Ayer 84/2011 (4): 51-72 ISSN: 1134-2277

El fin del «problema militar». La «modernización» de los ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)

Carlos Navajas Zubeldia
Universidad de La Rioja

Resumen: Este artículo es un estudio sobre la política de defensa desarrollada por los gobiernos de Felipe González entre 1982 y 1996. Dentro de esta época se pueden distinguir dos fases: la primera, que se podría llamar la «primera» o «larga transición militar», entronca directamente con la política de defensa desarrollada desde 1976 por los gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo, y se extiende hasta 1989, que es cuando se puede considerar que está resuelto el núcleo del «problema militar» español. La segunda, denominada «interludio», se desarrolla a partir de esta última fecha y llega hasta el final del mandato de González, enlazando a su vez con la *segunda* transición militar que se inicia en 1996, cuando el gobierno de José María Aznar adopta la decisión de profesionalizar las Fuerzas Armadas.

Palabras clave: problema militar español, política de defensa, Felipe González, 1982-1996.

Abstract: This article is a study of the defence policy employed by the governments of Felipe González between 1982 and 1996. Within this era two stages can be distinguished: the first, which could be called the «first» or «long military transition», links up directly with the defence policy employed since 1976 by the governments of Adolfo Suárez and Leopoldo Calvo Sotelo, and extends up to 1989, when it can be considered that the nucleus of the Spanish «military problem» is resolved. The second, known as the «interlude», was employed from this last date up until the end of González's term, linking up in turn with the *second* military transition which started in 1996 when José María Aznar's government adopted the decision to professionalize the Armed Forces.

Keywords: spanish military problem, defence policy, Felipe González, 1982-1996.

Recibido: 15-06-2011 Aceptado: 16-09-2011

Introducción

En 1998 se publicó el resumen de una comunicación que había presentado en el Simposio Histórico sobre la Transición celebrado en Vitoria dos años antes. Su título era un claro antecedente del de este artículo, salvo en un detalle: ahora han desaparecido los signos de interrogación[1]. Después de quince años, ¿está justificada dicha eliminación? A mi juicio, sí, aunque, como se verá más adelante, todavía quedan algunos restos del secular «problema militar» español por resolver. Asimismo, siempre hemos de tener en cuenta que la historia no es irreversible y que la intervención de los militares en la política, verdadero núcleo de la pugnaz cuestión, puede reaparecer en el futuro inmediato, tanto por razones endógenas a la profesión/institución militar, como exógenas a la misma o por una combinación de ambas.

Pero, antes de seguir adelante, cabría preguntarse: ¿en qué ha consistido el «problema militar» de la España contemporánea? A mi modo de ver y de forma harto resumida, éste ha estribado en la militarización de la política —o, dicho con otras palabras, de la intervención de los militares en la política, como acabamos de mencionar—, de la policía y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, de la justicia, de la sociedad civil, etc., de forma que se podría afirmar sin ningún género de dudas que el elemento esencial del problema militar español contemporáneo ha sido la cuestión del militarismo. Sin embargo, el problema militar ha consistido también en el aislamiento, hasta cierto punto paradójico, de la generalidad de los militares respecto a la mayoría de la sociedad civil; en el exceso de oficiales, uno de los males endémicos del Ejército de Tierra; en la tradicional ineficacia de las Fuerzas Armadas españolas o, dicho de otra manera, en el diletantismo de la generalidad de los oficiales; en la distribución territorial del Ejército de Tierra, volcada hacia el control del interior del país, más que hacia su defensa exterior; en la hipertrofia del Ejército de Tierra respecto a la Armada y al Ejército del Aire; en la división interna de los militares —fun-

[1] Navajas Zubeldia, C.: «¿El fin del problema militar? Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España actual (1975-1996)», en Ugarte, J. (ed.): *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria,* [Bilbao], Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, [1998], pp. 223-225.

damentalmente de los oficiales—; en la politización partidista de la ideología militar —en particular, en su radicalización—; y en las guerras perdidas (Cuba), ganadas pírricamente (Marruecos) o vencidas por una parte de las Fuerzas Armadas y la sociedad civil españolas frente a la otra (Guerra Civil). En síntesis, el problema militar ha sido una parte del problema español contemporáneo, esto es, del problema de su democratización política, desarrollo económico y modernización social[2].

Dicho problema castrense fue resuelto en buena medida durante la que podríamos llamar ahora la primera época socialista, esto es, durante los gobiernos presididos por Felipe González (1982-1996). Por ello, me referiré primeramente al personaje central de la política de defensa de estos ejecutivos: Narcís Serra, quien fue ministro de esta cartera durante nada más y nada menos que nueve años (1982-1991), aunque a la altura de 1989 podemos dar por concluida la larga transición militar, iniciándose una nueva fase en la política de seguridad y defensa que coincidió asimismo a nivel internacional con *uno* de los finales de la Guerra Fría: la caída del Muro de Berlín. Esta nueva etapa fue conducida por el propio Serra en sus dos últimos años al frente del Ministerio de Defensa y con posterioridad por Julián García Vargas y Gustavo Suárez Pertierra. Esta segunda y última fase de la política de defensa durante la primera época socialista la denomino «interludio», pues está situada entre el ya mencionado final de la que también se podría denominar primera transición militar y el principio de la *segunda,* iniciada por el gobierno de Aznar al decidir llevar a cabo la profesionalización (o *voluntarización*) de las Fuerzas Armadas[3].

---

[2] Significativamente, hay varias obras de la literatura militar española que incluyen esta noción en sus títulos, véanse, por ejemplo, BENZO, E.: *Al servicio del Ejército. Tres ensayos sobre el problema militar de España,* Madrid, Ediciones Morata, 1931; CAPITÁN EQUIS, EL: *El problema militar en España. Apuntes para un estudio sincero y al alcance de todos,* 2 vols., Burgos, Imp. J. Saiz y Comp.ª, 1916; MIÑÓN RODRÍGUEZ, M.: *El problema militar de España,* Granada, Imp. de Paulino Ventura Traveset, 1917; PARDO GONZÁLEZ, C.: *El problema militar de España,* Madrid, Imprenta Rehyma, 1934; PÉREZ SALAS, J.: *Guerra en España (1936 a 1939). Bosquejo del problema militar español; de las causas de la guerra y del desarrollo de la misma,* México DF, Imprenta Grafos, 1947. Uno de los libros del historiador G. CARDONA se titula precisamente *El problema militar en España* (Madrid, Historia 16, 1990).

