

La profesionalización de las Fuerzas Armadas durante la primera legislatura popular (1998-2000)

Carlos Navajas Zubeldia

La primera legislatura popular o el primer gobierno de Aznar empiezan a ser objeto de atención por parte de los historiadores “actualistas” o “presentistas”, a pesar de que, como es bien sabido, su gestión concluyó en el año 2000. El primer estudio sobre dicho gabinete fue el encabezado por Javier Tusell, que, publicado antes de las elecciones generales de marzo de dicho año, se titulaba *El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*. En ninguno de los ensayos de la obra se analiza la política de defensa de Aznar, lo que desde la perspectiva más amplia del estudio de esta política sectorial durante la democracia española, no deja de ser ninguna novedad. Sin embargo, en su “Epílogo”, Tusell hace un breve balance de la política de defensa aznarista, al escribir:

«Finalmente, en Defensa, la buena noticia de la supresión del servicio militar, primer resultado que los jóvenes han experimentado del final de la guerra fría, no se ha visto acompañada por el éxito a la hora de configurar un ejército profesional, lo que sin duda se explica más por peculiaridades y circunstancias de la sociedad española que por errores de quien tiene la responsabilidad de la gestión en esta materia»¹

Con posterioridad a la edición de la obra de Tusell y otros, apareció la de Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000*, en la que, como se puede deducir por la cronología de su título, hay un capítulo sobre “José María Aznar y el Gobierno del Partido Popular, 1996-2000”, donde el autor dedica tan sólo unas líneas a la profesionalización de las Fuerzas Armadas². El tercer título que podemos traer a colación es la obra colectiva de José María Marín, Carme Molinero y Pere Ysàs, *Historia política de España. 1939-2000*, en el que el primer autor citado dedica cerca de dos páginas a describir la política de defensa del gabinete Aznar durante sus primeros cuatro años de existencia³. El trabajo de David Ruiz, *La España democrática (1975-2000). Política y sociedad*, abarca el mismo periodo que el de Powell. Dentro de la política militar del primer Gobierno Aznar, Ruiz subraya en particular «la entrada en fase agónica del servicio obligatorio y la definitiva

¹ Barcelona, Crítica, 2000, pp. 243-244.

² Barcelona, Plaza y Janés, 2001, pp. 586-587.

³ Tres Cantos (Madrid), Istmo, 2001, pp. 454-456.

profesionalización del Ejército»⁴. Por citar un último texto, en *Historia del proceso democrático en España. Tardofranquismo, transición y democracia*, Carlos Barrera concluye su análisis con “Los gobiernos de Aznar (1996-2002)”, donde aparte del sorpresivo nombramiento del independiente Eduardo Serra como ministro de Defensa, no se dice mucho más sobre el programa de profesionalización de las Fuerzas Armadas desarrollado por el primer ministro de Defensa popular⁵.

Justamente, la bibliografía específica existente en estos momentos sobre la profesionalización de las Fuerzas Armadas es escasa, limitándose a artículos y ensayos en obras colectivas⁶. Dentro de la misma, se podrían citar cuatro trabajos previos del autor de este texto, algunos de ellos inéditos: “The professionalisation of the Spanish Armed Forces”, *paper* presentado en la *1997 Biennial Conference del Inter-University Seminar on Armed Forces and Society (IUS)*; “‘Para nuestra mejor defensa’. La profesionalización de las Fuerzas Armadas (1996-1998)”, ponencia presentada en el VI Congreso Español de Sociología, *Sociología y Sociedad*, celebrado en La Coruña, entre el 24 y 26 de septiembre de 1998, que fue publicada con posterioridad en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*⁷; “The professionalisation of the Spanish Armed Forces (1996-1999)”, *paper* presentado en la *1999 Biennial Conference del IUS*; y “La profesionalización de las Fuerzas Armadas durante el primer gobierno Aznar

⁴ Madrid, Editorial Síntesis, 2002, p. 124.

⁵ Madrid, Editorial Fragua, 2002, pp. 251-316. Sobre la primera legislatura popular, véase también DÍAZ GIJÓN, José R.; FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Manuel Jesús; MARTÍNEZ LILLO, Pedro A., y SOTO CARMONA, Álvaro, *Historia de la España actual: 1939-2000. Autoritarismo y democracia*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2001, especialmente pp. 321-342 y 361-364.

⁶ Ver HERRERO BRASAS, Juan Antonio, “El ejército profesional. Una propuesta de reforma”, *Claves de Razón Práctica*, 66 (octubre 1996), pp. 38-50; LABATUT, Bernard y MARTÍNEZ PARICIO, Jesús, “Espagne: vers l’armée de métier”, *Défense Nationale* (novembre 1996), pp. 61-68; ALEÑAR GINARD, Martín (coord.), *La profesionalización en los Ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1996; SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio, “La Defensa se defiende en las Cortes”, *Política Exterior*, 56 (marzo-abril 1997), pp. 73-85; FISAS, Vicenç, “Los presupuestos de defensa para 1997 y el coste de la profesionalización de las Fuerzas Armadas”, en AGUIRRE, Mariano (ed.), *Anuario CIP 1996-1997. Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión*, Barcelona. Madrid, Icaria. Centro de Investigación para la Paz, 1997, pp. 317-330; GARCÍA DE LA CRUZ, Juan José, “La seudoprofesionalización de la tropa”, *Claves de Razón Práctica*, 82 (mayo 1998), pp. 59-65; ‘Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales’, *Cuadernos de Estrategia*, 98 (abril 1999); y ‘La profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas internos de la institución’, *Cuadernos de Estrategia*, 104 (octubre 1999).

⁷ NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “‘Para nuestra mejor defensa’. La profesionalización de las Fuerzas Armadas (1996-1998)”, *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, <http://hispanianova.rediris.es/HN0307.htm>.

(1996-2000)”, ponencia que presenté en el VII Congreso Español de Sociología, *Convergencias y divergencias en la sociedad global*, celebrado en Salamanca entre el 20 y 22 de septiembre de 2001.

Este escrito es una versión resumida del último trabajo citado, limitada a los años 1998-2000, pues el periodo 1996-1998 ya ha sido estudiado en el artículo antedicho de *Hispania Nova*. Ello ha conllevado su revisión, ampliación y actualización. En este texto analizo en particular el problema del reclutamiento de los soldados profesionales; la doctrina sobre el fomento de la conciencia de la defensa nacional, que era supuestamente una de las políticas prioritarias del presidente del gobierno, José María Aznar, y del ministro de Defensa, Eduardo Serra, y cómo le afectó el que podríamos llamar “giro centrista” iniciado por Aznar a mediados de 1998⁸; la llamada “Ley de la Profesionalización”, esto es, la Ley del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas; los presupuestos del Ministerio de Defensa durante la segunda parte de la legislatura, que no hay que confundir con lo que la OTAN llama “gasto en defensa” ni, por supuesto, con el gasto militar real; la “creativa” financiación de la modernización de las FAS; las relaciones cívico-militares y en particular la opinión que tiene la sociedad civil sobre la profesionalización de las Fuerzas Armadas; y, por último, el contenido del *Libro Blanco de la Defensa*, que podemos considerar como el legado del ministro Serra a la posteridad.

Finalmente, sólo me resta agradecer públicamente la colaboración del personal de seis instituciones en el proceso de elaboración de este trabajo: el del Centro de Documentación del Ministerio de Defensa (Madrid), el del Servicio de Archivo, Biblioteca y Documentación del Parlamento de La Rioja (Logroño), el de la Delegación de Defensa en La Rioja (Logroño), el del Instituto de Estudios Riojanos (Logroño) y el de la Biblioteca de la Universidad de Huelva y de la Universidad de La Rioja (Logroño).

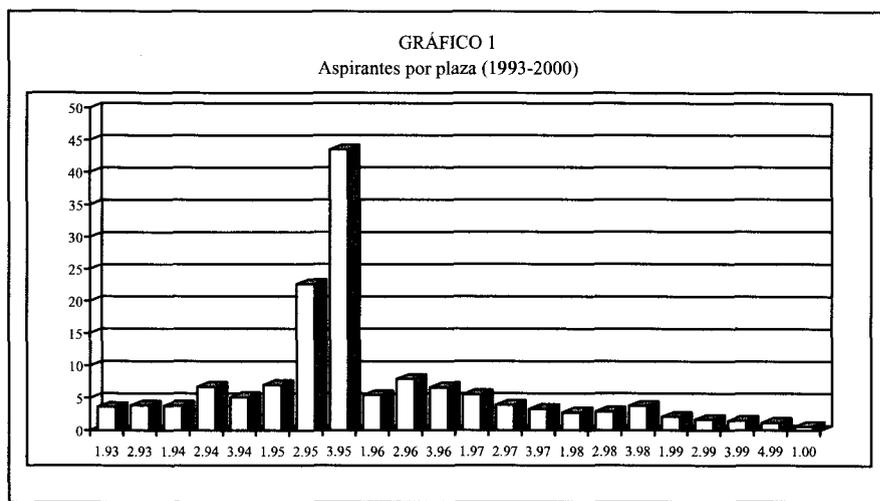
El reclutamiento de la tropa y marinería profesionales*

El reclutamiento de los soldados y marineros profesionales ha sido y sigue siendo en la actualidad un auténtico problema para los responsables del Ministerio de Defensa. En efecto, desde 1993 hasta 1998 la media de aspirantes fue de 6,64 solicitudes por plaza, lo que en principio tenía que ser suficiente para poder llevar a cabo una selección adecuada. Sin embargo, desde la tercera convocatoria del año 1998, en particular, las cifras empezaron a bajar ininterrumpidamente, llegándose en la primera

⁸ Sobre el “giro” del verano de 1998, véase en particular TUSELL, Javier, *El Gobierno de Aznar...*, cit., p. 29.

* Acerca de esta cuestión entre 1996y 1998, véase NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “Para nuestra mejor defensa’...”, cit., pp. 10-11.

convocatoria de 2000 al alarmante número de 0,6 aspirantes por cada plaza convocada de soldado y mariner profesional (ver gráfico 1).



Fuente: “El Ejército no podrá cubrir todas las plazas de tropa profesional por falta de candidatos”, *El País*, 12-II-1999, p. 26; “La falta de aspirantes impide cubrir las plazas de tropa profesional”, *El País*, 30-X-1999, p. 30; y “Aznar adelantará a 2001 la supresión de la mili, en contra del criterio de Defensa”, *El País*, 9-III-2000, p. 21. Elaboración propia.

