

# **¿Modernidad, flexibilidad y eficacia?**

## **La política de seguridad y defensa del gobierno de Rajoy (2011-2015)**

Prof. Dr. Carlos Navajas Zubeldia  
Universidad de La Rioja

### **Direcciones electrónicas**

<carlos.navajas@unirioja.es> y <carlos.navajas@telefonica.net>.

### **Resumen**

Esta ponencia es continuación de sendos trabajos sobre esta misma temática presentados en los últimos congresos del ERGOMAS, FES y AECPA y el I Congreso Internacional de Estudios Militares celebrados durante los años 2013 y 2014. Concretamente analizaremos los siguientes temas: el programa electoral del Partido Popular para las elecciones de 2011, el nombramiento de Morenés y de los altos cargos del Ministerio de Defensa, las líneas generales de la nueva política de seguridad y defensa, la DDN 2012, los presupuestos de Morenés y la “deuda de defensa”, las misiones internacionales, las relaciones de España con los EEUU y el resto de la OTAN y UE, las visiones de las Fuerzas Armadas, la política de material, ¿la resurrección del pretorianismo?, la opinión pública y las Fuerzas Armadas, y la ESN 2013. En la conclusión, a la fuerza provisional, haremos una valoración conjunta de todos ellos.

### **Nota biográfica**

El ponente es doctor en Historia por la Universidad de Zaragoza y especialista en Historia Contemporánea. Con posterioridad a la obtención de su doctorado, amplió estudios en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y en la London School of Economics and Political Science (LSE). Ha sido profesor asociado de Historia Contemporánea en las universidades de Huelva y La Rioja y en la actualidad es profesor contratado doctor en esta última Universidad, estando acreditado además como profesor titular (más información en <[www.unirioja.es/gihnt](http://www.unirioja.es/gihnt)>).

### **Palabras clave**

Política, seguridad, defensa, gobierno, Mariano Rajoy.

## 0. INTRODUCCIÓN

En su intervención en la Pascua Militar de 2015, el ministro de Defensa, Pedro Morenés, afirmó con la solemnidad propia del acto que las Fuerzas Armadas que España tendría durante el nuevo reinado de Felipe VI serían unas Fuerzas “modernas, flexibles y eficaces”. Justamente, en esta ponencia nos preguntaremos si al menos a la altura de mediados del año 2015 dichos Ejércitos lo son en realidad y no solo declarativamente.<sup>1</sup>

Este texto es una continuación de otros estudios en los que se ha analizado la política española de seguridad y defensa durante la crisis que se inició en 2008. Así, en este trabajo vamos a examinar específicamente la política de seguridad y defensa seguida por la nueva administración conservadora presidida por Mariano Rajoy tras las elecciones generales que tuvieron lugar en España en noviembre de 2011. No obstante, nos gustaría matizar que este estudio está enmarcado dentro de la política de seguridad y defensa desarrollada en España durante el periodo democrático y concretamente por la llevada a cabo por la anterior administración conservadora: la presidida por José María Aznar entre 1996 y 2004.

Desde una perspectiva metodológica habría que subrayar que el autor de este ensayo es especialista en Historia de Nuestro Tiempo (o del Presente, etc.) y que en consecuencia ha utilizado la metodología propia de esta especialidad historiográfica que, a su vez, está estrechamente relacionada con la de otras ciencias sociales que forman parte del campo de las Fuerzas Armadas y la Sociedad (la sociología, las ciencias políticas, etc.).

Las fuentes han sido variadas: desde la prensa hasta publicaciones periódicas oficiales, pasando por fuentes electrónicas, otras publicaciones oficiales y diversas fuentes secundarias, la mayoría de las cuales no serán citadas en las notas a pie de página por razones de espacio. Además, frente al resto de especialidades historiográficas, la Historia de Nuestro Tiempo, en especial cuando abarca los años vividos por el propio historiador, es una ciencia de la observación, de forma que la observación participante ha sido otro método utilizado para esta investigación.

El trabajo consta de catorce apartados, incluida esta introducción: “La seguridad y la defensa de todos”. El programa electoral del Partido Popular para las elecciones de 2011”; “El nombramiento de Morenés y de los altos cargos del Ministerio de Defensa”; “Las líneas generales de la nueva política de seguridad y defensa”; “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”. La Directiva de Defensa Nacional 2012”; “Los presupuestos de Morenés y la deuda de defensa”; “Las misiones internacionales”; “Las relaciones de España con los Estados Unidos y el resto de la OTAN y UE”; “Visiones de las Fuerzas Armadas”; “La política de material”; “¿La resurrección del pretorianismo?”; “La opinión pública y las Fuerzas Armadas”; “¿‘Un proyecto compartido’? La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”; y conclusión. Por el contrario, no se aborda la política de personal una vez más por razones de espacio.

Finalmente, me gustaría destacar que la fecha de cierre de este texto es el 30 de abril de 2015.

---

<sup>1</sup> “Discurso del ministro de Defensa, Pedro Morenés, en la Pascua Militar”, 6/1/2015, <[www.defensa.gob.es](http://www.defensa.gob.es)>.

## 1. “LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE TODOS”. EL PROGRAMA ELECTORAL DEL PARTIDO POPULAR PARA LAS ELECCIONES DE 2011

El breve programa electoral del Partido Popular (PP) en materia de seguridad y defensa, pues no llegaba a las dos páginas y media, consta de tres apartados: diagnóstico, objetivos y medidas.<sup>2</sup>

El primero de ellos es también muy corto, pues sólo comprende tres párrafos. En él se enumeran algunas de las amenazas a la seguridad de los españoles (el “terrorismo” sin adjetivar, el crimen organizado, la piratería, los ataques informáticos, la “proliferación” —¿de qué?—, el desabastecimiento energético, los Estados fallidos) y se hacían algunas críticas meramente enunciativas a la política de seguridad y defensa anterior, tanto desde una perspectiva general (“Hemos carecido de una política estable en materia de seguridad y defensa, y ha faltado coherencia en la doctrina de seguridad”) como particular (“Hoy hay más militares españoles desplegados en el exterior que nunca en nuestra historia democrática. Pero sus necesidades y las de sus familias no han sido convenientemente abordadas”). Además, se abogaba por “[r]econocer la verdadera naturaleza de las misiones que realizan nuestros militares”, en alusión al supuesto carácter bélico de la misión española en Afganistán, auténtico caballo de batalla de la oposición conservadora durante el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).

Respecto a los objetivos se afirmaba resueltamente que la nueva administración realizaría una política de Estado en el ámbito de la seguridad y defensa que no estaría sujeta a los “cambios políticos” y que estaría basada en un “amplio” consenso, lo que no era previsible que ocurriera si nos atenemos a la política seguida en este campo por el anterior gobierno conservador: el de José María Aznar (1996-2004). Asimismo, se redefiniría la “estrategia de defensa” (sic), aunque al menos en este apartado no se especificaba si el programa electoral se refería a la Estrategia Española de Seguridad o no, aprobada a finales del septenio Zapatero y, desde otro ángulo, se fortalecería la “cultura de defensa” en la sociedad española, auténtica piedra angular de la política de seguridad y defensa de Aznar, aunque su origen se remonta en realidad a la última legislatura del presidente del gobierno Felipe González (1993-1996). Igualmente, el Partido Popular se comprometía de una forma un tanto redundante a que los “miembros de las Fuerzas Armadas que participan en las misiones en el exterior, además del reconocimiento y el debido prestigio por los servicios que prestan a la nación [¿es que hasta entonces no habían tenido reconocimiento ni gozado de prestigio?], dispondrán de medios técnicos adecuados para desarrollar su labor y garantizar su seguridad [aquí cabría formular una pregunta similar a la anterior: ¿es que los militares españoles destinados en misiones internacionales no disponían de esa clase de medios?]. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales de la defensa, el todavía partido en la oposición se comprometía una vez más de una forma un tanto vana a estar a la “altura de nuestros compromisos en las organizaciones internacionales”. Por este significativo orden: la Alianza Atlántica, la Unión Europea (dentro de la que se impulsaría la Política Común de Seguridad y Defensa, al igual que la Agencia Europea de Defensa, en colaboración con la OTAN) y la ONU.

---

<sup>2</sup> Partido Popular, *Lo que España necesita* (s. l., [2011]), 210-212.

Finalmente, las medidas eran siete en total, entre las que sobresalen cuatro de ellas. Así, se actualizaría la “revisión estratégica de la defensa” (sic), que presumiblemente se refería a la que se aprobó en 2003 y que más que una “revisión” se trataba de una auténtica visión. Se abriría a la colaboración público-privada la gestión de proyectos y el “sostenimiento” de las capacidades de defensa (aquí se volvía a insistir en que se participaría “activamente” en la Agencia Europea de Defensa). Igualmente, el Partido Popular se comprometía a revisar la Ley de la Carrera Militar con el “fin de preservar la seguridad jurídica, la profesionalidad, la adecuada formación y el futuro de nuestras Fuerzas Armadas”, se decía en un tono alarmista. Por lo que se refiere a la OTAN, un futuro gobierno del PP tendría un papel activo en la misma y en relación a la Unión Europea se reiteraba el compromiso a impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, cumpliendo con los acuerdos del Tratado de Lisboa.

En suma, el brevísimo programa de seguridad y defensa del PP resumaba, como es lógico, electoralismo y curiosamente era más europeísta que textos posteriores del ya gobierno de Rajoy.

## 2. EL NOMBRAMIENTO DE MORENÉS Y DE LOS ALTOS CARGOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Tras las elecciones de 20 de noviembre de 2011, que dieron la victoria por mayoría absoluta al PP, el nuevo presidente del gobierno, Mariano Rajoy, nombró como ministro de Defensa al que, entre otros cargos, había sido secretario de Estado de este departamento durante la primera legislatura de Aznar (1996-2000): Pedro Morenés. Este es un hecho significativo, pues tan sólo el 25% de los ministros de Defensa habidos en España entre 1977 y 2011 habían sido expertos en asuntos de seguridad y defensa antes de su nombramiento para este cargo, lo que no implica necesariamente que su gestión posterior fuera ni mejor ni peor –un caso paradigmático es el de Narcís Serra, ministro de Defensa entre 1982 y 1991–. En el momento de su nombramiento, Morenés dirigía la filial española de la empresa europea de misiles MBDA y Segur Ibérica, una compañía que velaba por la seguridad de los atuneros españoles que faenaban en el Índico, entre otros cargos en empresas del sector. Además, durante el año previo a las elecciones de noviembre de 2011 fue el interlocutor informal del PP con el Ministerio de Defensa. Para el Centro de Estudios para la Paz J. M. Delàs, Morenés era un representante “destacado” del complejo militar-industrial español. Tal vez por ello, el nuevo ministro llegó a calificar a la industria de defensa española de “verdadero tesoro estratégico” en una de sus comparecencias ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.<sup>3</sup>

Al poco tiempo de ser nombrado ministro de Defensa, Morenés cesó al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), el general del Aire José Julio Rodríguez, y designó en su lugar al almirante Fernando García Sánchez.

Por lo que se refiere a la cúpula civil, Morenés nombró como su *número dos* a otro destacado representante del complejo militar-industrial español, Pedro Argüelles, presiden-

---

<sup>3</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2012, Núm. 148. Defensa*, 1-24. Las loas del nuevo ministro a la industria de defensa son reiteradas en esta comparecencia.

te de Boeing España hasta el momento de su nombramiento y jefe de gabinete del ministro de Defensa Eduardo Serra entre 1996 y 2000.

El relevo del resto de la llamada cúpula militar tuvo que esperar hasta julio de 2012, pues con ello Morenés quería que se visualizara, por un lado, el carácter político del JEMAD frente a la naturaleza técnica de los jefes de los tres Ejércitos y, por otro, la continuidad de la política de seguridad y defensa más allá del cambio en la jefatura del gobierno. En este mes, el ministro de Defensa nombró a Jaime Domínguez Buj, jefe del Ejército de Tierra; a Francisco Javier García-Arnaiz, jefe del Ejército del Aire; y a Jaime Muñoz-Delgado, jefe de la Armada. Los tres eran generales de prestigio en el seno de las Fuerzas Armadas. El objetivo de los nuevos jefes de los tres Ejércitos sería el de cambiar el entonces vigente modelo de Fuerzas Armadas por otro más pequeño, flexible y operativo.

### 3. LAS LÍNEAS GENERALES DE LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En enero de 2012, el nuevo ministro de Defensa compareció ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento.

El “punto de partida” y “eje fundamental” de su gestión sería su convencimiento de que la política de seguridad y defensa era una política de Estado, aseveración que, desde nuestro punto de vista, contrastaba con su carácter zigzagueante durante el gobierno de Aznar, pues unas veces fue consensuada y otras no.

El segundo eje estaba relacionado con los efectos de la crisis en las Fuerzas Armadas. Así, para luchar contra la crisis desde su esfera de actuación, el Ministerio aplicaría tres criterios de actuación: “austeridad para reducir los gastos, eficiencia para optimizar los recursos sin pérdida de la eficacia, y previsibilidad y adaptabilidad de la política de defensa para generar confianza”.