[3] Julián García Vargas fue ministro de Defensa entre 1991 y 1995, y Gustavo Suárez Pertierra entre este año y 1996 (PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del ejército en España,* Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 263). Indudablemente, el proceso

Narcís Serra, el modernizador (1982-1989)

Tras las elecciones generales de 28 de octubre de 1982, Felipe González nombró ministro de Defensa a Narcís —o, como se escribía con indisimulada maldad en algunos medios, Narciso— Serra, quien, desde la perspectiva del presidente del gobierno, respondía al perfil de «una persona que tuviera un poco de gimnasia previa en gestión pública y experiencia en responsabilidades de gobierno»[4], aunque fueran locales, habría que añadir, como era el caso de Serra. Indudablemente, el nuevo ministro de Defensa se mostró como un avezado seguidor de Fernando el Católico, quien tenía como una de sus máximas la de «El tiempo y yo contra tres»[5]. Por el contrario, al que no tuvo precisamente como modelo fue a Manuel Azaña, quien, a pesar de sus cualidades humanas e intelectuales, no se destacó precisamente por ser un buen gestor de ese factor fundamental que es el tiempo político. Es más, tanto Serra como los demás ministros de Defensa socialistas huyeron como de la peste de todo aquello que pudiera sonar a «neoazañismo»[6].

Así como Serra se tomó su tiempo para iniciar de una forma visible su gestión, entre otras cosas porque el propio PSOE «no tenía elaborada una política militar», si exceptuamos que tanto González como su ministro de Defensa compartían una misma preocupación: «No más golpes de Estado»[7], la organización terrorista ETA hizo

---

que se inicia en 1996 no es en puridad una nueva transición militar, de ahí que escriba «*segunda*» en cursiva, pero tiene una magnitud ciertamente histórica.

[4] IGLESIAS, M. A.: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno,* Madrid, Aguilar, 2003, p. 695.

[5] Sobre esta cualidad de Serra, véase *ibid.,* pp. 693-695 y 704. Acerca de la divisa de Fernando el Católico, TUSELL, J.: *Historia de España en el siglo XX,* IV, *La transición democrática y el gobierno socialista,* Madrid, Taurus, 1999, p. 62.

[6] No obstante, en *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas* (Barcelona, Debate, 2008), Narcís Serra reivindica la figura de Azaña (véanse p. 185 y, en particular, p. 204). Respecto a la reforma militar azañista, cfr., en especial, ALPERT, M.: *La reforma militar de Azaña (1931-1933),* Madrid, Siglo XXI, 1982, y CARDONA, G.: *El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil,* Madrid, Siglo XXI, 1983.

[7] IGLESIAS, M. A.: *La memoria recuperada..., op. cit.,* p. 699. Recuérdese, en este sentido, que para el día 27 de octubre de 1982, es decir, uno antes de que se celebraran las elecciones, se había planificado otro golpe (*ibid.,* pp. 699-700), lo cual pone de manifiesto que el fracaso del 23-F no hizo precisamente de vacuna para los pretorianos.

rápidamente acto de presencia, asesinando, antes de que el nuevo gobierno hubiera tomado posesión, a uno de los militares que se habían opuesto al 23-F: el general Lago. Por ello, la visita que hicieron el presidente del gobierno y su ministro de Defensa a la división acorazada *Brunete* el 8 de diciembre tuvo un carácter fuertemente simbólico. «Era un gesto de reconocimiento, en esa unidad de Brunete [*sic*], al sacrificio de los militares españoles que caían asesinados por ETA», recordará con posterioridad Serra[8]. Después del asesinato de Lago, continuó el goteo de muertes de militares que seguía formando parte de la misma estrategia utilizada hasta entonces por ETA: provocar la intervención del Ejército en la arena política. Ya con el gobierno constituido, los etarras asesinaron al capitán Martín Barrios, lo que provocó la reacción de algunos sectores militares deseosos de intervenir en la lucha contra esta clase de terrorismo. Afortunadamente para la continuidad de la democracia española, el gobierno socialista en pleno tenía «muy claro» que «la implicación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra ETA hubiera sido un inmenso error, un error que habría dado argumentos a los etarras, los cuales, precisamente, decían estar en lucha contra el Estado español», en juiciosas palabras de Serra[9]. Sin embargo, al entonces responsable del departamento de Defensa se le olvida mencionar otra faceta del «error», pues la intervención de los militares en la lucha antiterrorista los habría politizado aún más de lo que ya estaban, con lo que el peligro del resurgimiento del pretorianismo se habría acrecentado de forma notable.

La revisión de la Ley Orgánica 6/1980 fue la piedra angular —el «cornerstone»— del programa de reforma socialista[10]. Aunque esta ley había supuesto un progreso teórico, en la práctica originó una superposición de órganos que entorpecía su unidad de acción y cierta divergencia de posiciones entre ellos, en particular en el planeamiento de las necesidades militares, que se alejaba acusadamente de las posibilidades presupuestarias estatales. Además, las direcciones colegiadas en las Fuerzas Armadas no propiciaban la conducción de las operaciones militares. Por consiguiente, el gobierno socialista re-

[8] *Ibid.,* p. 707.

[9] *Ibid.,* pp. 707-708.

[10] Boyd, C. P., y Boyden, J. M.: «The Armed Forces and the Transition to Democracy in Spain», en Lancaster, T. D., y Prevost, G. (eds.): *Politics and Change in Spain,* Nueva York, Praeger, 1985, p. 117.

formó esta ambigua ley[11]. Efectivamente, la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, reformó varios artículos del título I de la Ley Orgánica 6/1980, así como sus artículos 23, 24 y 32[12]. En palabras de Narcís Serra: «Esta reforma era necesaria para clarificar las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas y ponerlas al nivel habitual en los regímenes democráticos». El objetivo de esta reforma era «claro»: «potenciar la figura del presidente del gobierno». Asimismo, la reforma pretendía alcanzar otro fin: la eficacia, por medio de la personalización de las decisiones, tanto en el seno del gobierno como en el de las Fuerzas Armadas. Para ello, se creó dentro de estas últimas la figura del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD)[13]. Según Busquets, los socialistas reformaron la Ley Orgánica 6/1980 «a fin de poder dirigir adecuadamente el Ministerio de Defensa». Esta reforma «fue posible» porque «la situación ya había cambiado, y la cúpula militar ya no tenía aquella fuerte desconfianza hacia la clase política que tenía en 1979». Desde su punto de vista, los objetivos principales de la nueva ley orgánica eran dos: en primer lugar, «establecer la debida subordinación de los mandos militares al gobierno, acabando con el fantasma involucionista del poder militar autónomo» y, en segundo lugar, «crear un organigrama coherente, que permitiera una eficaz gestión en el Ministerio de Defensa». El objetivo secundario era «deslegalizar la organización territorial, concediendo esta potestad al gobierno (antiguo artículo 32 de la ley), para reorganizar las Regiones Militares»[14]. En efecto, la Ley Orgánica 1/1984 amplió notablemente las competencias o funciones —el poder, en suma— del presidente del gobierno y del ministro de Defensa y, a la inversa, redujo las de la Junta de Defensa Nacional, Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), y jefes de los Estados Ma-

[11] MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria legislatura 1982-86,* Madrid, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 1986, p. 46.