Concretamente, el 25 de septiembre de 1998 se convocaron 4.487 nuevas plazas de soldados y marineros profesionales (la tercera y última de dicho año), de las que 2.500 correspondían al Ejército de Tierra, 1.200 a la Armada y 775 al Ejército del Aire, según detallaba con algún que otro error la revista oficial del Ministerio de Defensa⁹. El número de solicitudes fue de 3,79 por plaza convocada, es decir, casi cuatro aspirantes por puesto, que fue considerada como una cifra “ideal” para iniciar el camino hacia el ejército profesional por el entonces director general de Reclutamiento y Enseñanza Militar, Jesús María Pérez Esteban¹⁰. El 14 de enero de 1999, el ministro de Defensa anunció la primera de las cuatro convocatorias que se realizaron en dicho año para tropa y marinería profesionales. Serra dijo de una forma un tanto demagógica que «[e]l Ministerio de Defensa se está convirtiendo en el primer oferente de trabajo para los jóvenes españoles y en un medio de solucionar problemas angustiosos a muchas familias». La oferta fue de 5.800 plazas (4.540 correspondientes al Ejército de Tierra, 750 a la Armada y 510

⁹ “4.500 plazas para el Ejército profesional”, *Revista Española de Defensa [RED]*, 127, (septiembre 1998), pp. 12-13. La suma de 2.500, 1.200 y 775 no es igual a 4.487, sino a 4.475.

¹⁰ “Mejora la respuesta al ejército profesional”, *RED*, 129 (noviembre 1998), pp. 14-15.

al Ejército del Aire) del total de 17.500 que fueron convocadas en 1999¹¹. Sin embargo, el número de aspirantes por plaza fue tan sólo de 2,16 para todas las Fuerzas Armadas, cifra que se reducía a 1,87 en el Ejército de Tierra, mientras que en la Armada y en el Ejército del Aire se elevaba a 3,49 y 16 candidatos, respectivamente¹². Recuérdese que, en unas declaraciones al diario *El País* de noviembre de 1998, el ministro de Defensa había dicho textualmente: «Para hacer una buena selección se requieren tres solicitudes por plaza»¹³. En abril de 1999 se convocaron 6.068 plazas más, de las que 4.794 fueron asignadas al Ejército de Tierra, 750 a la Armada, y 524 al Ejército del Aire¹⁴. Por segunda vez consecutiva, el número de aspirantes alcanzó mínimos históricos (1,7 solicitudes por plaza). En el Ejército de Tierra, el número de solicitudes fue de 1,52 por plaza, en la Armada de 1,73 y en el Ejército del Aire de 3,24. Por su parte, las mujeres presentaron 2.270 instancias de un total de 10.285 (22,07%)¹⁵. Sin embargo, lo peor estaba todavía por llegar. En la tercera convocatoria del año, el número de solicitudes por plaza bajó hasta 1,5 y en la cuarta a 1,2, en la que, además, se discriminó a las aspirantes femeninas¹⁶. Y ello a pesar de que el Ministerio de Defensa llegó incluso a aprobar a aspirantes que habían obtenido 0,5

¹¹ “Defensa convoca 5.800 plazas de soldado profesional para jóvenes”, *El País*, 15-I-1999, p. 22 y “En camino de los 67.500 soldados profesionales”, *RED*, 131 (enero 1999), pp. 22-23. Por otro lado, Serra añadió que no renunciaba a adelantar el final del Servicio Militar Obligatorio (SMO), que estaba previsto inicialmente para el 1-I-2003.

¹² “El Ejército no podrá cubrir todas las plazas de tropa profesional por falta de candidatos”, *El País*, 12-II-1999, p. 26 y Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1999, VI Legislatura, 683, pp. 19.752-19.754.

¹³ “Hay graves problemas para adelantar el final de la mili”, *El País*, 12-XI-1998, p. 22.

¹⁴ “6.068 nuevas plazas”, *RED*, 134 (abril 1999), pp. 28-29.

¹⁵ “Serra atribuye a la guerra la reducción de aspirantes a soldados profesionales”, *El País*, 14-V-1999, p. 22 y “Defensa sólo logra 1,6 peticiones por cada plaza de soldado”, *La Rioja*, 19-V-1999, p. 34.

¹⁶ “Un futuro profesional en las FAS”, *RED*, 136 (junio 1999), pp. 18-19; “Soldados profesionales para el 2000”, *RED*, 140 (octubre 1999), pp. 20-21; y “La falta de aspirantes impide cubrir las plazas de tropa profesional”, *El País*, 30-X-1999, p. 30. En el primer artículo citado se afirmaba que el nuevo modelo diseñado por la Ley 17/1999, del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, «permitirá que entre un 15 y un 20 por ciento de los militares profesionales de tropa y marinería pueda seguir con carácter indefinido en las Fuerzas Armadas» (ivi, p. 19). Sobre la discriminación de las voluntarias a soldados profesionales, ver “Defensa ignora su nueva ley y discrimina a las mujeres que quieren ser soldados profesionales”, *El País*, 5-X-1999, p. 32; “Defensa rectificará la convocatoria militar que discrimina a las mujeres”, *El País*, 6-X-1999, p. 25; e “Inercia militar”, *El País*, 12-X-1999, p. 12. Acerca de la presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas, véase “Más del 5% de los militares profesionales son mujeres”, *El País*, 1-XI-1999, p. 20 y, en especial, FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina, *Las militares españolas. Un nuevo grupo profesional*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997.

puntos sobre 10 en la prueba de evaluación personalizada¹⁷. Por ello, no es de extrañar que el gobierno ampliara en dos años (de 26 a 28) el límite de edad para poder acceder a la condición de soldado profesional¹⁸. O que el Ministerio de Defensa llegara a suprimir la exigencia del graduado escolar y a rebajar el cociente intelectual para ser soldado profesional¹⁹. Todas estas medidas no impidieron que en la primera convocatoria del año 2000 se alcanzara una vez más otro mínimo histórico en el número de aspirantes a soldados profesionales: 0,6 (¡menos de uno por plaza!) o, en términos absolutos, 12.217 aspirantes a 17.500 plazas²⁰. No obstante, se ha de estar de acuerdo con Jesús María Pérez Esteban, director general de Reclutamiento y Enseñanza Militar, cuando afirmaba en una entrevista concedida a la *Revista Española de Defensa* que «[n]o podemos comparar convocatorias del año 94 o 95, en las que se convocaban 3.500 plazas netas, con la del año 97, en el que hicimos una convocatoria de 10.000 plazas; la del 98, con 12.500, o la de este año, con 17.500. Ante un aumento tan importante de la oferta difícilmente podíamos mantener un nivel de cuatro, cinco o incluso tres aspirantes por plaza»²¹.

En cualquier caso, hemos de hacernos la siguiente pregunta: ¿Por qué no había más aspirantes a soldados y marineros profesionales? El 13 de mayo de 1999, Serra atribuyó a la guerra de Yugoslavia la caída del número de solicitudes a soldado profesional en la segunda convocatoria de dicho año. Sin embargo, la guerra todavía no había estallado cuando tuvo lugar la primera convocatoria de 1999 y el número de aspirantes fue también notablemente bajo, como hemos podido ver más arriba. En este caso, el Ministerio de Defensa se escudó en la exigencia de nuevos trámites burocráticos y en el escaso tiempo transcurrido desde la última convocatoria

¹⁷ “Defensa aprueba a los aspirantes a soldado con una nota de 0,5 sobre 10”, *El País*, 2-XII-1999, p. 30.

¹⁸ “Ampliado a 28 años el límite de edad para ser soldado profesional”, *El País*, 22-I-2000, p. 25.

¹⁹ “Defensa suprime la exigencia del graduado escolar y rebaja el cociente intelectual para ser soldado”, *El País*, 9-II-2000, p. 24; “Ejército de mínimos”, *El País*, 10-II-2000, p. 12; “Defensa niega el peligro de contratar soldados con un cociente intelectual mínimo”, *El País*, 10-II-2000, p. 26; “El reglamento de la mili limita el uso de las armas a los reclutas con cociente intelectual menor de 86”, *El País*, 12-II-2000, p. 29; “Lo que sirve para la tropa no vale para los mandos”, *ibidem*; “El soldado menos inteligente obedece mejor”, según *Defensa*, *El País*, 13-II-2000, p. 42; “15 minutos para probar la aptitud mental para poseer un arma”, *ibidem*; “Políticamente incorrecto en Europa”, *ibidem*; “PSOE e IU critican que Defensa prefiera tropa poco inteligente, pero disciplinada”, *El País*, 14-II-2000, p. 32; y AGUILAR, Miguel Ángel, “Soldadito ¿español?”, *El País*, 15-II-2000, p. 24.

²⁰ “Aznar adelantará a 2001 la supresión de la mili, en contra del criterio de Defensa”, *El País*, 9-III-2000, p. 21. Véase “17.500 plazas para las FAS profesionales”, *RED*, 144 (febrero 2000), pp. 96-97.

²¹ PÉREZ ESTEBAN, Jesús María, “La profesionalización ya está dando sus frutos”, *RED*, 142 (diciembre 1999), pp. 14-18.

de 1998, para explicar la caída del número de aspirantes²². Por consecuencia, las causas profundas del descenso de las solicitudes tenían que ser otras que las meramente coyunturales. En los meses de marzo y abril de 1998, la Unidad de Psicología del Ministerio de Defensa elaboró la encuesta titulada *Situación y expectativas de la Tropa y Marinería Profesional*, que responde, aunque sólo en parte, al interrogante que nos planteábamos al principio de este párrafo. Así, un mayoritario 74,7% contestó que el sueldo que percibían era escaso, el 21,8% que era justo y el 2,3% que estaban muy bien pagados. Estas respuestas parecen confirmar que la que podríamos denominar como política de “soldados baratos” era percibida de la misma manera por los propios afectados²³. Entre los datos negativos de la encuesta –algunos de los cuales cuestionaban el nivel real de modernización de las Fuerzas Armadas frente a la retórica de la “plena” modernización esgrimida por los responsables ministeriales– destacaban, asimismo, los siguientes: el 63,9% de los encuestados contestó que las instalaciones no eran adecuadas (especialmente, las del Ejército de Tierra), frente a un 35,6% que señalaba que sí lo eran. En cuanto a la comida, el 43,4% dijo que era mala o muy mala; el 37,7%, regular; y tan sólo el 18,3% que era buena o muy buena. Por otro lado, las motivaciones de los aspirantes a la hora de solicitar una plaza de soldado o marinero profesional eran principalmente las siguientes: «un sueldo digno y seguro desde el principio» (lo que al parecer no estaba reñido con que fuera escaso); «la posibilidad de acceso a las Academias Militares» (la mayoría de los encuestados veía su situación como militar de empleo como algo pasajero, puesto que su intención era la de continuar hasta ingresar como militar de carrera o en la Guardia Civil); y «obtener un trabajo al finalizar el compromiso»²⁴.