Respecto al papel de la política de seguridad y defensa a la hora de “situar a España y los españoles en el lugar que les corresponde en el mundo” (como si España no estuviera situada ya en el lugar que le correspondía a nivel global),<sup>4</sup> los criterios serían los de “unidad con la acción del Gobierno”, “enfoque integral de la política de defensa” y “coordinación de la misma con otros ámbitos de la acción del Gobierno”, tercer criterio que era prácticamente idéntico al primero. Además, Morenés subrayó la “disponibilidad también para satisfacer los compromisos de operaciones y de participación en organizaciones multinacionales y foros donde se requiera la presencia de las Fuerzas Armadas y cumplimiento de nuestras obligaciones derivadas de nuestros acuerdos internacionales”. Pero, significativamente, todos estos criterios estaban ligados a la mejora de la imagen de España, verdadero objetivo de esta línea general de la política de seguridad y defensa. En sus palabras, “estos criterios son imprescindibles para potenciar la imagen de España como actor internacional de relevancia y socio fiable, y obtener además los fundamentales réditos que de esa imagen se derivarán para todos los ámbitos de la sociedad”. De todas formas, Morenés hizo gala de

---

<sup>4</sup> A lo largo de su intervención, Morenés repitió varias veces esta misma idea, henchida de adanismo, llegando a formularla en una de sus variantes como “la aspiración de que España tenga un lugar en el mundo”. Por lo visto, antes de 2011 no lo tenía.

un realismo que estuvo ausente en el gobierno de Aznar, sobre todo el de su segunda legislatura, cuando desde el Ministerio de Defensa y el de Asuntos Exteriores se llegó a afirmar que España era una “potencia global” o incluso una gran potencia. A la inversa, para Morenés España era tan sólo una “potencia media”, lo que, llevado por su nacionalismo españolista, propio del conservadurismo de este país, no le impedía afirmar que España era una “gran nación”, concepto del agrado de Rajoy y, andando el tiempo, del nuevo monarca: Felipe VI.

Morenés informó también a los diputados de la Comisión de Defensa de que había encargado al JEMAD que iniciara un estudio sobre las necesidades de las Fuerzas Armadas hacia el año 2025. Dicho documento se titularía *Visión de las Fuerzas Armadas 2025*, pero fue declarado clasificado, por lo que no se hizo público por el Ministerio de Defensa. Sin embargo, ello no evitó que se filtraran partes de su contenido, como veremos más adelante.

Otra de las líneas generales de la política de seguridad y defensa de Morenés sería la del reforzamiento de la “conciencia” de la defensa nacional, auténtico *leitmotiv* de la política de este departamento desarrollada durante el gobierno de Aznar, como ya hemos apuntado. Pero, como se sinceraba el nuevo ministro, “ahora el mensaje que procede dar a la sociedad es la capacidad de adaptación de la defensa y de las Fuerzas Armadas a la prioridad de gestionar recursos escasos”, es decir, que el reforzamiento de la “conciencia” (o “cultura”) de la defensa nacional tenía que ver en realidad con la potenciación de la imagen de las Fuerzas Armadas en el seno de la sociedad civil. Una suerte de militarismo blando, a nuestro modo de ver.

Por lo que se refiere a las “misiones internacionales”, Morenés afirmó que se evaluaría el despliegue de las Fuerzas Armadas fuera del territorio nacional –algo que, en el supuesto de que se haya realizado, no se ha hecho público—. En este sentido, destacó en especial el plan de transición en Afganistán y la revisión estratégica de la misión de la ONU en Líbano, lo cual era un indicio de por dónde iba a empezar dicha evaluación.

Morenés también se refirió a la política de personal y en particular a la aplicación de la Ley de la Carrera Militar; al perfeccionamiento del nuevo sistema de enseñanza militar; a los procesos de selección y formación para el ingreso en las Fuerzas Armadas; al refuerzo de la protección social y del apoyo al entorno familiar; y a la aplicación de la Ley de Tropa y Marinería y de la Ley de Derechos y Deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

El ministro anunció también la revisión del despliegue geográfico de las unidades de las Fuerzas Armadas y de los organismos de la administración militar y la nueva planificación del gasto a largo plazo con el objetivo de mejorar la situación financiera del Ministerio de Defensa. Respecto a los “programas especiales” de armamento, Morenés dijo que ya se estaban abordando iniciativas que fueran coherentes con los compromisos adquiridos por España con sus socios y aliados y “se adecuen a la nueva realidad económica que vivimos”.<sup>5</sup>

En julio del mismo año, Morenés volvió a comparecer ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de su política de seguridad y defensa, en concreto de la nueva Directiva de Defensa Nacional (DDN) del gobierno de Rajoy, que analizaremos en el siguiente apartado de este escrito. Significativa-

---

<sup>5</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2012, Núm. 28. Defensa*, 1-29.

mente, Morenés dijo de la todavía DDN vigente (la 1/2008) que había demostrado ser un documento “útil”, “apropiado para un contexto en el que se primaban los factores multinacionales y los avances en la cooperación internacional”. En su intervención, Morenés también actualizó y concretó las líneas que había expuesto en el mismo foro en enero de 2012 e informó de las primeras medidas adoptadas por el Ministerio. Asimismo, anunció la revisión “atenta y detallada” de la Estrategia Española de Seguridad, a pesar de que se trataba de un documento que sólo tenía un año de vida y que se había publicado al tercero del inicio de la Gran Recesión en España. Como consecuencia de la “profunda” crisis económica de nuestro país, una de las prioridades de la nueva política de seguridad y defensa sería “la obtención de las máximas eficiencias y utilidades” y, aunque no lo expresara con este término, la renacionalización de la política de seguridad y defensa. Como dijo textualmente el ministro, las dos “directrices básicas” de su gestión serían las de “garantizar en todo momento la defensa propia en tiempos de crisis y asegurar la mayor eficiencia posible en el uso de unos recursos ciertamente escasos y en una situación económica de España especialmente complicada”. En esta línea, las misiones internacionales serían revisadas exhaustivamente a partir de la constatación, expuesta de una forma un tanto tortuosa, de que “la situación económica de España y especialmente del Ministerio de Defensa –y no solo del Ministerio de Defensa– aconsejan la racionalización al máximo del esfuerzo exterior que hace España –fundamental para la credibilidad de España– y la reducción al máximo de todos los compromisos de la defensa, lo que incluye también nuestras misiones en el exterior”. Revisión que, insistimos, no se ha hecho pública.<sup>6</sup>

#### **4. “POR UNA DEFENSA NECESARIA, POR UNA DEFENSA RESPONSABLE”. LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 2012**

En julio de 2012, el gobierno aprobó la primera DDN del mandato de Rajoy, que se titulaba significativamente “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”; frase con la que, por un lado, se trataba de legitimar la política de seguridad y defensa en tiempos de crisis sistémica y, por otro, de justificar los recortes en este departamento.<sup>7</sup> El documento está articulado en cinco apartados, incluidos una introducción y una disposición final: “Evolución del panorama estratégico y su repercusión para España”, “Objetivos de la política de defensa” y “Directrices a seguir en la presente legislatura”.

Como era previsible, la verdadera protagonista de la DDN es la Gran Recesión que se había iniciado en España en 2008. Así, de la crisis económica se sostiene que es una “amenaza a la seguridad” –al igual que en otros textos precedentes los conceptos de amenaza y riesgo se utilizan con cierta ligereza– y que “obliga a tomar determinaciones, y proceder con toda cautela en el mantenimiento de las capacidades que se precisan para la defensa”. Por otro lado, en la introducción de la Directiva se subraya también la necesidad de llevar a cabo una “profunda reflexión” sobre los riesgos y amenazas que España afrontará en lo que queda de la “primera mitad del siglo XXI”, es decir, hasta el 2050. Sin embargo,

---

<sup>6</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2012, Núm. 148. Defensa*, 1-24.

<sup>7</sup> Presidencia del Gobierno, *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable* (Madrid, julio de 2012).

esta afirmación se contradice con el alcance mucho más limitado de la ya citada *Visión de las Fuerzas Armadas 2025* que, como se deduce de su título, sólo abarcaba hasta el punto final de los primeros veinticinco años de esta centuria. Además, de dicha reflexión se aseguraba que sólo tendría éxito si se desarrollaba a través de una “amplia participación”, lo que una vez más no se compadece con el carácter interno de la *Visión* ni con la realidad de estos últimos años en los que dicha “participación” ha sido inexistente.

Al igual que sucedía en la Estrategia Española de Seguridad, a la que ya hemos hecho referencia, en la DDN 2012 todo son amenazas, riesgos e incluso “retos”. Significativamente, en este documento se considera que la Alianza Atlántica “permanece como el vínculo de seguridad y defensa colectiva más apropiado para España”. Como también es notorio que se diga de los Estados Unidos que éstos “mantienen su liderazgo en la lucha contra los riesgos y amenazas globales, y particularmente contra aquellos que surgen de organizaciones no estatales” y que “[n]o ha[n] renunciado tampoco al proyecto de continua expansión del ideal democrático”, lo que no deja de ser algo irónico después del fiasco de la invasión de Irak. No obstante, en la DDN se veía con indisimulada preocupación la reorientación de la estrategia de los Estados Unidos hacia la “cuenca del Indo-Pacífico”. Es decir, por lo que se refiere a las relaciones de España con la OTAN y los Estados Unidos, se produce una vuelta al atlantismo y americanismo de los años de Aznar, aunque de una forma mucho menos radical, producto tal vez de la cura de realismo que supone la crisis económica, entre otros factores. En consecuencia, la Unión Europea sólo ocupa un discreto tercer lugar en las preferencias de la nueva/vieja estrategia española. Una UE que desde la perspectiva del gobierno de Rajoy “debe potenciar sus capacidades y agilizar sus procesos de toma de decisiones”, lo que desde nuestro punto de vista es altamente improbable. Preocupantemente, la DDN afirma con resolución que “no es una opción” que los países de la UE que son a la vez miembros de la OTAN limiten “su ambición en el terreno de la seguridad a su territorio estricto”. Finalmente, en la “Evolución del panorama estratégico y su repercusión para España” se habla también del Mediterráneo, Oriente Medio y el Sahel, Iberoamérica, el Golfo de Guinea (por dos veces), el África Subsahariana, la costa oriental del continente africano e Iberoamérica.

En los “Objetivos de la política de defensa” se ponía el acento de forma repetida en las “amenazas no compartidas” y en los “riesgos propios” (una forma sutil de referirse en particular a la defensa de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, situadas en la costa norte de Marruecos y reivindicadas recurrentemente por este país). Al hilo de lo que apuntábamos más arriba en relación con el papel de los ciudadanos en la política de seguridad y defensa, en este apartado se volvía a insistir en ello: “es importante, por fin, que los ciudadanos tengan cumplida información de la situación de la defensa y asuman una exigencia crítica que obligue a sus representantes políticos”. Sin embargo, desde nuestra perspectiva ello es claramente utópico por dos razones: en primer lugar, porque la política de seguridad y defensa es oscurantista en algunas de sus facetas, en concreto el gasto en defensa, desde los inicios de la transición a la democracia y, en segundo, porque, como se deduce de las encuestas, los ciudadanos no ejercen como tales en los asuntos defensivos, sobre todo desde la suspensión del SMO en 2001. Asimismo, se anunciaba el “paso” de la Estrategia de Seguridad Nacional (en realidad su nombre oficial es el de Estrategia Española de Seguridad) a una nueva fase que superara su carácter meramente documental y que contemplara su “sostenimiento práctico”. En síntesis, desde la perspectiva gubernamental, la

seguridad nacional se caracterizaba en el momento de realización de la DDN por las siguientes características fundamentales: el “incremento de la inestabilidad en nuestro entorno cercano”, la “búsqueda de un vínculo transatlántico más sólido” y el “impacto negativo de la crisis económica en nuestras propias capacidades defensivas y *la disminución del paraguas colectivo*”. En consecuencia, los objetivos o las líneas generales de la política de seguridad y defensa de España durante la legislatura de Rajoy serían cinco, de los que sobresalen: el primero, asegurar una España “fuerte”, “principalmente en nuestra zona de interés directo”, que acabamos de ver más arriba; el tercero, “[m]antener un nivel de disuasión creíble y suficiente con objeto de evitar que los escenarios de riesgo en nuestro entorno geográfico se materialicen en amenazas”; el cuarto, “[l]levar a cabo la necesaria *transformación* de las Fuerzas Armadas para hacer frente a los crecientes retos estratégicos de España, *en un momento de limitada disposición de recursos*”; y el quinto, en el que se volvía a apelar retóricamente a que “todos los españoles” debían asumir la defensa de España como “asunto de indudable trascendencia” y a la “participación ciudadana”. Para ello, se incrementaría la “comunicación estratégica de la defensa” que, a su vez, tendría como objetivo el fomento de una “conciencia de defensa” en España y, “en más profundidad”, una “cultura de la defensa”.<sup>8</sup>

Ya para terminar este análisis de la DDN 2012, nos vamos a referir a las “Directrices a seguir en la presente legislatura”. Así, frente a lo que se afirmaba en el párrafo anterior, ahora se sostenía que se revisaría la Estrategia Española de Seguridad (esta vez, bien citada) y que, añadiendo más papel al papel, se llevaría a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa. Por lo que se refiere a las capacidades de las Fuerzas Armadas españolas, nos parece altamente significativo que las mismas estarían orientadas a “Ejercer la disuasión”, “Defender el territorio nacional”, “Vigilar los espacios marítimo y aéreo” y, sólo en cuarto lugar, “Proyectar [la] capacidad militar para defender nuestros intereses nacionales”, lo que es fiel reflejo de la renacionalización de la política de seguridad y defensa acometida por Rajoy como consecuencia de la crisis económica y de la ideología e intereses de la nueva administración. Igualmente, se anunciaba la redacción de otro documento: la Estrategia de Ciberseguridad Nacional y se impulsaría la coordinación de los servicios de inteligencia del Estado, otra salmodia de la política de seguridad y defensa española. Respecto a la Unión Europea y la Alianza Atlántica, se aseveraba que España “impulsará como finalidad superior acciones para que el paraguas defensivo de [la] UE y OTAN acojan [sic] *todas* nuestras necesidades de seguridad”, que era una indisimulada referencia a los casos, ya citados, de las ciudades norteafricanas de Ceuta y Melilla. Por último, se anunciaba una reestructuración de las Fuerzas Armadas como consecuencia de las “limitaciones que impone el actual contexto económico”, auténtico tema central de la DDN 2012; aunque, tampoco queda muy clara cuál es la diferencia entre la “transformación” y la reestructuración de los Ejércitos.<sup>9</sup>

La Directiva fue criticada por el principal partido de la oposición y también por algunos medios de comunicación. Así, el portavoz del PSOE en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, Diego López Garrido, la calificó de “[d]ecepccionante y preocupante. Manifiestamente insuficiente e incompleta. Aislacionista y euroescéptica.