[12] Esta ley orgánica puede verse en LÓPEZ GARRIDO, D. (ed.): *Ley Orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. Trabajos Parlamentarios,* Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, 1984.

[13] SERRA, N.: «La política española de defensa», en BUSQUETS, J. (ed.): «El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 36 (1986), pp. 177-178. Este artículo reproduce la conferencia que el entonces ministro de Defensa pronunció en el Saint Antony's College de la Universidad de Oxford el 31 de enero de 1986.

[14] BUSQUETS, J.: «La legislación militar en la transición española», *Revista de las Cortes Generales,* 22 (1991), pp. 173-174.

yores del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire. Conforme al articulado de esta ley, creo que se puede afirmar que el mando real de las Fuerzas Armadas correspondía con claridad al presidente del gobierno. En definitiva y a juicio de Busquets, con la reforma de la Ley Orgánica 6/1980 «se puso fin, *en lo jurídico-formal,* a la transición», puesto que subordinó visiblemente el poder militar al político y acabó con la confusión nacida de la existencia de dos líneas de mando: una militar que culminaba en la JUJEM y otra político-administrativa que finalizaba en el ministro de Defensa[15]. Sin embargo, una cosa es el fin jurídico-formal de la transición y otra su final político-real, para lo que habría que esperar todavía unos años. Por su parte, Agüero abunda en el juicio de Busquets: «el logro real de la supremacía civil no fue patente hasta 1984 [...] con la reforma de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional»[16]. En fin, como recordará el propio Serra años después, así como en la Ley Orgánica 6/1980 «no quedaba lugar para el poder civil, ningún papel para el gobierno», la Ley Orgánica 1/1984 «colocaba al poder militar por debajo del civil». O, en otras palabras, esta disposición «resolvió, de verdad, el problema del control civil sobre las Fuerzas Armadas españolas»[17].

Paralelamente a la reforma anterior, el gobierno potenció el ministerio de Defensa, en especial mediante la integración de los ejércitos en la estructura del departamento, lo cual servía también para reducir la autonomía militar. La permeabilidad de la línea militar y

---

[15] *Ibid.,* pp. 174-175. La cursiva es mía. Acerca de esta reforma, véanse, asimismo, Ministerio de Defensa: *Memoria legislatura 1982-86, op. cit.,* pp. 47-50; Lleixa, J.: «Autonomía del ejército y órganos superiores de la defensa nacional en la transición», en Busquets, J.: *El papel de las Fuerzas Armadas..., op. cit.,* pp. 101-117; Comas, J. M., y Mandeville, L.: *Les militaires et le pouvoir dans l'Espagne contemporaine de Franco à Felipe González,* Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, 1986, pp. 149-150; Labatut, B.: *Renaissance d'une puissance: politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique,* París, Fondation pour les études de défense national, 1993, pp. 74-76, 84-85, 92-96 y 99-100, y Agüero, F.: *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada,* Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 311-316. Comas y Mandeville consideraban que hasta la fecha que ellos estudiaban (mayo de 1985), la política militar socialista —que se caracterizaba principalmente por ser una «politique global», una «politique non partisane» y, finalmente, una política dirigida con «prudence et habilité»— había sido «une réussite» (*Les militaires et le pouvoir..., op. cit.,* pp. 155-156).

[16] Agüero, F.: *Militares, civiles y democracia..., op. cit.,* p. 375.

[17] Iglesias, M. A.: *La memoria recuperada..., op. cit.,* pp. 703 y 706. Véase igualmente Serra, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 191-198.

de la político-administrativa era necesaria desde la perspectiva del control democrático de las Fuerzas Armadas, pero también desde el ángulo de la eficacia, máxime una vez que se iniciaran las misiones internacionales de las mismas, para lo que se exigiría una actuación conjunta y coordinada de todo el Ministerio[18].

Poco después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/1984, tuvo lugar el primer cambio de la llamada cúpula militar, que incluyó el nombramiento del primer jefe del Estado Mayor de la Defensa, el almirante Ángel Liberal Lucini, y de los jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra —José María Sáenz de Tejada—, Aire —José Santos Peralba— y Marina —Guillermo Salas—. Con posterioridad, Serra fue también el artífice de los cambios en la cúpula militar que tuvieron lugar en 1986 y 1989. «Renovamos tres veces al mando del Ejército, y el ministro seguía siendo el mismo. Eso produjo una evidencia de estabilidad que fue muy útil», rememoraba Serra[19].

La aprobación de la Ley Orgánica 1/1984 y la potenciación del Ministerio de Defensa permitieron al ejecutivo decidir y aplicar su propia política militar. Así, en julio de 1984, el presidente del gobierno firmó la primera Directiva de Defensa Nacional (DDN) cuyos objetivos señalan un «giro doctrinal», si bien «perduran algunas inercias del pasado». Entre ellos habría que destacar el siguiente: «Aportar el mayor esfuerzo para mantener la paz entre las naciones», que permitía vislumbrar la futura aparición de las misiones internacionales de paz. Así, dos años después, en la DDN de octubre de 1986, se insistía en la finalidad de «[c]ontribuir al mantenimiento de paz entre las naciones». Por su parte, en el ámbito de las relaciones internacionales la «renovación doctrinal» se manifestó en el llamado «Decálogo» de octubre de 1984, en el que se hablaba de «[p]roseguir una actitud activa [...] en las Naciones Unidas»[20]. Sin

[18] *Ibid.,* pp. 198-204.

[19] «El almirante Ángel Liberal tiene grandes posibilidades de ser nombrado hoy jefe del Estado Mayor de la Defensa», *El País,* 11 de enero de 1984; «El Gobierno aprueba la renovación de todos los miembros de la Junta de Jefes de Estado Mayor», *El País,* 12 de enero de 1984; «González aboga por una modernización con ritmo adecuado en la toma de posesión de la Junta de Jefes de Estado Mayor», *El País,* 17 de enero de 1984, e IGLESIAS, M. A.: *La memoria recuperada..., op. cit.,* pp. 705-707.

[20] SERRA, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 208-215. El texto del Decálogo en SOTO, A.: *Transición y cambio en España. 1975-1996,* Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 250-251. Sobre este documento, véase más adelante.

embargo, en ninguno de estos textos se anunciaba explícitamente la futura incorporación de España a las misiones de paz.

