundamentales, principalmente, artillería de campaña, artillería antiaérea, transmisiones y las técnicas relacionadas con la logística.

En un momento en el que acabamos de conmemorar el 35° aniversario de la incorporación de la mujer como una historia de éxito, podemos afirmar que se trató de una cuestión de igualdad entre mujeres y hombres, sin duda, pero también de necesidad y conveniencia. Las Fuerzas Armadas no podían renunciar a integrar en sus filas a más de la mitad de los ciudadanos, ni tampoco a beneficiarse y enriquecerse con lo que la mujer aporta por sus diferentes sensibilidades y características en el análisis, planeamiento y ejecución de los cometidos, siendo además imprescindible, como ya nos hemos referido, en operaciones llevadas a cabo en países con sociedades diferentes a las nuestras en las que es necesario llegar a las mentes y corazones de las mujeres para transformar a la sociedad a medio y largo plazo a través de la educación de sus hijos.

El ingreso como dama cadete de la Academia General Militar de Su Alteza Real la Princesa doña Leonor, llamada a ejercer en un futuro el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, reviste especial simbolismo en muchos ámbitos, no siendo el menor su coincidencia con el trigésimo quinto aniversario de la incorporación de la mujer a los Ejércitos.

La profesionalización

La DDN 1/92 estableció un modelo de Fuerzas Armadas mixto con una tasa de profesionalización en torno al 50%, basándose en un Modelo aprobado por el Congreso de los Diputados en junio de 1991¹⁸⁴. Solo cuatro años después, la DDN 1/96 consideró necesaria la plena profesionalización en un período transitorio de seis años para aumentar la disponibilidad y eficacia de unas Fuerzas Armadas más pequeñas pero mejor preparadas y más operativas.

La Ley 17/1999, basándose en un nuevo Modelo de Fuerzas Armadas, contenido en un Dictamen aprobado por los Plenos del Congreso

¹⁸⁴ *Vid.* nota 161.

de Diputados y el Senado un año antes¹⁸⁵, declaró suspendida la prestación del servicio militar partir del 31 de diciembre de 2002, que fue adelantada un año por el Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo¹⁸⁶.

El período transitorio destinado a la plena profesionalización coincidió con una etapa de bonanza en la economía española y una importante reducción del paro lo que dificultó sobremanera el reclutamiento. El adelanto en un año en la finalización de la prestación del servicio militar complicó todavía más la situación. Ni la posibilidad de reclutar ciudadanos de dieciocho repúblicas hispano-americanas y Guinea Ecuatorial¹⁸⁷, ni las bajas titulaciones académicas exigidas para acceder a determinadas especialidades fueron medidas suficientes para paliar el problema. La reducida duración de los compromisos, su limitación a doce años de servicio o a los treinta y cinco años de edad y la falta de suficientes incentivos económicos y de reinserción laboral al finalizar su vida militar lastraron el proceso. Las Fuerzas Armadas españolas se encontraron así con un estancamiento del número de efectivos de tropa y marinería profesional, muy lejos del margen entre 102.000 y 120.000 establecido por la Ley 17/1999, con una escasa permanencia en filas y, en no pocos casos, insuficiente nivel académico. Era una situación preocupante especialmente en un tiempo de creciente participación de España en las operaciones en el exterior.

Fue necesario reaccionar con celeridad y la DDN 1/2004 abogó por un “modelo realista” de profesionalización. Ese modelo vio la luz dos años después, con la Ley 8/2006, y pretendió ser más atractivo para los jóvenes españoles permitiendo una relación temporal más prolongada con las Fuerzas Armadas y, a su finalización, un conjunto de salidas laborales y medidas socioeconómicas en función de los años de servicio en filas. El compromiso inicial, renovable hasta seis años de duración, puede ser suscrito por otro de larga duración hasta los 45 años de edad, continuando abierta la posibilidad de acceder a la condición de

¹⁸⁵ *Vid.* nota 173.

¹⁸⁶ Artículo 1 del Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar.

¹⁸⁷ Establecida por el Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso de extranjeros a la condición militar profesional de tropa y marinería.

militar de tropa y marinería permanente en un porcentaje limitado. Si no logran esa condición, alcanzados los 45 años, cesan en el servicio activo, pudiendo adquirir, si hubieran cumplido como mínimo 18 años de servicio, la condición de reservista de especial disponibilidad y, con ella, el derecho a percibir una asignación económica mensual¹⁸⁸. La Ley facilita la promoción interna de los militares de tropa y marinería para el acceso a las Escalas de Suboficiales y de Oficiales, establece una reserva de plazas en la Guardia Civil, en el Cuerpo Nacional de Policía y en el Servicio de Vigilancia Aduanera y determina que el tiempo de servicio prestado se incluya como un mérito para el acceso a las Administraciones Públicas. Prescribe también que se facilite la obtención de titulaciones y acreditaciones del sistema educativo general, especialmente el título de técnico medio de formación profesional, certificados de profesionalidad y la mejora de su cualificación a través de la formación ocupacional. Además, durante su permanencia en filas, se facilitarán los medios necesarios para facilitar su plena incorporación al mundo laboral al abandonar las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa acordará con instituciones públicas y privadas acciones orientadas a dicha incorporación.

La aplicación del modelo establecido por la Ley 8/2006 modificó radicalmente el panorama descrito, ayudada eso sí por el incremento del paro juvenil como consecuencia de la crisis financiera de 2008. Con objeto de mejorar el sistema, diez años después, el 24 de noviembre de 2016, la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados estableció una Subcomisión en su seno para el estudio del régimen profesional de los militares de tropa y marinería establecido en la Ley 8/2006. Dicha Subcomisión emitió un Informe¹⁸⁹, aprobado por la Comisión el 27 de septiembre de 2018, con 40 propuestas para desarrollar medidas vinculadas con aspectos de formación, de reinserción en el ámbito civil, sobre cultura de defensa, en relación con otras administraciones públicas, sector privado, así como de seguimiento y control de implemen-

¹⁸⁸ El artículo 19.1 establece una asignación por disponibilidad de 7.200 euros al año, distribuidos en 12 mensualidades (por lo tanto, 600 euros mensuales), que será actualizada en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y es incompatible con cualquier otra retribución procedente del sector público. En el año 2023 la asignación mensual es de 704 euros.

¹⁸⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de Diputados, XII Legislatura, núm. 429, 10 de octubre de 2018, pp. 27-35.

tación de las mismas, instituyéndose para ello una Comisión Interministerial¹⁹⁰.

Dado que el número de los que acceden a la condición permanente ha de ser necesariamente limitado dadas las exigencias físicas de la actividad militar, especialmente en el Ejército de Tierra y en Infantería de Marina, es imprescindible facilitar la inserción en el ámbito civil. A estos efectos, el Ministerio de Defensa ha implantado una Estrategia Integral de Desarrollo Profesional para reforzar la capacitación y trayectoria del personal de tropa y marinería y de los reservistas de especial disponibilidad. Esta Estrategia se basa principalmente en dos pilares: el Plan de Acción Individual para el Desarrollo Profesional y la plataforma tecnológica SAPROMIL 4.0 que gestiona el aprovechamiento de las capacidades del personal militar para facilitar su incorporación voluntaria al ámbito laboral civil. La Estrategia está cosechando resultados crecientes, si bien todavía alejados de los ideales, a pesar de los notables esfuerzos realizados.

Las Fuerzas Armadas no presentan en la actualidad problemas de reclutamiento. No obstante, no hay que bajar la guardia porque el invierno demográfico que estamos viviendo, que se acentuará en los próximos años, disminuirá sin duda el número de aspirantes, especialmente si la evolución económica es favorable. Esta insuficiencia se hará más evidente en puestos relacionados con las nuevas tecnologías. Será muy difícil reclutar jóvenes con estudios adecuados para esos puestos y lo será todavía más retenerlos una vez formados e instruidos, por la imposibilidad de competir, por nuestras condiciones salariales, en un mercado laboral con muchas ofertas de empleo en ese campo.

El carácter plenamente profesional de las Fuerzas Armadas ha cambiado su fisonomía y su eficacia operativa. Pero también es indudable que con la suspensión de la prestación del servicio militar se ha renunciado a ventajas que proporcionaba. Mi predecesor en esta Corporación, el teniente general don Agustín Muñoz-Grandes, mencionó en su discurso de recepción algunas consecuencias: la disminución del factor

¹⁹⁰ Instituida por Real Decreto 16/2019, de 25 de enero, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial de coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.

de cohesión y solidaridad social y territorial que se creaba entre los reclutas, la pérdida de una educación en valores castrenses y de las oportunidades de extensión cultural y formación profesional, el debilitamiento del nexo de unión entre el Ejército y la sociedad, la disminución de la presencia física en muchas zonas de nuestra Nación (dificultando la vertebración territorial de España, añadiría yo) y la complejidad de la generación de fuerzas a través de la movilización de reservistas obligatorios ante una confrontación bélica de importancia ¹⁹¹.

No obstante, frente a esos inconvenientes, las Fuerzas Armadas profesionales presentan unas ventajas que convirtieron la decisión adoptada en imprescindible para afrontar las necesidades derivadas de nuestros compromisos defensivos nacionales y las operaciones en el exterior que precisaban y precisan hombres y mujeres comprometidos, formados e instruidos, disponibles y con espíritu expedicionario para que las Fuerzas Armadas alcancen la disponibilidad, preparación y capacidad operativas requeridas. Nos tocaría trabajar para minimizar el impacto de algunos riesgos que apuntaba el general Muñoz-Grandes, en especial sobre la conciencia de defensa para que no pierda la íntima conexión que debe existir entre las Fuerzas Armadas y el resto de la sociedad, y optimizar el sistema de generación de fuerzas para obtener el máximo partido de los reservistas de las Fuerzas Armadas, como contribución de la ciudadanía a la defensa nacional ¹⁹².

La reforma de la enseñanza militar

La Ley 39/2007, de la Carrera Militar, introduce una importante reforma de la enseñanza militar ¹⁹³, integrándola en el sistema educativo general e inspirándose en los principios y fines de dicho sistema con las adaptaciones debidas a la condición militar. Se escalona en tres niveles: la enseñanza de formación (la necesaria para acceder a las escalas de oficiales, suboficiales y de tropa y marinería o la de militares de complemento), la de perfeccionamiento (especialización, reorientación y capacitación)

¹⁹¹ MUÑOZ-GRANDES GALILEA, A., *op. cit.*, pp. 27-30.

¹⁹² La incorporación de los reservistas y su régimen jurídico está regulada por el Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas.

¹⁹³ Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, Título IV, Enseñanza.

y la de altos estudios de la defensa nacional (relacionados con la paz, la seguridad y la defensa y la política militar y otros específicamente militares que se determinen).

Los cambios más importantes se produjeron en la enseñanza de formación, en la que, manteniendo la exigencia de una excelente formación militar, se añadió como requisito la obtención de un título de grado universitario para acceder a las escalas de oficiales, y una titulación de formación profesional de grado superior para las escalas de suboficiales. Como ya hemos referido, para los militares de tropa y marinería se ha de procurar que, a lo largo de su permanencia en filas, obtengan un título de técnico formación profesional de grado medio. Los alumnos de los centros docentes de formación de suboficiales reciben la formación militar y técnica en los propios Centros militares¹⁹⁴, mientras que los alumnos de oficiales reciben la formación militar en las academias militares y la universitaria en sendos Centros Universitarios de la Defensa, adscritos a una o varias universidades públicas y ubicados en las instalaciones de las propias academias¹⁹⁵. Cada uno de los Ejércitos determinó su propio título de grado: Ingeniería de Organización Industrial, los Ejércitos de Tierra y del Aire, mientras que la Armada optó por Ingeniería Mecánica. Los Centros Universitarios también pueden impartir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de postgrado, tanto de máster como de doctor.

La Ley permite también, tanto para oficiales como suboficiales, el acceso con titulación previa, con lo que su permanencia en los centros docentes es menor, cursando planes de estudios con materias específicamente militares. La experiencia ha demostrado que es una vía complementaria útil, siempre que se mantenga su número acotado con objeto de no perjudicar el “espíritu de Promoción”, verdadera columna vertebral de las escalas de oficiales y suboficiales.

¹⁹⁴ Constituyendo en los Centros militares Departamentos específicos con profesores civiles proporcionados por las Comunidades Autónomas en virtud de Convenios suscritos con el Ministerio de Defensa.

¹⁹⁵ En el Ejército de Tierra, en el Centro Universitario de la Defensa (CUD) de Zaragoza, adscrito a la Universidad de Zaragoza y ubicado en la Academia General Militar; en la Armada, el CUD de Marín, adscrito a la Universidad de Vigo y ubicado en la Escuela Naval Militar; en el Ejército del Aire, el CUD de San Javier, adscrito a la Universidad Politécnica de Cartagena y ubicado en la Academia General del Aire y para el Cuerpo Militar de Sanidad, el CUD de Madrid, adscrito a la Universidad de Alcalá de Henares y ubicado en la Academia Central de la Defensa.