---

<sup>8</sup> Las cursivas son mías.

<sup>9</sup> La cursiva es mía. La DDN es el punto de partida de la posterior reforma de la organización básica de las Fuerzas Armadas (“Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas”, *BOE*, nº 252, 17/10/2014, 84.086-84.100).

Retrógrada y obsoleta”. Además, criticó que no se explicara cómo se iban a financiar las Fuerzas Armadas, que no se mencionara al parlamento, que no aparecieran las misiones en el exterior y que no se aludiera al componente naval de escudo antimisiles de la OTAN. No obstante, López Garrido le remitió una carta al ministro de Defensa en la que le reiteraba su oferta de consenso sobre una serie de puntos de la política departamental. Por su parte, el diario *El País* hacía lo propio en un editorial titulado “Repliegue defensivo” y que se subtitulaba “La nueva Directiva de Defensa Nacional rezuma desinterés por Europa y el multilateralismo”. Asimismo, dicho medio de comunicación criticaba que no se explicara el modelo de Fuerzas Armadas que debería hacer frente a los “riesgos propios” o las “amenazas no compartidas”. A lo que añadía a título informativo: “Recientemente se ha confirmado que el Ejército mantiene inmovilizados el 50% de sus vehículos de combate y que se ha *prestado* a Australia uno de los barcos más modernos de nuestra Armada. Al tiempo se sabe de un proyecto para prescindir de 20.000 personas entre militares y empleados civiles de la Defensa, en los próximos 13 años”. En el editorial también se censuraba que no se mencionara la participación de España en el escudo antimisiles, aparte de las críticas implícitas en el título y subtítulo antedichos, es decir, la “tendencia a aislarse en materia de defensa”, el euroescepticismo y la desconfianza, tan *aznarista*, por el multilateralismo.

## 5. LOS PRESUPUESTOS DE MORENÉS Y LA DEUDA DE DEFENSA

Los tres presupuestos de Defensa aprobados durante el mandato de Carme Chacón como ministra de Defensa (2008-2011) se vieron afectados severamente por la crisis económica de España. Ello dio lugar a que en 2011 los gastos de personal estuvieran a la altura de los correspondientes a la primera mitad de los noventa y ligeramente por debajo de los existentes en su segunda mitad, siendo en todo caso los más altos desde que finalizó formalmente el proceso de transición de unas Fuerzas Armadas conscriptas a otras voluntarias (2001). También durante los años del mandato de Chacón se produjo el agravamiento de la *burbuja defensiva*, similar, salvando las distancias, a otras burbujas que explotaron durante aquellos años: desde la del “ladrillo”, hasta la financiera, pasando por la *reputacional*. Así, en los próximos ejercicios España tendría que pagar previsiblemente entre 32.000 y 37.000 millones de euros, cifrados en números redondos, de su “arsenal barroco” (utilizando la expresión de Mary Kaldor) adquirido desde 1996.

Durante el mandato de Rajoy han continuado formalmente los recortes en el Ministerio de Defensa. Así, en su primer presupuesto, el de 2012, la reducción fue de 8,8% adicional, de forma que entre 2008 y 2012 la variación fue de un -23,3%, con arreglo a las cifras oficiales, que, se ha de precisar, sólo se refieren al presupuesto *inicial* del Ministerio de Defensa, pero no al presupuesto *final* ni al gasto militar *real* o *total*. Así, el 73,4% del presupuesto del departamento se destinaba a gastos de personal frente a un 10,4% dedicado a inversiones reales. El número máximo de soldados y marineros profesionales se fijó en 81.000 frente a los 86.000 de 2010 y 83.000 de 2011, siendo igual al de 2009. Por lo que se refiere a los “programas especiales” de armamento (*Eurofighter*, A400M, *Tigre*, etc.), el nuevo gobierno afirmaba que tenía asumidos compromisos de pago por valor de unos 27.000

millones de euros (frente a los 32.000-37.000 millones reconocidos por el anterior ejecutivo), de los que 2.370 millones deberían abonarse en 2012.<sup>10</sup>

Sin embargo, en septiembre de 2012 el presupuesto del Ministerio de Defensa experimentó un súbito incremento del 28,21%, tras la aprobación por el Consejo de Ministros de un crédito extraordinario de 1.782 millones de euros para pagar las deudas pendientes de los programas “especiales” de armamento. Como se señalaba en el diario *El País*, si se hubiera incluido esta partida en el presupuesto de 2012, el del Ministerio de Defensa habría ascendido a la cifra de 8.098 millones, lo que habría supuesto un aumento del 16,88% respecto a 2011, en vez del descenso inicial del 8,8%. Es más, con arreglo a la liquidación del gasto del Ministerio de Defensa de 2012 realizada por la Intervención General de la Administración del Estado, este departamento gastó un 43,53% más de lo presupuestado en este último ejercicio, lo que suponía que el presupuesto final fue realmente de algo más de 9.000 millones de euros. Y, todavía peor, según la European Defence Agency (EDA) el gasto total de defensa de España en 2012 ascendió a la cifra de 10.828 millones de euros (10.059 en 2011), esto es, un 71,4% más que el presupuesto inicial del departamento, de forma que, en valores absolutos, el gasto total en defensa de nuestro país fue el quinto más alto de los veintiséis miembros de la EDA, sólo superado por los de Reino Unido, Francia –potencias nucleares, no se olvide–, Alemania e Italia.<sup>11</sup>

Para 2013, la reducción del presupuesto inicial del Ministerio de Defensa fue de otro 6% adicional, calculado sobre el presupuesto también inicial de 2012, no sobre ampliado en el mes de septiembre que acabamos de mencionar ni sobre el presupuesto final o gasto total. Así, los gastos de personal subían hasta representar el 75,9% de todo el presupuesto frente a un 8,1% destinado a inversiones reales y el máximo de soldados y marineros profesionales se fijaba en 80.000, 1.000 menos que en 2012, y a pesar de que a 31 de diciembre de este último año el número real de soldados y marineros era tan sólo de 79.006.<sup>12</sup>

Pero, una vez más, el presupuesto inicial de 2013 se vio incrementado en cerca del 15% en julio de dicho año, gracias a un crédito extraordinario de 877,3 millones de euros que, con arreglo al preámbulo del Real Decreto-ley 10/2013, “cubre las necesidades de financiación de los programas [especiales] en 2013 y los importes que las empresas han acordado con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo devolver al Tesoro Público por la financiación anticipada del programa”. Asimismo, convendría subrayar que, conforme al articulado de la disposición, este crédito extraordinario se financiaría con Deuda Pública.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2012, Núm. 82. Defensa*, 1-40.

<sup>11</sup> “Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas”, *Boletín Oficial del Estado* (nº 217, 8/9/2012), 63.236-63.237; “Dispendio militar: presupuestos vs gastos reales”, *La Marea*, 24/6/2014, <lamarea.com>; y GUZELITÉ, Silvija, *National Defence Data 2012 of the EDA participating Member States*, Brussels, European Defence Agency, February 2014, 2.

<sup>12</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2012, Núm. 178. Defensa*, 1-43.

<sup>13</sup> “Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para aten-

Oficialmente, el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa para 2014 fue un 3,2% inferior al de 2013. Según la *Revista Española de Defensa*, “[s]e trata del sexto ejercicio consecutivo en el que decrecen las asignaciones de Defensa”. En consecuencia, los gastos de personal ascendían al 77% del total. Por su parte, los gastos corrientes en bienes y servicios, “de gran importancia para la actividad diaria de las Fuerzas Armadas”, descendían un 7,8%. Asimismo, es de destacar que el presupuesto inicial del departamento establecía el número máximo de soldados y marineros profesionales en 79.000 efectivos, 1.000 menos que en 2013. Para los PEA se volvía a presupuestar una cantidad ridícula (6,84 millones), por lo que era de prever que, al igual que ocurrió en 2012 y 2013, a lo largo del verano de 2014 se volviera a aprobar otro crédito extraordinario para pagar las obligaciones correspondientes a los programas ya entregados (previsiblemente de 915 millones de euros). En efecto, en plena “agostidad” de 2014 se concedió un crédito extraordinario de 883,6 millones de euros, algo inferior a la previsión inicial. Al igual que en otras ocasiones, en este presupuesto no se incluía el gasto de los organismos autónomos ni el de la participación de las FAS en misiones internacionales “al ser un gasto difícil de prever”, aseguraba sin ruborizarse la *Revista Española de Defensa*.<sup>14</sup>

Naturalmente, la visión que tienen los pacifistas de este presupuesto es notablemente distinta a la de Defensa. Así, el Centro Delàs preveía un “gasto militar final” de 16.527 millones de euros en 2014 (el 1,58% del PIB) frente a un presupuesto inicial de tan sólo 5.746 millones (0,55% del PIB),<sup>15</sup> diferencia de en torno a un 1% del PIB que también estaba presente en los análisis pacifistas de los años ochenta y noventa.

El presupuesto inicial de Defensa para 2015 es ligeramente superior al del ejercicio anterior (un 0,4%, de 5.739 millones de euros a 5.764 millones). Además, se ha frenado el ajuste de soldados y marineros profesionales, pues en 2015 su número máximo será el mismo que en 2014, esto es, 79.000. En este sentido, ha de hacerse notar que desde 2010, cuando estaban previstos 86.000 soldados y marineros, estos efectivos han caído en 7.000 unidades. También es significativo el incremento de la llamada “investigación” militar en el presupuesto de 2015 (un 43%), en especial si lo comparamos con el de, esta vez sí, la investigación civil, cuyo crecimiento va a ser de un pobre 1,3%. Lapidariamente, lo que para la *Revista Española de Defensa* era un “esperanzador cambio de tendencia”, para el Centre Delàs se traducía en “Inercia, despilfarro y engaño”.<sup>16</sup>

Como ya hemos indicado y es de sobra conocido, una cosa es el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa y de cualquier otro órgano similar y otra el final, real o total. De esta manera, Bernardo Navazo López sostenía en 2013 lo siguiente: “entre el 45% y el 50%

der obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal”, *Boletín Oficial del Estado* (nº 179, 27/7/2013), 55.040-55.044.

<sup>14</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2013, Núm. 427. Defensa*, 1-43 y “Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”, *BOE*, nº 187, 2/8/2014, 62.205-62.211.

<sup>15</sup> Pere Ortega, John Doe y Xavier Bohigas, *La cara oculta del gasto militar. El presupuesto militar de 2014* (Informe núm. 19, Barcelona, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, noviembre 2013).

<sup>16</sup> EDITORIAL, “Un presupuesto esperanzador”, *Revista Española de Defensa*, nº 310, octubre 2014, 5; “Cambio de tendencia en el presupuesto de 2015”, *ibídem*, 20-23; y Pere Ortega y Jordi Calvo Rufanges, *Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2015* (Informe núm. 25, Barcelona, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, diciembre 2014).

se dedica a gasto de personal, estándar comúnmente aceptado por los analistas; la reducción del Ministerio de Defensa es del 12% en el mismo periodo [desde 2008 hasta 2012]; el gasto en Defensa, calculado según criterios OTAN, oscila entre el 1,3% y el 1,5% del PIB”, lo que le llevaba a subrayar que “[e]stas cifras desacreditan el discurso imperante sobre la infraprovisión de recursos del Ministerio de Defensa como causa de su parálisis económico-financiera”, siendo, por el contrario, la causa principal del “colapso” financiero de este departamento el “advenimiento” en el ejercicio de 2012 de los pagos correspondientes a los Programas Especiales de Armamento (PEA).<sup>17</sup>

No obstante, las cifras de Navazo también son debatibles. Así, con arreglo a la OTAN los gastos en personal en 2011 se estimaban en un 64,8% del total, que distan obviamente del 45-50% y en 2012, que son los últimos publicados, del 57,2%. Además, se estima que un Ejército plenamente moderno es el que dedica a esta clase de gastos el 40% del total o incluso menos (casos de los Estados Unidos y del Reino Unido). La OTAN calculaba igualmente que los gastos en Defensa de España fueron del 1,2% del PIB en 2008 y 2009, del 1,1% en 2010, del 1% en 2011, del 1,1% en 2012 y estimaba una reducción hasta el 0,9% para 2013. En consecuencia, la caída entre 2008 y 2013 habría sido de 0,3 puntos porcentuales, esto es, de una cuarta parte del gasto militar, aunque, según el Centre Delàs entre los dos años citados el gasto militar “total” y “final” habría bajado tan sólo 25 centésimas y estimaba una caída de 31 centésimas entre 2008 y 2014.