El “giro centrista” y la sedicente conciencia de defensa *

Desde que a mediados de 1998, el gobierno iniciara el que podríamos denominar “giro centrista”, las referencias públicas a la llamada conciencia de defensa –o cultura de defensa, conceptos que no creemos que sean equivalentes– se redujeron considerablemente, en particular por parte de los

²² “Serra atribuye a la guerra la reducción de aspirantes a soldados profesionales”, *El País*, 14-V-1999, p. 22.

²³ Además los soldados y marineros profesionales recién incorporados tardan entre dos y tres meses en recibir su primer sueldo completo (95.572 pesetas), pues durante las diez semanas del periodo de formación sólo reciben 48.182 pesetas al mes (“Un sueldo a 90 días”, *El País*, 2-VII-1998, p. 18).

²⁴ “La opinión de la tropa profesional”, *RED*, 125-126 (julio-agosto 1998), p. 15.

* Acerca de “La doctrina sobre el fomento de la conciencia de la Defensa Nacional” durante los dos primeros años de la legislatura, véase NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “‘Para nuestra mejor defensa’...”, cit., pp. 11-14.

altos cargos del Ministerio de Defensa y en aquellos medios de comunicación que dependen del mismo²⁵. Da la impresión de que la hasta entonces constante apelación a la conciencia de defensa ya no casaba bien con la nueva imagen centrista del gobierno Aznar.

A pesar de que es evidente que la conciencia de defensa ya no era una prioridad gubernamental, no lo debió entender así la publicación oficial del Ministerio de Defensa, que, en un artículo sobre el presupuesto ministerial correspondiente al año 1999, escribía al respecto con un humor sin duda involuntario: «Otro de los grandes objetivos de nuestra política de defensa es la promoción de la conciencia de defensa a través del Instituto Español de Estudios Estratégicos, apartado al que se destinan 41 millones»²⁶. Lo que se le quedó al periodista en el tintero fue añadir que estos millones equivalían al ¡0,004%! de dicho presupuesto, lo que prueba la importancia real del objetivo a alcanzar.

Como decíamos anteriormente, en sus declaraciones públicas los altos cargos del Ministerio de Defensa ya no solían aludir a este asunto y si lo hacían lo era de una forma harto escueta. De esta manera, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre el proyecto del presupuesto del Ministerio de Defensa para 1999, el secretario de Estado de Defensa recordó que el «tercer pilar» de la política de defensa del gobierno era «la promoción y desarrollo de la conciencia nacional de defensa», pero no añadió nada sustantivo ni dijo cuánto dinero se iba destinar a dicho «pilar»²⁷. Durante su intervención para presentar el proyecto de Ley del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, el ministro de Defensa subrayó que, desde el discurso de investidura del presidente del gobierno, éste había tenido unos objetivos «claros y bien definidos» en el campo de la defensa, entre los que figuraba «[e]l desarrollo de la conciencia ciudadana sobre la defensa», sin agregar nada más²⁸. Poco más de un mes después, Eduardo Serra volvió sobre el mismo tema en la conferencia impartida en el Club Siglo XXI sobre *España y su defensa en el próximo siglo*, en la que recordó cuáles eran los tres objetivos del gobierno en materia de defensa, plasmados en particular en la

²⁵ Entre los artículos publicados sobre la conciencia de defensa en la revista oficial del Ministerio, podríamos citar tan sólo el titulado “Marcial González, presidente de la Asociación Riojana de las Milicias Universitarias: ‘Las asociaciones deben actuar coordinadamente’”, *RED*, 130 (diciembre 1998), pp. 22-23.

²⁶ “Respaldo presupuestario a la profesionalización”, *RED*, 128 (octubre 1998), p. 7. En su artículo sobre “La Política de Defensa española en 1998”, Alberto Piris repara también en este dato, aunque de una forma acrítica; ver AGUIRRE, Mariano y FILESI, Teresa (eds.), *Anuario CIP 1999. Guerras en el sistema mundial*, Barcelona, Icaria, 1999, p. 163.

²⁷ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1998, VI Legislatura, 549, p. 15.913.

²⁸ “Presentación del Proyecto de Ley del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. Intervención del Ministro de Defensa, Eduardo Serra Rexach, en el Pleno del Congreso de los Diputados del 18 de febrero de 1999”, <http://www.mde.es>.

Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/96: «la plena integración en las estructuras defensivas occidentales», «la modernización de nuestros Ejércitos» y «el desarrollo de la conciencia de defensa» (evidentemente, al ministro se le olvidó mencionar el objetivo fundamental: la profesionalización de las Fuerzas Armadas). Sobre esto último añadió con sobriedad cuartelera que era «un objetivo a medio plazo, las dificultades no son pequeñas, pero tenemos confianza en que alcanzaremos la meta»²⁹. Mas la realidad era la que se apuntaba más arriba: que más allá de declaraciones retóricas, las cifras prueban que éste era un objetivo cada vez más secundario de la política de defensa de un gobierno que se encontraba cada vez más identificado con el nuevo credo del “centro reformista”.

La “ley de la profesionalización”

En la primavera de 1999, se publicó la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, también llamada “ley de la profesionalización”³⁰, que desarrolla el dictamen de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado sobre la Profesionalización de las Fuerzas Armadas³¹. Sin embargo, dicha macrodisposición, pues consta de 13 títulos y 185 artículos, se refiere no sólo a este aspecto de la política de personal del Ministerio de Defensa, sino que comprende otros ámbitos de la misma. Así, su objeto es efectivamente el de regular el régimen del personal militar profesional, pero también el de determinar las plantillas de cuadros de mando y los efectivos máximos de tropa y marinería, definir el sistema de enseñanza militar y sus formas de acceso, y regular la aportación suplementaria de recursos humanos a las Fuerzas Armadas (reservistas)³². «Todo esto con la finalidad de que las Fuerzas Armadas estén en condiciones de cumplir la misión definida en el artículo 8 de la Constitución», se agrega textualmente³³. Dada la extensión de la ley, nos

²⁹ “España y su defensa en el próximo siglo”. Conferencia del Ministro de Defensa, Eduardo Serra Rexach, en el Club Siglo XXI, el día 22 de marzo de 1999”, <http://www.mde.es>. Sobre la DDN 1/96, ver NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “Para nuestra mejor defensa”, cit., pp. 2-3.

³⁰ Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, 119, 19-V-1999, pp. 18.751-18.797.

³¹ GONZÁLEZ, Miguel, “Profesionalización: año 1”, *Anuario El País 1999*, Madrid, Ediciones El País, 1999, p. 130. Acerca del citado dictamen, ver NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “Para nuestra mejor defensa”, cit., pp. 16-17.

³² Artículo 1, “Objeto y ámbito de aplicación”, apartado 1.

³³ *Ibidem*. Las referencias reduccionistas al famoso artículo 8 de la Constitución española no son aisladas, pues aparecen también en la Exposición de Motivos. Por el contrario, hubiera sido más prudente que la Ley se hubiera referido a la Constitución y al bloque constitucional, que son los que dan su sentido pleno al artículo 8. El apartado 1 de éste establece que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire

vamos a detener tan sólo en aquellos artículos que están relacionados más directamente con la profesionalización de las Fuerzas Armadas españolas y, dentro de éstos, a aquellos que son más criticables y que, pese a ello, han pasado desapercibidos en el debate parlamentario y mediático. Así, la ley establece que la plantilla legal máxima de cuadros de mando es de 48.000 efectivos y que los de militares profesionales de tropa y marinería estarán comprendidos entre los 102.000 y 120.000 hombres y mujeres³⁴.

En consecuencia, los 150.000 efectivos equivaldrían aproximadamente al 1,11% de la población activa española en 1998 y los 168.000 al 1,24%. En el mismo año, la OTAN estimaba que las Fuerzas Armadas belgas equivalían al 1,1% de la población activa de su país, las francesas al 2,1%, las holandesas al 1,1%, las británicas al 1,2%, las canadienses al 0,5% y las estadounidenses al 1,7% de la población activa de los Estados Unidos³⁵. Por otro lado, la tasa de encuadramiento de las Fuerzas Armadas profesionales oscilaría entre el 32% y el 28,57%, cifras que están muy por debajo de las de otras Fuerzas Armadas voluntarias, como, por ejemplo, las británicas o estadounidenses³⁶.

La ley dispone, asimismo, que los sucesivos compromisos de los militares profesionales de tropa y marinería podrán extenderse hasta un máximo de doce años de tiempo de servicios, no pudiendo superar el interesado los treinta y cinco años de edad³⁷, contradiciendo a un documento del Ministerio de Defensa de diciembre de 1996, en el que se decía textualmente que «[l]a permanencia media deseable en activo para la tropa y marinería profesional[es] se cifra en un período de cinco a seis años»³⁸. La experiencia belga sugiere, efectivamente, que los contratos, incluyendo el realistamiento, no deberían exceder de los seis años, puesto que, después de

y que «tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». Una interpretación ultraderechista del artículo 8, en INIESTA CANO, Carlos, "Las Fuerzas Armadas (1975-1985)", en ABELLA, Rafael, y otros, *España diez años después de Franco (1975-1985)*, Barcelona, Planeta, 1986, pp. 13-14. Iniesta Cano fue uno de los generales "azules" durante la transición democrática. El general de Artillería Alberto Piris recordaba que el artículo 8 «era mil veces citado para tratar de justificar la intervención directa del Ejército en la resolución de otros problemas nacionales, como tan a menudo había escuchado yo en los círculos militares más afines al golpismo», en PIRIS, Alberto, *Militar y demócrata*, Barcelona, Grijalbo, 1993, p. 138.

³⁴ Artículos 18, "Plantillas de cuadros de mando", y 19, "Efectivos de militares profesionales de tropa y marinería".

³⁵ "Gastos de defensa de los países de la OTAN 1975-1998", *Revista de la OTAN*, 1 (primavera 1999), p. 33, cuadro 6.

³⁶ En 1992 las tasas de encuadramiento de las Fuerzas Armadas estadounidenses y británicas eran respectivamente del 55% y del 49,6%, en *Livre Blanc sur la Défense. 1994*, Paris, La documentation Française, 1994, pp. 138 y 147. Acerca de esta cuestión, véase NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, "Para nuestra mejor defensa", cit., pp. 5-6.

³⁷ Artículo 95, "Nuevos compromisos", apartado 1.

³⁸ Cit. en GARCÍA DE LA CRUZ, "La seudoprofesionalización de la tropa", cit., p. 61.

un período como éste, es más y más difícil para los ex soldados y marineros comenzar una carrera civil³⁹. Sin embargo, este problema no ha sido debatido en las Cortes ni en los medios de comunicación.