La enseñanza de formación para el acceso a la escala de oficiales de los Cuerpos Generales y de Infantería de Marina y, en concreto, la exigencia de cursar un título de grado universitario suscitó desde un primer momento renuencias y controversias que se han ido disipando con el paso del tiempo. Mencionaremos someramente las principales controversias y mis consideraciones personales sobre ellas. Muchas de estas cuestiones son también de aplicación a la enseñanza de acceso a las escalas de suboficiales pero en ella, quizás porque se imparte en su totalidad por los propios centros docentes militares mediante Convenios suscritos con las Comunidades Autónomas que proveen profesores civiles, la polémica fue mucho menor.

En primer lugar, se dudaba de la necesidad, e incluso de la conveniencia, de obtener un título de grado universitario en lugar de la consideración de equivalencia universitaria de los estudios militares de formación de oficiales como hasta entonces. La integración de la enseñanza militar en el sistema educativo general es un aspecto más de la incardinación de las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado. Los oficiales de todas las naciones de nuestro entorno obtienen un título de grado universitario. Nuestros futuros oficiales se benefician de los conocimientos universitarios, de sus métodos y técnicas de investigación, especialmente en un momento en que la investigación civil va por delante de la militar¹⁹⁶. La participación de los alumnos militares en actividades académicas, sociales, culturales y deportivas de la Universidad asegura que no se produce ninguna separación entre el mundo militar y el civil. Por último, se incrementa el prestigio de nuestros oficiales ante la sociedad y se otorga un reconocimiento efectivo de los estudios realizados y no una mera equivalencia.

Otra crítica es la cesión a la Universidad de la competencia para decidir quién es oficial de las Fuerzas Armadas, olvidándose que ya una

¹⁹⁶ La interacción entre las ciencias civiles y militares siempre ha existido. Por mencionar algunos ejemplos: la Real Academia de Matemáticas y Fortificación de Barcelona, creada por el general Jorge Próspero de Verboom en 1720; el Real Colegio de Artillería de Segovia, fundado en 1764, centro docente militar más antiguo del mundo en funcionamiento, tuvo entre sus profesores al célebre químico francés Louis Proust, quien formuló la Ley de las Proporciones Definidas, una de las Leyes fundamentales de la Química; la Academia de Ingenieros de Marina fundada en 1772 en Ferrol; el geodesta militar general Ibáñez de Íbero que fundó en 1870 el Instituto Geográfico y Estadístico, antecedente del Instituto Geográfico Nacional; y, el general de Ingenieros Emilio Herrera quien, en su momento, fue uno de los científicos españoles más reconocidos internacionalmente por sus avances en ingeniería aeroespacial.

vieja reforma de 1973¹⁹⁷, que estuvo vigente para las Promociones que ingresaron en la Academia General Militar entre 1973 y 1978 (a la última de ellas me honro en pertenecer), depositaba ya en la Universidad de Zaragoza la decisión de quién ingresaba en la Academia, ya que el elemento decisivo del proceso de ingreso era un Curso Selectivo en el que se impartía el Selectivo de Ciencias, cambiado poco después por el primer curso de Ciencias Físicas, por la Facultad de Ciencias de dicha Universidad. El Ejército del Aire tuvo un Curso similar con la Universidad de Granada, que se realizaba en la Base Aérea de Armilla.

La unificación de las dos Escalas de Oficiales de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y la Armada dificultó la promoción interna, principalmente de suboficial a oficial, uno de los signos históricos distintivos de nuestro Ejército. Para favorecerla se acordó, en noviembre de 2022, un Convenio entre el Ministerio de Defensa y la Universidad Nacional de Educación a Distancia para la impartición de títulos de grado a personal de las escalas de suboficiales de las Fuerzas Armadas¹⁹⁸. Siguen así plenamente vigentes las estrofas del célebre verso de Calderón de la Barca, no las más conocidas es verdad: “Aquí nadie espere que ser preferido pueda, por la nobleza que hereda, sino por la que él adquiere. Porque aquí a la sangre excede el lugar donde uno se hace, y sin mirar cómo nace, se mira como procede”¹⁹⁹.

¹⁹⁷ PALACIOS CORONEL, J. M.: “Enseñanza Militar Superior: la reforma de 1973”, *Revista de Historia Militar*, núm. 128 (2020) pp. 151-198. El “Plan 1973” es derivado del Decreto de 528/1973, de 9 de marzo, sobre reforma de la Enseñanza Militar para formación de los Oficiales de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, que a juicio de Palacios Coronel, “supuso un primer intento de adaptación a la lógica y a la estructura del sistema educativo general, que acababan de ser renovadas en la Ley General de Educación de 1970”. El Ejército de Tierra reformó el conjunto de su enseñanza superior militar, estructurándola del mismo modo que las universitarias, mediante un Plan de Estudios aprobado por Orden de 20 de diciembre de 1974 (D.O. 25 de 1975); en la Armada, no se llegó a aplicar el mencionado Decreto de reforma; y, en el Ejército del Aire, se introdujo un Curso Selectivo, como el del Ejército de Tierra, pero no se modificó el plan de estudios para los restantes cursos.

¹⁹⁸ Resolución de 28 de noviembre de 2022, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica el Convenio entre el Ministerio de Defensa y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, para la impartición de títulos de grado a personal de las escalas de suboficiales de las Fuerzas Armadas (BOE. Núm. 293, de 7 de diciembre).

¹⁹⁹ CALDERÓN DE LA BARCA, P.: “Para vencer a amor, querer vencerle”, 1654, *Teatro poetico en doze Comedias nuevas, de los mejores ingenios de España: septima parte*, Madrid, 1654, p. 13. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/para-vencer-a-amor-querer-vencerle/> (Fecha de acceso: 15 de enero de 2024).

Quizás la crítica más importante es que los estudios universitarios restan tiempo y esfuerzo a la enseñanza de las materias específicamente militares, que consideran insuficiente, o que el conjunto de ambas enseñanzas supera la capacidad de los alumnos, a pesar de ingresar en los centros docentes con unas extraordinarias calificaciones en la Evaluación para el Acceso a la Universidad (EvAU). Respecto a lo primero, se debe indicar que la enseñanza está más dirigida a impartir criterios y estrategias para la resolución de situaciones complejas que a la memorización de contenidos y datos que se pueden encontrar en libros o archivos informáticos. La adquisición de conocimientos no se logra únicamente en los centros docentes, sino también a través de la experiencia obtenida en el ejercicio de sus competencias profesionales en sus primeros destinos en unidades de la Fuerza cuyo personal ha participado en numerosas operaciones. Por otra parte, cada Ejército eligió su propio grado universitario pensando en su mayor utilidad, logrando así una considerable superposición entre los estudios universitarios y militares que ya se realizaban en las Academias. Si bien es cierto que los planes de estudios iniciales, al menos en el Ejército de Tierra, fueron excesivamente ambiciosos, fueron perfilándose progresivamente para lograr un mayor solape y reducir el número de créditos totales, todavía muy por encima de un grado universitario convencional. Se adoptaron medidas, tanto en la Academia General Militar como en el Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza, para lograr la sinergia entre ambos Centros. En este sentido, el Consejo de Ministros ha aprobado recientemente la impartición por la Universidad de Zaragoza de un título de grado universitario denominado Estudios para la Defensa y la Seguridad en el que, manteniendo buena parte de las asignaturas del grado todavía vigente de Ingeniería de Organización Industrial, se han sustituido las consideradas de menor utilidad militar por otras de carácter principalmente humanístico para profundizar en el carácter integral de la formación de nuestros oficiales²⁰⁰.

²⁰⁰ Resolución de 28 de diciembre de 2023, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (*Boletín Oficial de Estado*, núm. 6 de 6 de enero de 2024, pp. 1899-1901). En dicho Acuerdo figura el título de “Graduado o Graduada en estudios para la Defensa y Seguridad” a impartir por la Universidad de Zaragoza (p. 1901).

Las evaluaciones realizadas y los informes recibidos nos indican la gran preparación profesional y el elevado espíritu militar de nuestros oficiales, suboficiales y militares de tropa y marinería que llegan a las Unidades. No ha sido fácil el camino pero el resultado es cada día más satisfactorio, obteniendo el personal, en cantidad y calidad, que las Fuerzas Armadas necesitan. Podemos afirmar que el sistema ha cambiado, pero su obra permanece, proporcionando la competencia profesional idónea y asegurando la pervivencia de los valores esenciales de la condición militar. Somos así fieles al espíritu del Mariscal de Campo don Martín García-Loygorri quien, refiriéndose a los oficiales de Artillería, afirmó en 1814 que “cuando una educación noble e ilustrada despeja el entendimiento y fortalece el corazón, aunque no alcance en transformar en héroes todos los jóvenes que la reciben, tiene una gran probabilidad de predisponer a muchos y de conseguir algunos”²⁰¹. Conocimiento y valores, valores y conocimiento, han presidido y presidirán siempre nuestra formación.

4. Las Fuerzas Armadas como herramienta de la acción exterior del Estado

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones en el exterior del territorio nacional, en particular las de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, requirió también un esfuerzo evolutivo similar y, en cierta medida, paralelo al que tuvieron que recorrer las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en particular la OTAN. Recordemos el debate euroatlántico sobre la pertinencia de llevar a cabo operaciones no-artículo 5 o fuera del área definida por el artículo 6 del Tratado de Washington. En España, los renuentes se apoyaban en que dichas operaciones no estaban contempladas en el artículo 8.1 de la Constitución. Los que las defendían recurrían al argumento de que ese artículo no presentaba una relación de misiones cerrada sino abierta y lo reforzaban resaltando la voluntad de España, proclamada en el Preámbulo Constitucional, de “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pue-

²⁰¹ Placa en el Patio de Armas del Convento de San Francisco de Segovia, sede de la Academia de Artillería.

blos de la Tierra”. Para la profesora Yolanda Gamarra, el artículo 8.1 de la Constitución “presenta una redacción taxativa que la obra legislativa española y la práctica internacional se han encargado de transformar en declarativa”²⁰². La práctica internacional se origina por la pronta participación de nuestras Fuerzas Armadas en ese tipo de operaciones. La obra legislativa culmina con el artículo 15 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, que incluye tres tipos de misiones además de las contempladas explícitamente en el artículo 8 de la Constitución.

Las ocasiones creadas por el debilitamiento del enfrentamiento Este-Oeste y la creciente madurez del sistema político democrático español favorecieron que nuestras Fuerzas Armadas comenzasen a contribuir a la paz y a la seguridad internacional. Así, participaron con las Naciones Unidas (en Angola, Namibia y Centroamérica, desde 1989, y en Bosnia-Herzegovina, primera misión propiamente de “cascos azules”, desde 1992, aunque el primer despliegue de fuerzas había tenido lugar en el Kurdistán iraquí en 1991), la Unión Europea Occidental (con unidades navales en la primera crisis del Golfo, desde 1990), la entonces “Comunidad” Europea (Misión de Observación de la Comisión Europea en la Antigua Yugoslavia, en 1991) y la OTAN (despliegues navales y aéreos y, después, terrestres, relacionados con la implosión de la ex-Yugoslavia). Para la “Unión” Europea hubo que esperar a que se definiese la Política Europea de Seguridad y Defensa y así contribuir a sus primeras operaciones en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Concordia) y en la República Democrática del Congo (Artemis), ambas en 2003, de escasa entidad pero de gran relevancia política, que contaron con participación española, y a la operación Althea, que relevó a la OTAN en Bosnia-Herzegovina en diciembre de 2004.

Pronto, las autoridades políticas españolas percibieron la relevancia que la participación internacional de las Fuerzas Armadas podría tener para la política exterior y la imagen de España, así como para la preparación operativa de nuestras Unidades y su consideración por la opinión pública nacional. Las sucesivas Directivas de Defensa Nacional resaltaron progresivamente ese papel. Así la DDN 1/1992 fijó entre sus

²⁰² GAMARRA CHOPO, Y.: “Aspectos jurídicos de la participación de las fuerzas armadas españolas en misiones internacionales”, *Agenda Internacional*, Año XIII, nº 24, 2007, pp. 335-370, p. 350.

objetivos “contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados” y “colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones y especialmente en nuestro entorno geográfico”. Añadió al ámbito de actuación “nacional”, el “regional” y el “mundial”. La DDN 1/1996 incluyó el de “consolidar la participación de España en la organizaciones internacionales de seguridad y defensa” que intensificó más tarde la DDN 1/2000 integrando “la defensa en el marco más amplio de la seguridad compartida con nuestros socios y aliados”. La DDN 1/2004 declaró la necesidad de “consolidar el papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado” en el marco dentro, como aclaró la DDN 1/2008, “de la acción única del Estado en materia de seguridad y defensa”.