Para terminar este apartado hemos de referirnos a la “reconducción” o “reprogramación” de los PEA anunciada en mayo de 2013 y que supondría una nueva cuantía fijada provisionalmente en 29.494 millones de euros, esto es, 2.798 millones de euros más que los acordados por la anterior administración de Rodríguez Zapatero en 2009 (26.695 millones de euros), aunque en aquel caso el horizonte de gasto era tan sólo hasta el año 2025, frente al 2030 actual. Sin embargo, el nuevo coste supondría un recorte de entre 2.100 millones de euros (-6,74%) y 7.375 millones (-20%) respecto a la horquilla prevista por el gobierno de Rodríguez Zapatero al final de su mandato (31.631-36.875 millones de euros). Mas, si tenemos en cuenta la situación existente en diciembre de 2012 con arreglo al propio Ministerio de Defensa (33.345 millones de euros), el recorte sería de 3.850 millones de euros (-11,55%). Una auténtica ceremonia de la confusión. En agosto de 2013, finalmente, el Consejo de Ministros autorizó la reprogramación de los ahora rebautizados eufemísticamente “Programas Especiales de Modernización” (a partir de ahora habrá que llamarlos PEM) que quedaron fijados en una cuantía muy similar a la publicada en el mes de mayo (29.479 millones de euros o como diría la diputada de UPyD, Irene Lozano, “una Bankia y media”), pero para el periodo “2002-2030” (el acuerdo de 2009 era para los años “2014 a 2025”); una vez más no se explicaba el porqué de este cambio. El propio secretario de Estado de Defensa ennegreció aún más la oscuridad al declarar ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, y sin que nadie le replicara, lo siguiente: “los diecinueve programas a lo largo de su vida van a costar al erario público 29.500 millones de euros. De ellos [...] una parte sustancial –más de 6.000– ya se han pagado. Hay otra parte que está *prefinanciada* por el Ministerio de Industria, aproximadamente 15.000 millones de euros. Por

---

<sup>17</sup> Bernardo Navazo López, *El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada* [Opex (Observatorio de Política Exterior Española), Documento de Trabajo nº 72/2013, (Madrid), Fundación Alternativas, (2013)], s. p.

tanto, quedan por financiar –quizá podría usted decir en este caso, que quedan por pagar, pero es más correcto decir que quedan por financiar– con cargo a deuda en la situación actual 8.000 millones. Luego no hablemos de que quedan por financiar obligaciones de 29.500; para ser más correctos quedarían por financiar 8.000 millones a lo largo de los próximos años”.<sup>18</sup> Sin embargo, si tan sólo quedan por *pagar* 8.000 millones de euros de aquí al año 2030, uno se podría plantear la siguiente pregunta: ¿para qué necesita el Ministerio un presupuesto extraordinario anual de entre 800 y 1.000 millones? Con dichas cantidades, el pago de aquella cantidad se podría realizar en tan sólo 8 ó 10 años, en vez de los 17 que restan entre 2013 y 2030. Por otra parte, si ya se han “pagado” 6.000 millones de euros, ¿ello quiere decir que los 15.000 millones citados *no* se van a *pagar* por mucho que hayan estado *prefinanciados*? En 2013 Argüelles volvió a reiterar sus argumentos de un año antes: “lo que falta por financiar en los programas especiales de armamento, que no son más que unos 8.000 millones de euros, se repartirá a razón de unos 800 millones al año hasta que eso [sic] termine”. Una vez más nadie le llevó la contraria.<sup>19</sup> En verdad este galimatías no es nuevo: ha acompañado a los PEA desde que se iniciaron en la primera legislatura de Aznar, lo que, por cierto, no habrá hecho mucho por mejorar la cultura de Defensa de los ciudadanos españoles, más allá de lo que ésta signifique de verdad.

## 6. LAS MISIONES INTERNACIONALES

En enero de 2012, Morenés anunció que el gobierno revisaría todas las misiones internacionales en las que participaban las Fuerzas Armadas españolas y acudiría posteriormente al parlamento para informarle de las conclusiones –hasta la fecha dichas conclusiones permanecen todavía inéditas, al menos en lo que deberían tener de reflexión general sobre esta clase de misiones—. Como subrayaba el diario *El País*, “[e]l Gobierno se enfrenta al dilema de conciliar sus compromisos internacionales con la necesidad de recortar el coste de estas misiones, que en 2011 se elevó a 861 millones” de euros; en 2012, agregamos nosotros, a 767 millones (de los que casi 443 correspondieron a la misión en Afganistán); y en 2013, a 791 millones. Es decir, entre 2011 y 2013 se produjo un pequeño recorte de 70 millones de euros, a todas luces insuficiente si tenemos en cuenta la situación de la economía española. Sin embargo, en 2014 el gasto fue de 616,8 millones de euros, es decir, un 22% menos que lo gastado un año antes y del 28% en comparación con el récord alcanzado en 2011 (861,3 millones). Una reducción tan espectacular se explica por la disminución de efectivos experimentada por las dos principales misiones exteriores de las Fuerzas Armadas españolas: Afganistán y Líbano.

En 2012 se produjo una reducción del 10% del contingente español en Afganistán, aunque el equivalente presupuestario fue menos de un 2%, y para el año 2013 estaba prevista una reducción adicional de hasta el 70%. En efecto, en septiembre de 2013, las Fuerzas Armadas españolas transfirieron la base que tenían en Qala-i-Naw al Ejército Nacional

<sup>18</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2013, Núm. 325. Defensa*, 21-42 y Ministerio de Presidencia. Secretaría de Estado de Comunicación, *Consejo de Ministros. Referencia. 2 de agosto de 2013*, <www.lamoncloa.gob.es>, 44.

<sup>19</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2013, Núm. 427. Defensa*, 1-43 y Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2014, Núm. 707. Defensa*, 23.

Afgano. No obstante, en 2014 no se retiró el contingente restante (20%), sino que se transfirió a la misión posterior a dicho ejercicio, de forma que no se produjo una retirada total de las Fuerzas Armadas españolas de Afganistán, algo que sin duda debería haber sido polémico tanto a nivel político como social, pues en ningún momento se ha explicado el porqué de esta prolongación de la presencia de España en Afganistán. El 12 de diciembre de 2014, el gobierno aprobó formalmente la participación de España en *Resolute Support*, la misión que sustituía a la ISAF a partir del 31 de diciembre de dicho año, que consistirá en un máximo de 485 efectivos durante un año prorrogable. No obstante, está previsto que la mayoría de ellos abandone Afganistán en el otoño de 2015, momento en el cual España desalojará la base de Herat, bajo mando italiano durante la nueva misión, y dejará tan sólo un contingente simbólico en Kabul. Parafraseando el título de un artículo de Jesús Núñez Villaverde publicado justamente con la finalización simbólica de los combates en Afganistán, lo que se cernía sobre los afganos y sus aliados era un “abismo” y no la paz. Como balance provisional, entre 2002 y 2012, ambos años incluidos, la intervención en Afganistán le había costado a España 100 muertos y 3.500 millones de euros, incluido el gasto en cooperación. “¿Ha valido la pena tan alto coste?”, se preguntaba Miguel González, de *El País*. Una pregunta que llevaba implícita su propia respuesta.

En el Líbano, España redujo su contingente en casi un 40% en 2012; aunque, la reducción presupuestaria fue de tan sólo de un 11% en números redondos, en lo que era la segunda misión más cara de España tras la de Afganistán. Para 2013 estaba previsto “continuar con la reducción de efectivos”, en palabras de Morenés, y su retirada total para 2014 o, en el peor de los casos, 2015. Sin embargo, como la retirada total podía afectar a los intereses diplomáticos de España, ello provocó la oposición del ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo. Además, durante 2013, la misión en el Líbano se vio afectada “parcialmente” –en palabras de Morenés– por la crisis siria, lo que, entre otras cosas, afectó a las previsiones sobre la fecha de retirada de las tropas españolas que de momento continúan en dicho país. Hasta la fecha el saldo en vidas humanas ha sido de 13 militares muertos desde 2007.

El conflicto de Mali pilló con el pie cambiado al gobierno de España, inmerso en los recortes de tropas de Afganistán y Líbano. Por ello, no es de extrañar que la aportación inicial de España fuera de un avión de transporte y de 50 militares (entre instructores y fuerza de protección), lo que provocó el malestar del gobierno francés y a pesar de que, como escribía Francisco G. Basterra, “[e]s nuestra guerra mucho más que la de Afganistán”. Sin embargo, ello fue corregido parcialmente en junio de 2013, mes en el que tanto el gobierno como la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados aprobaron un incremento del número de efectivos de hasta un máximo de 110 militares.

En diciembre de 2013 se aprobó el envío de un avión de transporte *C-130 Hércules* a la República Centroafricana. Aunque en un principio el Ministerio de Defensa se mostró remiso a destinar más militares a dicho país, alegando sus compromisos en Mali o Somalia, finalmente accedió a un primer envío de cerca de 60 militares (y 25 guardias civiles) sobre el terreno que se integraron en la misión de la UE en la República Centroafricana. Ésta finalizó en marzo de 2015, aunque fue sustituida por una nueva operación de asesoramiento militar de la propia Unión Europea.

Con el comienzo del año 2015, se agregaron tres nuevas misiones a las ya desempeñadas por las Fuerzas Armadas a nivel internacional con más de 560 efectivos en total: la de

policía aérea del Báltico en Estonia, el despliegue de una batería *Patriot* en Turquía –algo que, según Morenés, se basaba en que daba visibilidad (sic) al país o, utilizando otra vieja argumentación del ministro, contradictoria por cierto con sus intenciones iniciales en el Líbano, porque “España es un país serio que quiere tener un papel en el mundo”– y la nueva misión en Irak, consistente en el adiestramiento de parte de su Ejército. En consecuencia, a principios de año la previsión era que las Fuerzas Armadas estuvieran presentes a lo largo de 2015 en al menos 14 misiones de forma simultánea, en las que participarían más de 2.100 militares y guardias civiles destinados en tres continentes. Las más numerosas seguirían siendo las de Líbano (580 cascos azules) y Afganistán (435 militares). Significativamente, en África se desarrollarán siete misiones, lo que es un indicio más de la *africanización* relativa de éstas llevada a cabo por el gobierno de Rajoy. No obstante, en marzo finalizó la misión española en Bosnia, que ha tenido una duración de 23 años.

## 7. LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y EL RESTO DE LA OTAN Y UE

Durante estos años, las relaciones de España con los Estados Unidos, y por extensión con el resto de miembros de la OTAN, han estado dominadas fundamentalmente por la contribución española al despliegue del componente naval del escudo antimisiles, que fue aprobada por el gobierno de Rodríguez Zapatero con el acuerdo del entonces principal partido de la oposición. Como escribió Miguel Ángel Aguilar, esta iniciativa se llevó a cabo “sin debate ni explicación suficiente a la ciudadanía”. Dicha contribución consistirá únicamente en la cesión de la base aeronaval de Rota (“¿Por qué Rota, si en las 90 páginas de la ‘Estrategia Española de Seguridad’ del pasado abril [sic] no figura el escudo antimisiles?”, se pregunta Aguilar), en la que a partir de 2014 tendrán su base cuatro destructores antimisiles estadounidenses de la clase *Arleigh Burke*. Para ello, en julio de 2012 los gobiernos de España y de los Estados Unidos acordaron prorrogar durante ocho años más la presencia militar estadounidense en las bases de Rota y Morón. En octubre del mismo año ambos gobiernos firmaron el segundo protocolo de enmienda al convenio militar entre los dos países que data de 1988. Y en junio de 2013 entró en vigor la reforma del convenio bilateral de defensa entre España y Estados Unidos, lo que permitiría el despliegue de los destructores antedichos y de hasta 1.400 militares y civiles. De momento, la contribución de nuestro país supondrá en principio un buen negocio para España –soberanía nacional y cláusulas del referéndum de 1986 aparte–, puesto que está previsto que la empresa pública *Navantia*, reciba cerca de 230 millones de euros por mantener el componente naval del escudo antimisiles durante un periodo inicial de unos cuatro años. Como dijo con impropia sinceridad el nuevo embajador de Estados Unidos en España, James Costos, en septiembre de 2013, “[m]i principal foco de atención en estos momentos es el terreno militar, por supuesto, la defensa y la seguridad. Y esto es algo que el presidente quiso que dejara muy claro a los españoles: que sepan lo mucho que les agradecemos su situación estratégica [como si ésta se pudiera elegir!] y el hecho de que nos acojan aquí”. Ello confirma que, en palabras de Miguel González, “desde Washington siempre se ha mirado a España, sobre todo, como un socio estratégico en materia de seguridad”, aunque ese “siempre” date en realidad de 1953 y no de los orígenes de los tiempos. Tan es así que Obama y Rajoy llegaron a afirmar en enero de 2014 que la cooperación entre EE UU y España en materia de seguridad y

defensa “nunca ha sido tan fuerte”, tal vez con la excepción del Pacto de 1953, habría que volver a puntualizar. Finalmente, como muestra de dicha fortaleza en febrero de 2014 arribó a Rota el primero de los destructores, el *USS Donald Cook*. Curiosamente, esta noticia fue cubierta por algunos medios de comunicación en tonos economicistas y sin hacer hincapié en otro tipo de consideraciones más generales.