Desde otro ángulo, en la ley se apuntan nuevos cambios legislativos, como, por ejemplo, la «adaptación» de una de las principales leyes de la transición y consolidación democráticas –la Ley Orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar– al nuevo modelo de Fuerzas Armadas profesionales, en cuyo marco se procederá a la derogación otra Ley Orgánica: la del Servicio Militar (subrayemos aquí que el Servicio Militar Obligatorio «se suspende», pero no se suprime)⁴⁰. Finalmente, en esta Ley de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas se menciona también a la Guardia Civil, de la que se destaca en dos ocasiones su «naturaleza militar» y, además, la «condición de militar» de sus miembros⁴¹, pese a que el ya citado artículo 8 de la Constitución dispone taxativamente que las Fuerzas Armadas están integradas “sólo” por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire⁴².

³⁹ «Contracts including reenlistment should not exceed six years. After that it becomes more and more difficult for ex-soldiers to start a civil career»; VAN DER MEULEN, Jan y MANIGART, Philippe, “Zero Draft in the Low Countries: The Final Shift to the All-volunteer Force”, *Armed Forces & Society*, 2 (Winter 1997), p. 326.

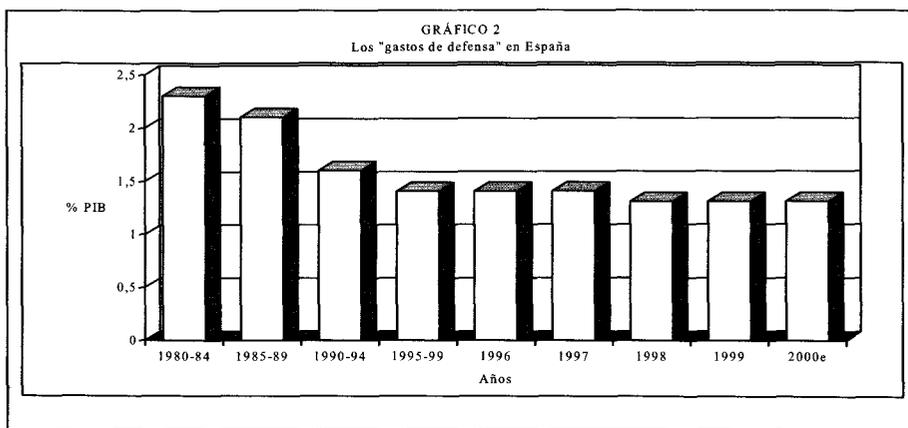
⁴⁰ Exposición de motivos. Sobre el desarrollo y la aplicación de la Ley 17/1999, véase “La Ley de Personal, en vigor y en marcha”, *RED*, 135 (mayo 1999), pp. 20-21.

⁴¹ Exposición de motivos y Artículo 1, “Objeto y ámbito de aplicación”. Acerca de las consecuencias de la profesionalización de los Ejércitos para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado durante la primera mitad de la legislatura, véase NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “Para nuestra mejor defensa”, cit., p. 14.

⁴² *Constitución Española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1983. Sobre el proceso de elaboración de la “ley de la profesionalización”, ver “Los cadetes ultras o indisciplinados serán expulsados de las academias militares”, *El País*, 5-VII-1998, p. 25; “El Gobierno promete anticipar ‘al máximo’ el final de la mili, previsto para el año 2003”, *El País*, 29-VIII-1998, p. 15; “El militar del futuro”, *RED*, 127 (septiembre 1998), p. 5; “Hemos diseñado una política de personal para las FAS profesionales”, *RED*, 127 (septiembre 1998), pp. 6-11; “Defensa prorrogará hasta el año 2002 el contrato de los 50.000 soldados profesionales”, *El País*, 10-XI-1998, p. 22; “Enmiendas al proyecto de Ley de Personal”, *RED*, 129 (noviembre 1998), pp. 20-21; “PSOE e IU quieren que los jefes militares que ingresaron antes de 1981 juren la Constitución”, *El País*, 17-II-1999, p. 20; “CiU pide que la jura de la Constitución se extienda en el Ejército ‘sin traumas’”, *El País*, 18-II-1999, p. 21; “Aprobada la ley del Ejército profesional sin el apoyo del PNV y CC”, *El País*, 19-II-1999, p. 24; “El Congreso aprueba la Ley de Personal”, *RED*, 132 (febrero 1999), pp. 10-12; “El PP elimina obstáculos legales para que los militares puedan ir y volver de la política”, *El País*, 22-III-1999, p. 25; “Las Cortes aprueban la Ley de Personal”, *RED*, 134 (abril 1999), p. 27; y “La Ley de Personal, en vigor y en marcha”, *RED*, 135 (mayo 1999), pp. 20-21.

Los presupuestos del Ministerio de Defensa (1998-2000)

En 1998 el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa fue de 897.429 millones de pesetas, lo que equivalía a un crecimiento nominal del 3,2% con respecto al de 1997. Para el ejercicio de 1998, la colaboración del Ministerio de Industria y Energía fue de 96.670 millones de pesetas, destinados a la “construcción” de las fragatas *F-100* y del avión de combate *Eurofighter*, más el carro de combate *Leopard*. El porcentaje del presupuesto en relación con el PIB se mantenía en el 1,1%, aunque «si se incluyen las asignaciones de los organismos autónomos adscritos al Departamento (128.451 millones), el presupuesto consolidado de Defensa ascendería a 1.010.888 millones, el 1,2 por 100 del PIB», puntualizaba la revista del ministerio⁴³. Sin embargo, la OTAN estimaba que los «gastos de defensa» – concepto que no hay que confundir con el gasto inicial del Ministerio de Defensa ni con el gasto “consolidado”– ascendían al 1,3% del PIB en idéntica fecha (gráfico 2) y autores como Fisas elevaban el «presupuesto militar global» correspondiente al mismo año hasta el 2,2% del PIB (justo el doble que el presupuesto del Ministerio de Defensa)⁴⁴.



Fuente: “Gastos de defensa”, *Revista de la OTAN*, Primavera 2001, p. 34. Elaboración propia.

⁴³ “Un Presupuesto acorde con la política de defensa”, *RED*, 116 (octubre 1997), pp. 6-9.

⁴⁴ “Gastos de defensa de los países de la OTAN 1975-1998”, *Revista de la OTAN*, 1 (primavera 1999), p. 32, y FISAS, Vicenç, “El coste del Ejército profesional y los presupuestos de 1998”, en AGUIRRE, Mariano y OSORIO, Tamara (eds.), *Anuario CIP 1998. Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos*, Barcelona, Icaria, 1998, p. 224.

Volviendo al presupuesto inicial del ministerio, al Ejército de Tierra se le asignaba el 36,8% del gasto, al Ejército del Aire el 17,2%, a la Armada, el 16,8% y al Órgano Central, el 27,9% restante. Los gastos de personal equivalían al 57,5% del total y los de material al 42,5%⁴⁵.

El presupuesto inicial del Ministerio de Defensa para 1999 (928.172 millones de pesetas) fue un 3,4% (30.743 millones) superior al de 1998 (897.429 millones). De los 30.743 millones, 13.405 se destinaban a la contratación de 17.500 soldados y marineros profesionales, con lo que se esperaba que a finales de 1999 su número total pasara de 50.000 a 67.500. Por el contrario, disminuían las inversiones en I+D (de 30.129 millones de pesetas en 1998 se pasa a 28.922 millones en 1999, esto es, un -4% en valores relativos) y en la tan traída y llevada modernización de las Fuerzas Armadas (sobre la que volveremos más adelante) que descendía “teóricamente” en un 0,5% (de 127.027 millones en 1998 a 126.434 en 1999). Sin embargo, «[e]stas inversiones se complementan con las ayudas financieras que el Ministerio de Industria y Energía facilitará a las industrias españolas para la producción de la fragata *F-100*, el avión de combate *EF-2000* y el carro de combate *Leopard*» –como apuntaba la revista oficial del Ministerio⁴⁶– cuya dotación para 1999 «ronda» los 200.000 millones de pesetas⁴⁷. El presupuesto inicial (y oficial) del Ministerio de Defensa para 1999 equivalía “tan sólo” al 1,06% del PIB español, dos décimas menos que en 1998 (ver gráfico 3).

«Se trata de una disminución muy leve, pero que un año más impide a España abandonar el último [sic] puesto entre los países occidentales en este parámetro y la sitúa lejos aún del porcentaje del 1,3 por 100 previsto para cuando se haya completado la profesionalización de los Ejércitos», añadía la *Revista Española de Defensa*⁴⁸. Dejando a un lado la falsedad de que España sea el país occidental que menos gasta en defensa⁴⁹, ha de tenerse en cuenta

⁴⁵ “Un Presupuesto acorde con la política de defensa”, cit.

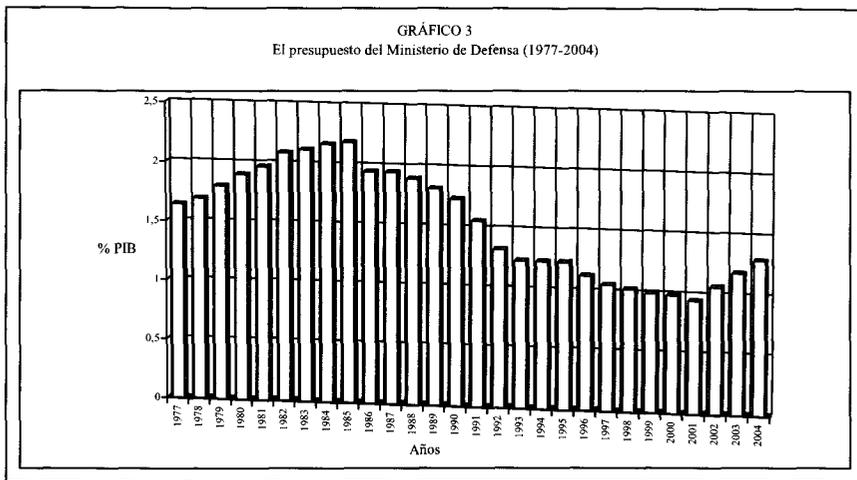
⁴⁶ “Respaldo presupuestario a la profesionalización”, *RED*, 128 (octubre 1998), pp. 6-11.

⁴⁷ NAVARRO GIL, Enrique G., “Los Presupuestos de Defensa y los dividendos de la paz”, *RED*, 133 (marzo 1999), pp. 30-33. Respecto a la financiación de los llamados “programas estrella” por el Ministerio de Industria y Energía, este capitán interventor del Gabinete del secretario de Estado de la Defensa (SEDEF) sostiene que: «Desde un punto de vista contable, la repercusión en el gasto público debe contabilizarse cuando se recibe la contraprestación, por lo que su correcta imputación presupuestaria debe realizarse en ese momento» (ivi, p. 30), es decir, no en 1998 o 1999, como, por el contrario, opinan otros autores. Los créditos aportados por el Ministerio de Industria y Energía para 1999 son exactamente de 198.875 millones de pesetas; Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1998, VI Legislatura, 549, p. 15.913.