Desde el punto de vista legislativo, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional incluyó en su artículo 15, dentro de las Misiones de las Fuerzas Armadas, la de “contribuir militarmente a la defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”, zanjando así las dudas que todavía se pudiesen albergar sobre su constitucionalidad. Esa misión la cumplen las Fuerzas Armadas mediante la participación en las operaciones en el exterior y la contribución militar a la defensa colectiva y la seguridad compartida, además de contribuir a la proyección internacional de España.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado reconoce, en su artículo 8, que las Fuerzas Armadas son un pilar básico en esa acción exterior. Ese papel ha conducido a que sus operaciones, llevadas a cabo en el marco de las diferentes organizaciones internacionales de seguridad y defensa en cuatro continentes, siguiesen la evolución del contexto geoestratégico mundial y la posición internacional de España. Tras el fin de la Guerra Fría, España comenzó a contribuir con observadores militares para pasar posteriormente a desplegar contingentes terrestres, navales y aéreos en misiones de mantenimiento de la paz, en ocasiones de imposición, y ayuda humanitaria. Tras los ataques terroristas del 11-S de 2001 en Nueva York y Washington, el esfuerzo se desplazó del continente europeo al asiático para realizar operaciones de estabilización, esencialmente terrestres, que exigieron grandes contingentes de tropas sobre el terreno: una breve participación en Irak, entre abril de 2003 y mayo

de 2004, y otras mucho más prolongadas en Afganistán, formando parte de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), entre enero de 2002 y mayo de 2021 y en el sur del Líbano, contribuyendo a la Fuerza Provisional de Naciones Unidas (FINUL), desde septiembre de 2006 hasta la actualidad. A medida que las relaciones con la Federación Rusa se iban deteriorando, el foco de la OTAN regresó al continente europeo, desplegando nuestras Fuerzas Armadas contingentes terrestres, en Letonia y Estonia, dentro de la Enhanced Forward Presence, despliegues temporales de Policía Aérea Aliada en las Repúblicas Bálticas, Bulgaria y Rumanía, así como despliegues navales en el Mediterráneo, el Atlántico, el Mar del Norte y el Báltico. Merece especial mención la ayuda española prestada por nuestras Fuerzas Armadas a Ucrania con la transferencia de armamento, material y equipo, el adiestramiento de más de 3.000 militares ucranianos en España, el tratamiento de heridos en el Hospital General de la Defensa de Zaragoza y la acogida de familiares de militares fallecidos en combate para facilitarles un descanso temporal.

España mantiene en noviembre de 2023 una contribución equilibrada entre las organizaciones internacionales y las zonas geográficas: en la OTAN (despliegues en Letonia, Estonia, Irak, Turquía y en el Mediterráneo), en la ONU (Líbano y observadores en Colombia) y en la Unión Europea (misiones de adiestramiento en Mali, República Centroafricana, Somalia y Mozambique, así como en operación Atalanta y testimonialmente en Bosnia-Herzegovina). A ellas debemos añadir actividades bilaterales de seguridad cooperativa. La participación española es ampliamente valorada por las organizaciones internacionales. Cuatro oficiales generales españoles dirigen cuatro importantes operaciones multinacionales: dos tenientes generales, en la misión de Naciones Unidas en el Líbano y en la NATO Mission Iraq; un general de Brigada, en la misión de adiestramiento de la Unión Europea en la República de Mali; y, un vicealmirante, en la operación Atlanta.

Si bien puede ser la más visible, la participación en misiones internacionales no es la única contribución de nuestras Fuerzas Armadas a la acción exterior de España. A ella debemos añadir la aportación a los planeamientos operativo y de fuerza y a las estructuras de mando y fuerza de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa y de las fuerzas multinacionales, así como la participación en sus iniciativas

y ejercicios de preparación. Todas ellas constituyen una plasmación del compromiso de España con la defensa colectiva y la seguridad compartida, que conlleva retornos de todo tipo, no exclusivamente militares.

Es justo señalar que los primeros pasos se dieron en las llamadas “Eurofuerzas”, unas iniciativas para construir la defensa europea mediante realizaciones prácticas desde abajo que pretendían alentar decisiones políticas de alto nivel. Así, España participa desde 1994 en el Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo), con Cuartel General en Estrasburgo. En mayo de 1995 se unió tanto a la Fuerza Operativa Rápida Europea (EUROFOR), con sede en Florencia, infelizmente disuelta en 2012, como a la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), que tuvo mejor suerte. A dichas contribuciones debemos unir nuestra condición de miembro, desde 2002, del Grupo Aéreo Europeo.

La plena integración en la estructura militar de la OTAN, desde el 1 de enero de 1999, permitió que nuestras Fuerzas Armadas se incorporasen a sus estructuras de Mando y Fuerza. La integración tuvo pronto sus frutos para España. Ese mismo año, la Estructura de Mando de la OTAN activaba, en la base madrileña de Retamares, el Cuartel General Subregional Sudoeste de la OTAN y, en la base aérea de Torrejón de Ardoz, un Centro de Operaciones Aéreas Combinadas (CAOC). El Cuartel General de Retamares fue reconvertido, en 2004, en Cuartel General del Mando Componente Terrestre Aliado y, en 2010, en *Force Command Madrid*, para ser finalmente disuelto en 2013. Desde ese mismo año, el CAOC de Torrejón es el responsable de las operaciones aéreas aliadas en el sur de Europa. Militares españoles participan en muchos de los Cuarteles Generales de la Estructura de Mando, ocupando puestos de relevancia, mediante una rotación acorde con la entidad de las diferentes aportaciones nacionales.

España contribuye a la Estructura de Fuerza de la OTAN con Cuarteles Generales, fuerzas y capacidades terrestres, navales y aéreas con la preparación y la disponibilidad adecuadas para satisfacer las necesidades del planeamiento militar aliado, participando en todas sus iniciativas y ejercicios principales. Especialmente relevantes son los dos Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad, con participación multinacional, en los que España ejerce de Nación Marco: uno terrestre, en Bétera (Valencia) y otro marítimo, en Rota (Cádiz). A ellos, debemos unir

el mencionado Centro de Excelencia contra Artefactos Explosivos Improvisados de Hoyo de Manzanares.

Desde los albores de la Política Europea de Seguridad y Defensa, nuestras Fuerzas Armadas, además de aportar personal especializado en todos los órganos con participación militar, han contribuido decididamente al planeamiento de fuerzas de la Unión Europea (desde los *Helsinki Headline Goals* 2003 y 2010 a los proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente) y a las diferentes iniciativas operativas, como las Agrupaciones Tácticas o Grupos de Combate, desde 2004. En la actualidad, participan activamente en el desarrollo de una más ambiciosa Capacidad de Despliegue Rápido, preconizada por la Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa de la Unión Europea para 2025, de hasta 5.000 militares en entornos inciertos para diferentes tipos de crisis, incrementando así la autonomía estratégica europea. España lideró, en octubre de 2023, su primer ejercicio en fuerza, que se desarrolló en territorio español.

Existe una misión de las Fuerzas Armadas a caballo entre la acción exterior y la interior: la “evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses”²⁰³. A los ciudadanos españoles se podrán unir con gran probabilidad los de la Unión Europea o las personas que expresamente se designen, incluidos los naturales del país en cuestión como ocurrió en la evacuación de Afganistán de agosto de 2021. Posteriormente, se produjeron dos operaciones de evacuación en Sudán y se facilitó la evacuación en Níger e Israel. Es indudable que la capacidad demostrada de llevar a cabo este tipo de misiones acrecienta la confianza de los ciudadanos españoles en sus instituciones y se transforma para España en una importante baza diplomática.

5. Las Fuerzas Armadas como herramienta de la acción interior del Estado

Las Fuerzas Armadas llevan a cabo diariamente operaciones para cumplir las misiones permanentes necesarias para garantizar la sobe-

²⁰³ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, artículo 15.4

ranía e independencia de España. Además, podrían contribuir, cuando el Gobierno de la Nación lo juzgase necesario y bajo su autoridad, en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo o a los servicios de rescate, en colaboración en la lucha contra los tráficó ilícitos y la ordenación de los flujos migratorios irregulares, o en aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. También pueden realizar acciones de colaboración y apoyo a las Autoridades autonómicas y locales.

Con todo, ha sido la creación de la Unidad Militar de Emergencias la novedad militar más importante en el afán del Gobierno de la Nación para dotarse de una nueva herramienta para ejercer la acción del Estado en un campo tan complejo, por su ámbito competencial y material, como es el de la protección civil. Nuestras Fuerzas Armadas habían actuado tradicionalmente en apoyo de las autoridades y población civil para aliviar los daños provocados por catástrofes naturales o causadas por el ser humano. Lo que resultó novedoso fue la constitución de una Unidad militar organizada y dotada específicamente para cumplir esa misión.

Las siniestras consecuencias de un pavoroso incendio forestal en Guadalajara en julio de 2005 llevaron al Gobierno al convencimiento de la necesidad de creación de esa Unidad, decidida por Acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el 7 de octubre de ese mismo año. La finalidad de tal decisión era dar una respuesta rápida y eficaz a los ciudadanos ante situaciones de emergencia que pusiesen en peligro su seguridad y bienestar, corrigiendo la precariedad o la escasez de medios de la Administración para atender a situaciones excepcionalmente adversas como grandes incendios, inundaciones, nevadas, terremotos y riesgos biológicos, químicos o radiológicos. Se justificó su pertenencia a las Fuerzas Armadas por su capacidad especial de reacción, concentración de medios, transporte masivo y permanencia sobre el terreno por tiempo indefinido, afrontando situaciones de riesgo y por su valor añadido de infundir confianza en la población civil²⁰⁴.

²⁰⁴ Referencia del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM_051007.aspx#UME (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

Las dudas iniciales sobre si la misión de la nueva Unidad estaba relacionada con la defensa nacional fueron disipadas por el tantas veces mencionado artículo 15 de la Ley Orgánica 5/2005, promulgada en el mes siguiente al de su creación, al incluir como misión de las Fuerzas Armadas, “junto con las Instituciones y Administraciones del Estado y las Administraciones Públicas, preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a la legislación vigente”²⁰⁵.

La DDN 1/2008 incluía entre sus directrices “promover la plena integración de la Unidad Militar de Emergencias en el sistema nacional de Protección Civil”. Tal integración vino de la mano de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil que estableció que “la colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil se efectuará principalmente mediante la Unidad Militar de Emergencias”, que “tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario”. La intervención de la UME “se solicitará por el Ministerio del Interior y será ordenada por el titular del Ministerio de Defensa”. “En caso de emergencia de interés nacional, la UME asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del Ministerio del Interior”²⁰⁶.

Con anterioridad, el 26 de julio de 2011, se había publicado el Protocolo de Intervención de la UME²⁰⁷, que identifica la naturaleza, causas y procedimiento de sus intervenciones, asegura el mantenimiento de su operatividad, salvaguarda su naturaleza militar y regula su coordinación con los medios de otras Administraciones Públicas que pudiesen ser activados para una emergencia determinada.

Desde su creación, la Unidad Militar de Emergencias ha contribuido a hacer frente a numerosas situaciones de emergencia causadas por incendios forestales, inundaciones, nevadas, terremotos y daños

²⁰⁵ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, artículo 15.3.

²⁰⁶ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, artículo 37.

²⁰⁷ Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias

medioambientales, entre otros. Su disposición en manos del Gobierno de la Nación resultó de gran utilidad para responder a las consecuencias de las crisis que han afectado gravemente a España en los últimos años como son las relacionadas con la pandemia de la COVID-19, la tormenta invernal Filomena en las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla la Mancha, la erupción volcánica en la isla de la Palma, así como las severas inundaciones y los “incendios de cuarta generación” en amplias zonas del territorio nacional.