Con posterioridad, Serra fue especialmente hábil a la hora de combinar por este orden la política de la *zanahoria* —revisión del sistema retributivo del personal militar— y la del *palo* —reducción del número de oficiales—. Así, en junio de 1984, el gobierno socialista revisó el sistema retributivo del personal militar, puesto que «las retribuciones totales suponían un cierto agravio comparativo especialmente en los niveles superiores con las correspondientes a las de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, considerando situaciones análogas de preparación, responsabilidad y dedicación». De esta suerte, el gobierno aumentó las retribuciones en unos porcentajes que oscilaban entre el 15,5 por 100 para los sargentos y el 33,2 por 100 para los tenientes generales o almirantes, de forma que las retribuciones de los segundos pasaban a ser 2,57 veces superiores a las de los primeros[21]. Por lo que se refiere a la política del *palo,* se ha de subrayar que uno de los objetivos «prioritarios» de la política de potenciación y modernización de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas fue la regulación de las plantillas de los cuadros de mando del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire. La Ley Orgánica 6/1980 establecía que las características de las Fuerzas Armadas responderían a un criterio de funcionalidad y operatividad y que sus efectivos totales se ajustarían al Objetivo de Fuerza Conjunto, a las previsiones determinadas en las leyes especiales de dotaciones y a la Ley de Presupuestos, sin sobrepasar los límites que en ellas se fijaran. En diciembre de 1984, el «reajuste» empezó en el Ejército de Tierra por dos razones: primeramente, porque, al contrario que la Armada y el Ejército del Aire, su plantilla no estaba regulada legalmente y, en segundo lugar, porque «la magnitud y complejidad del problema aconsejaban abordar no sólo el reajuste de efectivos, sino también la reestructuración de los cuadros de mando, de acuerdo con el número de unidades, despliegue y organización previstos». En febrero de 1986, la reducción prosiguió en la Armada y el Ejército del Aire, en los que sus efectivos en algunos empleos habían superado los límites previstos, a

[21] En palabras de Serra, «[l]a 'venta' de la ley en el seno del Gobierno, fue precisamente ésa: "Si vamos a aprobar una Ley de Plantillas que reduce seriamente los ejércitos, vamos a remunerar correctamente a los que se quedan"» (IGLESIAS, M. A.: *La memoria recuperada..., op. cit.,* p. 711).

causa del sistema de ascensos contradictorio con la plantilla, y de la creación de vacantes en organismos centrales y periféricos ajenos a la estructura orgánica específica de estos ejércitos. Estas causas habían influido también en el «desequilibrio» de los efectivos del Ejército de Tierra. El porcentaje de reducción de los cuadros de mando del Ejército de Tierra debía ser del 15,2 por 100 y el de los mandos de la Armada y del Ejército del Aire del 8 por 100. El reajuste debía afectar al 12,50 por 100 de los cuadros de mando de las Fuerzas Armadas, que pasarían de 66.505 a 58.223 hombres. El gobierno estableció una nueva situación administrativa para absorber los excedentes originados por el reajuste de las plantillas: la de Reserva Transitoria, que mantenía las retribuciones y otorgaba la posibilidad de un ascenso a los que se acogieran voluntariamente a ella[22]. Narcís Serra, quien afirmaba que la Reserva Transitoria había tenido una «favorable acogida», creía «sinceramente» que los militares españoles habían asimilado «progresivamente» una idea elemental: «que, dada nuestra limitación presupuestaria, sólo podremos lograr unos ejércitos modernos, bien equipados y progresivamente homologables a los europeos si reducimos previamente su actual plantilla. El nivel de material hoy necesario no puede extenderse a un Ejército sobredimensionado. Si ésta es la situación, el resultado es claro: el presupuesto se va en gastos de personal en detrimento de la inversión en equipo y de la modernización de métodos»[23].

Sin embargo, Serra omitía que los límites presupuestarios no son rígidos, como lo demuestra la evolución del presupuesto inicial del Ministerio de Defensa (PIMD) y la del gasto militar total (GMT) entre 1981 y 1994 —véase el gráfico 1—, que, por otra parte, evidencia que la transición militar presupuestaria tiene también su propio tiempo, que, a mi modo de ver, concluiría en 1986, año en el que se produce un claro giro en la evolución del presupuesto y gasto citados en relación con la situación existente con anterioridad. Da la impresión de que la consolidación del poder civil frente al militar tuvo también su correlato macroeconómico[24].

---

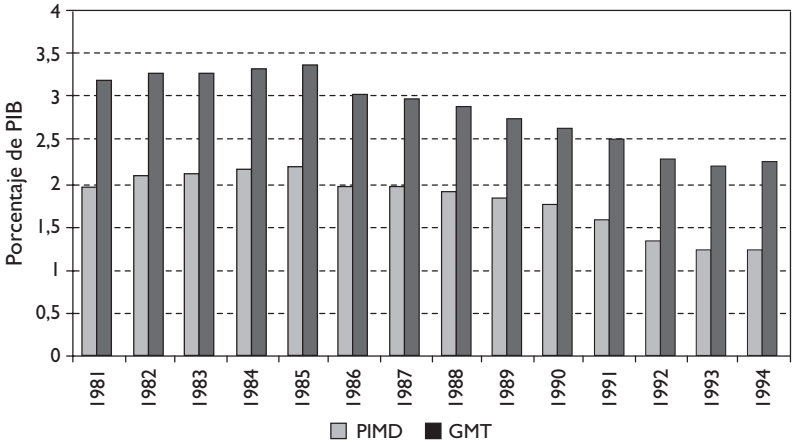
[22] *Ibid.,* pp. 161-172. Véase una crítica a esta situación en Martínez Paricio, J. I.: «Defensa nacional y militares en el umbral del nuevo siglo», en Vidal-Beneyto, J. (ed.): *España a debate,* I, *La política,* Madrid, Tecnos, 1991, p. 123.

[23] Serra, N.: «La política española...», *op. cit.,* pp. 181-182. Véase Serra, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 217-220.

[24] «Después vinieron años más difíciles, de recorte presupuestario», se limitará a constatar Narcís Serra (Iglesias, M. A.: *La memoria recuperada..., op. cit.,* p. 710).

GRÁFICO 1

El presupuesto inicial del Ministerio de Defensa y el gasto militar total



Fuentes: AGUIRRE, M., y TAIBO, C. (coords.): *Anuario 1989-1990. Centro de Investigación para la Paz. Paz, militarización y conflictos,* Madrid, Centro de Investigación para la Paz-Fundación Hogar del Empleado-Editorial Fundamentos, 1990, p. 265; *Anuario Centro de Investigación para la Paz 1990-1991. Paz, Militarización y Conflictos,* Madrid-Barcelona, Centro de Investigación para la Paz-Fundación Hogar del Empleado-Icaria, 1991, p. 361; *Anuario CIP 1991-1992: Paz, militarización y conflictos,* Barcelona-Madrid, ICARIA-CIP, 1992, p. 47; *Anuario CIP 1992-1993: Retos del fin de siglo. Nacionalismo, migración, medio ambiente,* Barcelona-Madrid, ICARIA-CIP, 1993, p. 67, y *Anuario CIP 1993-1994: Conflictos y dilemas de la Sociedad Internacional. Entre Sarajevo y Chiapas,* Barcelona-Madrid, ICARIA-CIP, 1994, p. 31. Elaboración propia.