⁴⁸ “Respaldo presupuestario a la profesionalización”, cit.

⁴⁹ Según la *Revista de la OTAN*, la estimación de los “gastos de defensa” para 1998 situaban a España (1,3% del PNB) en el antepenúltimo lugar de la Alianza Atlántica, por detrás de Canadá (1,2%) y Luxemburgo (0,9%), en “Gastos de defensa de los países de la OTAN 1975-1998”, *Revista de la OTAN*, 1 (primavera 1999), p. 32. España es uno de los países de la

que si se agregaran los 198.875 millones de pesetas financiados por el Ministerio de Industria y Energía, el presupuesto del Ministerio de Defensa equivaldría al 1,28% del PIB español (dos centésimas menos que el objetivo oficial para el año 2002).



Fuente: Francisco Pérez Muínelo, *Panorámica del presupuesto de defensa en España. 1946-1996*, Madrid, INCIPE, 1996, p. 37; Ministerio de Defensa, *Memoria de la VI Legislatura, 1996-2000*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2000, p. 295; “Un billón de pesetas para Defensa”, *RED*, 152 (octubre 2000), pp. 6-13. Elaboración propia. *Nota:* La cifra correspondiente a 2004 refleja la previsión del Escenario Económico (1998-2004) del Ministerio de Defensa para el año indicado (Ministerio de Defensa, *Memoria de la VI Legislatura, 1996-2000*, cit., p. 294). Las de los años 2002 y 2003 son en consecuencia proyecciones hechas a partir de este objetivo.

A todo ello hay que añadir que, como reconocía la propia revista oficial del Ministerio de Defensa, «[s]i se incluyen los 137.338 millones

OTAN que menos gastan en defensa, pero no el que menos lo hace, como, por el contrario, sostenía también el secretario de Estado de la Defensa, Pedro Morenés Eulate: «No hay más que examinar las estadísticas anuales que emite la OTAN para comprobar que España, en relación con el PIB y en términos OTAN, es el país que dedica menos recursos, *vía presupuesto*, a la defensa», según “Pedro Morenés, secretario de Estado de la Defensa. Continuidad y rigor”, *RED*, 128 (octubre 1998), pp. 12-14 (cursiva mía). ¿A qué otras vías se estaba refiriendo el secretario de Estado?, cabe preguntarse. Morenés utilizó el mismo argumento de que España es la nación de la OTAN que menos gasta en defensa en su comparecencia ante los miembros de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados del 15-X-1998 (Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1998, VI Legislatura, 549, p. 15.927).

asignados a los organismos autónomos adscritos a Defensa [...] el presupuesto *consolidado* del Departamento llegaría a 1.050.337 millones, es decir, el 1,2% del PIB⁵⁰. O el 1,44%, añadiendo las tantas veces mencionadas ayudas del Ministerio de Industria y Energía. A lo que habría que sumar, asimismo, el gasto en clases pasivas militares, el presupuesto de la paramilitar –¿o, sencillamente, militar?– Guardia Civil y sus organismos autónomos (presupuesto que está incluido dentro de las partidas correspondientes al Ministerio del Interior), el gasto correspondiente a los objetores de conciencia (Ministerio de Justicia), el pago de la cuota española a la OTAN y UEO (Ministerio de Asuntos Exteriores), etc. Desde la perspectiva de la distribución del presupuesto entre los tres Ejércitos, el Órgano Central y el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), al Ejército de Tierra le correspondía el 37,1% del mismo, a la Armada el 16,7%, al Ejército del Aire el 17%,⁵¹ al Órgano Central, en el que ha de observarse que se incluían numerosos gastos comunes a los tres Ejércitos, el 27,9% y al EMAD el 1,3%.⁵²

Es decir, el peso presupuestario del Ejército de Tierra era superior al de los otros dos Ejércitos juntos (Armada y Ejército del Aire)⁵³. Respecto a la distribución del presupuesto entre los gastos de personal y los de material, los primeros representaban el 58,2% del total, mientras que los segundos equivalían tan sólo al 41,2%. Ante unas cifras tan negativas, por lo lejanas que están del objetivo oficial del 50%-50%, la *Revista Española de Defensa* se consolaba escribiendo: «No obstante, esta situación deberá estabilizarse a medida que el Ministerio de Defensa se acerque al objetivo de total profesionalización, para tender a medio plazo a una distribución más equitativa entre los dos tipos de gastos»⁵⁴. Esta argumentación parece correcta, pues si incluyéramos dentro de los gastos de material los 198.875 millones aportados por el Ministerio de Industria y Energía, los gastos de personal representarían solamente el 47,90% del total y los de material el 52,1%⁵⁵. Sin embargo, ambas cifras siguen estando lejos de las

⁵⁰ “Respaldo presupuestario a la profesionalización”, cit. (cursiva mía).

⁵¹ Sobre el lamentable estado en el que se encontraba entonces el Ejército del Aire, véase “Cierre de Manises”, *Anuario El País 1999*, cit., p. 130, y la comparecencia del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre el proyecto de presupuestos para 1999, que tuvo lugar el 15-X-1998 (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1998, VI Legislatura, 549, pp. 15.951-15.961).

⁵² “Respaldo presupuestario a la profesionalización”, cit.

⁵³ Sobre la “histórica” hipertrofia del Ejército de Tierra respecto a la Armada y el Ejército del Aire volveremos en la conclusión de este trabajo.

⁵⁴ “Respaldo presupuestario a la profesionalización”, cit.

⁵⁵ Ver al respecto la comparecencia del secretario de Estado de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de 15-X-1998 (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1998, VI Legislatura, 549, p. 15.914).

correspondientes a una modernización “total” (40% para gastos de personal y 60% para los de material)⁵⁶.

Finalmente, el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa para el año 2000 fue de 965.000 millones de pesetas, un 4,01% más que el año anterior, lo que equivalía al 4,94% de los gastos no financieros del Estado y al 0,99% del PIB –lo que, dicho sea de paso, es una curiosa forma de «detener la tendencia a la baja que vienen experimentando los recursos asignados a las Fuerzas Armadas desde finales de la década de los ochenta», en palabras del secretario de Estado de la Defensa, Pedro Morenés– si bien el presupuesto “consolidado” del Ministerio, en el que se incluyen los presupuestos de sus organismos autónomos, representaba el 1,12% del PIB. A lo que habría que agregar la financiación realizada por el Ministerio de Industria y Energía, que era de 140.515 millones de pesetas para el año 2000⁵⁷, lo que elevaría el porcentaje citado hasta el 1,26% del PIB. La distribución presupuestaria por Ejércitos seguía siendo favorable al de Tierra, cuyo presupuesto equivalía al 38,1% del total, frente al 17% del Aire y al 16,9% de la Armada. Al Órgano Central le correspondía el 26,6% y al EMAD el 1,4% restante⁵⁸. Los gastos de personal bajaban ligerísimamente del 58,2% al 58,1% y en consecuencia los de material subían del 41,8% al 41,9%, lo que permitía afirmar al articulista de la revista oficial del ministerio que se había producido un «cambio de tendencia» y «supone el inicio de una fase en la que, a la vez que el Ministerio se acerca al objetivo de plena profesionalización, se espera incrementar el peso de los recursos de material hasta alcanzar a medio plazo una distribución igualitaria al 50 por 100 entre los dos componentes del gasto». Sin embargo, el mismísimo secretario de Estado de Defensa, Pedro Morenés se mostraba menos eufórico que el articulista al reconocer que el «desajuste» existente entre los gastos de personal y material «es más difícil de compensar, dado el énfasis que hay que poner en completar el proceso de profesionalización»⁵⁹. No obstante, si

⁵⁶ Según el entonces Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), «lo bueno sería dedicar un 60 por ciento a material y un 40 a personal» (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 1998, VI Legislatura, nº 549, p. 15.943). En palabras de CAYETANO Y GARRIDO, Luis (“Hacia la plena profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas”, *Revista General de Marina*, 235 (noviembre 1998), p. 636), «[e]n los modernos ejércitos se considera que una distribución del gasto del 50 por 100 para personal y del 50 por 100 para material es *acceptable*. Llegar al 40 por 100 para personal y 60 por 100 para material es lo *deseable*» (cursivas mías).

cursivas son mías).

⁵⁷ VADO, Santiago F. del, “El presupuesto que confirma la recuperación”, *RED*, 140 (octubre 1999), pp. 6-8 y 10-11, y MORENÉS EULATE, Pedro, “Un futuro esperanzador”, p. 9.

⁵⁸ *Ivi*, p. 7.

⁵⁹ *Ibidem*, y MORENÉS EULATE, Pedro, “Un futuro esperanzador...”, *cit.*, p. 9. Sobre el presupuesto para el año 2000, ver también “Los ejércitos venderán casas y cuarteles por 30.000 millones”, *El País*, 5-X-1999, p. 32 y “Defensa rectificará la convocatoria militar que discrimina a las mujeres”, *El País*, 6-X-1999, p. 25.

se incluyen los créditos que obtendría la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa por la venta de terrenos e inmuebles, que pueden ser invertidos en mejoras de infraestructura y en la venta de armamento y material, y las ayudas del Ministerio de Industria para la construcción del carro *Leopard*, la fragata *F-100* y el avión *Eurofighter*, en el presupuesto para el año 2000 se destinaba a personal el 49,8% (561.366 millones de pesetas) y a material el 50,2% (565.349)⁶⁰. Cifras que, como se recordará, son prácticamente las mismas que las fijadas oficialmente como objetivo a alcanzar a medio plazo.

A la polémica sobre la proporción real existente entre los gastos de personal y material, se suman las estadísticas de la OTAN. Así, los gastos de defensa destinados a personal de España han sido sensiblemente superiores a los del Reino Unido y Estados Unidos durante la década de los noventa y más altos que los gastos oficiales. A partir de 1996, en particular, dichos gastos han oscilado entre el 66 y el 67%, aproximadamente, si exceptuamos el año 2000, para el que están estimados en un 64,1%, muy alejados de los de países como los citados, cuyos gastos han estado situados en torno al 40% durante el mismo periodo de tiempo.