Dos relevantes consideraciones deben realizarse al respecto. En primer lugar, la UME es la respuesta de primera intervención de las Fuerzas Armadas ante emergencias y catástrofes. Puede ser reforzada con medios y capacidades e incluso con Unidades del resto de las Fuerzas Armadas cuando los medios de la UME sean insuficientes o requieran alguna especialización de la que carece. Por otra parte, la UME puede integrarse como Mando de Emergencias en una estructura operativa dirigida por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa para proporcionar una respuesta integral de las Fuerzas Armadas, como fue el caso de la operación Balmis, destinada a hacer frente a la pandemia de la COVID-19. En segundo lugar, la UME es la principal pero no la única posible contribución militar a la Protección Civil. La prueba más evidente son los medios aéreos de lucha contra incendios operados por el 43º Grupo de Fuerzas Aéreas, orgánicos del Ministerio de Defensa y dependencia funcional de Ministerio para la Transformación Ecológica y el Reto Demográfico, que decide sobre su utilización. Otros ejemplos son el despliegue de patrullas terrestres militares con misión de vigilancia y disuasión conforme a un convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Xunta de Galicia para la prevención de incendios forestales en Galicia²⁰⁸ o los puentes instalados por el Ejército de Tierra para paliar los efectos de las inundaciones en diferentes lugares de España.

Por último, el Protocolo de Actuación de la UME de 2011 facultó al Ministerio de Defensa para regular su participación en el exterior del territorio nacional. En virtud de ello, equipos de la UME han partici-

²⁰⁸ El convenio se suscribe para cada campaña anual. Resolución 420/38309/2023, de 20 de julio, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, por la que se publica el Convenio con la Xunta de Galicia, para la prevención de incendios forestales en Galicia para la campaña de 2023 (*BOE*, núm. 181, de 31 de julio).

pado en la respuesta a los daños ocasionados por terremotos en Haití, México, Turquía y Marruecos, en los incendios forestales de Portugal, Turquía, Grecia y Chile y en la formación de personal local con competencias en emergencias en Líbano e Irak en el marco de las operaciones de paz realizadas por nuestras Fuerzas Armadas. La UME, nacida para el interior, se constituye también en una herramienta de la acción exterior del Estado.

La excelente actuación de la UME en un gran número de ocasiones y en diferentes y difíciles circunstancias, en sus ya dieciocho años de existencia, ha incrementado el prestigio y la utilidad de las Fuerzas Armadas ante la sociedad, siendo fieles a sus lemas de “Para servir” y “Somos soldados”.

6. La contribución de la defensa al desarrollo de la industria nacional

Mantenia el general Díaz-Alegría en su discurso de recepción, ya en 1968, que “la influencia mutua que se desarrolla entre Defensa y Fomento nacionales puede calificarse de primordial”, que “las necesidades de la organización castrense constituyen un estímulo para el desarrollo económico” y que “el impacto de los gastos de defensa sobre la economía nacional es considerable”²⁰⁹. Ya en sus conclusiones, que los Ejércitos han de fomentar “una investigación actual, coordinada y razonable, y desarrollarán metódicamente un plan de equipo cuya ejecución encomendarán, siempre que sea posible, a las industrias nacionales”²¹⁰.

Y eso es, efectivamente, lo que se ha producido, al menos desde 1982, en España, con un doble objetivo: investigar y obtener las capacidades militares que nuestras Fuerzas Armadas necesitan y, al mismo tiempo, fortalecer la industria española para garantizar la autonomía estratégica y reforzar la economía nacional. La pertenencia de España a la Unión Europea obliga a tener en cuenta la dimensión europea. Las autoridades políticas han dejado de considerar los costes en defensa

²⁰⁹ DIEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, M. (1968), *op. cit.*, pp. 47-49.

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 56-57.

como un gasto, para ser percibido y tratado como una inversión. La opinión pública ha comenzado a interiorizar ese cambio de perspectiva.

Los mecanismos utilizados para adquirir las capacidades militares fueron las Leyes de Dotaciones, la financiación extraordinaria procedente de los sucesivos Ministerios con responsabilidades en Industria, canalizada a través de los Programas Especiales de Armamento y la ejecución de los Presupuestos de Defensa corrientes que contienen créditos destinados al sostenimiento y a la inversión.

Las Leyes de Dotaciones²¹¹ estuvieron en vigor entre 1982 y 1996 con el objetivo de realizar un programa conjunto de inversiones, reposición de material, equipo y armamento, y sostenimiento de las Fuerzas Armadas para alcanzar las capacidades militares establecidas en los Objetivos de Fuerza Conjuntos.

Los Programas Especiales de Armamento nacieron en la década de los noventa para poder adquirir sistemas de muy elevado coste (las fragatas F-100, los aviones de combate Eurofighter y los carros de combate Leopard, a los que se unirían más tarde otros programas) mediante un sistema de prefinanciación que no supusiera incrementos desmesurados de los presupuestos destinados al Ministerio de Defensa y que permitiese diferir a largo plazo el pago de esas adquisiciones. A diferencia de otros programas de adquisición, se caracterizan por su complejidad, su impacto industrial y tecnológico, el gran volumen de recursos que movilizan y su prefinanciación por el Ministerio de Industria²¹². Buscan satisfacer las necesidades de modernización de nuestras Fuerzas Armadas para hacer frente a las amenazas y riesgos a la soberanía nacional y responder a nuestros compromisos con la Unión Europea y la OTAN²¹³.

²¹¹ La primera de ellas fue la Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, prorrogada por la Ley 6/1987, de 14 de mayo, y sustituida por la Ley 9/1990, de 15 de octubre.

²¹² No obstante, la citada prefinanciación por parte del Ministerio de Industria generó la conocida por “deuda de defensa” que hipotecó los presupuestos de los ejercicios posteriores con repercusiones para el sostenimiento de las capacidades militares y la realización de otras inversiones.

²¹³ Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización nº 1.155 de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M, y Tiger, y de los programas de gestión nacional: BAM, Leopard y NH90. Aprobado por el Pleno del Tribunal el 30 de junio de 2016, p. 18.

La idea de unir la adquisición de las capacidades militares necesarias con el fomento de la industria nacional no es nueva. El académico don José María Serrano nos recordó que el apóstol del liberalismo económico Adam Smith atribuía tanta importancia a la defensa nacional que “le hacía colocarla por delante de ciertos principios importantes para él, como la libertad de comercio”, mostrándose “partidario de apoyar la producción interna de aquellos bienes que sean necesarios para la defensa, restringiendo las importaciones”²¹⁴. Considerando que “la defensa es mucho más importante que la opulencia”, Smith afirmaba que “por regla general será beneficioso gravar las importaciones para reactivar la industria doméstica cuando alguna industria en particular sea necesaria para la defensa de la nación”... “Es importante que el reino dependa lo menos posible de sus vecinos para los productos necesarios para su defensa; y si estos no pueden producirse en casa, es lógico que todas las otras ramas de la industria sean grabadas con el fin de que ayuden a aquellas que deben producirlos”²¹⁵.

En España, la Ley de Dotaciones de 1982 establecía que debía atenderse “con carácter prioritario el fomento de la producción nacional”, favoreciendo “el desarrollo y utilización de tecnología e industria propias”, adecuando “en la medida de lo posible los programas de adquisición a las posibilidades de fabricación de la industria nacional” y “elaborando planes integrados de investigación, desarrollo y fabricación”. Cuando no fuese posible, se podría adquirir en el extranjero lo indispensable, procurando el “establecimiento de conciertos y acuerdos de colaboración que favoreciesen la transferencia de tecnología y la incorporación a proyectos plurinacionales de investigación, desarrollo y fabricación en relación con la industria de armamento”²¹⁶.

También la Unión Europea prevé la excepción de que todo Estado miembro pueda “adoptar las medidas que estime necesarias para la pro-

²¹⁴ SERRANO SANZ, J. M.: “La economía y la Defensa Nacional” en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 96, 2019, pp. 187-198, pp. 189-190.

²¹⁵ SMITH, A.: *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones*, citado por EARLE, E. M. en “Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: Las bases económicas del poder militar” pp. 229-270, en PARET, P. (coord.), *Creadores de la Estrategia Moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, 1992, p. 237.

²¹⁶ Ley 44/1982, de 7 de julio, art. octavo.

tección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra”²¹⁷.

En la actualidad, para aunar la adquisición de capacidades para nuestras Fuerzas Armadas con el desarrollo y consolidación de la Base Industrial y Tecnológica de la defensa española potenciando la innovación y sus capacidades industriales estratégicas, el Ministerio de Defensa dispone principalmente de dos Estrategias elaboradas por la Secretaría de Estado de Defensa: la Estrategia Industrial de Defensa (EID) y la Estrategia Tecnológica y de Investigación para la Defensa (ETID).

El compromiso declarado por el Presidente del Gobierno en junio de 2022 de incrementar sucesivamente los presupuestos de defensa para alcanzar en 2029 el 2% del Producto Interior Bruto abre mayores y mejores expectativas reales para poner a disposición de las Fuerzas Armadas los equipos y sistemas que le son necesarios y el fortalecimiento del sector industrial nacional de seguridad y defensa.

Mayores presupuestos de defensa permitirán sostener y emplear adecuadamente los sistemas en dotación en las Fuerzas Armadas, completar esas dotaciones hasta lograr las plantillas de material previstas en las doctrinas de empleo; modernizar y actualizar permanentemente los equipos y sistemas de armas para mantenerlos operativos al máximo de sus posibilidades; y, adquirir nuevas capacidades para recuperar las pérdidas como consecuencia de presupuestos de defensa insuficientes en ejercicios anteriores, poder actuar en nuevos dominios o dotarse de los avances que las tecnologías emergentes y disruptivas proporcionan para poder cumplir más eficazmente su misión. No obstante, todo ello requerirá de tiempo y de un importante volumen de recursos humanos, económicos y tecnológicos. En cualquier caso, los miembros de las Fuerzas Armadas somos conscientes del deber de emplear de la forma más eficiente posible los créditos presupuestarios que, con gran sacrificio, los españoles ponen a nuestra disposición.

Ese prometido incremento presupuestario, entre otras razones, ha aconsejado elaborar una nueva Estrategia Industrial de Defensa 2023,

²¹⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 346.1.b.

que actualizase la de 2015. La finalidad es, al tiempo que se consigue dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades requeridas, maximizar el rendimiento de la inversión posicionando a las empresas españolas en el mercado de defensa europeo y sus grandes programas y potenciando el tejido industrial y tecnológico lo que creará más puestos de trabajo (en gran parte de elevada calidad) y fomentará la cohesión territorial. Todo ello, con la triple finalidad de incrementar la autonomía estratégica, contribuir a la Europa de la Defensa y consolidar una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa competitiva y disponible²¹⁸. Iniciativas como el Foro E2+I (Ejército, Empresa, Innovación), que se celebra anualmente en Toledo desde mayo de 2018, tratando de integrar las necesidades operativas del Ejército de Tierra con las capacidades de la industria de defensa y de los centros de investigación van en la misma dirección.

La Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa actualmente en vigor, la tercera tras las de 2010 y 2015, es la promulgada en 2020 y está enmarcada en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación para el período 2021-2027. La ETID-2020 guía la política de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) de la defensa para contribuir a dos objetivos básicos: el desarrollo de las capacidades militares para asegurar la ventaja operativa de nuestras Fuerzas Armadas y la conformación de la base tecnológica e industrial nacional del sector de la defensa para alcanzar la libertad de acción en el empleo de dichas capacidades²¹⁹.

²¹⁸ Estrategia Industrial de Defensa 2023, Ministerio de Defensa, pp. 10-14. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

²¹⁹ Estrategia de Tecnología e Innovación para la defensa 2020, Secretaría de Estado de Defensa, p. 9. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/t/etid_estrategia_de_tecnolog_a_e_innovaci_n_para_la_defensa_2020.pdf (Fecha de acceso: 7 de enero de 2024).

CUARTA PARTE

LA ACTUALIZACIÓN Y PERVIVENCIA DEL CÓDIGO MORAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

La transición de España hacia la democracia aceleró la necesidad de actualizar las Reales Ordenanzas de Carlos III de 1768, “para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos”, que estaban todavía parcialmente en vigor para los Ejércitos de Tierra y del Aire, y en la Armada en lo que fuesen compatibles con las suyas propias. Las propias de la Armada, también de parcial e incierta vigencia, eran las Ordenanzas de 1748 de Fernando VI “para el gobierno militar, político, y económico de su Armada Naval” y las Ordenanzas Generales para la Armada Naval de Carlos IV de 1793.

Después de muchos intentos fallidos en los siglos XIX y XX, el general don Manuel Gutiérrez Mellado, a la sazón Ministro de Defensa, dirigió el 13 de septiembre de 1977 a la Junta de Jefes de Estado Mayor una “Directiva para la redacción de unas nuevas Reales Ordenanzas”. Para llevar a cabo ese cometido se constituyó una Comisión Interejércitos, cuyo secretario fue el entonces coronel de Aviación y predecesor mío en esta Corporación, don Ramón Salas Larrazábal, quien publicó un detallado trabajo sobre el proceso de elaboración de las Reales Ordenanzas²²⁰. No fue un proceso fácil reemplazar unas Ordenanzas que, en palabras del general Gutiérrez Mellado, en su Directiva, habían sido “timbre de gloria para nuestros Ejércitos durante casi dos siglos y espejo en el que se han mirado los que en ellos han vestido nuestros honrosos uniformes, siendo para los que hemos elegido la carrera de las armas el modelo que nos ha guiado para hacer un culto del honor, la disciplina, la lealtad, el valor y el exacto cumplimiento de nuestro deber, no sólo en la milicia, sino también en cualquier actividad que hayamos emprendido en la vida”²²¹. Para ello había que conjugar tradición y moderni-

²²⁰ SALAS LARRAZÁBAL, R., “Las Reales Ordenanzas”, *Las Fuerzas Armadas españolas. Historia institucional y social*, Tomo VIII La época contemporánea, Editorial Alhambra (Madrid, 1986), pp. 113-160.