En abril de 2013 se desplegó en Morón la *Fuerza de Respuesta para Crisis en África* de los EE UU, que estaba integrada por 500 marines. Y poco más de un año después, concretamente en marzo, el gobierno prorrogó un año más la presencia de dicha Fuerza, además de autorizar el incremento de la misma hasta los 850 marines y 17 aviones. Como afirmaba erróneamente esta vez el embajador Costos en el órgano oficial del Ministerio de Defensa, glosando dicha prórroga y el citado incremento, “[d]urante más de 60 años, nuestra asociación de defensa ha resistido intacta al servicio de los intereses de España y Estados Unidos”, salvo por el pequeño detalle de que en 1953 los “intereses de España” no eran tales, sino los de la dictadura de Franco. En diciembre de 2014 el secretario de Defensa de los Estados Unidos, Chuck Hagel, remitió una carta a las autoridades españolas en la que les pedía que el permiso temporal para el estacionamiento en la base de Morón de una fuerza de elite del cuerpo de Marines se convirtiera en permanente e igualmente se ampliara sustancialmente el máximo entonces vigente (de 850 a unos 3.000). Sin embargo, en este caso la conversión de dicho despliegue en definitivo obligaría a reformar el convenio bilateral de Defensa existente entre España y Estados Unidos que, recuérdese, data de 1988, pues en el caso español tiene el rango de tratado internacional, lo que exigiría a su vez su aprobación por parte del parlamento. A juicio de Miguel Ángel Aguilar, carecía “de sentido que España [...] confunda ahora la cualidad de aliado fiable en la NATO y se pliegue en Rota y en Morón a la penosa condición de satélite de Washington prestando sin más su geografía”, argumentos que reiteró posteriormente con las siguientes palabras: “estaríamos deshaciendo el camino recorrido hasta 1988 cuando abandonamos la condición de estado satélite de los americanos para convertirnos en país aliado. Todo sucede como si nos propusiéramos regresar a la penosa casilla de salida que ocupábamos cuando el franquismo”.

Durante el año 2014, las relaciones con el resto de miembros de la OTAN giraron esencialmente en torno a la cumbre de Cardiff del mes de septiembre, en la que el gobierno de Rajoy trató infructuosamente de reorientar la Alianza frente a los “serios riesgos” (recuérdese una vez más la diferencia cualitativa existente entre riesgo y amenaza y, desde otro punto de vista, la distancia existente entre la retórica gubernamental y los hechos) que proceden de su flanco sur (entendido éste en sentido notablemente amplio, pues comprende el Sahel, Libia, Siria, Irak y por extensión el Oriente Medio). Aunque, paradójicamente, decidió situarse al menos en sus inicios en la “retaguardia” de la coalición *ad hoc* organizada por varias naciones contra el Estado Islámico.

Por lo que se refiere a las relaciones de España con el resto de miembros de la UE, éstas estuvieron marcadas por el intento fallido de establecer una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa en la cumbre de diciembre de 2013. Los mandatarios europeos exhibieron una “ralísima cosecha”, en palabras de Vidal-Folch, o la cumbre “arrojó unos resultados más bien magros. O al menos, justitos” en asuntos de “enorme interés”, entre los que se encontraban la seguridad y defensa europeas, en apreciación de los editorialistas de *El País*. Como sintetizaba unos meses después Núñez Villaverde, “la UE [...] sigue en el limbo”.

## 8. VISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Como se recordará, a principios de su mandato Morenés encargó al nuevo JEMAD que elaborara un estudio titulado *Visión de las Fuerzas Armadas 2025*, que, a diferencia de lo ocurrido en otros países occidentales, fue declarado clasificado, lo que, si se me permite una vez más la ironía, contribuyó también a incrementar la cultura de Defensa de la sociedad española. Sin embargo, en julio de 2012 se filtró su contenido a *El País*, por lo que se pueden conocer las líneas generales de dicha *visión*.

En esencia, ésta consistía en la reducción de las Fuerzas Armadas y del personal civil en 20.000 efectivos. De ellos, 10.000 corresponderían al Ejército de Tierra, 5.000 al Ejército del Aire y la Armada en su conjunto y otros 5.000 al personal civil del Ministerio de Defensa. De los 15.000 efectivos a reducir de las Fuerzas Armadas, unos 10.000 corresponderían a tropa y marineros profesionales y los 5.000 restantes a cuadros de mando (oficiales y suboficiales). Dado que las Fuerzas Armadas contaban en 2012 con alrededor de 130.000 militares (47.000 oficiales y suboficiales y 83.000 soldados y marineros profesionales) y 25.000 civiles (6.000 funcionarios y 19.000 contratados laborales), el recorte equivaldría aproximadamente al 13% del total de efectivos. No obstante y dado que en 2012 el Ministerio de Defensa ya había recortado *oficialmente* el número de soldados y marineros profesionales en 2.000 efectivos (de 83.000 a 81.000) y había reducido en 600 el número de empleados civiles, era probable que la cifra terminara siendo menor a 20.000 en los próximos años.

Dicha reducción se realizaría a lo largo de 13 años (tal vez por eso el documento haga referencia al año 2025, pues se desconoce si incluye un análisis prospectivo de los trece años comprendidos entre su filtración y su horizonte final) por medio de la amortización de las plazas que quedaran vacantes y la reducción de los ingresos. Como se subrayaba en *El País*, esta fórmula era la menos traumática, pero también es cierto que presentaba algunos problemas: el primero, era que, mientras que el ahorro producido por el recorte de soldados y marineros profesionales es inmediato, el de militares de carrera se difiere en el tiempo y, el segundo, era el progresivo aumento de la edad de los propios militares de carrera. Justamente para evitar el problema de la macrocefalia y del envejecimiento de los cuadros de mando, Defensa debería estimular la salida anticipada de los mandos militares sin posibilidades de ascenso.

Desde otra perspectiva, el recorte de efectivos debería traducirse en la reorganización de las Fuerzas Armadas y en la reducción de su estructura, tanto en los cuarteles generales como en las unidades de combate y apoyo. De esta forma, el documento recomendaba reducir el número de brigadas del Ejército de Tierra de ocho a seis (sic), cerrar arsenales e instalaciones de la Armada y hacer lo mismo con un buen número de bases aéreas.

Finalmente, la *Visión de las Fuerzas Armadas 2025* proponía un nuevo rearme en campos como el mando y control, la vigilancia y el reconocimiento, la inteligencia, el transporte y la ciberdefensa. Para ello, se contemplaba que, tras un periodo de fuertes ajustes que se prolongaría hasta el año 2015, se produciría una recuperación del presupuesto de Defensa durante los años 2015-2025, de forma que hacia el año 2025 el gasto en defensa (¿cuál de ellos?) fuera del 2% del PIB. A nuestro modo de ver, ello exigiría de un pacto de Estado, pues el mandato del Partido Popular finaliza precisamente en 2015. Además, un nuevo rearme no parece realista, cuando todavía no se ha pagado el material que se compró

a partir de 1996, como hemos visto más arriba, y los precedentes históricos contrastan vivamente con el optimismo voluntarista del JEMAD.

España no era ni mucho menos el único país europeo que se veía obligado a reducir el número de efectivos de sus Ejércitos como consecuencia de la Gran Depresión. Así, el Reino Unido eliminará 20.000 efectivos hasta el año 2020; Mario Monti redujo las Fuerzas Armadas italianas en un 10% para ahorrar 26.000 millones de euros hasta el año 2014; y en 2011 Alemania anunció un plan para reducir en un 20% los efectivos de tropa que pasaría de 220.000 a 180.000, coincidiendo con el fin del Servicio Militar Obligatorio. Como afirmaba *El País* en un editorial en el que se comentaba la *visión* del Ministerio de Defensa y los recortes de las Fuerzas Armadas de la UE, “son los europeos, al menos los que quieren avanzar por esta senda —como España y otros países propusieron el año pasado—, los que han de conseguir una mayor integración militar para sacar provecho de una economía de escala que, con una miope visión de la OTAN, los indispensables británicos se resisten a impulsar”.

Tras la filtración del documento y la calificación hecha por Morenés de que era tan sólo una opinión, la *Visión* se quedó momentáneamente ciega, pues, durante un año y medio, no se volvió a saber nada más de él ni del nuevo informe que lo sustituiría.

En consecuencia, para encontrar una cierta *visión* de los Ejércitos hubo que acudir a otras fuentes durante dicho interregno: así, los editorialistas de *El País* opinaban que el Ejército de Tierra está sobredimensionado en perjuicio de la Armada, por lo que se sobreentiende que esto habría que corregirlo en el futuro previsible. Por su parte, Núñez Villaverde apostaba por la “multilateralidad” (y la bilateralidad), la “especialización” y la “priorización”, lo que debería tener su “reflejo directo” en el gasto en defensa, “trastocando inercias muy consolidadas”, como, por ejemplo, que el presupuesto del Ejército de Tierra sea superior a los de la Armada y Ejército del Aire juntos. Asimismo, abogaba por disponer de una “reserva realmente movilizable (eterna asignatura pendiente de todos los planes de defensa)”, entre otras medidas concretas; por cierto, tal y como está muy presente en el modelo *Army 2020* británico que busca, por primera vez, integrar completamente los militares en activo y los reservistas en una única estructura de fuerza.<sup>20</sup> Arteaga, por último, proponía en su obra *La Defensa que viene* un “retraimiento selectivo” sobre el doble eje Sahel-Mediterráneo y Golfo de Guinea-Cuerno de África; un cambio de la “actuación multilateral a la actuación en red” a través de estructuras “más abiertas y flexibles” (entre los hipotéticos integrantes de la red figurarían Argelia, Mauritania, Marruecos, Níger, Nigeria, Malí, Francia, Italia, Portugal, Turquía, Israel, EE UU y Reino Unido); el cambio del “carácter” y de la “estructura” de la Fuerza que estaría integrada por dos núcleos: uno de reacción rápida y otro de “mayor entidad”, lo que conllevaría la habilitación de mecanismos de reserva, “una capacidad de la que carece ahora”, y el “desprenderse de capacidades heredadas”; la “sostenibilidad” presupuestaria; una política industrial “estratégica” por me-

---

<sup>20</sup> Ver *Transforming the British Army. July 2012*. En marzo de 2015, la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados aprobó crear una subcomisión para el estudio del modelo de la reserva militar voluntaria (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2014, Núm. 774. Defensa*, 2-5).

dio de la reestructuración de la industria de defensa y la “elaboración de un plan de adquisiciones a largo plazo”; y, para terminar, el “impulso de la cultura estratégica”.<sup>21</sup>

La *Visión de las Fuerzas Armadas 2025* fuit sustituida implícitamente por otro documento, el titulado *El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas*, que fue presentado por el JEMAD a finales de enero de 2014. En esencia, el “proceso de transformación”, que debería haber estado finalizado antes del comienzo del verano de 2014, consiste en la división de las Fuerzas Armadas en dos grandes bloques: el denominado “Fuerza” o “Fuerza Conjunta”, que estaría integrado por 67.000 militares, y el llamado “Apoyo a la Fuerza y Cuarteles Generales”, compuesto por 53.000 militares, más los 20.000 civiles que trabajan para el Ministerio de Defensa. Desde mi punto de vista, el peligro de esta “transformación” es que se terminen estableciendo unas Fuerzas Armadas duales, formadas por un núcleo realmente operativo (la “Fuerza”) y otro relativamente inoperante e incluso superfluo (el “Apoyo a la Fuerza”). En este sentido, es altamente significativo que en su artículo “Un futuro sostenible para las Fuerzas Armadas”, el JEMAD no dijera prácticamente nada del segundo de ellos. Por consecuencia, tampoco es de extrañar que los hipotéticos nuevos recortes de plantilla se ceban en el futuro próximo en los 53.000 militares integrados en el “Apoyo a la Fuerza”, situándose así el suelo del total de Fuerzas Armadas en 110.000 militares, lo que implicaría una reducción de efectivos del segundo núcleo de 10.000 militares. Por ello, no es de extrañar que en febrero de 2014 varias asociaciones profesionales de militares exigieran una explicación al Ministerio sobre la transformación de las FAS, que, en su opinión, puede dar lugar a una “gran conflictividad en materia de personal”. Por último, habría que destacar el oscurantismo con el que de momento se está llevando a cabo la mentada “transformación”, heredero sin duda de lo que pasó con la *Visión*, como lo prueba el hecho de que el ministro de Defensa no haya querido comparecer en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para explicarla. Indudablemente, ello pone de manifiesto una vez más la zigzagueante partidización de la política de Defensa frente a su carácter supuestamente estatal y la selectiva naturaleza de la cultura de Defensa.<sup>22</sup>

## 9. LA POLÍTICA DE MATERIAL

La política de austeridad del gobierno de Rajoy en general y del Ministerio de Defensa en particular ha afectado al material de los tres Ejércitos. Así, en el año 2012 el de Tierra se vio obligado a *hibernar* más de 50 *Leopard 2A4* que España compró de segunda mano a Alemania en los inicios del proceso de rearme posterior a 1996. Además, tuvo que paralizar el 30% de la flota de vehículos acorazados, mecanizados, artillería de campaña, antiaérea e ingenieros. Para más inri, las grandes maniobras se eliminaron o redujeron y los ejercicios con simuladores sustituyeron a los reales. Asimismo, el gasto en combustible se recortó en un 44% en todos los Ejércitos. Como consecuencia de ello, la Armada redujo de 49 a 40 días de mar por buque y el Ejército del Aire tenía previsto hacer en 2012 unas 67.000 horas

---

<sup>21</sup> Félix Arteaga, *La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa de España* (Madrid, Real Instituto Elcano, 2013).