La financiación ‘creativa’ de la modernización de las Fuerzas Armadas

Como señalaba en un clarificador artículo el diario *El País* publicado en septiembre de 1998, basado en datos del propio Ministerio de Defensa, a principios de dicho año los compromisos firmes derivados de la compra de armamento ascendían a 300.146 millones de pesetas, que debían ser pagados entre los años 1998 y 2010. A esta cifra había que sumar 1.604.231 millones correspondientes a los “programas especiales” (o “programas estrella”) de las Fuerzas Armadas: el avión de combate *EF-2000*, la fragata *F-100* y el carro de combate *Leopard*. Como señalaba Miguel González, «[n]inguno de estos programas figura en el actual presupuesto [1998] ni en el próximo [1999], pues está previsto pagarlos entre el 2000 y el 2015». Estos programas son financiados por medio de una nueva fórmula: «En vez de empezar a pagar durante la fase de producción, es el Ministerio de Industria [y Energía] el que adelanta el dinero a las empresas mediante créditos reembolsables, que este año [1998] ascienden a 96.700 millones de pesetas. Cuando Defensa reciba los productos y los pague, las empresas devolverán a Industria el dinero anticipado». Como añadía el articulista: «Este procedimiento permite que los programas avancen sin que su coste figure por ahora en el presupuesto de Defensa y que tampoco generen déficit en Industria, al tratarse de créditos reembolsables». Justamente, la Oficina Presupuestaria dirigida por el profesor José Barea, cesado el 31 de julio de

⁶⁰ VADO, Santiago F. del, “En marcha la mayor reforma de las Fuerzas Armadas”, *RED*, 142 (diciembre 1999), pp. 6-11.

1998, advirtió que era necesario que estos gastos fueran tenidos en cuenta a la hora de computar el déficit público, puesto que lo que se hacía de hecho era demorar su imputación hasta el año 2000⁶¹.

Además de los compromisos adquiridos y de los programas especiales, el gasto en material incluía también otros 854.386 millones de pesetas destinados a «inversiones ineludibles para mantener la operatividad y hacer frente en lo posible al objetivo de constitución de reservas de guerra», en palabras del propio Ministerio de Defensa. La suma de los compromisos adquiridos, los programas especiales y otras inversiones es de 2.758.763 millones de pesetas, que serán pagados fundamentalmente a partir del año 2002. Pero los más de 2,7 billones de pesetas no incluían «los créditos correspondientes a inversiones en equipos, buques, aeronaves, etc. necesarios para relevar a aquellos que por su antigüedad, durante el periodo de tiempo considerado (1998-2014), se queden obsoletos, y su reemplazo esté previsto en el Objetivo de Fuerza Conjunto y en el Plan Estratégico Conjunto», según el Ministerio de Defensa. Entre estos créditos figuraban los correspondientes a la adquisición de nuevos submarinos, de helicópteros de ataque y del futuro avión de transporte *FLA*. El coste total de estos tres programas superaba los 300.000 millones de pesetas⁶².

Es decir, el coste actual de la modernización prevista de las Fuerzas Armadas podría sumar la nada despreciable cifra de más de 3 billones de pesetas. «La paradoja radica en que el presupuesto de Defensa apenas está creciendo durante estos años de bonanza económica, mientras se acumulan los compromisos que habrá que atender a medio plazo, en una situación quizá no tan boyant», agregaba Miguel González, quien concluía su artículo con unas inquietantes palabras: «El pago de la modernización se pospondrá, como una letra a cuatro años, a la espera de tiempos mejores. O peores»⁶³.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas y las relaciones cívico-militares

Durante la primera legislatura popular se publicaron varias encuestas y estudios que reflejaban cuál era el estado de las relaciones cívico-militares, en particular en lo que se refiere a la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

Así, entre octubre y diciembre de 1997, el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) realizó una encuesta entre 1.200 personas mayores de 18 años distribuidas por todo el territorio español, a excepción de Ceuta y Melilla, sobre política exterior. No obstante, se preguntó también a los encuestados sobre la profesionalización de las

⁶¹ «Defensa tiene comprometidas compras de armamento por casi dos billones de pesetas», *El País*, 3-IX-1998, p. 13.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

Fuerzas Armadas, que era respaldada por el 69% de los entrevistados. En este sentido, el dato más interesante de todos es el referido a las causas que habían motivado dicha profesionalización: para el 82,3% la causa principal del cambio de modelo de Fuerzas Armadas era el rechazo total de la juventud a realizar el SMO⁶⁴.

Tan sólo unas semanas después, concretamente entre el 7 y 12 de febrero de 1998, el gubernamental Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó un total de 2.486 entrevistas en toda España (excepto en las ciudades autónomas norteafricanas de Ceuta y Melilla) sobre la Defensa Nacional y la profesionalización del ejército, aunque en la encuesta se hicieron también preguntas sobre la llamada “conciencia nacional y de defensa”. De esta manera, ante la pregunta «¿Se siente orgulloso de ser español?», el 48% contestó que «Muy orgulloso», el 38,3% «Bastante», el 7,3% «Poco» y el 4,7% «Nada», lo que prueba que los encuestados eran muy o bastante nacionalistas. A éstos también les hicieron la siguiente pregunta: «¿La defensa de la nación afecta a todos los ciudadanos y todos debemos prepararnos para ella?», con la que el 61,8% se mostró «Más bien de acuerdo» y el 29,6% «Más bien en desacuerdo». Respecto a los sentimientos de los encuestados hacia la bandera y el himno, el 26,1% sentía una «Fuerte emoción» hacia la primera, un 37,7% «Algo de emoción», el 9,7% «Nada especial», el 22,9% «Poca emoción» y el 2,3% respondió que «Según»; los sentimientos hacia el himno eran similares: un 27,7% sentía «Fuerte emoción», un 38,3% «Algo de emoción», un 8,8% «Nada especial», un 21,3% «Poca emoción» y el 2,6% «Según». En la encuesta se observaba también cómo había ido mejorando a lo largo de los años la imagen de las Fuerzas Armadas dentro de la sociedad española. Así, respecto a la «Simpatía hacia las instituciones», el colectivo mejor valorado fue el de los empresarios (5,69 puntos sobre 10), seguidos por el ejército (5,6), la prensa (5,57), la Iglesia (5,53), los sindicatos (4,83) y los partidos políticos (3,82). La valoración de las Fuerzas Armadas, en particular, era muy buena para el 4,9% de los encuestados, buena para el 41,6%, regular para el 37,7%, mala para el 6,7% y muy mala para el 2,5%. Respecto a la «Capacitación profesional de los militares españoles», el 5,6% consideraba que estaban muy capacitados, el 41,3% que bastante capacitados, el 28% que poco capacitados, y el 3,9% que nada capacitados; sin embargo, sobresalía el porcentaje de encuestados que no sabían (20,6%) o no contestaban (0,6%). Estos datos se volvían a repetir ante otras preguntas de tipo técnico. Efectivamente, al ser cuestionados sobre el volumen de los efectivos de las Fuerzas Armadas, el 35,7% consideraba que era adecuado, el 18,8% que excesivo, y el 13,5% que insuficiente, pero nada más y nada menos que un 31,4% no sabía y un 0,5% no contestaba. Lo mismo sucedía al ser preguntados por la dotación de medios técnicos y materiales de las Fuerzas

⁶⁴ DEL CAMPO, Salustiano, *Informe INCIPE 1998. La opinión pública española y la política exterior*, Madrid, INCIPE, 1998 y “Amplio apoyo social al nuevo modelo de FAS”, *RED*, 127 (septiembre 1998), pp. 22-23.

Armadas: el 34,4% pensaba que era suficiente y el 30,3% que insuficiente, pero el porcentaje más alto era el de los que no sabían (34,6%) y no contestaban (0,6%). Por otro lado, el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas era ampliamente respaldado por los encuestados: el 74,9% prefería un modelo totalmente profesional y un 17,7% mixto. Sin embargo, ante la pregunta: «¿Sería usted soldado profesional?», el 59,9% contestaba que «Nada probable», el 26,3% que «Poco probable», el 7,9% que «Bastante probable», y el 3,1% que «Muy probable»⁶⁵. En suma, en contra de lo que algunos sostienen, los españoles no sólo tienen conciencia nacional, sino también conciencia de defensa, aunque es evidente que su cultura defensiva es insuficiente.

Precisamente, el tan debatido tema de la conciencia nacional y de defensa es el objeto del trabajo titulado *Identidad nacional y cultura de defensa*, a cargo del sociólogo Juan Diez Nicolás. En lo que se refiere a la profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas, a finales del año 1997 ocho de cada diez entrevistados estaban a favor de la sustitución del ejército mixto por otro profesional. Por su parte, en enero de 1998 los encuestados sólo veían justificado que se incrementara el presupuesto en defensa si era para profesionalizar las Fuerzas Armadas, pero no para modernizarlas⁶⁶, lo que podría explicar la “creatividad” contable que está desplegando el gobierno para ocultar los gastos relativos a la modernización “parcial” de las mismas, proceso que, al contrario que el paralelo de profesionalización, no cuenta con el respaldo de la generalidad de los ciudadanos.

El ‘Libro Blanco de la Defensa’

El ministro de Defensa, Eduardo Serra, informó sobre el contenido del *Libro Blanco de la Defensa* al Consejo de Ministros el 7 de enero de 2000, día en el que presentó también sus líneas básicas a los medios de comunicación⁶⁷. Sin embargo, su publicación se demoró hasta bien pasadas las elecciones legislativas del 12 de marzo⁶⁸.

⁶⁵ “Los españoles mantienen su apoyo a la profesionalización”, *RED*, 125-126 (julio-agosto 1998), pp. 12-14.

⁶⁶ DÍEZ NICOLÁS, Juan, *Identidad nacional y cultura de defensa*, Madrid, Síntesis, 1999 y “Las Fuerzas Armadas mejoran su imagen”, *RED*, 129 (noviembre 1998), pp. 24-27.

⁶⁷ “Consejo de Ministros. Serra pide mayor gasto militar en el Libro Blanco de la defensa”, *El País*, 8-I-2000, p. 18; “Presentado el *Libro Blanco de la Defensa*”, *RED*, 143 (enero 2000), pp. 24-27; y “España y su defensa”, *RED*, 144 (febrero 2000), pp. 84-86. Según informaba *El País*, el texto del *Libro Blanco* fue criticado por Izquierda Unida (IU) y CiU, porque había sido elaborado sin contar con el Congreso. En un editorial publicado ese mismo día, decía: «Eduardo Serra compareció también después del Consejo de Ministros para anticipar presuntamente el *Libro Blanco sobre la Defensa*, pero en su lugar soltó una interminable

El *Libro Blanco de la Defensa* consta de ocho capítulos y siete apéndices, además de una presentación del presidente del gobierno, José María Aznar, y un prólogo del ministro de Defensa⁶⁹. Como consecuencia del enfoque dado a este trabajo, nos detendremos fundamentalmente en los capítulos relativos a la profesionalización de las Fuerzas Armadas y modernización, que, paradójicamente, tienen, a nuestro juicio, un interés más que relativo. Por el contrario, nada podremos decir de la sedicente cultura o conciencia de defensa, puesto que, a pesar de que se supone que era uno de los tres pilares en los que se asentaba la política ministerial y por extensión del propio gobierno, el *Libro Blanco de la Defensa* no dedica ni un solo capítulo a dicho tema, que uno ya no sabe si sigue estando en construcción o, por el contrario, en auténtica ruina⁷⁰. Tampoco nos detendremos en el atlantismo que destila esta obra, merecedor sin duda de un análisis más profundo, en la que se afirma, por ejemplo, que entre España y los EEUU existe nada menos que una anglicista «especial relación» (!)⁷¹.