²²¹ *Ibidem*, p. 122.

dad para preservar los valores esenciales de nuestra profesión y el espíritu militar español, pero también adaptarse a la realidad social del momento. Para el coronel don Hilario Martín Jiménez, estudioso de las Reales Ordenanzas, fue necesaria la definitiva derogación de las viejas Ordenanzas y la promulgación de otras nuevas, unas Reales Ordenanzas conformes con nuestro tiempo, enraizadas en la tradición ordenancista española²²².

El fruto del intenso trabajo de la Comisión fue un proyecto que, tras seguir el trámite legislativo correspondiente en las Cortes Generales, vio la luz como Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, prácticamente coetánea de la Constitución. Esta Ley fue desarrollada por tres Reales Decretos que aprobaron las Reales Ordenanzas específicas de cada Ejército²²³.

Estas Reales Ordenanzas “constituyen la regla moral de la Institución Militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros”, teniendo “por objeto preferente exigir y fomentar el exacto cumplimiento del deber inspirado en el amor a la Patria y en el honor, disciplina y valor”²²⁴. Constan de doscientos veinticuatro artículos organizados en tres Tratados y seis Títulos.

El Tratado primero está dedicado a las “Órdenes Generales” con dos Títulos (“De la Institución Militar” y “Del militar”). Los dos pilares básicos sobre los que se asienta este Tratado son “el de subordinación de las Fuerzas Armadas a la nación y, por lo tanto, a sus legítimos representantes —lo que la sitúa como brazo armado del poder ejecutivo— y el de la voluntad de utilizarlas como medio efectivo para salvaguardar la paz”²²⁵.

²²² MARTÍN JIMÉNEZ, H.: *Los valores morales de las Fuerzas Armadas en las Reales Ordenanzas de S.M. D. Juan Carlos I*, Litomaype, 1980, La Laguna.

²²³ Real Decreto 2495/1983, de 9 de noviembre, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra; Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada; y, Real Decreto, 494/1984, de 22 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire.

²²⁴ Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, 1978, artículo uno.

²²⁵ SALAS LARRAZÁBAL, R. (1986), p.133.

El Tratado segundo versa sobre las “Órdenes particulares”, con dos títulos. En el título III se identifican los diferentes “niveles de la jerarquía militar” (desde soldado o marinero hasta oficial general) y se destacan las cualidades o atributos de los que deben hacer gala los que ocupan dichos niveles. En él se recogen algunos de los artículos más célebres de las Ordenanzas de Carlos III, como el del cabo o el del oficial. En el título IV, el que tiene más artículos, se establecen las obligaciones en cada una de las “funciones del militar”: en el ejercicio del mando, en el apoyo y asesoramiento al mando, en el combate, en la instrucción, adiestramiento y enseñanza, en el trabajo técnico, y en la administración y logística.

El Tratado tercero recoge los deberes y derechos en dos Títulos: el V, “de los deberes y derechos del militar” (“civiles y políticos” y “de carácter militar”) y el VI “de los derechos y deberes de los militares de carrera”, que identifica con los cuadros permanentes de las Fuerzas Armadas. La inclusión del Tratado tercero en las Reales Ordenanzas, en particular el título V, fue lo más controvertido. Para el general Salas Larrazábal, “era un aspecto de la cuestión que no se podía eludir. En un estado social y democrático de derecho... no se podía dejar de situar al militar en el seno de la sociedad a la que sirve”²²⁶. Para el general Ortega Martín, el título V “es un añadido impropio a lo que básicamente es, en todo el resto del texto, un código deontológico”²²⁷. Treinta años después, ambas cuestiones se regularían en disposiciones de naturaleza diferente: unas nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas por un Real Decreto en 2009, mientras que los derechos y deberes de sus miembros por una Ley Orgánica en 2011²²⁸.

Los redactores de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, se apercibieron de que los cambios acontecidos en el escenario internacional, en la sociedad española y en la organización, composición y misiones de las Fuerzas Armadas, exigían unas nuevas Reales Ordenanzas que reemplazasen a las vigentes durante veintisiete años, mante-

²²⁶ SALAS LARRAZÁBAL, R. (1986), p. 143.

²²⁷ ORTEGA MARTÍN, J., *op. cit.*, p. 64.

²²⁸ Real Decreto 996/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

niendo los valores tradicionales de la milicia. De acuerdo con su artículo 20, el procedimiento elegido se habría de realizar en dos fases: mediante ley, se establecerían “las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares, en especial la disciplina, la jerarquía, los límites de la obediencia, así como el ejercicio del mando militar” y, posteriormente, por Real Decreto, se procedería a desarrollar esas reglas en unas nuevas Reales Ordenanzas.

Quince reglas del comportamiento del militar fueron establecidas por el artículo 4 de la Ley 39/2007, de la Carrera Militar, posteriormente incorporadas al artículo 6 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, con algunas modificaciones (que dan lugar a una regla más), que ya habían sido recogidas en las Reales Ordenanzas de 2009, aprobadas entre ambas disposiciones.

Las “dieciséis” reglas abordan sintéticamente las siguientes cuestiones: la disposición permanente para defender a España, incluso con la entrega de la vida; la actuación en misiones en el exterior como instrumento de la Nación española; el empeño en preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en actuaciones ante casos de grave riesgo o catástrofe; la preparación para afrontar, con valor, abnegación y espíritu de sacrificio, situaciones de combate en escenarios de crisis, conflicto o guerra; el respeto a las personas, al bien común y al derecho internacional de los conflictos armados; el empleo de la fuerza, legítimo, gradual y proporcionado; disciplina, jerarquía y unidad, características de las Fuerzas Armadas para conseguir la máxima eficacia en su acción; la práctica y exigencia de la disciplina, cuya expresión colectiva es el acatamiento a la Constitución; el estricto respeto al orden jerárquico militar, que define la situación relativa respecto a mando, subordinación y responsabilidad; la responsabilidad en el ejercicio del mando, ni renunciable ni compartida, inculcando una disciplina basada en el convencimiento, sin poder ordenar actos contrarios a la leyes o que constituyan delito; la obediencia a las órdenes recibidas en asuntos del servicio y dentro de las atribuciones que correspondan; los límites a la obediencia debida; la reafirmación del liderazgo por el prestigio adquirido con su ejemplo, preparación y capacidad de decisión; la lealtad y el compañerismo, contribuyendo a la unidad de las Fuerzas Armadas; la preparación para alcanzar el más alto nivel de competencia profesional;

y, el exacto cumplimiento de sus deberes y obligaciones, impulsado por el sentimiento del honor, inspirado por estas reglas de comportamiento ²²⁹.

En su artículo 1, las Reales Ordenanzas de 2009, “que constituyen el código de conducta de los militares, definen los principios éticos y las reglas de comportamiento de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Deben servir de guía a todos los militares para fomentar y exigir el exacto cumplimiento del deber, inspirado en el amor a España, y en el honor, disciplina y valor” ²³⁰. Incluyen 129 artículos, agrupados en cinco títulos, además del “preliminar”: “del militar”, “de la disciplina”, “de la acción de mando”, “de las operaciones” y “de las demás funciones del militar”.

Las Reales Ordenanzas de 2009 fueron objeto de críticas por pasar de constituir “la regla moral de la Institución Militar”, en las de 1978, a ser simplemente “el código de conducta de los militares”; por sustituir “moral” por “ético”; por prescindir en todo el articulado del término “guerra”, sustituyéndolo por “conflicto armado”; o, por incluir reiteradas referencias, tanto en la Ley 39/2007 como en las propias Reales Ordenanzas, a la inclusión de conceptos y principios del código de conducta del “empleado público” ²³¹, término felizmente reemplazado en el articulado por “servidor público”. Algunos han querido ver exageradamente un lenguaje laico y pacifista y una redacción civil alejada de la solemnidad que se debería presumir de unas ordenanzas militares. No obstante, el término “ético” es más aconfesional, aunque igual de exigente, que el de “moral”. El concepto “conflicto armado” se refiere a situaciones más amplias que la “guerra”, siendo necesaria su utilización en una época en la que la diferencia nítida entre “paz” y “guerra” se ha difuminado. La aplicación adaptada de los principios del empleado público no son sino una muestra más de la perseguida incardinación de las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado como servidores públicos que son sus miembros. La perspectiva del tiempo nos lleva a valorar que las Reales Ordenanzas actuales son un equilibrado y adecuado acomodo al mundo y a la sociedad en los que nos ha tocado vivir, al tiempo que

²²⁹ Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, artículo 6, Reglas de comportamiento del militar.

²³⁰ Reales de Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009, artículo 1, Objeto.

²³¹ Recogidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

preservan los valores esenciales de la condición militar. Mantienen los artículos más célebres de las Ordenanzas de Carlos III que habían recogido las de 1978, los del “oficial” y el “cabo”, ahora aplicables, con acierto, al militar en general y al militar en el ejercicio del mando, respectivamente. El viejo artículo del oficial (artículo 14) sigue afirmando, en la única versión válida de las Reales Ordenanzas, la publicada en el Boletín Oficial del Estado, que “el hablar pocas veces de la profesión militar” es una de las pruebas “de gran desidia e ineptitud para la carrera de las armas”. Su desaparición, presumiblemente por error, en la primera edición oficial del Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, también suscitó controversias.

La militar es, sin duda alguna, una profesión de valores. En línea con lo proclamado por mi predecesor el general Muñoz-Grandes en su discurso de ingreso, los Ejércitos y la Armada se afanaron en “reafirmar las virtudes militares”, seleccionando los valores que consideran más necesarios para el cumplimiento de sus misiones y más propios de la idiosincrasia de sus respectivas formas de acción. Esos valores han de guiar la conducta de sus miembros en el desempeño de sus cometidos. El Ejército de Tierra, que mantiene como lema “la Fuerza de los Valores”, relaciona como virtudes el amor a la Patria, el compañerismo, la disciplina, la ejemplaridad, el espíritu de sacrificio, la excelencia profesional, el honor, la lealtad, el sentido del deber y el valor. La Armada, la integridad, la lealtad, la disciplina, la responsabilidad, el sentido del deber, el valor y el compañerismo. El Ejército del Aire y del Espacio, la disponibilidad, el compromiso, la lealtad, el respeto, el espíritu de equipo, la profesionalidad, la ejemplaridad, la disciplina y el valor. No es sorprendente, que los tres Ejércitos mencionen valores comunes que son la esencia de la condición castrense.

Sin embargo, en mi opinión, se trata de “valores cívicos”, porque ninguna virtud de las que hemos nombrado es patrimonio exclusivo de los militares. Son valores que deberían adornar a todos los ciudadanos. Debemos poner el énfasis en la exigencia y no en la exclusividad. Son valores militares porque, para los que hemos abrazado la milicia como profesión y modo de vida, es una exigencia practicar y cultivar esos “valores cívicos” que, sólo en razón de eso, pasan a denominarse virtudes o valores militares. Es una exigencia derivada de ser depositarios de las armas de la Nación, pero, sobre todo, del compromiso, manifes-

tado como juramento o promesa de fidelidad ante la Enseña Nacional, de entregar nuestra vida en defensa de España o, con una fórmula más poética como con la que yo juré, de derramar hasta la última gota de nuestra sangre por ella.

Ese juramento ha de tener su plasmación diaria en el fiel, exacto y alegre cumplimiento de nuestras obligaciones y cometidos. Suelo repetir que los que hemos comprometido la sangre no podemos escatimar el sudor, no podemos ser cicateros en el servicio, no podemos ahorrar esfuerzos en el cumplimiento del deber. Predicar las virtudes, plasmarlas en un lema, no es suficiente, hay que interiorizarlas y practicarlas.