<sup>22</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2014, Núm. 518. Defensa*, 1-29.

de vuelo frente a las 82.000 previstas inicialmente. Finalmente, los polvorines pasarían de 17 a 9.

La Armada llegó a estudiar en un principio la paralización (“actividad restringida”) del único portaaviones de su flota, el *Príncipe de Asturias*, y dos de las seis fragatas de la clase *Santa María* (F-80) con el objeto de ahorrar en gastos de mantenimiento. Sin embargo, los expertos consideraban que dicha paralización era el paso previo a su baja definitiva. Respecto al futuro del *Príncipe de Asturias*, la decisión se tomaría al “máximo nivel político”, según se reconocía desde la propia Armada, tanto por su carácter simbólico, como por el hecho, ya mencionado, de que se trataba del único portaaviones (no portaaviones) de España. En realidad, el *Príncipe de Asturias*, que había entrado en servicio en 1988 y cuyo ciclo de vida debería haber finalizado hacia 2018, se encontraba prácticamente obsoleto, pues en 2003 no se acometieron las previstas obras de modernización y remozamiento correspondientes a la mitad de su ciclo vital por su elevado coste (alrededor de 400 millones de euros). Es más, el portaaviones tenía una actividad limitada tan sólo a las cercanías de su base de Rota y no participaba en grandes maniobras multinacionales. Finalmente, la Armada decidió desguazar el *Príncipe de Asturias*, que, en febrero de 2013, fue despedido hacia su última singladura por el propio príncipe.

En su toma de posesión, el nuevo Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra (JEME), general Jaime Domínguez Buj, dijo que “el Ejército de Tierra ya ha aplicado, en estos últimos años, un duro proceso de optimización y eficiencia [...] por ello no será fácil optimizar todavía más, y cualquier nuevo sacrificio que se nos demande muy probablemente implicará la pérdida de capacidades”. El nuevo JEME recordó que el Ejército había suprimido 44 unidades y reducido 22.000 puestos en los seis años previos y, además, había adoptado “duras medidas de ahorro, como la inmovilización del 50% de los vehículos de combate”.

Para terminar de empeorar este panorama, en mayo de 2013 se supo que el submarino S-80, que forma parte de los PEA, aunque de momento no estaba previsto un recorte de su coste, tenía “sobrepeso”, por lo que habría que *adelgazarlo*, lo que, entre otras cosas, significará un encarecimiento de su presupuesto que podría ser incluso de unos 800 millones de euros. Este sobrecoste será *prefinanciado* por el Ministerio de Industria, tal y como se ha hecho con el conjunto de los PEA y a pesar de que el “sobrepeso” no tiene mucho que ver con el desarrollo tecnológico, sino más bien con lo contrario. Como suele ser habitual, nadie asumió ninguna clase de responsabilidad por este error de diseño.

Por su parte, la Armada dio de baja a la cuarta parte de sus *Harrier* y el Ejército del Aire a la mitad de sus *B-707* de reabastecimiento en vuelo. Sin embargo, en junio de 2014, la Armada encargó la construcción de otros dos Buques de Acción Marítima, (BAM), que serán financiados una vez más con el “rocamboloso” (Pere Ortega *dixit*) sistema de los créditos reembolsables... que luego no lo son (¿o sí?).

A pesar de que la factura de los proyectos de los años de Aznar se terminará de pagar en 2030 –si bien es probable que los 14.500 millones de euros adelantados por Industria se condonen, lo que quiere decir que Defensa no los recibirá y las empresas no tendrán que devolverlos–, en octubre de 2014 se publicó que el ministerio de Defensa preparaba un nuevo rearme por importe esta vez de 10.000 millones de euros que se prolongaría cuando menos durante una década. Entre los nuevos programas de armamento, que de momento no se sabe si serán también *especiales* o no, figuraban las nuevas fragatas *F-110*, los blindados

8x8, nuevos aviones cisterna, los *drones* y un programa ya viejo, el malhadado submarino S-80, cuya primera unidad debería haber sido entregada en 2012 y lo será en 2018 y cuyo coste agotará el presupuesto total del programa que preveía la construcción de un total de cuatro submarinos.

## 10. ¿LA RESURRECCIÓN DEL PRETORIANISMO?

El 31 de agosto de 2012, un coronel del Ejército, Francisco Alamán, hizo unas polémicas declaraciones al diario *Alerta Digital*. Brevemente, este oficial se mostraba partidario de la intervención unilateral del Ejército en el supuesto de que se proclamara la independencia de Cataluña o de que se produjera un estallido social como consecuencia de la crisis; hacía una interpretación *sui géneris* de la Constitución Española (CE); mencionaba significativamente a José Antonio (Primo de Rivera) y Franco; y, entre otras salidas de tono, comparaba la situación actual con la del año 1936.

Como es lógico, las declaraciones del pretoriano coronel alimentaron dialécticamente a los partidos independentistas catalanes ERC y Solidaritat per la Independència que pidieron respectivamente la comparecencia del ministro de Defensa, Pedro Morenés, en el Congreso de los Diputados, y el arresto y cese fulminante de Alamán. Además, encontraron un amplio eco en los medios de comunicación catalanes (*El Periódico*, *La Vanguardia*) y en otros progresistas (*Público*, *El Plural.com*), e incluso llegaron a incendiar las redes sociales.

Ciertamente, este pronunciamiento puso de manifiesto por enésima vez que el nacionalismo catalán se retroalimenta del español y viceversa, configurando un círculo vicioso que no conduce más que a la *distopía* patrioter de unos y otros. Por lo que se refiere a la reacción del Ministerio de Defensa, destacó su desconcertante mutismo frente a estas declaraciones, que contrastaba vivamente con la actitud del entonces ministro de Defensa, el socialista José Bono, ante unas muy parecidas del general José Mena en enero de 2006. Tal vez ello fuera eco de la tibieza de la que hizo gala el Partido Popular, entonces en la oposición, ante la cadetada de Mena.

En ambos casos, los argumentos de Mena y Alamán eran una actualización de los utilizados por los generales “azules” (posfranquistas) durante la transición democrática. No obstante, mientras que Mena se refirió explícitamente al famoso y desfasado (lo enfatizamos) artículo 8 de la CE, Alamán lo hizo de forma implícita. En sus palabras, “Los militares hicimos un juramento sagrado: cumplir el ordenamiento constitucional que consagra la unidad de España como principio irrenunciable. También juramos defender su integridad territorial hasta con nuestras propias vidas”. Sin embargo, lo que se le olvidó decir al coronel Alamán es que los militares no son un poder que pueda interpretar autónomamente la CE y en consecuencia actuar por su cuenta para supuestamente cumplirla, pero, de hecho, acabar con ella. Los militares no son un órgano deliberante, sino que, por el contrario, son una profesión (no una institución) que como tal lo único que tiene que hacer es obedecer al gobierno legal del Estado. Y nada más. Naturalmente el coronel Alamán no lo veía así, pues para él “las fuerzas armadas no está[n] al servicio de los políticos, sino de la patria, que no es otra cosa que la suma de todos los españoles en un propósito histórico común”, concluía en un lenguaje claramente *neofalangista*. Argucia dialéctica, por cierto, que fue utilizada hasta la extenuación por los militares golpistas del 36 para juzgar por el delito de “rebelión militar” a los militares leales a la II República. Los primeros estaban al servicio de la Patria,

el dios laico de la mayoría de los militares; los segundos, eran la encarnación de la anti-España.

Por su parte, la Asociación Unificada de Militares Españoles afirmó que el coronel Alamán sólo se representaba a sí mismo. Puede que sea cierto, pero también es verdad que, con arreglo a lo poco que sabemos de la ideología política de los militares en la actualidad, éstos son extraordinariamente sensibles ante las Comunidades Autónomas, por lo que todos deberíamos tratar acerca de este tema con verdadera altura de miras, restituyéndolo a lo que debería ser: un asunto de Estado.

En noviembre del mismo año, otro militar, el general de brigada Ángel Luis Pontijas se unió al coro pretoriano de Mena y Alamán. El general Pontijas era a la sazón director de la revista *Ejército*, órgano oficial del Estado Mayor del Ejército de Tierra, y aprovechó su cargo para escribir un editorial en la citada revista en contra del presidente de la *Generalitat* de Cataluña, Artur Mas, y por extensión del propio sistema autonómico. Pero, además, Pontijas criticó también los recortes presupuestarios en el Ministerio de Defensa, valiéndose para ello de las propias cifras oficiales, que como ya hemos visto, son más abultadas que las reales. Paradojas del oscurantismo presupuestario. En este caso, el Ministerio fue más diligente que en el caso Alamán y cesó inmediatamente de su cargo al general Pontijas.

El siguiente *affaire* militarista ocurrió a principios del mes de febrero de 2013, aunque se supo públicamente a finales del mismo. Al parecer el general de división en la reserva Juan Antonio Chicharro afirmó en un acto público que “La patria es anterior y más importante que la democracia”, a lo que agregó: “El patriotismo es un sentimiento y la Constitución no es más que una ley”. Palabras que, sin embargo, matizó a raíz del estallido de este nuevo escándalo pretoriano: “Lo que yo dije es que el concepto de la Patria es anterior a la Constitución, como es obvio, y lo que abogué es por el cumplimiento de la Constitución”.

En realidad, la Patria y su derivado el patriotismo no son ni mucho menos sentimientos, sino ideas corporativas, es decir, nociones desarrolladas en el seno de los Ejércitos durante nuestra contemporaneidad que, entre otras cosas, han servido como comodín dialéctico para legitimar la intervención de los militares en la política. Como decíamos más arriba, la Patria es el dios laico de la generalidad de los militares y en su nombre se han cometido toda clase de excesos.

Por otra parte, es una vez más harto curioso comprobar el carácter historicista de los nacionalismos existentes en la piel de toro: desde el catalán hasta el español, pasando por el vasco o el gallego. En la mejor tradición del nacionalismo cultural, todos ellos entienden que sus patrias son anteriores a la Constitución y, por ello, superiores a la misma, y que hunden sus raíces en un tiempo *abistórico*, legendario, mítico. Nada más lejos de la realidad. Si existen dichas patrias, por seguir utilizando su *partidizado* lenguaje, es gracias a la Constitución, no a pesar de ella.

Sin embargo, lo más preocupante de la *boutade* del general Chicharro es que no se trata de algo aislado, sino que, como acabamos de ver, forma parte de una cadena de intervenciones públicas que ha tenido como jalones destacados el caso Mena, el *affaire* Alamán o el episodio protagonizado por el general Pontijas. Probablemente, estas militaradas constituyen tan sólo la punta del iceberg del descontento militar.

Paradójicamente, este *neopretorianismo* se ve alentado también por un texto constitucional que hay que reformar ya, pero no sólo en el sentido de lo que se ha dicho o escrito

en los últimos años. La Constitución es hija de su tiempo y en aquel 1978 todavía existía el poder militar. Esta circunstancia se reflejó, por ejemplo, en la existencia de un artículo como el 8 que no por casualidad tenía un claro aire de familia con el artículo 37 de la franquista Ley Orgánica del Estado de 1967 –aquella que, según el “General superlativo”, dejaba todo “atado y bien atado”– y que tampoco por razones azarosas estaba ubicado en el título preliminar de la propia Carta Magna, lo que se podía interpretar como que las Fuerzas Armadas tenían una relación directa con la nación (o la Patria) o con el Rey y que aquellas tenían la potestad de dialogar de igual a igual con las demás instituciones o poderes del Estado, entre ellos el gobierno legítimo.

En este sentido, no es casual que el general Chicharro citara una vez más el mencionado artículo 8 y que, he aquí la novedad de su planteamiento, se preguntara por el rango normativo del antedicho título preliminar frente a otros, como por ejemplo el relativo al gobierno y la Administración y en concreto su artículo 97, en el supuesto de que los poderes legítimos del Estado no frenaran la secesión de Cataluña. Ciertamente, la teoría del golpe de Estado esbozada por este nuevo espadón en ciernes era mucho más sutil y por ello más peligrosa que las acuñadas por otros militares pretorianos durante la transición y la España democráticas.

