



Cuarenta años con la constituc⁴ión

Las Fuerzas Armadas se han transformado profundamente para adaptarse a la democracia, integrarse en el sistema global y europeo de seguridad y mejorar su organización y funcionamiento

Jordi Marsal Muntalá

Adjunto civil al director del CESEDEN entre 2008 y 2016



LOS aniversarios nos deben servir para revisar lo pasado durante los años que celebramos, analizar el presente y apuntar deberes para el futuro. Para entender el presente y proyectarnos al futuro debemos mirar la historia, intentar analizarla y comprenderla.

La Carta Magna de 1978 tiene un carácter excepcional en la vida constitucional española de los siglos XIX y XX, desde la aprobación por las Cortes de Cádiz de la Constitución de 1812. Durante estos dos siglos se redactaron catorce Constituciones. Las trece primeras han sido percibidas como leyes de una parte de la nación contra otra, con vencedores y vencidos. Y su duración, en general, no fue muy larga.

La Constitución de 1978 fue elaborada desde el consenso, sin vencedores ni vencidos, y cumple ya los 40 años de vida. Intentó dar soluciones, entre otros aspectos, a lo que los historiadores han considerado los tres problemas históricos desde la Guerra de la Independencia: el social, el territorial y el militar. Las soluciones para el tercero forman parte del contenido de este artículo.

Los aspectos que definieron el llamado problema militar nos permiten entender la configuración de la Constitución de 1978 y su desarrollo sobre el lugar institucional de la defensa en nuestro sistema constitucional, el cual ha servido de marco al desarrollo de las Fuerzas Armadas y a su papel en la sociedad española en estos últimos 40 años.

RECORRIDO HISTÓRICO

Al iniciarse el siglo XIX España sigue siendo un Imperio con proyección atlántica y ya casi sin proyección propia europea, muy vinculada a los intereses franceses como consecuencia de los pactos de familia borbónicos del XVIII. La Revolución Francesa y el Imperio Napoleónico, así como el posterior Congreso de Viena, suponen la definición de un nuevo orden europeo. En él España solo jugará un papel subordinado, lo que provocará un relativo pero progresivo aislamiento. La no participación directa en los conflictos europeos y el desarrollo de conflictos civiles internos marcarán el desarrollo de nuestras Fuerzas Armadas en estos años.

Durante el reinado de Isabel II los militares se convierten en protagonistas de la vida política: los conceptos de pronunciamiento (34 a lo largo de los dos siglos, 22 en este reinado) y de generales *espada* entrarán a formar parte del léxico militar.

Tras la turbulenta etapa de 1868-73, con la Restauración Borbónica la figura de Cánovas

*La Carta Magna
ha servido de
marco al desarrollo
de las Fuerzas
Armadas en estas
cuatro décadas*

del Castillo marcará la política militar y de defensa en España. Esta se basa en tres ideas fundamentales: el *recogimiento*, para centrarse en la solución de los problemas interiores antes de preocuparse por la intervención en el exterior; el regreso de los militares a los cuarteles, alejándolos de la vida política y permitiendo autonomía en la gestión de sus propios asuntos; y la percepción del Rey como defensor de los intereses militares y del Ejército como el *partido del Rey*.

De esta forma, los militares individuales se apartan de la vida política y se abre la puerta a la intervención del Ejército como institución: así se verá en 1923 con la dictadura de Primo de Rivera. Paralelamente el Ejército, como protector del orden interior, se utilizará de fuerza del orden público. En el exterior tenemos guerras en el norte de África, Cuba y Filipinas.

La pérdida de Cuba y Filipinas, la no participación en el reparto colonial que se da en la Conferencia de Berlín entre las potencias europeas, los problemas entre militares *africanistas* y las Juntas de Defensa Nacional, el agravamiento de las luchas sociales y la aparición de los problemas territoriales llevan a la intervención de Primo de Rivera y a la primera dictadura militar, renovando la intervención militar en la vida política.

Tras la caída de la monarquía y el período de la Segunda República, y la guerra civil de 1936-39, con sus implicaciones internacionales, se implanta la segunda dictadura del siglo XX. Se crean tres Ministerios, las Fuerzas Armadas cobran un papel central en el nuevo régimen, el sistema de defensa

español no se integra en el sistema orgánico de seguridad y defensa occidentales y se asienta la idea de la autonomía de un poder militar frente al civil. Asistimos a los últimos coletazos de colonialismo en el norte de África, con la guerra de Ifni (1957-58) y el conflicto del Sáhara (1975).