El gobierno socialista reformó el servicio militar dos veces: la primera en 1984 y la segunda en 1991. La primera reforma era necesaria por varias razones, en particular porque el servicio militar estaba regulado todavía por una ley franquista de 1968 y, por otro lado, porque la creación del Ministerio de Defensa exigía la unificación de los sistemas particulares de cada Ejército[25]. En consecuencia, la Ley 19/84, de 8 de junio, redujo la duración del servicio en filas a doce meses; disminuyó el número de efectivos, que en el Ejército de Tierra fueron fijados en 195.000 hombres; y estable-

[25] MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria legislatura 1982-86..., op. cit.,* pp. 245-246.

ció la regionalización de un porcentaje del contingente en filas, que empezó siendo de un 25 por 100[26].

Asimismo, el gobierno reguló la objeción de conciencia y la Prestación Social Sustitutoria (PSS), lo que generó un incremento progresivo del número de objetores a partir de 1985 y, a su vez, una creciente deslegitimación del Servicio Militar Obligatorio (SMO). Las declaraciones al respecto de Narcís Serra a María Antonia Iglesias son muy elocuentes: «Y, en cuanto, a nuestros errores, no supimos prever cómo sería la evolución de la sociedad en el tema del servicio militar obligatorio. Teníamos que haber percibido que la sociedad se abocaba claramente hacia un ejército profesional y a que no hubiera servicios militares [*sic*]. Y contamos con muchos elementos para haber hecho un análisis de la realidad... pero no lo hicimos»[27]. En realidad, el gobierno sabía perfectamente lo que opinaba la sociedad sobre el SMO, pero no le hizo caso. Acerca del problema de la objeción de conciencia, en especial, proseguía el ministro de Defensa del gobierno de Felipe González entre 1982 y 1991: «La objeción de conciencia nos estaba transmitiendo el convencimiento de que los jóvenes no querían hacer el servicio militar; además, tenían un amparo social para decir que no querían hacerlo. La evolución de las cifras de la objeción de conciencia demostraba que no estábamos ante una "objeción de conciencia", sino ante *una actitud social que no aceptaba que fuera obligatorio el servicio militar*. Y eso no supimos verlo»[28]. O no quisieron ver esta auténtica objeción social al SMO.

La enseñanza militar tuvo una «importancia decisiva» en el proceso de «modernización» —eufemismo de reforma— de las Fuerzas Armadas[29]. Por consiguiente, la modernización de la ense-

---

[26] Suárez Pertierra, G.: «Prólogo», en Suárez Pertierra, G. (ed.): *Legislación sobre Defensa nacional,* Madrid, Tecnos, 1988, pp. 19-20. Véanse otras características de esta ley en Ministerio de Defensa: *Memoria legislatura 1982-86..., op. cit.,* pp. 247-248. Asimismo, Serra, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 228-230.

[27] Iglesias, M. A.: *La memoria recuperada..., op. cit.,* pp. 712-713.

[28] *Ibid.,* p. 713. La cursiva es mía.

[29] Busquets explica el porqué de este eufemismo en las siguientes palabras: «Se ha procurado no irritar a los militares, evitando en todo momento lo que pudiese molestar. Cuidando incluso el léxico. Por ejemplo, no se ha hablado de "reforma militar", sino de "modernización", etcétera», Busquets, J.: «Las Fuerzas Armadas en la transición española», *Sistema,* 93 (noviembre de 1989), p. 28. Por su parte, Bañón Martínez entiende que el concepto de «modernization» es «a euphemism for military professionalization and subordination to civil power in keeping with a

ñanza militar se transformó en uno de los «ejes de actuación fundamentales» del Ministerio de Defensa. No obstante, el gobierno prefirió inicialmente hacer una serie de reformas parciales, antes de redactar un proyecto de ley de enseñanza militar. Así, el proceso de modernización de la enseñanza militar empezó por la Enseñanza Superior Militar. Concretamente, el gobierno reformó el ingreso en las Academias Generales del Ejército de Tierra y del Aire y en la Escuela Naval Militar en 1985; inició la revisión de los planes de estudio de los tres Centros de Enseñanza Superior Militar, en los que, en particular, se estableció una programación «común» en las áreas de las Ciencias Humanas y Sociales y de la Moral Militar [*sic*]; y reformó la situación del profesorado militar y civil de la Enseñanza Superior Militar. La reforma afectó también a la enseñanza militar de otros Cuerpos de las Fuerzas Armadas, a la enseñanza de los suboficiales, al número de centros de enseñanza y a sus actividades docentes, a los centros de perfeccionamiento profesional de los tres ejércitos, etc.[30]

El artículo 117.5 de la Constitución consagró el principio fundamental de la unicidad del poder judicial, aunque mantenía la especialidad de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio. Estos criterios chocaban frontalmente con los del Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945, «cuya competencia se extendía más allá del ámbito estrictamente militar». La reforma de la justicia militar se inició en 1980 y prosiguió durante la primera legislatura socialista. Así, en 1985 fueron promulgadas las Leyes Orgánicas 12/85, de 27 de noviembre, y 13/85, de 9 de diciembre, por las que se aprobaban el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y el Código Penal Militar, respectivamente, esto es, se reformaban los campos disci-

---

democratic system of political organization», BAÑÓN MARTÍNEZ, R.: «The Spanish Armed Forces During the Period of Political Transition, 1975-1985», en BAÑÓN MARTÍNEZ, R., y BARKER, T. M. (eds.), *Armed Forces and Society in Spain. Past and Present,* Boulder, Social Science Monographs, 1988, p. 312. Sobre el significado de los términos de modernización y reforma, véase también AGÜERO, F.: *Militares, civiles y democracia..., op. cit.,* pp. 205-206.

[30] MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria legislatura 1982-86..., op. cit.,* pp. 211-240. En términos histórico-sociológicos, el ininteligible concepto de «moral militar» hay que traducirlo por el de ideología corporativa (o profesional), que es una de las tres subideologías en las que se divide la ideología militar, siendo las otras dos las de ideología política e ideología operacional.

plinario y penal de la justicia militar[31]. Esta reforma fue de una notable importancia por tres razones principalmente: primero, porque limitó la jurisdicción militar al espacio estrictamente castrense —es decir, porque desmilitarizó la jurisdicción civil—; segundo, porque deslindó jurisdicción y mando, a los que la reforma atribuye funciones distintas; y, finalmente, porque acercó la justicia militar a los principios que rigen la justicia civil[32].

En 1986 tuvo lugar el referéndum acerca de la permanencia en la OTAN o, como prefería decir el gobierno al tener dicho término menor rechazo popular, la Alianza Atlántica. Desde la perspectiva actual, de aquella consulta sobresalen en particular sus incumplimientos: primero, la no participación de España en la estructura militar integrada de la OTAN —lo que se aprobará finalmente durante la primera legislatura popular en contra del mandato *político* de la soberanía nacional— y, segundo, la paralización de la reducción progresiva del número de bases de los Estados Unidos en España, que se limitó a Torrejón y con posterioridad Zaragoza[33].