Sin embargo, Chicharro no fue sancionado por el Ministerio de Defensa, a pesar de la “extrema gravedad de sus palabras” y de lo que “sugirió de forma velada pero inequívoca” –escribía Miguel González–: “la justificación doctrinal de un golpe de Estado, a partir de la teoría de que la obligación del Ejército de defender la unidad de la Patria (artículo 8 de la Constitución) está por encima de su deber de obediencia al Gobierno (artículo 97)”.

En julio de 2013, el Ministerio de Defensa promovió al teniente coronel ultra Miguel Ayuso para el ascenso a coronel, aunque dos meses después le abrió una investigación por sus opiniones claramente anticonstitucionales. Éste era además catedrático de Ciencia Política y Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia de Comillas; presidente de la Unión Internacional de Juristas Católicos; y miembro del Cuerpo Jurídico Militar, estando destinado en el Tribunal Militar Territorial Primero. Ayuso consideraba que la Constitución había tenido un origen “bastardo y espurio”, en tanto que miembro de la rama más ultra del carlismo –la Comunión Tradicionalista– no reconocía al rey Juan Carlos, estimaba que la Guerra Civil había sido una “verdadera cruzada” y defendía que la represión franquista tras la contienda había sido “legal”, aunque “severa”. En noviembre, el Ministerio le abrió un expediente por falta grave, aunque en febrero de 2014 terminó exculpándolo, lo que coincidió con la solicitud de pase a la reserva del propio Ayuso. Esta coincidencia bien se podría interpretar como un “apaño” entre el Ministerio y el juez militar tradicionalista.

El renacido “problema catalán” ha estado muy presente en los discursos y declaraciones de Juan Carlos I y de Morenés de estos últimos años. Así, en la Pascua Militar de 2013 el ministro de Defensa dijo que los militares mantenían “el ánimo firme y sereno, sin atender a absurdas provocaciones”. Por su parte, en la misma celebración, pero de un año después, Juan Carlos I requirió a los militares “a seguir transmitiendo confianza y serenidad” a la sociedad española, elogiando a su vez su contribución “a la mayor fortaleza de nuestro Estado de derecho”. En el mismo acto, Morenés alabó “la fortaleza de una jerarquía que, siendo una cadena consistente, garantiza, en el silencio de su comportamiento ejemplar por responsable, y con el resto de poderes públicos [a Morenés se le olvidó en este pasaje que las Fuerzas Armadas ya no son un poder], el bien común de toda la nación es-

pañola, que se sustenta en los principios de la soberanía nacional, la unidad y la solidaridad entre todos los españoles”. Y el 17 de marzo de 2014 Morenés volvió a referirse soterradamente a la actitud de las Fuerzas Armadas respecto al referido “problema”. Según el ministro de Defensa, existía un “estado de ánimo... no como institución”, sino “supongo que como personas”, dijo crípticamente, aunque, dado que las *instituciones* (en realidad, las FAS forman parte de la administración general del Estado, por lo que no cabe verlas como una institución) están integradas por personas, se podría colegir que dicho “estado de ánimo” lo era de las Fuerzas Armadas.

También es preocupante que haya surgido un Círculo Podemos en el seno de las Fuerzas Armadas, a pesar de que, según sus propios integrantes, está formado tan sólo por “decenas” de militares, puesto que toda intervención de los militares en la política tiene que ser rechazada *per se*, tal y como lo demuestra la propia historia mundial en general y la nuestra en particular.

Volviendo al tema del “separatismo”, esto es, dicho con mayor concreción al problema catalán, en noviembre de 2014 el mismísimo JEME, el general Jaime Domínguez Buj, dijo que los movimientos centrífugos tienen lugar cuando el “poder central es débil” y que las cosas se pueden parar, pero no cambiar, con el uso de la fuerza. Uso sobre el que, no obstante, y en referencia al artículo 8º de la Constitución, precisó que los militares no son “garantes de nada, sino una herramienta del Gobierno y el Parlamento para hacer cumplir la ley y la Constitución”. Ante esta intervención en asuntos políticos de un miembro de la llamada “cúpula militar”, Morenés se limitó a reiterarle su confianza, lo que no es de extrañar si tenemos en cuenta la trayectoria previa del ministro ante casos similares.

Para terminar al menos de momento este rosario pretoriano, por las mismas fechas el teniente general Rafael Comas, jefe del cuartel general terrestre de alta disponibilidad de la OTAN en Bétera (Valencia), abogó por restablecer el SMO en “otro formato”, puesto que era positiva “la convivencia con gente de otras partes de España” –argumento sin duda añejo– y porque, ante la pérdida de valores de los jóvenes –otro tópico–, serían oportunos un “par de mesecitos de servicio militar para formar a personas” en valores como la educación, la solidaridad y la formación. Una vez más el ministro hizo de *gran mudo*.

## 11. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LAS FUERZAS ARMADAS

Desde la perspectiva de las relaciones civil-militares habría que destacar que durante el mandato de la anterior ministra de Defensa, la socialista Carme Chacón, prosiguió la mejora de la imagen de las Fuerzas Armadas en el seno de la sociedad española, iniciada a partir de finales de los años ochenta con el comienzo de las “misiones de paz” de las Fuerzas Armadas españolas. No obstante y aunque suene nuevamente a paradójico, puede ser preocupante que las Fuerzas Armadas estén mejor valoradas que otras “instituciones” democráticas, por las implicaciones políticas que podría tener una hipotética resurrección de la vieja alianza existente durante el centenario pretorianismo español entre los Ejércitos y sus dios laicos: la Patria.

En efecto, en septiembre de 2012 se hizo pública una encuesta en la que el 61% de los ciudadanos aprobaba (o sentía confianza por) el modo en el que en España funcionaban las Fuerzas Armadas –porcentaje que, sin embargo, en Estados Unidos subía al 75%–,

frente al 23% del gobierno del Estado, el 16% del Congreso de los Diputados y el Senado y 9% de los partidos políticos, por poner otros ejemplos contrapuestos.

En diciembre del mismo año, el 69% de los entrevistados para el *Barómetro de Metroscopia sobre confianza institucional* aprobaban la forma en que las Fuerzas Armadas desempeñaban sus funciones, mientras que tan sólo un 23% las desaprobaba. El saldo aprueba-desaprueba había subido 17 puntos porcentuales con relación a las cifras de junio del mismo periodo de tiempo. A la inversa, el nivel de desaprobación llegaba hasta el 74% en el caso del gobierno del Estado, del 81% en el del parlamento, del 88% en el de los políticos y del 89% en el de los partidos políticos. Como escribía el articulista, Fernando Garea, “[e]n el grupo de cabeza se mantienen las Fuerzas Armadas, casi como única *institución* del Estado que no sufren merma en su credibilidad. Su valoración da idea de que los ciudadanos las perciben dentro de las *profesiones* altruistas, que tienen más que ver con la cooperación internacional que con el uso de la fuerza o la imagen bélica o de poder que tuvieron hace muchos años”.

En el *Sondeo de Metroscopia* de enero de 2013 el 70% de los encuestados estaba de acuerdo con la sentencia “[l]as Fuerzas Armadas españolas están plenamente identificadas con la democracia y con la defensa y protección de las libertades”, mientras que el 25% estaba en desacuerdo. Sin embargo, ante la afirmación “[l]a labor que realizan las Fuerzas Armadas españolas fuera de nuestro país es de gran importancia para la seguridad de España”, el 46% estaba en desacuerdo y el 44% de acuerdo. Respecto a la tercera afirmación planteada en el sondeo, “[e]l dinero que el Estado dedica a la defensa nacional debería ser objeto de un pacto a largo plazo entre el Gobierno y la oposición para ponerlo a cubierto de discusiones partidistas coyunturales o de las circunstancias de cada momento”, el 53% estaba de acuerdo y el 37% en desacuerdo.

En otro sondeo, en este caso del Centro de Investigaciones Sociológicas correspondiente a abril del mismo año, las Fuerzas Armadas aparecían como la “institución” mejor valorada y la única que aprobaba entre todas las encuestadas junto a la Guardia Civil y la Policía, si bien es verdad que la valoración de los Ejércitos había bajado algunas décimas desde octubre de 2011, pasando de 5,65 a 5,21 puntos.<sup>23</sup>

Según una encuesta publicada en agosto de 2013, las Fuerzas Armadas eran evaluadas positivamente por el 72% de los encuestados y la Guardia Civil por el 85%, mientras que las instituciones democráticas que las controlan, como por ejemplo el gobierno y el parlamento, eran valoradas positivamente sólo por el 21 y 24% de los entrevistados, respectivamente. El porcentaje de valoración de las Fuerzas Armadas era ligeramente superior al de las italianas (71%), pero algo más bajo que el de las francesas (73%) y estadounidenses (76%).

Un año después, sin embargo, las Fuerzas Armadas eran evaluadas positivamente por tan sólo el 59% de los encuestados (13 puntos menos) y la Guardia Civil por el 72% (también 13 puntos menos). Ambas eran incluidas por José Juan Toharia entre las “instituciones [sic] con claro perfil altruista/protector/asistencial”, junto a Cáritas, los servicios asistenciales municipales, los movimientos sociales y las ONG, la policía y la universidad, lo que a mi modo de ver es sin duda inexacto. Sin embargo, lo que no explicaba el autor era el porqué de la significativa caída en la valoración de ambos sectores de la Administración

<sup>23</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de abril. Estudio n° 2.984. Abril 2013.*

estatal. Por su parte, el gobierno y el parlamento eran valorados positivamente por el 21 y 29% de los entrevistados.

## 12. ¿“UN PROYECTO COMPARTIDO”? LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

En mayo de 2013 el gobierno de Rajoy aprobó una nueva Estrategia de Seguridad, en este caso Nacional (ESN), que sustituía a la Estrategia Española de Seguridad (EES) de 2011. Desde una perspectiva meramente cronológica se ha de subrayar que en dos años España ha tenido dos estrategias de seguridad, mientras que en los 36 años anteriores a 2011 no tuvo ninguna. De ahí que se haya de concluir de forma inicial que esta nueva ESN es notoriamente innecesaria, máxime cuando es muy parecida a la EES –como se reconoce oficialmente, la ESN es una “revisión” de ella– y ésta todavía no había sido desarrollada plenamente al haber sido aprobada al final del septenio Zapatero.<sup>24</sup>

Al igual que ocurrió durante la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, en los primeros años de Rajoy se ha producido la incongruencia de aprobar primero la DDN (en este caso, la correspondiente al año 2012) y después la correspondiente Estrategia de Seguridad, cuando debería haber sido al revés. Aunque dentro de la *papelización* (si se me permite el neologismo) de la política de seguridad y defensa, parece que ello no tiene la más mínima importancia.

Desde una perspectiva ideológica, la ESN destila un cierto neoliberalismo, como se puede comprobar ya en su primera sentencia de la introducción firmada por el presidente Rajoy: “La seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre”. Un neoliberalismo que, como no podía ser menos, está aderezado con un cierto nacionalismo neoconservador (“España se proyecta hacia el exterior como un país que tiene un perfil propio y claramente definido, un Estado *de primer orden* tan antiguo como la sociedad internacional”).

La visión del mundo de la ESN es la de un “mundo que está cambiando profunda y constantemente” (también se dice que es un mundo “en continuo cambio” en otros pasajes), lo que no deja de ser un tópico característico de estos últimos tiempos y, además, imposibilita cualquier visión prospectiva. A la inversa, y como es bien sabido por los historiadores, en cualquier coyuntura histórica hay elementos de cambio y otros de continuidad, por lo que poner el acento en los primeros no deja de ser una aproximación reduccionista a la realidad y, lo que es peor, insistiendo en el argumento, haría imposible cualquier análisis de carácter prospectivo-estratégico. No obstante, en el documento se destacan algunas tendencias que “van definiendo el mundo emergente”. Entre ellas figuran “las transferencias de poder entre Estados, la creciente importancia estratégica de la zona Asia-Pacífico, el auge económico y político de nuevas potencias, las transformaciones en el mundo árabe, la

---

<sup>24</sup> Gobierno de España. Presidencia del Gobierno, *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. 2013* (mayo 2013), <[www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)>.

adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos, el papel creciente de grupos sociales e individuos o la mayor interdependencia”.<sup>25</sup>

La ESN es inconsistente con la DDN 2012, en el sentido de que paradójicamente la primera es mucho más europeísta que la segunda. No obstante, los dos textos comparten una misma preocupación por las “amenazas” exclusivas de España. En la ESN se introduce como novedad la posibilidad de que se compartan capacidades con nuestros aliados en el ámbito de organizaciones tales como la UE o la OTAN, aunque “sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas”. Y, como no podía ser menos, se incluye el “[f]ortalecimiento del tejido industrial español de Defensa” como una de las líneas de acción estratégica en el ámbito de la Defensa Nacional.

Al igual que otros documentos similares de estos últimos tiempos, la ESN peca de un cierto globalismo que va mucho más allá del poder de un país medio como es España, sometido además a una severa crisis desde el año 2008. Por ejemplo, en el texto se dice que “España debe fomentar la consolidación de estructuras asiáticas de seguridad”, pero, ¿cómo va a hacerlo cuando no es ni mucho menos una gran potencia?