La unidad de las Fuerzas Armadas se sostiene en la comunidad de valores que se convierten así en un antídoto contra cualquier atisbo de fisura generacional. Los jóvenes militares de hoy son evidentemente diferentes a nosotros en muchas cosas. Es lógico y bueno que así sea, porque nosotros también lo fuimos respecto a los que nos precedieron. Pero se afanan en cultivar las mismas virtudes, siendo conscientes de que en el ejercicio de su profesión han de dar “primacía a los valores éticos que responden a una exigencia de la que harán norma de vida”²³² y que “de nada serviría disponer del más perfeccionado armamento si al hombre (a la persona, diríamos hoy) que lo ha de emplear le faltasen patriotismo, honor, disciplina, perseverancia, abnegación y solidaridad”²³³. No obstante, también saben que los valores, por sí solos, no son suficientes. Han de ser conjugados con la formación y el conocimiento “para contribuir a la eficacia de las Fuerzas Armadas y facilitar su adaptación a la evolución propia de la sociedad y del entorno internacional, así como a la innovación en medios y procedimientos”²³⁴. Valores y conocimiento son dos caras de la misma moneda, de esa educación noble e ilustrada de la que se enorgullecía en 1814 el mariscal de campo García-Loygorri por haber propiciado el heroísmo de los capitanes Luis Daoiz y Pedro Velarde el Dos de Mayo de 1808²³⁵.

²³² Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009, artículo 15, Primacía de los principios éticos.

²³³ Estado Mayor del Ejército, *Doctrina para el Empleo Táctico y Logístico de las Armas y los Servicios*, 1980, p. 21.

²³⁴ Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009, artículo 25, Formación.

²³⁵ *Vid.* nota 201.

Nuestro Presidente de Honor, don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, me recordó recientemente, con ocasión de la ceremonia de juramento de la Constitución por Su Alteza Real la Princesa de Asturias, la importancia de la estética para reforzar e interiorizar la ética. La liturgia castrense es pródiga en ceremonias y rituales. Los juramentos ante la Enseña Nacional, los izados y arriados de Bandera, la rendición de honores, las revistas de inspección, las alocuciones y arengas, los homenajes a los caídos, los himnos y canciones, los gritos, el recitado de credos, espíritus e idearios, los movimientos de armas, los desfiles y escoltas, el orden y la situación de los intervinientes, los uniformes, emblemas y divisas, los guiones y banderines encierran un significado que, además de crear un ambiente de solemnidad, respeto y emoción entre los asistentes a una ceremonia, infunden entre los militares participantes un sentimiento de grupo y un compromiso con los valores fundamentales de la carrera de las armas, en particular, los de disciplina, jerarquía y unidad.

Por último, una referencia al deber de neutralidad política, concebida como “neutralidad pública en relación con los partidos políticos”²³⁶, presente en ambas Reales Ordenanzas y en la Ley Orgánica 9/2011, y que el Preámbulo de las de 2009 pone al mismo nivel que la disciplina, jerarquía y unidad, características de las Fuerzas Armadas. Es obvio que los militares, como todos los ciudadanos, podemos albergar preferencias o simpatías políticas o partidistas, pues también somos ciudadanos, pero deben mantenerse en el ámbito privado o personal, sin reflejo alguno cuando vestimos uniforme o desempeñamos nuestros cometidos. Como militares estamos al servicio de todos los españoles sin distinción. No existe momento más feliz para un militar que cuando se siente respaldado por el conjunto de la sociedad o cuando las cuestiones relativas a las Fuerzas Armadas se abordan desde una perspectiva de política de Estado.

²³⁶ Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, artículo 7.

EPÍLOGO

El teniente general Díez-Alegría propugnó en su discurso de recepción en 1968 un Ejército “suficiente para atender a aquellas misiones en las que puede presumirse que su país se empeñará aislado, capaz de contribuir con algo tangible a las coaliciones internacionales a que pueda llevarle la política nacional, pero al mismo tiempo lo bastante reducido para que... su organización, instrucción y equipo sean los que corresponden a una verdadera fuerza moderna y eficiente”.

El teniente general Muñoz-Grandes defendió en el suyo, en 2010, que “la activación de la conciencia de defensa nacional y la reactivación de las virtudes militares tienen un solo objetivo final: que España, con sus Fuerzas Armadas integradas en nuestra sociedad, pueda garantizar el desarrollo de los valores superiores que define nuestra Constitución y pueda colaborar con la mayor eficacia a la consolidación de la paz en el mundo”.

Los pensamientos de ambos académicos expresados en sus respectivos discursos vislumbraron el punto de llegada del descrito caminar seguido por nuestros Ejércitos para transformarse, sin renunciar a sus valores, en unas Fuerzas Armadas modernas, integradas, equilibradas y sostenibles, incardinadas en el Estado social y democrático de derecho, preparadas para cumplir con garantía de éxito, como herramienta de la acción exterior e interior del Estado, las misiones encomendadas por la Constitución y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, bajo la dirección del Gobierno de la Nación con el máximo respaldo social y parlamentario.

En ello empeñaron sus esfuerzos y desvelos quienes nos antecedieron en el cumplimiento del deber y lo seguimos haciendo, preparados para afrontar los retos actuales y futuros, los que actualmente servimos a España formando parte de sus Ejércitos, con lealtad a su Mando Supremo, Su Majestad el Rey don Felipe VI.

¡Qué orgullo para las Fuerzas Armadas haber estado representadas por mis predecesores en esta Corporación!

Señoras y señores académicos, ahora entenderán el peso de la responsabilidad bajo el que intentaré cumplir la misión para la que ustedes me han elegido procurando estar a la altura y ser fiel a la memoria de los que me antecedieron portando la medalla número 13 de esta Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO BLANCO, JESÚS: “Errores de Rusia en Ucrania: Las equivocaciones estratégicas (I)”, *Global Strategy Report 29/2022*, (14 de diciembre de 2022).
- ALONSO BLANCO, JESÚS: “Errores de Rusia en Ucrania (II): la toma de decisiones”, *Global Strategy Report 2/2023*, (16 de enero 2023).
- ALONSO BLANCO, JESÚS: “Errores de Rusia en Ucrania (y III): el planeamiento operacional” *Global Strategy Report 8/2023*, (12 de marzo de 2023).
- ARON, RAYMOND: Paz y Guerra entre las naciones (2 vols), Alianza Universidad, Madrid, 1985. Edición original: *Paix et guerre entre les nations*, éditions Calmann-Lévy, París, 1962.
- ARGUMOSA PILA, JESÚS RAFAEL (editor): *Defensa: Estado y Sociedad. El caso de España*, Instituto Europeo de Estudios Internacionales, Salamanca-Estocolmo, 2018.
- AYALA, BALTASAR DE: *De jure et officis bellicis et disciplina militari*, 1582.
- BAQUÉS QUESADA, JOSEP: *De las guerras híbridas a la zona gris. La metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2021.
- BRZEZINSKI, ZBIGNIEW: *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 1997.
- CALDERÓN DE LA BARCA, PEDRO: “Para vencer a amor, querer vencerle”, 1654, *Teatro poetico en doze Comedias nuevas, de los mejores ingenios de España: septima parte*, Madrid, 1654, p. 13.
- CAMPO VIDAL, MANUEL: Conferencia inaugural. *Libro de Actas del I Congreso Cívico-Militar de Sociología* (Academia de Infantería, Toledo, 22 de noviembre de 2022), Ministerio de Defensa 2023, pp. 17-21.
- CARACUEL RAYA, M. A.: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, 2ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2004.

- DÁVILA ÁLVAREZ, RAFAEL: *El nuevo arte de la guerra. Teoría, orígenes y futuro de los conflictos bélicos*, La esfera de los libros, Madrid, 2022.
- DÍEZ NICOLÁS, JUAN (1986): “La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas”, REIS, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n° 36/1986, pp. 13-24.
- DÍEZ NICOLÁS, JUAN (2015): “El cambio social en España 1995-2015”, en Torres Alberó, C. (Ed.). *España 2015. Situación social*. CIS, Madrid 2015.
- DÍEZ NICOLÁS, JUAN (2023): “La imagen social de las Fuerzas Armadas comparada con la de las otras instituciones sociales y políticas: análisis comparado internacional”, *Actas del I Congreso Cívico-Militar de Sociología* (Academia de Infantería, Toledo, 22-24 noviembre 2022), Ministerio de Defensa 2023, pp. 220-238.
- DIEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, MANUEL (1968): *Defensa y Sociedad. Un enfoque actual del problema externo de los Ejércitos*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 5 de marzo de 1968.
- DIEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, MANUEL (1979): “La defensa en el proceso constitucional”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n° 56 (curso 1978-1979), pp. 159-182.
- DOMINGO GUERRA, JUAN CARLOS: *Lo que callan los militares. La larga marcha hacia un concepto nacional de la defensa*, Ediciones NavalMil, Madrid 2015.
- DUROSELLE, JEAN BAPTISTE: *Europa de 1815 hasta nuestros días. Vida política y relaciones internacionales*, Editorial Labor, Barcelona, 1967. Edición original: *L'Europe de 1815 à nos jours. Vie politique et relations internationales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964.
- FERNÁNDEZ CAMPO, SABINO: *Una relectura de El Príncipe*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 28 de junio de 1994.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España. Reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978”. *Derecho PUCP*, n° 49, Lima, diciembre de 1995, pp. 23-78.

- FONFRÍA, ANTONIO (2015): “Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados”. Análisis del Real Instituto Elcano ARI 65/2015, 13 de noviembre de 2015.
- FONFRÍA, ANTONIO (2022): “Aspectos económicos, presupuestarios e industriales de la defensa de España 1978-2020”, *Evolución y desarrollo de la Política de Defensa de España (1978-2020)*, Roldán Pascual José E. y Moliner González Juan A. (coords. y eds.), pp. 115-156, Academia de las Artes y Ciencias Militares, Ediciones El Criticón, Astorga, 2022.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1989): “The End of History?”, *The National Interest*, nº 16, pp. 3-18, 1989.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1992): *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, Editorial Planeta, Barcelona, 1992.
- FUKUYAMA, FRANCIS (2001): “El choque del Islam con la civilización”, *Project Syndicate*, 22 noviembre 2001
- GAMARRA CHOPO, YOLANDA: “Aspectos jurídicos de la participación de las fuerzas armadas españolas en misiones internacionales”, *Agenda Internacional*, Año XIII, nº 24, 2007, pp. 335-370.
- GARCÍA-VALDECASAS, ALFONSO: *El hidalgo y el honor*. Revista de Occidente. Madrid, 1948.
- GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA, PABLO: *Preparando la Transición. El General Manuel Díez-Alegría*, Editorial Dykinson, Madrid, 2018.
- GRACIÁN, BALTASAR: *El arte de la prudencia*, Madrid, editorial Verbum, 2021. Editado originalmente como *Oráculo manual y arte de la prudencia*, Huesca, 1647.
- GRAY, COLIN S.: *House of Cards: Why Arms Control Must Fail*. Cornell University Press, Ithaca, 1992.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1957): *The Soldier and the State*, Belknap Press, Harvard University Press, 1957. Edición en español: *El Soldado y el Estado*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1993): “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, Nº 3, Summer 1993, pp. 22-49
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1996): *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*, Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 1996.

- KAGAN, ROBERT: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Ed. Taurus, Madrid, 2003.
- KRULAK, CHARLES C.: “The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War”, *Leatherneck*; January 1999; 82, 1; Marine Corps Gazette & Leatherneck Magazine of the Marines pp. 14-17.
- LAMO DE ESPINOSA, EMILIO: “Tiempos de inflexión histórica. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental”, *Panorama Estratégico 2023*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, enero 2023, pp. 53-84.
- LONDOÑO, SANCHO DE: *Discurso sobre la forma de reducir la disciplina militar a mejor y antiguo estado*, Madrid, 1593, Ministerio de Defensa, 1992.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO (1991): “Principios de la ordenación constitucional de las fuerzas armadas” *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, coord. Sebastián Martín-Retortillo Baquer y Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, Vol. 3, 1991, pp. 2547-2598.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO (2007): “La evolución democrática de la defensa nacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto, 2007.
- MANGAS MARTIN, ARACELI (1988): “Desarme y Control de armamentos”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Díez de Velasco M. (aut.), Tomo I, 8ª edición, pp. 709-730, 1988.
- MANGAS MARTIN, ARACELI (2023): Discurso en su Investidura como Doctora Honoris Causa por la Universidad Antonio de Nebrija, Universidad Nebrija, Madrid, 2023.
- MARTÍN JIMÉNEZ, HILARIO: *Los valores morales de las Fuerzas Armadas en las Reales Ordenanzas de S.M. D. Juan Carlos I*, Litomaype, 1980, La Laguna.
- MATTIS, JAMES N. y HOFFMANN FRANK: “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”, *Proceedings Magazine*, November 2005, Vol. 132/11/1, 233, U.S. Naval Institute.
- Ministerio de Defensa: *El proceso de la decisión en la era digital. Marco ético y jurídico*, VII Jornada anual de “El Ejército de Tierra y los Retos Futuros”, Ministerio de Defensa. Madrid, 2022.