Dos años después, se puede dar por concluida la transición de la política exterior —y de seguridad— española[34], coincidiendo con el principio del fin de lo que podría denominarse la larga transición militar, que culminaría un año después. Efectivamente, en 1988 fue regulada la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas con la finalidad de «dar cumplimiento al principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución»[35]; precepto que, sin embargo, no fue tenido en cuenta a la hora de regular el Servicio Militar Obligatorio, lo que, a mi juicio, pudo contribuir a deslegi-

---

[31] *Ibid.,* pp. 277-278.

[32] SERRA, N.: «La política española...», *op. cit.,* pp. 182-183.

[33] Con relación a la entrada de España en la OTAN, no a su permanencia, Narcís Serra ha subrayado el «acierto» de esta medida y su «importancia» en «la transformación del perfil militar de los ejércitos españoles y en la modernización de su pensamiento, doctrina y organización» (SERRA, N.: *La transición militar..., op. cit.,* p. 167).

[34] Véase al respecto ARENAL, C. DEL: «Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio», en VIDAL-BENEYTO, J.: *España a debate..., op. cit.,* 1991, pp. 45-65.

[35] MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria de la Legislatura (1986-1989),* Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1989, p. 163. Sobre este tema, véase, por ejemplo, FERNÁNDEZ VARGAS, V.: *Las militares españolas. Un nuevo grupo profesional,* Madrid, Biblioteca Nueva, 1997. Igualmente, SERRA, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 226-228.

timarlo aún más entre la juventud. En 1989 se iniciaron las misiones de paz, lo que contribuyó a que mejorara lentamente la imagen de las Fuerzas Armadas en la sociedad, que, sin embargo, sólo se consolidó durante la primera legislatura popular (1996-2000), tras la adopción de la decisión de profesionalizar los ejércitos. Y en el mismo año fue aprobada la Ley 17/1989, de 10 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, con la que se completaba el marco legislativo relativo al personal militar[36]. Según Busquets, la «intención» de esta ley es «hondamente transformadora, reformadora» y en la misma se intentan solucionar algunos problemas, como el de la enseñanza militar, «que aún no habían sido abordados por la propia naturaleza gradual de la transición y la prudencia con que se ha realizado»[37]. Efectivamente, la reforma propiamente dicha de la enseñanza militar fue establecida en el título IV de la citada ley, que, según el Ministerio de Defensa, es «el hito más significativo de la Legislatura [1986-1989] en materia de enseñanza militar». Dos de las características fundamentales de este sistema educativo eran su carácter unitario y su integración en el general. Como consecuencia de la primera, el sistema educativo militar fue estructurado en tres tipos de enseñanzas: la de formación, la de perfeccionamiento y los altos estudios militares[38]. Sin

[36] En esta ley se reafirma el carácter militar de los miembros de la Guardia Civil [MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria de la Legislatura (1986-1989)..., op. cit.,* pp. 147-148], que, en consecuencia, sigue siendo un Cuerpo infiel a su nombre y origen y, lo que es más grave, probablemente inconstitucional. Sobre la creación de la Guardia Civil a mediados del siglo XIX, véase LÓPEZ GARRIDO, D.: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista,* Barcelona, Crítica, 1982, y LÓPEZ GARRIDO, D.: *El aparato policial en España. Historia, sociología e ideología,* Barcelona, Ariel, 1987. Esta obra versa también sobre la Guardia Civil durante la transición y consolidación democrática.

[37] Busquets se refiere a la transición «en un sentido amplio», es decir, al período 1977-1986 (BUSQUETS, J.: «Las Fuerzas Armadas...», *op. cit.,* pp. 27-28). Acerca de esta ley, véanse MINISTERIO DE DEFENSA: *Las Fuerzas Armadas españolas hoy,* Madrid, Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa (DRISDE), 1993, pp. 75-93; DELAS, J. DE: «Una nueva ley para un Ejército diferente: la ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional», en AGUIRRE, M., y TAIBO, C. (coords.): *Anuario 1989-1990. Centro de Investigación para la Paz. Paz, militarización y conflictos,* Madrid, Centro de Investigación para la Paz-Fundación Hogar del Empleado-Editorial Fundamentos, 1990, pp. 107-118, y SERRA, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 220-222.

[38] MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria de la Legislatura (1986-1989)..., op. cit.,* pp. 205-207.

embargo, cuatro años después, el propio Ministerio de Defensa reconocía que «la enseñanza de perfeccionamiento y de altos estudios militares *también* está[n] en pleno proceso de reforma»[39]. Es decir, la transición real de la enseñanza militar todavía no había finalizado en 1993 y ni tan siquiera lo haría en 1996. En todo caso, el objetivo político de la reforma de la enseñanza militar era claro: «la aproximación de los valores cultivados en los centros militares con los considerados como mayoritarios por la sociedad en general»[40]. Aproximación que no identificación.

Por último, durante la segunda legislatura socialista fueron reformados los campos de la organización de los tribunales y procesal de la justicia militar[41]. En pocas palabras, se puede afirmar que la transición de la justicia militar, que, como se recordará, había empezado en 1980, finalizó asimismo en 1989. Pero, así como en 1980 el objetivo principal de los políticos civiles fue impedir la intervención de la justicia militar en la vida civil, a partir de 1983 —y hasta 1989— «la preocupación esencial estaba centrada en disolver la justicia militar como centro de poder autónomo de la unidad jurisdiccional», en palabras de Serra[42].

A pesar de que la transición militar estaba prácticamente finalizada a la altura de 1989, Serra siguió siendo ministro de Defensa hasta 1991, es decir, durante aquellos años bisagra en los que a nivel mundial y europeo se produjeron cambios verdaderamente históricos, tales como la caída del Muro de Berlín (1989), la reunificación de Alemania (1990) y la desintegración de la Unión Soviética (1991).

Como es lógico, estos años «excepcionales» que dieron lugar a una «profunda transformación del mundo», en palabras de García Vargas, ministro de Defensa entre 1991 y 1995, afectaron a la política de seguridad y defensa, justo en el momento en el que, como se ha dicho, se podía dar ya por concluidas la transición militar y exterior[43]. A diferencia de su situación en los orígenes de la Guerra

---

[39] Ministerio de Defensa: *Las Fuerzas Armadas españolas hoy..., op. cit.,* p. 107. Véase, en esta obra, «La enseñanza militar, pieza clave de la reforma», pp. 102-109.

[40] Serra, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 222-226.

[41] Ministerio de Defensa: *Memoria de la Legislatura (1986-1989)..., op. cit.,* pp. 247-250.

[42] Serra, N.: *La transición militar..., op. cit.,* pp. 204-208.