Resumen de este recorrido histórico: una cada vez menor intervención en el exterior por el creciente aislacionismo, unido a una cada vez mayor intervención interior en el contexto de conflictos internos que llegan a tomar la forma de guerras civiles, conducen a una creciente autonomía en la gestión de

democracia, y los responsables militares de las Fuerzas Armadas, se define en los artículos 8 y 97 de la Constitución y su posterior desarrollo en las leyes de 1980, 1984 y 2005, que estructuran la función pública de la defensa, y dentro de ella de las FAS, en un sistema de misiones, una única cadena de mando que actúa en los diferentes niveles de mando y responsabilidad —político, estratégico, operacional y táctico—, así como el papel del Parlamento en esta estructura. La Guardia Civil, que mantiene su carácter militar, deja de formar parte de las Fuerzas Armadas y estas dejan de ser instrumento para el mantenimiento del orden público.

Defensa y del Consejo de Seguridad Nacional; definición de las estructuras orgánicas y operativas de las Fuerzas Armadas; organización interna de los Ejércitos y la Armada en la Fuerza, Apoyo a la Fuerza y Cuartel General; y los desarrollos conceptuales, desde el Libro Blanco de la Defensa y la Revisión Estratégica de la Defensa hasta el Concepto de Empleo de las FAS.

En estos 40 años la sociedad española ha protagonizado profundos cambios y con ella las Fuerzas Armadas, aún con una mayor profundidad, que a veces no es percibida por la sociedad ni por las propias Fuerzas



los propios asuntos militares, y así a una autopercepción de su papel y responsabilidad en la política, que se traduce en la idea de la existencia de un poder militar y en su autonomía frente a un poder civil muchas veces incapaz de mantener la gobernabilidad del país. Esta idea es incompatible con un ordenamiento democrático y la esencia del llamado problema militar, al que la Constitución de 1978 deberá dar solución.

DEMOCRACIA Y DEFENSA

La superación del llamado problema militar, es decir, de la regulación de las relaciones entre el poder civil, único existente en una

Este edificio se completa con la Ley de Seguridad Nacional, la aprobación de las Estrategias de Seguridad Nacional —que dan un nuevo sentido a las Directivas de Defensa Nacional— y la creación de las estructuras dependiendo directamente de Presidencia, que permiten enmarcar la función pública de defensa y su organización en el Sistema de Seguridad Nacional.

Cabe señalar algunos hitos en la creación y desarrollo de este complejo sistema: la creación del Ministerio de Defensa; integración en la OTAN y la UE; progresiva definición del papel del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD); creación del Consejo Nacional de

Armadas. Esta evolución permite que hoy sean una de las instituciones mejor valoradas por el conjunto de la sociedad.

El concepto de transformación recoge una tradición aristotélica de cambio en las formas manteniendo los elementos esenciales que definen a una entidad, que en este caso podríamos entender como la misión de defender la nación, sus ciudadanos y los intereses nacionales, en un marco de valores expresado en las Reales Ordenanzas como código ético de las Fuerzas Armadas.

En las últimas cuatro décadas hemos asistido a grandes cambios, unos estrictamente

La sociedad española ha experimentado profundos cambios, que han sido mayores aún en las FAS

La idea de la existencia de un poder militar autónomo frente al poder civil era incompatible con un ordenamiento democrático

nacionales y otros internacionales, como la instauración democrática en España, el final de la Guerra Fría o los veloces acontecimientos de los 90, con un mundo unipolar lleno de optimismo por los dividendos de la paz, las operaciones de mantenimiento de la paz... Hasta llegar a una etapa marcada por el desarrollo del terrorismo yihadista, con grandes atentados, las intervenciones

otro democrático y su incidencia en las Fuerzas Armadas. Así pasamos de unas FAS orientadas al control interno a unas pensadas para la defensa ante el enemigo exterior que suponía la Guerra Fría, y después a otras concebidas para la proyección exterior.

Y si la transformación democrática afectaba a las relaciones entre la sociedad y sus milita-

tura de mandos y sus cuarteles generales en sus diversos niveles. Un español, Javier Solana, ha sido secretario general de la Alianza y, posteriormente, *Mister PESC* en la UE. Esta situación ha permitido la experiencia compartida con los problemas militares de los demás ejércitos y la homologación de nuestras FAS con las de las demás democracias de nuestros aliados.



más o menos multilaterales y la dialéctica entre las estrategias antiterroristas y las de contrainsurgencia. Los actuales escenarios presentan viejas y nuevas posibilidades de confrontación, incluso interestatales, que se pueden concretar en guerras económicas o amenazas y conflictos híbridos, en un proceso creciente de revolución tecnológica.