En el capítulo relativo a la profesionalización, se avanza que los efectivos máximos de las Fuerzas Armadas serán de 48.000 cuadros de mando y 110.500 de tropa y marinería profesionales⁷². En consecuencia, la tasa de encuadramiento del Ejército español será del 30,28%. Asimismo, en la obra se reconoce que «[e]l reclutamiento es el gran desafío en los próximos años»⁷³. Aunque el capítulo dedicado a la profesionalización no da mucho más de sí, en otros se deslizan comentarios que están íntimamente relacionados con la misma y en particular con los efectivos de las Fuerzas

conferencia acerca de un informe sobre tal documento en preparación. La ausencia de contenido concreto convierte por ahora este ejercicio en un *libro en blanco*» (“Visperas electorales”, *El País*, 8-I-2000, p. 10).

⁶⁸ “El Libro Blanco define los intereses nacionales de seguridad. Defensa justifica una acción militar para asegurar el suministro de petróleo”, *El País*, 29-III-2000, p. 27; “El legado de Serra”, *ibidem*; “Publicado el *Libro Blanco de la Defensa*”, *RED*, 145 (marzo 2000), p. 15.

⁶⁹ Los títulos de los capítulos son los siguientes: “El escenario estratégico”, “La respuesta de Occidente al escenario estratégica”, “La política de defensa española”, “Unas fuerzas armadas para el siglo XXI”, “Profesionalización”, “Modernización”, “Racionalización y adaptación de las estructuras de la Defensa”, y “El soporte económico de la Defensa” (*Libro Blanco de la Defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000). La premura con la que al parecer se ha concluido esta obra se puede constatar incluso en su título, pues tanto en la cubierta como en la portada es el de *Libro Blanco de la Defensa 2000*, mientras que en la ficha catalogada del Centro de Publicaciones del propio Ministerio desaparece esta última cifra.

⁷⁰ Este inexplicable olvido contrasta vivamente con la atención prestada a dicho tema por la *RED* en el dossier sobre la “Conciencia de Defensa” 144 (febrero de 2000), pp. 35-81.

⁷¹ *Ivi*, p. 74. Sobre las relaciones España-EEUU, ver también las pp. 67 y 77.

⁷² *Ivi*, p. 104. Sin embargo, la cifra de 48.000 cuadros de mando se alcanzará en el año 2014, según “Plantillas de cuadros de mando”, *RED*, 141 (noviembre 1999), pp. 10-11. Ver, asimismo, “Nuevo Objetivo de Fuerza Conjunto”, *RED*, 144 (febrero 2000), pp. 92-94.

⁷³ *Libro Blanco de la Defensa*, cit., p. 110.

Armadas profesionales. Así, en el cuarto se afirma rotundamente que «[s]u entidad estará en consonancia con el peso relativo que nuestro país *quiera* tener en el ámbito multinacional» y que «[s]u calidad [...] deberá ser equiparable a la de las fuerzas de nuestros aliados», lo que está relacionado lógicamente con la modernización de los Ejércitos⁷⁴. Es decir, el *Libro Blanco de la Defensa* parece reconocer que los efectivos de las Fuerzas Armadas serán fijados no por razones estrictamente militares, sino por criterios propios de la política exterior del gobierno y, en suma, por razones de prestigio, lo que puede ser contradictorio con la “calidad” de dichas Fuerzas. Como lo es también que se diga que la «eficacia» de las Fuerzas Armadas «se fundamentará en la calidad de sus recursos humanos y tecnológicos más que en su tamaño, pues la eficacia operativa prima sobre la entidad de la fuerza»⁷⁵. Por el contrario, en el modelo vigente de hecho se está primando justamente lo contrario: el “tamaño” de las Fuerzas Armadas frente a su “calidad”.

Precisamente, el capítulo sobre la modernización de los Ejércitos es uno de los más anodinos del *Libro Blanco*, pero, como ésta se encuentra estrechamente ligada a lo que esta obra denomina “El soporte económico de la defensa” y este capítulo sí que tiene interés, uno se ve contrapesado por el otro. Aparte de que en este capítulo octavo se eche la culpa de todo a la gestión del PSOE y se enfatizen las bondades de la política de defensa del PP, lo que prueba que el *Libro Blanco de la Defensa* responde más a criterios partidistas que de Estado, se hacen algunas declaraciones de intenciones que cuando menos habría que calificar de curiosas. Así, a partir de la constatación de que los gastos de personal en el presupuesto del año 2000 alcanzan la altísima cifra del 58,1% del total, lo que deja tan sólo el 41,9% restante a los de material, se establece como meta, una vez que se haya alcanzado la “plena” profesionalización de las Fuerzas Armadas, «la reducción progresiva del porcentaje de gastos en personal y el incremento de los fondos destinados a material», de forma que hacia el año 2010 «se pretende converger en la distribución de gastos presupuestarios con aquellas naciones de la Alianza que aspiran a la excelencia de sus Fuerzas Armadas»⁷⁶. Lo que, por una parte, se contradice con el horizonte temporal del *Libro Blanco*, que es de quince años según Eduardo Serra⁷⁷, y por otra implicaría destinar un 40% a los gastos de personal y el restante 60% a los de material; justo al revés que en la actualidad. Aparte de que no es del todo seguro que el PP esté todavía en el gobierno, esta clase de declaraciones de intenciones tienen escasa credibilidad. Tampoco la tiene la que se hace inmediatamente después, donde se prevé una «mejora progresiva del gasto», de forma que, una vez que se haya finalizado la profesionalización, «se llegue a converger en términos reales con nuestros socios de la Alianza y a

⁷⁴ Ivi, p. 87 (cursiva mía).

⁷⁵ Ivi, p. 60.

⁷⁶ Ivi, p. 171 (cursiva mía).

⁷⁷ Ivi, p. 23.

alcanzar un nivel que nos sitúe, en los parámetros más significativos [?], en la media de los países europeos de la OTAN»⁷⁸. Lo que también es contradictorio, pues el porcentaje de los gastos de defensa sobre el PNB del total OTAN (2,5% a precios constantes, según estimación hecha para 1999) no es el mismo que el de OTAN Europa (2%): el porcentaje correspondiente a España era del 1,4% en dicho año⁷⁹.

En el *Libro Blanco de la Defensa* se anuncian algunas reformas estructurales u orgánicas para los próximos (¿cuatro?, ¿diez?) años. De esta manera, el gobierno pretende adaptar uno de los ejes de la política de defensa de la transición y del primer gobierno socialista: la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1980, reformada parcialmente en 1984; revisar la organización territorial actual de las Fuerzas Armadas; revisar, también, la organización del Ministerio de Defensa; actualizar la estructura del Mando Operativo; mejorar la “concurrancia” de todos los medios de inteligencia de las Fuerzas Armadas; y revisar, una vez más, su Estructura de Fuerzas, aunque, se reconoce en negativo que, con los actuales recursos asignados a la Defensa, no se podría mantener «indefinidamente» el despliegue de una división en un solo teatro o dos brigadas en dos teatros diferentes.⁸⁰ En síntesis, un programa sumamente ambicioso, que habrá que seguir con detenimiento a lo largo de la segunda legislatura popular⁸¹.

Conclusión

La profesionalización “plena” de las Fuerzas Armadas es sin duda un proceso irreversible e histórico⁸², por lo que se podría afirmar que en 1996 se

⁷⁸ Ivi, p. 172. En una entrevista concedida a la *RED*, Serra afirmaba que «el Presupuesto de Defensa debería situarse en 1,25 billones de pesetas del 97 aproximadamente para resistir la comparación con los países europeos, para solventar las necesidades de modernización y para lograr un equilibrio entre gastos de personal y gastos de material», en “Eduardo Serra Rexach, ministro de Defensa: ‘En España se puede hablar con total transparencia de las Fuerzas Armadas’”, *RED*, 144 (febrero 2000), pp. 6-13. Dado que en 1997 el presupuesto inicial no financiero del Ministerio de Defensa fue de 869.607 millones de pesetas, lo que equivalió al 1,11 del PIB, podemos deducir que el presupuesto defendido por Serra tendría que representar en torno al 1,59% del PIB.

⁷⁹ “Gastos de defensa de los países de la OTAN 1975-1999”, *Revista de la OTAN*, 48 (Primavera/Verano 2000), Suplemento de Documentación, pp. D13-D16.

⁸⁰ Ivi, pp. 145-164. No parece realista que las Fuerzas Armadas españolas estén “desplegadas” simultáneamente en dos teatros en un futuro próximo.

⁸¹ Sobre el *Libro Blanco de la Defensa*, ver FRIEYRO DE LARA, Beatriz, “Un juicio crítico a *El Libro Blanco de la Defensa 2000*”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.), *Actas del III Simposio de Historia Actual. Logroño, 26-28 de octubre de 2000*, Logroño, Gobierno de La Rioja. Instituto de Estudios Riojanos, 2002, pp. 783-805.

⁸² El subdirector general de Reclutamiento, general de brigada José Luis ASENSIO GÓMEZ, sostenía hace unos años que la profesionalización «constituye el proceso estructural más

inició una especie de segunda transición militar, que se superpone a la “primera”, iniciada tras la muerte del general Franco en 1975. Precisamente, a finales de aquel año escribía *El País* en uno de sus editoriales:

«Hoy por hoy, la postura de los españoles hacia sus Fuerzas Armadas puede parecer contradictoria, pero es clara: quiere unas Fuerzas Armadas mejores y totalmente profesionales. Pero las quieren al mismo precio»⁸³

Es decir, la sociedad española estaba de hecho a favor de que las Fuerzas Armadas españolas se profesionalizaran, pero no de que se modernizaran, según este prestigioso diario. Dado que, aparte de lo que digan las encuestas, la sociedad civil no va a presionar en pro de la modernización de los ejércitos, puesto que, entre otras razones, ha sido mantenida al margen del debate sobre la profesionalización de las Fuerzas Armadas, como tampoco lo hará la oposición, para la que su prioridad es una distribución del gasto estatal que prime a la educación, sanidad, pensiones, etc., ni parece estar dispuesto a hacerlo el gobierno, cuya máximo objetivo es el cumplimiento del llamado Pacto de Estabilidad, lo que supone el control del déficit público por debajo del 3% del Producto Interior Bruto, y en última instancia el mantenimiento de dicho déficit en torno al 0% del PIB, parece evidente que fuera de las Fuerzas Armadas –que desde mediados de los años ochenta dejaron de ser con claridad un poder, el “poder militar”– y del Ministerio de Defensa, nadie va a impulsar en la práctica, más allá de meras declaraciones retóricas, la “plena” modernización de las Fuerzas Armadas españolas. Por consiguiente, es de prever que en el futuro próximo tengamos un ejército tan profesional como relativamente ineficiente en un país que cree mayoritariamente que está a salvo de amenazas a su seguridad

ambicioso y complejo de las Fuerzas Armadas en los dos últimos siglos»; en “La profesionalización de las Fuerzas Armadas”, *Ejército*, 691 (septiembre 1998), p. 26.