[43] García Vargas, J.: «Presentación», en Ministerio de Defensa: *Memoria de*

Fría (1945-1947), en 1989-1991 España no se encontraba aislada, sino que, por el contrario, estaba integrada en diferentes grados en las principales estructuras de seguridad mundiales. Como escribía el mismo ministro en 1993, «España ha afrontado estos cambios en una posición favorable al formar parte de las Instituciones [*sic*] que más influyen sobre este futuro de seguridad compartida. Nuestra incorporación a la Comunidad Europea, a la Alianza Atlántica, a la Unión Europea Occidental y la revitalización de nuestra presencia en Naciones Unidas nos permite ser actores de las nuevas fórmulas del sistema de seguridad»[44]. No obstante, este nuevo papel actoral será andando el tiempo el germen de roles alejados del poder real, no del retórico, de España en el contexto mundial. Me estoy refiriendo a las consideraciones que se hicieron de nuestro país como una potencia mundial o global ya durante el gobierno de Aznar, algo que nos conduciría a una auténtica *distopía,* tal y como se pudo observar durante el estallido de la Guerra de Irak en 2003 con su secuela del 11-M[45].

Interludio. La política de defensa entre el final de la larga transición militar y el principio de la *segunda* (1989-1996)

La política de defensa desarrollada durante los años comprendidos entre 1989 y 1996 la he denominado de forma sintética en

---

la IV Legislatura (1989-1993), [Madrid], Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, p. 19.

[44] *Ibid*. Indudablemente, la «revitalización» del papel de España en el seno de la ONU estaba ligada a la incorporación de nuestro país a las operaciones de mantenimiento de la paz que había tenido lugar en 1989. Sobre este asunto, véanse, entre otros, SEPÚLVEDA, I.: (ed.): *España en las operaciones internacionales de pacificación. III Congreso Internacional de Historia de la Defensa,* Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2009, y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. L.: *Las misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas de España. Dónde, cuándo... y para lo que haga falta,* Madrid, Alianza Editorial, 2010.

[45] Véanse al respecto NAVAJAS ZUBELDIA, C.: «La política de defensa del Gobierno de Aznar (1996-2004)», en CUETO NOGUERAS, C. DE (coord.): *Los desafíos de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI,* Granada, Comares, 2008, pp. 131-135, e ÍD.: «Las dos transiciones militares: La reforma de las Fuerzas Armadas en la España democrática (1976-2010)», en RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. L.; PALACIOS BAÑUELOS, L., y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. F.: *Mujer y Fuerzas Armadas: Historia, testimonios y documentación,* [Madrid], Instituto de Humanidades y Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad Rey Juan Carlos, 2011, pp. 45-49.

otro texto de «interludio», pues, por un lado, se encuentra situada entre la primera transición militar (1976-1989) y la *segunda* (desde 1996 hasta nuestros días) que se inició con la decisión del gobierno de Aznar de profesionalizar o, valga el neologismo, *voluntarizar* las Fuerzas Armadas y, por otro, se caracteriza por una cierta indefinición respecto al modelo de ejércitos que debería tener España en la posguerra fría[46].

Como he dicho anteriormente, en 1991 el gobierno socialista volvió a reformar el servicio militar. La Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, redujo la duración del servicio en filas a nueve meses, «tiempo mínimo que se ha considerado necesario para obtener un grado de instrucción *aceptable* y asegurar la operatividad de los ejércitos»[47]. La ley estaba estrechamente relacionada con el texto aprobado por el Congreso de los Diputados sobre el modelo de Fuerzas Armadas y servicio militar en su sesión plenaria del 27 de junio de 1991[48]. Este modelo ha sido llamado «modelo mixto», puesto que las Fuerzas Armadas estarían integradas aproximadamente por un 50 por 100 de militares de reemplazo y por otro 50 por 100 de militares profesionales en torno al año 2000. Más que mixto, este modelo era claramente un modelo dual, como reconocía tan implícita como involuntariamente el preámbulo de la propia ley y, sobre todo, su artículo 27.1, párrafo 2[49].

---

[46] *Ibid.,* p. 43.

[47] MINISTERIO DE DEFENSA: *Las Fuerzas Armadas españolas hoy..., op. cit.,* p. 94. La cursiva es mía.

[48] Puede verse este texto en AGUILAR, M. Á., y BARDAJÍ, R. L.: *El servicio militar: ¿obligatorio o voluntario?,* Madrid, Tecnos, 1992, pp. 213-226.

[49] Entre finales de los ochenta y mediados de los noventa se publicó un buen número de obras acerca del servicio militar en España como reflejo del debate social existente durante aquellos años sobre su hipotética supresión. Véanse, por ejemplo, HERRERO-BRASAS, J. A.: *Informe crítico sobre el servicio militar,* Madrid, Ars Media Ediciones, 1989; COSIDÓ, I.: *El Servicio Militar en los 90: perspectivas de cambio,* Madrid, Fundación «José Canalejas», 1990; BARROSO RIBAL, C.: *¿Para qué sirve la "mili"? Funciones del servicio militar obligatorio en España,* Madrid, Siglo XXI, 1991; AGUILAR, M. Á., y BARDAJÍ, R. L.: *El servicio militar: ¿obligatorio o voluntario?..., op. cit.;* el número monográfico de la revista *Política Exterior,* 26, (1992) titulado *La reforma de las Fuerzas Armadas y el servicio militar;* FERNÁNDEZ SEGADO, F. (ed.): *El servicio militar: aspectos jurídicos y socio-económicos,* Madrid, Editorial Dykinson-Fundación Alfredo Brañas, 1994, y HERRERO BRASAS, J. A.: *¡Rompan filas! La cara oculta del «servicio a la patria»,* Madrid, Temas de Hoy, 1995, que es una versión ampliada y actualizada de su libro, ya citado, *Informe crítico sobre el servicio militar*.

Los cambios geoestratégicos acontecidos entre 1989 y 1991, a los que acabamos de aludir, tuvieron su traslación en el ámbito estatal en una nueva Directiva de Defensa Nacional (DDN), la 1/92, que expresaba la disposición del gobierno de González a actuar en el marco de los organismos internacionales a los que pertenecía España y a implicar a la política de defensa española en la «renovación» del orden internacional[50]. La DDN 1/92 conllevó, asimismo, la redefinición del llamado «modelo de paz y seguridad» vigente hasta entonces que se basaba todavía en el famoso Decálogo de 1984, ya citado. Por ello y a pesar de que se trata de dos tipos de documentos no del todo equiparables, no está de más que hagamos un breve análisis comparativo de ambos. Así, en primer lugar llaman la atención las omisiones del segundo texto en comparación con el primero, a saber, no había ninguna referencia a la relación España-Estados Unidos, que, por el contrario, sí que estaba presente en el Decálogo (punto tercero del mismo); tampoco había mención alguna a la desnuclearización (puntos cuarto y quinto); no se decía nada de Gibraltar (punto séptimo); tampoco se volvían a mencionar las relaciones bilaterales en materia defensiva existentes con otros países europeos (punto noveno); y, por último, se omitía un tanto extrañamente la referencia existente en el Decálogo a la necesidad de que existiera un consenso interno en materia defensiva (punto décimo). A la inversa, sí que había menciones explícitas a la Alianza Atlántica (u OTAN), a la UEO-Unión Europea y al desarme. También sobresale que se hiciera por primera vez una referencia a la «estabilidad y seguridad» del Mediterráneo. En síntesis, la DDN 1/92 era un documento mucho más pro-europeo que el Decálogo, en especial cuando se contraponía de facto la «firme vocación europeísta» de España con la mucho más circunspecta referencia a que era tan sólo «miembro de la Alianza Atlántica»[51].