TRANSFORMACIÓN

Adaptarse y dar respuesta a estos cambios ha supuesto y supone para las Fuerzas Armadas tres grandes procesos de transformación: transformación democrática o adaptación a la evolución del marco democrático de la sociedad; internacional o integración en el sistema global de seguridad y en el occidental; y funcional y orgánica.

Antes hemos analizado lo que supuso la transición de un sistema no democrático a

res, también alcanzaba a aspectos internos, lo que dio lugar a la Ley de Derechos y Deberes de los Miembros de las Fuerzas Armadas (2011), para permitir, dentro de las limitaciones constitucionales y legales, el ejercicio de derechos por los militares.

De la no participación directa en las estructuras de Defensa del mundo occidental hemos pasado, con la recuperación de la democracia, a integrarnos en este sistema.

La progresiva integración en el Tratado del Atlántico Norte y su expresión organizativa, la OTAN, ha sido el elemento central de esta transformación que ha permitido a nuestras Fuerzas Armadas un proceso de interoperabilidad a través de los STANAG's (*Standardization Agreement* o Acuerdos de Normalización), la participación en ejercicios y unidades multinacionales o en operaciones dirigidas por esta organización y en la estruc-

La defensa se ha ido integrando paulatinamente y no sin dificultades en las funciones de la UE y España ha jugado un papel importante en este proceso. Hoy se abren nuevas posibilidades como consecuencia de esta evolución y del escenario estratégico que se ha abierto con la nueva administración norteamericana y con la perspectiva del **Brexit**. Así, tenemos en marcha un papel activo de la Comisión, el progresivo desarrollo de la Agencia de Defensa Europea (EDA) —dirigida actualmente por el diplomático español Jorge Domecq—, la puesta en marcha aún incipiente y con algunos interrogantes de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y por primera vez una dotación económica significativa de un Fondo para la Defensa en el próximo ciclo presupuestario.

La participación en operaciones en el exterior ha sido fundamental para la internacionalización de nuestras Fuerzas Armadas y

Debemos estar preparados para adecuarnos a una nueva revolución tecnológica, potenciando las inversiones en I+D+i

su percepción por el conjunto de la población. Todo ello ha conducido a una concepción y organización de las mismas como fuerzas proyectables.

ORGANIZACIÓN

Como es lógico, estos procesos han incidido también en la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Este proceso de

Al mismo tiempo, era necesario contar con unas capacidades tecnológicas e industriales propias no siempre existentes. Por ello se debía aprovechar la situación para dar respuestas a las exigencias operativas y a un importante desarrollo de una base tecnológica e industrial de la defensa (BTID).

También era preciso un profundo cambio en las dimensiones, calidad y gestión del per-

cumplieran sus misiones, ni algunas consecuencias colaterales en la relación entre la sociedad y sus militares.

Paralelamente, se abría de manera progresiva la entrada de mujeres a las FAS. En algunos aspectos, como la accesibilidad a todos los puestos, España ha sido pionera. Hoy un 12,7 por 100 de nuestros militares son mujeres.



transformación puede analizarse en tres aspectos distintos pero complementarios, que podríamos sintetizar como la transformación de las capacidades: modernización, profesionalización y cambios doctrinales.

El estado de nuestros sistemas de armas hace 40 años era lamentable. Era necesario proceder a un importante proceso de modernización con la adquisición de sistemas sustitutivos y de aquellas capacidades que la rápida evolución de los escenarios nos iban exigiendo. Esto dio lugar a lo que después se llamarían PEA's y a un primer ciclo de inversiones, aprovechando una nueva visión de la industria de defensa por parte del Ministerio de Industria. Para ello eran necesarios mecanismos de financiación nada sencillos y a veces poco comprendidos, dadas las dificultades presupuestarias del Ministerio, sobre todo con los dividendos de la paz y posteriormente con la crisis económica.

sonal militar. Unas dimensiones exageradas, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría (hemos pasado de 380.000 militares a 120.000) y muy irreales (se suponía que teníamos una reserva de tres millones para movilizar).