⁸³ “Profesional y moderno”, *El País*, 11-XII-1996, p. 12. A la inversa, en la comparecencia del ministro de Defensa en el Congreso de los Diputados para explicar el contenido de la nueva Directiva de Defensa Nacional, Eduardo Serra dijo que, según la encuesta del CIS citada más arriba y cuyos resultados no habían sido remitidos todavía al Congreso, el 60% de los españoles estaba dispuesto a que aumentara el presupuesto de Defensa con el objeto de que se pudiera suprimir el SMO (“El ministro de Defensa asegura que la mitad de los españoles daría la vida por la patria”, *El País*, 8-V-1997, p. 18). El ministro no aclaró en cuánto estaban dispuestos los españoles a que aumentara el presupuesto del ministerio, ni si estaban a favor de que dicho incremento supusiera una merma del gasto social. Finalmente, el ministro presentó los resultados de la encuesta en el Congreso de los Diputados el 21 de mayo (“Los españoles son muy solidarios, algo patriotas y poco militaristas, según una encuesta”, *El País*, 22-V-1997, p. 2). Es evidente que los encuestados eran también bastante contradictorios, pues, mientras que el 35,6% de los mismos opinaba que los militares no tenían medios suficientes, sólo el 13,6% entendía que el “presupuesto de defensa” fuera insuficiente. Los resultados de esta encuesta fueron ampliamente comentados en “Los españoles apoyan el ejército profesional”, *RED*, 111 (mayo 1997), pp. 6-9.

exterior⁸⁴. No obstante, en toda esta política existe una contradicción obvia: la política de seguridad exterior es cada vez más activa, pero tiene, y tendrá previsiblemente, a su servicio unas herramientas (Fuerzas Armadas) en parte inadecuadas. Además, hay que tener en cuenta que algunos riesgos a su seguridad exterior (en particular, el contencioso existente entre Marruecos y España por la soberanía de las ciudades norteafricanas españolas de Ceuta y Melilla) se podrían tornar con rapidez en amenazas.

Aunque el ministro Serra se refería siempre a la relación existente entre los efectivos de las Fuerzas Armadas y la población total⁸⁵, los efectivos militares se pueden comparar también con la población activa de un país⁸⁶. Así, los 170.000 efectivos propuestos inicialmente por el gobierno equivaldrían al 1,30% de la población activa española en 1997; los 150.000, al 1,14%; y los 140.000 defendidos por el PSOE al 1,07%. En el año citado, las fuerzas armadas belgas equivalían al 1,1% de la población activa de su país, las francesas al 2,2%, las holandesas al 1,2%, las británicas al 1,2%, las canadienses al 0,6% y las estadounidenses al 1,7% de la población activa de los Estados Unidos⁸⁷. En los tres casos citados más arriba, los efectivos de las Fuerzas Armadas españolas serían equiparables a los de otros países aliados semejantes, es decir, con Fuerzas Armadas voluntarias, y notablemente superiores a los de Canadá.

Como hemos visto, según el documento del Ministerio de Defensa de diciembre de 1996, «[l]a permanencia media deseable en activo para la tropa y marinería profesional(es) se cifra en un período de cinco a seis años»⁸⁸. En efecto, como sugiere la experiencia belga, «Contracts including reenlistment should not exceed six years. After that it becomes more and more difficult for ex-soldiers to start a civil career»⁸⁹. Sin embargo, la llamada “ley de la profesionalización” contempla una permanencia de los soldados y marineros profesionales en las Fuerzas Armadas de hasta doce años, esto es, justo el doble de tiempo que lo recomendado en el citado documento y en el caso antedicho. Adviértase que este problema no fue mencionado en el dictamen de la Comisión Mixta

⁸⁴ En la encuesta citada más arriba, el 71,1% de los entrevistados opinaba que no había ningún país que representara una amenaza militar para España, el 12,9% entendía que sí, y el 16% no sabía o no contestaba. De los que creían en la existencia de una amenaza militar, el 43,7% de los entrevistados citaba a Marruecos; el 11,9%, a los países árabes; el 11,8%, a los Estados Unidos; y el 6,4%, a Rusia (“Los españoles son muy solidarios, algo patriotas y poco militaristas”, cit.).

⁸⁵ Véase, por ejemplo, su última comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de 1-XII-1999 (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Año 1999, VI Legislatura*, 813, pp. 24.192-24.212).

⁸⁶ Ver “Documentación. Suplemento especial”, *Revista de la OTAN*, 1 (primavera 1998), p. 16.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ GARCÍA DE LA CRUZ, cit., p. 61.

⁸⁹ VAN DER MEULEN Y MANIGART, cit. p. 326.

Congreso de los Diputados-Senado ni fue debatido públicamente a lo largo de la primera legislatura popular⁹⁰.

En el caso español la transición del modelo mixto al voluntario ha durado algo más de cinco años (hasta el 31 de diciembre del año 2001), es decir, el gobierno ha optado por una transición lenta⁹¹. Por el contrario, en Bélgica y Holanda el llamado “dilema de la transición” se resolvió de una manera mucho más rápida: en el primer país citado, la transición duró un año y medio y en el segundo, poco más de tres años, aunque inicialmente se contempló un período de casi cinco años⁹². Por consiguiente, se puede colegir que la transición propuesta por el PSOE (supresión del SMO en 2000) era equiparable a la de otros países europeos e incluso algo más parsimoniosa que la de naciones como Bélgica y Holanda, sobre todo si tenemos en cuenta que no se partía de cero en el proceso de profesionalización, sino de unas Fuerzas Armadas mixtas que databan de 1991⁹³.

La forma de financiar la modernización de las Fuerzas Armadas es sencillamente escandalosa, pues, entre otras razones, un gobierno que fue elegido por los ciudadanos para que ocupara inicialmente el poder durante cuatro años (1996-2000) ha estado gobernando de hecho como si fuera el gobierno electo para los años 2001-2015. Sólo en el caso de que dicha financiación hubiera sido consensuada al menos por los grandes partidos del arco político —el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español— habría estado justificada políticamente la actuación gubernamental. Pero se ha de recordar que el gobierno Aznar quebró el consenso existente tradicionalmente en política de defensa en 1996, al acordar con una formación política menor (CiU) la profesionalización de las Fuerzas Armadas y sin contar con el PSOE. Desde entonces la política de defensa ya no es plenamente una política de Estado, aunque hay que reconocer que la “ley de la profesionalización” fue en parte fruto del consenso parlamentario.

En su ya mencionada conferencia del Club Siglo XXI, el ministro de Defensa afirmaba: «En la actualidad nadie pone en duda que la llamada

⁹⁰ Ver el apartado 3, “Rasgos básicos del nuevo modelo de tropa y marinería profesionales”, del dictamen de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sección Cortes Generales, VI Legislatura, Serie A: Actividades Parlamentarias*, 21-V-1998, 209, pp. 6-7).

⁹¹ “Aznar adelantará a 2001 la supresión de la mili, en contra del criterio de Defensa”, *El País*, 9-III-2000, p. 21. Sobre esta polémica entre Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Defensa, véase también “Serra se resiste a anunciar antes de un año la fecha de finalización de la ‘mili’”, *El País*, 1-XI-1999, p. 20.

⁹² VAN DER MEULEN y MANIGART, cit., pp. 325-326.

⁹³ Sobre la actitud de los partidos políticos ante la profesionalización de las Fuerzas Armadas durante el periodo 1996-1998, ver NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, “Para nuestra mejor defensa”, cit., pp. 14-16.

cuestión militar ha sido definitivamente resuelta»⁹⁴. Es probable que Eduardo Serra se refiriera al aspecto central del “problema militar” español, es decir, la intervención de los militares en la política y el militarismo, en general. En este sentido, el ministro Serra tiene razón. Sin embargo, creo que hay otros ámbitos de la cuestión que todavía no han sido solucionados: la inveterada hipertrofia del Ejército de Tierra respecto a la Armada y al Ejército del Aire⁹⁵, la secular militarización de la Guardia Civil, el arraigado atraso tecnológico de las Fuerzas Armadas, etc. De ahí que hablemos de una “transición militar larga”. En este sentido, parece evidente que la “plena” profesionalización de las Fuerzas Armadas no se ha correspondido al final del período transitorio con su “plena” modernización ni con un incremento significativo de la cultura –concepto que, a nuestro modo de ver, no habría que confundir con el de conciencia– defensiva de los ciudadanos españoles.

⁹⁴ “España y su defensa en el próximo siglo’. Conferencia del Ministro de Defensa, Eduardo Serra Rexach, en el Club Siglo XXI, 22-III-1999”, <http://www.mde.es>.

⁹⁵ La hipertrofia del Ejército de Tierra es sin duda heredera de su función principal durante los regímenes liberales y dictatoriales de los siglos XIX y XX: la de «ser prácticamente un ejército de ocupación nacional», en palabras textuales del propio Eduardo Serra (“La recuperación de la confianza”, *El País*, 6-I-1999, p. 9). Un año después, publicó en el mismo diario el artículo “La nueva defensa, la defensa de Europa” (6-I-2000, p. 11). Serra se despidió del cargo de ministro de Defensa después de haber protagonizado alguna que otra polémica acerca, precisamente, de las funciones a desempeñar por las Fuerzas Armadas (ver “Duras críticas a Serra por atacar al nacionalismo e invocar al Ejército como garante de la unidad”, *El País*, 11-I-2000, p. 14; “España”, *El País*, 12-I-2000, p. 10; “Almunia emplaza a Aznar a confrontar en televisión sus proyectos para España”, *El País*, 12-I-2000, p. 15; y “Serra afirma que el Ejército no intervendría para frenar una secesión”, *El País*, 13-I-2000, p. 16).