Como es lógico, esta Directiva influyó decisivamente en la política de defensa desarrollada entre 1993 y 1996, es decir, durante la famosa «legislatura de la crispación»[52], pues la DDN 1/92 es-

[50] García Vargas, J.: «Presentación», *op. cit.,* pp. 19-20.

[51] Ministerio de Defensa: *Memoria de la IV Legislatura..., op. cit.,* p. 29. Al contrario que las directivas anteriores, la 1/92 sí que fue publicada por el gobierno de González [«Directiva de Defensa Nacional 1/92», *Revista Española de Defensa,* 52 (1992), pp. 15-16].

[52] Sobre la «legislatura de la crispación», véanse, por ejemplo, Soto, A.: *Transición y cambio en España..., op. cit.,* pp. 312-319; Tusell, J.: *Historia de España en*

tuvo vigente hasta la llegada de José María Aznar a la presidencia del gobierno. Desde otro ángulo, la política de defensa y otras políticas públicas sufrieron las consecuencias de la crisis económica de 1992-1994. En efecto, mientras que en la Directiva se establecía el objetivo de incrementar progresivamente el presupuesto del Ministerio de Defensa hasta situarlo, «de forma estable», «en torno» al 2 por 100 del PIB, cuatro años después el último ministro de Defensa de González, Gustavo Suárez Pertierra, reconocía que dicha meta era prácticamente inviable[53]. No obstante, hay que volver a subrayar que una cosa es el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa, que en 1992 estaba muy por debajo del 2 por 100 (1,33 por 100) del PIB y otra el gasto militar total que en la misma fecha lo sobrepasaba con claridad (2,28 por 100) —véase el gráfico 1, ya citado—.

Así, la política de defensa durante la crispada legislatura se caracterizó, en pocas palabras, por la proyección exterior y la continuidad en las políticas de personal y material[54]. En efecto, el nuevo ciclo de planeamiento (1995-1996) fue una continuación del anterior; internacionalmente se siguió avanzando en la política de seguridad establecida en anteriores legislaturas, aunque hay que reconocer que España contribuyó positivamente a la *europeización* de la seguridad occidental durante estos años (al final de la primera época socialista las Fuerzas Armadas estaban presentes ya en el Eurocuerpo, la EUROFOR y el EUROMARFOR); también en el plano internacional, las Fuerzas Armadas españolas continuaron teniendo una presencia activa en los Balcanes (principalmente en Bosnia-Herzegovina) y en otros continentes (África, América y Asia); en cuanto a la organización de las Fuerzas Armadas, se siguió consolidando la estructura de sus mandos operativos, diferenciándola de su estructura orgánica; respecto a la política de personal, se continuó con la consolidación del modelo mixto, unida a la continuación del proceso de reducción de efectivos (la Ley de Plantillas de diciembre de 1993 fijaba unos efec-

---

el siglo XX, op. cit., pp. 337-347, e ÍD.: *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004,* Barcelona, Crítica, 2010, pp. 378-384.

[53] SUÁREZ PERTIERRA, G.: «Presentación», en MINISTERIO DE DEFENSA: *Memoria de la V Legislatura (1993-1996),* [Madrid], Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, [1996], p. 20.

[54] «Proyección exterior y continuidad en las políticas de personal y material», *Revista Española de Defensa,* 96 (febrero de 1996), pp. 6-20.

tivos de 180.000 militares para el año 2000 con un porcentaje de «profesionalización» superior al 50 por 100) y al control de los ingresos en las Fuerzas Armadas; asimismo, prosiguió el desarrollo de la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, ya citada, por medio de la aprobación de trece nuevas disposiciones legales, de forma que el pleno desarrollo de la Ley estaba prácticamente ultimado al final de la legislatura; y continuó igualmente la reforma de la enseñanza militar, de la que ya hemos hablado anteriormente, y que, como se recordará, todavía no había concluido a la altura de 1996. No obstante esta política básicamente continuista, durante estos años, concretamente en 1994, se inició una reforma sin duda histórica dentro de las Fuerzas Armadas: el Plan Norte (acrónimo de Nueva Organización Territorial del Ejército) del Ejército de Tierra que estaba presidido por una idea «central»: «obtener un nuevo diseño del Ejército de Tierra que le permita hacer frente, en las mejores condiciones, a los nuevos desafíos originados por la creciente participación española en la naciente identidad europea de seguridad y defensa y por los compromisos adquiridos con diversas organizaciones internacionales, sin desatender por ello las tradicionales misiones ligadas a la soberanía nacional»[55]. O, dicho con otras palabras, que el Ejército de Tierra dejara atrás su secular condición de ejército de ocupación y pasara a ser un ejército defensivo y proyectado hacia el exterior. Otro aspecto novedoso de la política de defensa durante esta legislatura fue el de «fortalecer la conciencia de defensa de toda la sociedad»[56], que, curiosamente, sería desarrollado en toda su plenitud durante el gobierno de Aznar[57]. Este hecho pone de manifiesto que entre distintas administraciones hay líneas de continuidad que están por encima de rupturas en ocasiones meramente aparentes, aunque en el caso del terminal gobierno de González el énfasis en la «conciencia de defensa» era una reacción frente a una de las temidas consecuencias de una posguerra fría en la que habían desaparecido las «amenazas» de una guerra *caliente* en Europa y de un hipotético invierno nuclear: nada más y nada menos

[55] *Ibid.,* p. 14, y Suárez Pertierra, G.: «Presentación...», *op. cit.,* p. 18.

[56] Ministerio de Defensa: *Memoria de la V Legislatura (1993-1996)..., op. cit.,* p. 20.

[57] Navajas Zubeldia, C.: «La política de defensa del Gobierno de Aznar...», *op. cit.*

que el «rechazo de lo militar»[58]. Por el contrario, durante el gobierno de Aznar se llegará a afirmar que en España no había conciencia de defensa porque no había conciencia nacional, ni más ni menos habría que agregar también[59]. Pero, como se suele decir tópicamente, esto es ya otra historia.

[58] Ministerio de Defensa: *Memoria de la V Legislatura (1993-1996)..., op. cit.,* p. 20.

[59] Navajas Zubeldia, C.: «La política de defensa del Gobierno de Aznar...», *op. cit.*