La ESN y la EES son muy similares en el sentido de que para las dos todo son riesgos, amenazas y “potenciadores” de unos y otras. Además, no se diferencian adecuadamente los unos (riesgos) de las otras (amenazas) ni se establece un rango de probabilidades dentro de cada una de estas categorías, por lo que la Estrategia queda reducida a un mero popurrí de peligros reales o supuestos para la seguridad de nuestro país. Desde una perspectiva más concreta, en la ESN se contempla la utilización de las Fuerzas Armadas “en los conflictos que eventualmente llegaran a desarrollarse [...] dentro [...] de nuestras fronteras”, lo que es extremadamente delicado en términos políticos, algo que parece desconocer el documento. Asimismo, se sostiene que, “dada la situación geográfica de España”, “se debe mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva”, lo que es una forma indirecta de justificar la existencia y, en su caso, incremento de un determinado nivel de gasto defensivo en nuestro país.

Desde otro ángulo, en la ESN se vuelve a reafirmar la “naturaleza militar” de la Guardia Civil, a pesar de que ello es probablemente anticonstitucional. Además, si la Benemérita es un instituto militar, en pura lógica su presupuesto debería estar incluido dentro del gasto militar.

Así como en otros documentos se habla de la cultura de Defensa, en éste se introduce el fomento de una “cultura de seguridad sólida”, más allá de lo que ésta signifique realmente.

Por último, habría que destacar el peso específico que tiene el presidente del gobierno dentro de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, con lo que se reafirma una tendencia ya presente desde la “larga” transición militar (1976-1989), que continuó durante los años siguientes y que choca todavía más con lo establecido en el artículo 62, letra h), de la Constitución Española.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> El énfasis en el cambio o en la incertidumbre no es exclusiva de la ESN. Véase al respecto *Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defence and Security Review* (octubre 2010), <<http://www.officialdocuments.gov.uk>>.

<sup>26</sup> Sobre el Informe Anual de Seguridad Nacional, derivado de la ESN, ver [CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL], *Informe anual de Seguridad Nacional. 2013*, [Madrid], Gobierno de España. Presidencia del Go-

### 13. CONCLUSIÓN

El 2 de agosto de 2012 tuvo lugar una curiosa coincidencia: el rey, Juan Carlos I, se caía al visitar la sede de la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa y casi al mismo tiempo se desplomaba la enorme bandera de España erigida desde los tiempos de José María Aznar en la céntrica plaza de Colón de la capital del reino. Toda una metáfora de la crisis sistémica (política, económica, social) que han estado viviendo España y también sus Fuerzas Armadas desde 2008 y que, desde la perspectiva de la Corona, tuvo como desencadenante la abdicación de Juan Carlos I, tal y como lo reconoció explícitamente el rey en el discurso en el que anunció a los ciudadanos la toma de esta decisión.

El ministro de Defensa nombrado por Rajoy y su *número dos* forman parte del complejo militar-industrial español. Tal vez por ello, la política de seguridad y defensa ha respetado los intereses de la industria de este sector que parece que se ha convertido en un fin en sí mismo para los responsables ministeriales.

Hasta el momento las líneas generales de la política de seguridad y defensa han tenido un acento claramente unilateral (o *renacionalizador*) frente al multilateralismo del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, aunque consideramos que en los últimos meses se ha visto atemperado por hechos objetivos, tales como que España sigue formando parte de organizaciones internacionales vinculadas de una forma u otra a la política de seguridad y defensa (léase la ONU, NATO, UE). Sin duda, la renacionalización de la política de seguridad y defensa está vinculada con el nacionalismo españolista, propio del conservadurismo en general y en particular del de este país. Sin embargo, el nacionalismo de Rajoy es mucho más realista que el de Aznar, pues así como éste predicaba que España era una “gran potencia”, para el actual presidente del gobierno se trata tan sólo de una “potencia media”.

Dicho unilateralismo está muy presente en el primer documento de naturaleza defensiva del gobierno de Rajoy (la Directiva de Defensa Nacional 2012), aunque su verdadero protagonista es la Gran Recesión. Al igual que en la Estrategia Española de Seguridad de 2011, aprobada por el gobierno de Rodríguez Zapatero, en este texto todo son amenazas, riesgos e incluso “retos”. Sin embargo y a diferencia de la Estrategia, en la Directiva se produce una vuelta al atlantismo y americanismo característicos del gobierno de Aznar, aunque bien es verdad que mucho más moderados, quedando la Unión Europea en un lugar secundario frente a los Estados Unidos y la OTAN. La antedicha renacionalización de la política de seguridad y defensa se ve con claridad en el hecho de que en la Directiva se ponga implícitamente el acento en la defensa de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, situadas en la costa norte de Marruecos y reivindicadas periódicamente por este país.

El gasto militar español es un enigma, pues en síntesis entre el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa según sus propias fuentes y el gasto militar final de los pacifistas puede haber una diferencia de en torno al 1% del PIB. Y dentro del antedicho enigma, hay un misterio que no es otro que el plan de “reprogramación” de los PEA/PEM, calificado de “ilusorio” por Núñez Villaverde, y que, como se ha visto en el texto, suscita diversas preguntas todavía sin respuesta u otras que podríamos formular aquí mismo, a saber, ¿sería políticamente correcta la “compensación” de la deuda del Ministerio de Defensa con las

industrias de Defensa y de éstas con el Tesoro Público? ¿O, por el contrario, constituiría un escándalo mayúsculo? Como escandaloso es que cuando todavía no se ha pagado la factura de los PEA/PEM, algo que ocurrirá en principio hacia el 2030, ya se esté planeando un segundo rearme de 10.000 millones de euros, esto es, *medio Bankia*.

Las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas también se han visto afectadas por los recortes. Así, desde 2011 se ha producido la reducción de las tropas españolas en Afganistán y Líbano, las dos misiones más caras en las que están inmersas las Fuerzas Armadas españolas. Como consecuencia de la política de recortes, no es de extrañar que la participación de España en nuevos conflictos, como son los de Mali y la República Centroafricana, hayan tenido un perfil muy bajo, a pesar de que afectan mucho más a la seguridad de nuestro país que el de Afganistán, por poner un ejemplo. Desde otra perspectiva, también habría que subrayar la reorientación relativa de las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas desde Asia (Afganistán, Líbano) hacia África (Mali, República Centroafricana), aunque, indudablemente, la entidad de estas misiones es notablemente inferior a la de aquéllas.<sup>27</sup> En este sentido, habría que tener en cuenta que las nuevas misiones de 2015 (Estonia, Turquía e Irak) relativizan aún más la citada reorientación de las misiones internacionales, dominadas más por la coyuntura que por una visión a largo plazo propia de un país “serio”. Asimismo, también habría que destacar que, al menos durante estos últimos años, las misiones internacionales responden más a criterios diplomáticos o de mera imagen internacional que a argumentos defensivos o de seguridad.<sup>28</sup>

Durante estos años, las relaciones de España con los Estados Unidos han estado dominadas por la contribución de nuestro país al despliegue del componente naval del escudo antimisiles, que fue aprobada inicialmente por el gobierno de Rodríguez Zapatero. Dicha contribución consistirá únicamente en la cesión de la base aeronaval de Rota, en la que a partir de 2014-2015 tendrán previsiblemente su puerto cuatro destructores antimisiles estadounidenses de la clase *Arleigh Burke*. Asimismo, el incremento de efectivos estadounidenses en Morón y su nueva condición de permanentes ponen de manifiesto lo lejos que queda la famosa cláusula del referéndum de 1986 relativa a la reducción “progresiva” de la presencia americana en España que debería haber vinculado políticamente a futuros gobiernos. Como consecuencia de estos cambios y parafraseando a Aguilar, habría que preguntarse hasta qué punto se ha producido la regresión de España en su relación con los Estados Unidos a su vieja condición de satélite del mismo propia del franquismo posterior a 1953 y que concluyó sólo en parte con el final de la larga transición exterior en 1988.

Como ya se ha señalado en el corpus de esta comunicación, la “transformación” de las Fuerzas Armadas podría dar lugar a la *dualización* de las mismas. En todo caso, parece evidente que dicha reforma implicará necesariamente un recorte de efectivos. Efectivamente, el “Apoyo a la Fuerza” será carne de reducción en los próximos años, pues hasta ahora

---

<sup>27</sup> Véase como prueba de ello la comparecencia del ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de 9 de julio de 2014 (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. X Legislatura. Año 2014, Núm. 607. Defensa*, 11-28).

<sup>28</sup> Véase “Rajoy agradece a las tropas que España sea un ‘aliado fiable’”, *El País*, 26/12/2014, 17. Además de repetir el lugar común en el discurso “marianista” de que España es una “gran nación”, Rajoy agradeció especialmente a los militares destinados en misiones en el exterior su contribución “esencial” para que España ocupe desde 2015 un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sea considerada un “socio fiable” por el resto de miembros de la OTAN y UE.

los ajustes se han cebado principalmente sobre los soldados y marineros voluntarios. No obstante, no parece que la “transformación” vaya a suponer un cambio radical del modelo de Fuerzas Armadas, en especial en lo que se refiere al secular problema de la hipertrofia del Ejército de Tierra respecto al del Aire y la Armada.

La política de austeridad del gobierno de Rajoy ha afectado seriamente al material de las Fuerzas Armadas, como se desprende, entre otros, de dos datos puntuales: en 2013 la Armada decidió desguazar su único portaaviones, el *Príncipe de Asturias*, que, además, no será sustituido por ningún otro navío de similares características en un futuro previsible, y el 50% de los vehículos de combate del Ejército de Tierra llegaron a estar inmovilizados, sin que se sepa cuál es su situación actual.

Desde 2011 hasta la fecha se han producido varios casos puntuales de pretorianismo, es decir, de intervención de los militares en la política (los *affaires* Alamán, Pontijas, Chicharro, Domínguez Buj y Comas), ligados en particular al resurgimiento del secular “problema catalán”, pero también al agravamiento de la crisis sistémica española. En casi todos los casos, la reacción del gobierno ha sido débil o tibia. Estas militaradas, más otros datos parciales, podrían contradecir la tesis de Miguel Requena de la “despolitización integral” de las Fuerzas Armadas.<sup>29</sup> Más bien al contrario, éstas no parece que estén ni mucho menos despolitizadas, como se desprende también de las noticias relativas al teniente coronel Ayuso, al colectivo *Anemoi*, al caso Valle Torralbo y al Círculo Podemos de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, a pesar de los nuevos episodios de pretorianismo habidos desde el inicio del mandato de Rajoy, ligados sin duda al caso Mena de 2006, la imagen de las Fuerzas Armadas no se ha visto afectada por ellos. Al contrario, siguiendo una tendencia previamente existente desde principios de los noventa, en la actualidad es una de las *instituciones* o grupos sociales mejor valorados por los españoles, muy por encima de otras instituciones, profesiones o grupos plenamente democráticos, como, por ejemplo, el parlamento, el gobierno, los partidos políticos o los mismos políticos. Tal y como hemos sostenido en otras ocasiones, ello podría ser peligroso en un futuro *distópico* a día de hoy cada vez más alejado, pues podría producirse la resurrección de la vieja imagen de las Fuerzas Armadas como salvadoras de la Patria. Sin embargo, el inexplicable retroceso habido en la valoración de las Fuerzas Armadas durante 2014 podría significar un punto de inflexión en dicha evolución, que en todo caso habrá que comprobar en años posteriores.

La novísima Estrategia de Seguridad Nacional es un texto innecesario, incongruente, hijo del neoliberalismo y neoconservadurismo, incoherente, inconsistente, *renacionalizador*, defensor de los intereses de la industria de defensa, *globalista*, nada realista, retrógrado, en algunos aspectos inconstitucional y presidencialista. Y, en suma, notablemente alejado de modelos alternativos como el de la seguridad humana.

Para terminar estas conclusiones sin duda provisionales, cabe retomar la pregunta con la que titulamos esta ponencia, basada como se recordará en una afirmación de Morenés: ¿son en estos momentos las Fuerzas Armadas modernas, flexibles y eficaces? Indudablemente, las fuentes de las que disponemos en la actualidad no nos permiten dar una respuesta tajante, pero sí tentativa. Así, podríamos concluir que los Ejércitos españoles son

---

<sup>29</sup> Miguel Requena, “Transición militar y valoración pública”, *Claves de Razón Práctica* 229 (julio/agosto 2013), 19-27.

menos modernos y en consecuencia eficaces que el promedio de Fuerzas Armadas de los países de la EDA, pues en 2012, último año estudiado por esta Agencia, los gastos de personal de aquéllas equivalían al 57,2% del gasto defensivo total (por un 50.5% de media de los 26 países de la EDA y un 33,6% en el caso británico), bastante lejos del ideal de un gasto de personal del 40%.

En definitiva y desde un ángulo distinto al planteado por el ministro de Defensa, seguimos pensando que la modernidad y la posmodernidad o, dicho con palabras menos académicas, lo viejo y lo nuevo se dan la mano en las Fuerzas Armadas españolas de la primera quincena del siglo XXI.