- MUÑOZ-GRANDES GALILEA, AGUSTÍN: *Sociedad y Milicia. Dos retos a vencer en el siglo XXI. Activación de la conciencia de defensa nacional. Reafirmación de las virtudes militares*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 30 de noviembre de 2010.
- NYE, JOSEPH JR. (1990): *Bound to Lead, The changing nature of American power*, New York, Basic Books, 1990.
- NYE, JOSEPH JR. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.
- ORTEGA MARTÍN, JORGE: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Editorial UNED, 2008.
- PENDÁS GARCÍA, BENIGNO: *La ciudad de las ideas. Grandeza y servidumbre de la moderación política*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2 de diciembre de 2014.
- PÉREZ MUINELO, FRANCISCO: *El Presupuesto de Defensa en España (1946-2006)*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.
- PÉREZ VILLALOBOS, CONCEPCIÓN y TRUJILLO MENDOZA, HUMBERTO (eds.): *La conciencia intercultural (cross-cultural awareness) en la resolución de crisis y conflictos*, Editorial Universidad de Granada, Colección Biblioteca Conde de Tendilla, Granada, 2012.
- PALACIOS CORONEL, JOSÉ MIGUEL: “Enseñanza Militar Superior: la reforma de 1973”, *Revista de Historia Militar*, núm. 128 (2020) pp. 151-198.
- PARET, PETER (COORD.): *Creadores de la Estrategia Moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, 1992.
- PERALTA, ALFONSO; TORRES, LEOPOLDO SALVADOR Y HERRERA FRANCISCO (COORDS.): *El derecho y la Inteligencia Artificial*, Editorial Universidad de Granada, 2022.
- PUELL DE LA VILLA, FERNANDO (1997): *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1997.
- PUELL DE LA VILLA, FERNANDO (2000): *Historia del ejército en España*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

- ROBLES, MARGARITA (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de Género en operaciones*, Editorial Universidad de Granada, Colección Biblioteca Conde de Tendilla, Granada, 2012.
- ROBLES, MARGARITA y GARCÍA, FERNANDO (coords.): *Enfoque integral de la asesoría de género en operaciones*, Editorial Universidad de Granada, Colección Biblioteca Conde de Tendilla, Granada, 2013.
- RUIZ ARÉVALO, JAVIER MARÍA: *La perspectiva de género en la gestión de crisis. Asesoría de género en operaciones*, Editorial Universidad de Granada, Colección Biblioteca Conde de Tendilla, Granada, 2020.
- SALAS LARRAZÁBAL, RAMÓN (1986): “Las Reales Ordenanzas”, *Las Fuerzas Armadas españolas. Historia institucional y social*, Tomo VIII La época contemporánea, Editorial Alhambra, Madrid, 1986, pp. 113-160.
- SALAS LARRAZÁBAL, RAMÓN (1988): *Seguridad y Paz*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 31 de mayo de 1988.
- SERRANO SANZ, JOSÉ MARÍA: “La economía y la Defensa Nacional” en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 96, 2019, pp. 187-198.
- SOLÉ PUIG, CARLOTA: *Migraciones*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 26 de abril de 2022.
- TRUJILLO MENDOZA, HUMBERTO (coord.) et al.: *La dimensión psico-social, política y jurídica de la consciencia transcultural: el caso de Afganistán*, Editorial Universidad de Granada, Colección Biblioteca Conde de Tendilla, Granada, 2013.
- VILANOVA, PERE: *Afganistán. Auge, caída y resurgimiento del régimen talibán*. Los libros de la catarata, Madrid, 2021.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

POR EL

ACADÉMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. D. JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ

SESIÓN DEL DÍA 27 DE FEBRERO DE 2024

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



DISCURSO DE CONTESTACIÓN

*Señor Presidente,
Señoras académicas, señores académicos,
Señoras y señores:*

La recepción de un nuevo académico es siempre un día muy especial para nuestra Corporación y un honor para quien se encarga de dar expresión pública a la solemnidad, contestando al electo. En mi caso, a ese honor se une una triple satisfacción. Primero, por el acierto en la persona elegida, el General de Ejército Amador Enseñat y Berea, del que ahora les hablaré. Segundo, porque se trata de un digno sucesor de quien fuera nuestro inolvidable y querido compañero, el Teniente general Agustín Muñoz-Grandes Galilea. Y, finalmente, porque su elección mantiene viva la presencia de las Fuerzas Armadas en la Real Academia y, al cabo, muestra nuestro compromiso con institución tan fundamental.

Empezaré con unas palabras sobre el nuevo académico, acaso innecesarias, porque ya se ha presentado a sí mismo, inmejorablemente, con el discurso que hemos escuchado y con más detalle en la versión larga que recibirán a la salida. Pero déjenme empezar por explicarles que Amador Enseñat es gallego y granadino a la vez, según su propia definición, y no puede ser de otro modo, porque acaba de recibir el título de “Hijo adoptivo de Granada” y en unos días será proclamado “Gallego del año”.

Proveniente de una familia con raíces castrenses, su *Cursus honorum* militar es impresionante. Ingresó en la Academia General Militar de Zaragoza en 1978 donde, como dice nuestro himno, “su alma el temple recibió”. Allí obtuvo el despacho de teniente en 1983 con el número 1 de la XXXVIII Promoción de la General y de la 271^a de Artillería. En 2021, al ser nombrado Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, ascen-

dió al empleo de General de Ejército, el más elevado por debajo del de Capitán General que ostenta SM el Rey.

Entre un momento y otro recibió formación adicional, ha mandado unidades, trabajado en gabinetes de estudio y planeamiento, participado en misiones internacionales y estado al frente de organismos diversos. Es decir, que ha cubierto todos los ámbitos que puede abarcar hoy en día un militar comprometido a fondo con su profesión, para adquirir una visión integral de la misma y poder convertirse en verdadero jefe.

Sin ánimo de exhaustividad, y en apretada síntesis, permítanme ofrecerles una breve muestra de la amplitud de perspectivas con la que ha enfocado su vida militar el general Enseñat. En formación, al margen de los cursos obligados para los distintos ascensos y otros voluntarios, ha realizado el Curso de Estado Mayor del Ejército de Tierra y el Curso Avanzado de Mando y Estado Mayor en el Reino Unido. En cuanto a unidades, entre otras muchas, estuvo en la Guardia Real como teniente y capitán y, como coronel, mandó el Regimiento de Artillería Antiaérea nº 71. Siendo comandante, teniente coronel y coronel estuvo en variados destinos, entre los cuales destacaría la División de Planes del Estado Mayor del Ejército de Tierra y la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa.

Su afición por los asuntos internacionales le viene de lejos, así que siendo capitán ya participó en la Unidad de Verificación Española en el Estado Mayor de la Defensa. Más adelante estuvo en Bosnia-Herzegovina con la Brigada de Infantería Ligera Aerotransportable, como comandante, o, siendo ya coronel, en el Cuartel General Internacional de Naciones Unidas en el Líbano.

Finalmente, en su calidad de Oficial General, ha sido Secretario General del MADOC, el Mando de Adiestramiento y Doctrina, General Director de Enseñanza, Instrucción, Adiestramiento y Evaluación del Ejército de Tierra, Director del Gabinete Técnico de la Ministra de Defensa y después Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra.

Sin embargo, con ser esto mucho, y aún más lo omitido, no nos ofrece una perspectiva completa de la personalidad del nuevo académico. Porque otra faceta de la misma, que complementa bien la anterior,

es un permanente interés por el mundo intelectual, no solo en el ámbito militar, sino también en el civil. Se licenció en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense en 1990, en la especialidad de Estudios internacionales y ha realizado diversos cursos de posgrado, como el Master de Relaciones internacionales del Instituto Ortega y Gasset. También ha sido profesor en diversos centros universitarios, ha impartido numerosas conferencias y tiene una apreciable lista de publicaciones. En suma, es un militar cultivado y reflexivo, de la estirpe de quienes creen necesaria la comunión de las armas y las letras. El discurso que acabamos de escuchar bien lo demuestra. A su examen paso de inmediato.

Transformación, modernización y tradición en las Fuerzas Armadas españolas. He ahí los términos clave del discurso, presentes en el propio título y que anuncian la importancia del texto. El nuevo académico no ha elegido un tema fácil. Es complejo y comprometido, pero, impecablemente desarrollado, está llamado a ser una referencia obligada para quienes quieran conocer la evolución de las Fuerzas Armadas españolas en un periodo de cambio trascendental.

El punto de partida simbólico que adopta es el día 5 de marzo de 1968, cuando el Teniente general Manuel Díez Alegría leyó en este mismo salón su discurso de ingreso en nuestra Corporación y explicó en qué debería consistir, en su opinión, la transformación ideal de las Fuerzas Armadas españolas. Dos principios allí expuestos por Díez Alegría lo resumen, desde mi perspectiva: “la subordinación del Ejército al poder civil” como axioma y que los ejércitos nacionales “deben tener una mentalidad abierta a lo internacional”. Si tales ideas podían resultar audaces, visionarias incluso entonces, cincuenta y cinco años después están en la esencia misma de las actuales Fuerzas Armadas españolas.

Para llegar a este punto, la transformación ha sabido conjugar modernización y preservación de las mejores tradiciones. La modernización ha tenido, en mi opinión, tres vectores: primero, establecer con nitidez el lugar de las Fuerzas Armadas en la estructura institucional española; segundo, abrirlas definitivamente a un horizonte internacional y, tercero, adaptar su organización interna a las nuevas realidades con un espíritu de mejora permanente de su eficiencia. La preservación de las mejores tradiciones tiene que ver con el mantenimiento de

sus símbolos y valores, puestos al día por medio de la reelaboración de las Reales Ordenanzas.

Dos fuertes impulsos han hecho posible esa profunda transformación, de acuerdo con la interpretación del general Enseñat. De un lado, está el cambio político, que modificó los parámetros institucionales de las Fuerzas Armadas tras la instauración del régimen democrático. Un cambio político que no se puede desligar de un más que evidente cambio social a partir de los años sesenta, con sus dimensiones económicas y culturales, que, naturalmente, influyó en los profesionales de la milicia como parte que son de la sociedad. De otro lado, están las profundas mutaciones en el escenario internacional, que han hecho imprescindible a todos los ejércitos adaptarse a un nuevo entorno geoestratégico e incluso prepararse para estar inmersos en tipos de conflictos muy diferentes de los tradicionales.

Permítanme subrayar, además, que las palabras citadas del general Díez Alegría tienen el valor de mostrar que entre los militares más cultos, inteligentes y abiertos de finales de los sesenta y comienzos de los setenta, ya en puestos de responsabilidad, se anticipaba, se deseaba y preparaba lo que estaba por venir. Sabemos, en consecuencia, que muchos de los cambios de que hablamos se pensaron e impulsaron también desde dentro de las propias Fuerzas Armadas. El recuerdo, entre otros, del Capitán general Manuel Gutiérrez Mellado debe bastar para probarlo.

El primer vector de modernización, se ha dicho, ha sido establecer con nitidez el lugar de las Fuerzas Armadas en la estructura institucional española y definir su papel en la política de defensa y seguridad nacional a partir de la Constitución de 1978. De todo ello, lo más decisivo es la inequívoca “subordinación al poder civil”, el axioma de Díez Alegría, que puso punto final a la vieja querrela entre militarismo y civilismo en la España contemporánea, según la expresión de Seco Serrano. El general Enseñat nos ha explicado lo complicado de trasladar los principios constitucionales a la primera Ley Orgánica de la Defensa Nacional, pero se ha referido también a cómo esos principios quedaron claramente consignados en las dos siguientes leyes. La reforma de la Justicia Militar para adaptarla a la Constitución fue más compleja que difícil, porque, proclamado el principio de unidad jurisdiccional, se integró en el Poder Judicial, limitando el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente imprescindible.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

La primacía del poder civil se expresaba con su definición de la política de defensa, materializada desde 1980 en las periódicas Directivas de Defensa Nacional promulgadas por el presidente del Gobierno. Como nos dice el general Enseñat, el examen de las diez que se han emitido es el mejor medio para ver cómo han cambiado las prioridades de la defensa nacional en estos cuarenta y cuatro años, y con ellas, las Fuerzas Armadas.

A partir de 2011 se elaboran también las Estrategias Españolas de Seguridad, que desde 2015 se apoyan en la Ley de Seguridad Nacional. Con ello se adopta una visión integral de la seguridad, que incluye desde los ámbitos tradicionales, como la defensa, hasta otros nuevos, como la ciberseguridad, la seguridad aeroespacial o la energética. Esto constituye un nuevo y más amplio marco para la actuación de las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras instituciones del Estado.