El servicio militar obligatorio, que había cumplido funciones complementarias durante largo tiempo, entraba en crisis por las necesidades de permanencia y formación para responder a los nuevos escenarios y por una percepción social que dificultaba cada vez más un reclutamiento eficaz. Se entraba así en un proceso de progresiva profesionalización, primero con un modelo mixto y después con la plena profesionalización. Este proceso no era fácil, ya que para algunos era simplemente la supresión del servicio militar y no siempre se tenían en cuenta las dificultades demográficas y los costes, ni tampoco las dificultades organizativas para que las Fuerzas Armadas

El proceso de profesionalización iba a suponer también profundos cambios en el sistema de enseñanza militar, que iba a contemplar las nuevas competencias necesarias para una fuerza moderna y los procesos de reincorporación a la vida civil para mantener una media de edad compatible con la operatividad de las fuerzas.

En el campo doctrinal juega un papel central el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN), a través del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y su Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CDC).

El creciente papel de la acción conjunta, no siempre fácil ni aceptado sin reticencias, ha ido ganando terreno. Hoy, el Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) es un claro ejemplo de una realidad ineludible. Paralelamente, se

ha ido perfilando el papel del JEMAD y del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) en una estructura única de mando.

Sin embargo, ya no basta la acción conjunta (y la combinada) para dar respuesta a las situaciones que surgen en la planificación y sobre el terreno; es necesaria la visión integral, como se ha señalado en las Estrategias de Seguridad Nacional. Es precisa la implicación de todos los departamentos ministeriales y la coordinación de recursos públicos y privados para la gestión de crisis y para garantizar una seguridad y defensa eficaces. En esta línea, el desarrollo de la Ley de Seguridad Nacional sigue siendo fundamental.

guerras económicas y las amenazas híbridas. Esto supone una nueva gestión y unas nuevas prioridades en la adquisición y el uso de nuevas capacidades, o el uso imaginativo de otras tradicionales, tanto desde el punto de vista defensivo como ofensivo. Por ejemplo, capacidades de inteligencia, operaciones especiales, ciberseguridad, inteligencia artificial, operaciones psicológicas o comunicación estratégica.

Sigue siendo necesario un marco de financiación previsible, estable y suficiente dentro de un marco económico realista. Para ello es necesario disponer de instrumentos de gestión diversos que permitan la optimiza-

ciativas de las organizaciones de defensa de las que formamos parte o de países aliados.

Finalmente, deseo referirme al elemento central de toda política de defensa: nuestro personal, tanto militar como civil. Su motivación es esencial. Temas como el permanente perfeccionamiento del sistema de educación militar en sus tres niveles, que podría culminar con la creación de una Universidad de la Defensa; las condiciones de vida del personal y de sus familias; las medidas para facilitar la incorporación a la vida civil y profesional tras el fin de la carrera militar y nuevas formas de relación entre civiles y militares, deben estar permanentemente sobre la mesa.



Fotos: Pepe Díaz

Pero si hasta hace poco la evolución doctrinal se cerraba en torno a los conceptos de conjunto, combinado e integral, tras el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías, algunas claramente disruptivas en su aplicación, y de una utilización creativa de las capacidades tradicionales por parte de algunos actores, estatales y no estatales, nos aparece un nuevo concepto: híbrido.

REFLEXIONES DE FUTURO

Hay que dar un nuevo salto con el fin de estar capacitados para reponder a nuevos escenarios en que vuelven a ser posibles los conflictos territoriales interestatales, las

ción de unos recursos siempre insuficientes. Así debería profundizarse en el planteamiento de una ley programa como expresión de un nuevo ciclo inversor y de las capacidades a conseguir que dé una mayor visibilidad y permita un mejor debate; la posible creación de una Agencia de la Defensa para agilizar la adquisición de capacidades y optimizar su ciclo de vida en colaboración con nuestra BTID; y una decidida participación en el nuevo marco organizativo y financiero de la UE.

Debemos estar preparados para adecuarnos a una nueva revolución tecnológica potenciando las inversiones en investigación, desarrollo e innovación, en el marco de ini-

Nuestras Fuerzas Armadas dependen de una plena relación con el conjunto de la sociedad, que las apoye en la ejecución de todas sus misiones. Para ello es necesario el mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de las misiones de las FAS, de su vida y problemas, de una clara percepción de los riesgos y amenazas a los que estamos sometidos. Sin una cultura de seguridad y defensa esta conexión será difícil. La responsabilidad está a ambos lados y los políticos son los primeros responsables. Hemos avanzado mucho en estos 40 años pero tenemos todos, porque la defensa es responsabilidad de todos, que seguir avanzando sin parar.

Es esencial mejorar la motivación del personal y lograr un mayor conocimiento de las Fuerzas Armadas por los ciudadanos