El planeamiento bajo la dirección de la presidencia del Gobierno establece claramente la primacía del poder civil al delimitar la acción propia de las Fuerzas Armadas. Pero, además, en mi opinión, las nuevas misiones convierten a éstas en un instrumento mucho más visible y coordinado con los otros poderes del Estado. Un precedente de todo ello y, acaso el que ha proporcionado más visibilidad, fue la creación de la Unidad Militar de Emergencias. En lugar de ser un instrumento pasivo en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas resultan ser un instrumento activo en todo momento, lo que probablemente aumenta su legitimidad a ojos de la opinión pública.

El segundo vector, hemos dicho, fue transformar el horizonte internacional en escenario cotidiano de las Fuerzas Armadas españolas. Este es un cambio radical respecto a la situación que se podía analizar en 1968, aunque los más perspicaces, como el general Díez Alegría, ya lo anticipaban. Con anterioridad, de hecho desde mediados del diecinueve hasta finales del siglo veinte, las Fuerzas Armadas españolas apenas miraban fuera de la península y las islas a otros destinos que no fueran las colonias o los territorios de protectorado. Los acuerdos con Estados Unidos, primero, el ingreso en la OTAN, después, y la apuesta europea oficializada a partir de la entrada en las Comunidades en 1986, junto a la estrategia más intervencionista de Naciones Unidas desde los ochenta, materializaron esos compromisos.

Este es el escenario en el que han de actuar las Fuerzas Armadas españolas y a cuyas exigencias deben, necesariamente, adaptarse, subraya el nuevo académico. Y lo es, porque las autoridades civiles decidieron que su campo de acción tiene dos vertientes exteriores, una, los compromisos con nuestros aliados, y otra, la participación frecuente en operaciones patrocinadas por Naciones Unidas.

En 1968, en cambio, el escenario estaba dominado por la guerra fría y el llamado equilibrio del terror, que lo hacía estable y predecible, aunque no fuera siempre del todo así; solo hace falta recordar Cuba en 1962. En cualquier caso, al orden internacional de hoy no cabe aplicarle calificativos tranquilizadores. Tanto si el factor dominante a medio plazo es la “trampa de Tucídides”, pensando en el juego de poder entre Estados Unidos y China, como si estamos ante un nuevo imperialismo ruso o, finalmente, el cáncer de Oriente próximo se revela incurable, la inestabilidad parece ser el denominador común de tiempos venideros. Si de algo nos hallamos lejos es del pretendido “fin de la historia”, aunque, bien pensado, Yugoslavia debería habernos vacunado ya en los noventa contra el excesivo optimismo.

El nuevo académico nos recuerda los jalones principales de esa cura de realismo desde comienzos del presente siglo: los atentados de las Torres gemelas y el Pentágono, así como los de Madrid y Londres, los fallidos intentos de estabilizar Afganistán e Irak, el fracaso de las democratizaciones en las llamadas primaveras árabes, la invasión de Crimea y después de Ucrania por parte de Rusia, la inestabilidad crónica en el Sahel y los recientes conflictos de Gaza y el mar Rojo.

Acontecimientos todos ellos que prueban a un tiempo las dificultades de Estados Unidos para seguir ejerciendo una hegemonía indiscutida (y la posible vuelta de tentaciones abandonistas), la impotencia de Europa y el enigma chino. También nos hablan del misterio de un país con una economía limitada como Rusia, política y militarmente tan correoso; la Unión Soviética fue derrotada en el gran juego de la guerra de las galaxias, que reclamaba cuantiosos recursos, pero Rusia parece cómoda con las nuevas y más baratas formas de conflictos híbridos.

Y es que, en efecto, no solo ha cambiado en los últimos decenios el escenario geoestratégico mundial. También se ha modificado el

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

modelo de conflicto y, consecuentemente, el de las operaciones de intervención, señala el nuevo académico. Para empezar, la frontera entre guerra y paz se ha hecho difusa, con enfrentamientos que emplean medios convencionales y no convencionales, con participación de actores estatales y no estatales, utilización frecuente de la población civil, en espacios urbanos y con apelación a los medios de comunicación de masas.

Esto complica enormemente la actuación de los ejércitos, como ilustra la famosa teoría del “cabo estratégico”, y hace particularmente complejas las operaciones de paz de Naciones Unidas, en las que es preciso combinar personal civil y militar y restringir el empleo de medios armados, creando una asimetría difícil de gestionar con quienes tienen interés en prolongar el conflicto y no respetan reglas. Añádase a esto que las nuevas tecnologías han abaratado y puesto armas eficaces, como los drones armados, al alcance de cualquiera.

Pues bien, a este complejo escenario se han adaptado las Fuerzas Armadas españolas con prontitud y eficacia. Desde su más temprana intervención en 1989 en Angola (UNAVEM) o la primera a gran escala en Bosnia-Herzegovina en 1992, hasta las 17 misiones vivas en 2024 con 3000 militares y guardias civiles, la experiencia en operaciones en el exterior con mandatos de Naciones Unidas, OTAN o Unión Europea es amplísima. Coincidió con el general Enseñat en que el balance es extremadamente positivo. Primero, porque las misiones internacionales han colocado a las Fuerzas Armadas en escenarios de conflictos reales y en contacto directo con otros Ejércitos, estimulando la mejora de la preparación del personal y las Unidades. Segundo, porque también han aportado visibilidad y reputación a las Fuerzas Armadas españolas, en el exterior y en el interior.

Finalmente, el tercer vector de modernización ha sido el de adaptar la organización interna de las Fuerzas Armadas a las nuevas realidades políticas, sociales y culturales. Se ha reducido significativamente su tamaño, se han profesionalizado por completo, la mujer se ha incorporado a sus filas, se han reformado Cuerpos y Escalas, se ha modificado el sistema de promoción y también la enseñanza militar.

La búsqueda de una mayor eficiencia de las Fuerzas Armadas llevó tempranamente a racionalizar la estructura de los Cuerpos y Escalas

(entiéndase, a reducir) y, al mismo tiempo, aumentar el nivel de exigencia de los profesionales, con cambios importantes en el sistema de ascensos. Llevó también a reformar la enseñanza militar integrándola en el sistema educativo general y haciendo obligatoria la consecución de un grado universitario para acceder a las escalas de oficiales y un grado superior de formación profesional para las escalas de suboficiales.

Sin duda, ha sido éste un cambio menos visible para quienes estamos fuera de las Fuerzas Armadas, aunque probablemente haya sido el que ha exigido mayor esfuerzo y hasta algunos sacrificios en aspectos que afectaban a expectativas profesionales o a tradiciones sentimentales. El general Enseñat se ha referido a ello discretamente, pero con claridad.

Otro cambio trascendental fue el de pasar en poco tiempo de unas Fuerzas Armadas de reemplazo a otras completamente profesionalizadas, con una reducción significativa de los efectivos disponibles, incluyendo cuadros de mando. Todo ello, como se ha señalado antes, mientras aumentaban las tareas en el interior y los compromisos internacionales, incluyendo misiones en el exterior.

La profesionalización de los militares de tropa y marinería puede tener importantes ventajas desde la perspectiva de la eficacia, como ha acreditado la experiencia de estas últimas dos décadas. Pero plantea también algunos problemas. Los incentivos para el reclutamiento deben ser proporcionados, especialmente en tiempos de bonanza económica; en otro caso, como viene ocurriendo, habrá dificultades para cubrir los efectivos previstos. Si hubiera necesidad de ellos, los reservistas serían, usando terminología económica, un bien muy escaso. Por último, es posible que la desaparición generalizada de las obligaciones militares debilite la conciencia social sobre la necesidad de la defensa.

Un cambio decisivo, que puede servir como contrapunto a todos los anteriores, porque en este caso solo presenta ventajas, ha sido la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. Un hecho que felizmente ha cumplido ya treinta y cinco años, nos recordaba el académico electo.

En sentido contrario existe un contrapunto poco positivo y es que —no debemos engañarnos— la modernización requiere recursos eco-

nómicos y los ofrecidos hasta ahora a las Fuerzas Armadas, en mi opinión, han sido magros. Más tareas con menos personal solo pueden realizarse adecuadamente con más capital humano y físico, es decir, con más gasto en formación, mejores retribuciones y más inversión en medios materiales. Sin embargo, es conocido que el gasto español en defensa en proporción al Producto Interior Bruto es, aproximadamente, la mitad del que hacen nuestros socios. Un hecho, por cierto, que en términos históricos no supone novedad, pues desde el comienzo de la Restauración decimonónica dicha proporción ha estado sistemáticamente muy por debajo de la europea. La promesa hecha por el Gobierno en el marco de la OTAN de aumentar el gasto progresivamente hasta alcanzar el 2% del PIB en 2029 está siendo cumplida hasta ahora y es un cambio de tendencia muy significativo.

Una esperanza para la que ya parece estar preparada la opinión pública, que ha ido cambiando de forma notable en los últimos decenios, para hacerse más consistente en sus respuestas sobre la cuestión de la defensa. Hace tiempo que las más variadas encuestas muestran una imagen positiva de las Fuerzas Armadas, un notable aprecio por la competencia, la vocación y el altruismo de los profesionales y un claro apoyo a las misiones en el exterior. Estaban en principio menos claras, en cambio, las amenazas a la seguridad, cómo les podían afectar y el papel de las Fuerzas Armadas en prevenir o contenerlas. De ahí las reticencias al aumento del gasto militar.

En los últimos tiempos todo esto parece haber cambiado y algunas encuestas muestran una mayor conciencia de los riesgos una cierta disposición al aumento del presupuesto de defensa. Sin embargo, la cultura de defensa en un país que no ha sido invadido en siglos y que, en el mismo tiempo, apenas ha participado en guerras con terceros, es necesariamente insuficiente, lo que reclama un cultivo constante. Pero esa no es una tarea que deba recaer solo en los militares, y ni siquiera prioritariamente. Deben ser la sociedad civil y las instituciones quienes la promuevan, añadimos nosotros.

Pasemos ahora a los valores y los símbolos, la última parte del discurso, redactada a modo de colofón para subrayar su trascendencia. Ya dejó escrito Ortega y Gasset: “la fuerza de las armas no es fuerza bruta, sino fuerza espiritual”.

La sustitución de las Reales Ordenanzas históricas, procedentes del siglo XVIII, no podía ser un proceso sencillo. Habían estado vigentes tanto tiempo, por méritos propios, que necesariamente se había producido una identificación de generaciones de militares con los valores que encarnaban. Tras las Reales Ordenanzas de 1978, en las que tuvo una importante participación nuestro compañero, el general Ramón Salas Larrazábal, están hoy vigentes las de 2009. En ambas se conservó algún artículo de las de Carlos III, como homenaje y enlace con la tradición.

Actualizar su contenido para que respondieran a una realidad social muy distinta era tan imprescindible como preservar lo mejor de una tradición centenaria. Ese era el límite de la transformación de las Fuerzas Armadas españolas: conjugar modernidad con tradición, un logro que quizá en ningún otro ámbito se aprecie más claramente que en el de los valores y los símbolos.

Sobre los valores, dice el nuevo académico, que no deben considerarse exclusivos de los militares, porque son valores cívicos que deberían compartir todos los ciudadanos, si bien constituyen una exigencia para quienes han hecho de la milicia su modo de vida. “Se debe poner el énfasis en la exigencia y no en la exclusividad”, concluye. Y añade que los valores se deben combinar con la formación y el conocimiento para garantizar la eficacia en la acción. Compartimos también con él que para hacer presente la importancia de los valores y animar a interiorizar y respetarlos, los símbolos y la liturgia castrense resultan un poderoso instrumento que no cabe descuidar. Como nos dejó dicho el general Muñoz-Grandes Galilea: “los símbolos fortalecen la voluntad, exaltan el sentimiento e impulsan al sacrificio”.

Voy a concluir estos breves comentarios sobre el excelente e importante discurso de nuestro nuevo académico, subrayando que la transformación de las Fuerzas Armadas españolas en los últimos decenios solo puede ser calificada de ejemplar y extraordinaria por quienes la hemos contemplado, aunque de cerca, desde fuera. Es, sin duda, una de las instituciones del Estado que más eficientemente se ha transformado para mejor servir a la sociedad y contribuir así a su progreso. Y lo ha hecho, además, conservando la propia esencia.

El discurso del nuevo académico asegura que nuestra Real Academia cuenta desde hoy con una voz autorizada para enriquecer sus debates

con la perspectiva del mundo militar y las relaciones internacionales. Con permiso del presidente, y en nombre de la Corporación, me complace dar la bienvenida más calurosa a nuestra institución al general Amador Enseñat y Berea.

Muchas gracias.



REAL ACADEMIA
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS



MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES