

POLÍTICA Y MILICIA

(Una visión militar de las relaciones político-militares durante el período de la Transición desde 1976 a 1984)

Javier PERY PAREDES
Almirante (RE)

Introducción

Las relaciones cívico-militares son una constante en los análisis sociológicos. La razón para ello descansa en que forman parte de la estructura en el ejercicio del poder y, en consecuencia, de las formas de gobierno de las naciones y de su acción exterior.

Cuando prácticamente se cumplen cuarenta años del primer Gobierno presidido por Adolfo Suárez y se completa la cuarta década de la aprobación de la Constitución española parece tiempo suficiente para dar una mirada retrospectiva al origen, de las relaciones entre políticos y militares en España y hacerlo desde la visión de la milicia, ya que existe una amplia información y valoración desde el ámbito de la política.

En la práctica totalidad de las memorias y análisis políticos y periodísticos de la época se encuentra alguna referencia a ello, firmada por los actores políticos de muy diversas orientaciones, en tanto que las manifestaciones o declaraciones de la milicia se circunscriben a quienes, dentro de ella, mantuvieron posiciones límite, si no marginales, o a quienes, tras su pase por la milicia, asumieron responsabilidades políticas.

Así pues, en este desequilibrio entre la masiva e ingente información procedente de la política y el quasi-vacío de la originada desde la milicia que permita describir cómo se desarrollaron estas relaciones, conviene delimitar un espacio temporal para su análisis. Para ello, los dos hitos para encuadrar este periodo temporal serían: 1976 con la llegada a la presidencia del Gobierno de Adolfo Suárez, iniciador de una reforma política que creó un nuevo estado y afectó de lleno a la milicia y 1984 con la creación de la figura del jefe de Estado Mayor de la Defensa, modificación singular que llevó a la organización militar (y digo la organización militar y no su administración) desde de estructura político-militar de tres departamentos ministeriales hasta la exclusivamente militar existente en cada una de las administraciones de los tres ejércitos en nuestros días.

El origen de las relaciones político militares

La primera referencia a la necesidad de examinar la relación entre el gobierno de las naciones y de la acción militar se encuentra posiblemente en los criterios estratégicos establecidos por Sun Tzu en el *El Arte de la Guerra* donde describe en sus primeras páginas la necesidad de la acción militar para un país como de «*importancia vital; constituye la base de la vida y de la muerte, el camino de la supervivencia y de la aniquilación; por ello es absolutamente indispensable examinarlas*» (1) para inmediatamente establecer las primeras pautas para conseguir la victoria: hacer que el pueblo tenga los mismos objetivos que sus dirigentes para que «*puedan compartir la vida y la muerte sin temor al peligro*» (2) y elegir a un general que tenga autoridad, esto es: «*inteligencia, honradez, humanidad, valor y severidad*» (3). Con ello aparecen los dos actores que marcan las relaciones: quien gobierna y quien combate, quien ordena el uso de la fuerza y quién la emplea.

Así, si se siguiera una secuencia cronológica para encontrar hitos relevantes con el fin de determinar la necesidad de ver cómo han de ser las relaciones entre quienes gobiernan y quienes combaten, se llegaría a la conclusión de que se podrían emplear esos mismos criterios estratégicos establecidos por Sun Tzu hasta llegar al siglo XVI, donde la evolución de las sociedades llega hasta el estado-nación, con una cada vez mas significada diversificación del poder, donde el gobernante deja de ser absoluto en sus decisiones para estar condicionado por sus alianzas o, simplemente, por los recursos a su disposición. Maquiavelo, en *El Príncipe*, deja patente que «*el arte de la guerra es único estudio a que deben dedicarse los príncipes, por ser propiamente la ciencia de los que gobiernan*» (4), al tiempo que dedica la práctica totalidad de la obra a decir cómo debe ser y comportarse (estar) un gobernante (para mantenerse en el poder) al que atribuye, no solamente la potestad para ordenar el uso de la fuerza, sino para dirigir su empleo.

En esta concepción maquiavélica, gobernante y general son la misma persona, porque aunque pudieran ser dos los involucrados en la dirección y en la acción durante la guerra, uno lo es todo y el otro debe conformarse con ser un títere que actúa condicionado, en todo.

Paradójicamente, a pesar de los muchos siglos que transcurren entre la concepción de Sun Tzu y la de Maquiavelo sobre las relaciones entre el gobernante y el militar, la visión del primero se acerca mas a la imagen actual de lo que hoy son que la descrita por el segundo. La sencillez de los postulados del primero vence a lo alambicado de los razonamientos del segundo.

(1) SUN TZU: *El Arte de la Guerra*. Editorial EDAF. 1993.

(2) *Idem*.

(3) *Idem*.

(4) MAQUIAVELO: *El Príncipe*. Editorial EDAF. 1984.

En la búsqueda de hitos más cercanos en el tiempo, habría que llegar hasta mediados del siglo XIX para encontrar nuevas referencias perdurables a las relaciones entre la política y la milicia. Así, en *De la Guerra*, Carlos von Clausewitz establece que «*la guerra no es sino una parte del comercio político y no es, por sí misma, una cosa independiente*» (5), lo que lleva a pensar que, aunque están encadenadas, la política y la milicia mantienen una separación en sus formas de proceder. A ello dedica este autor uno de los capítulos finales de la obra, tal vez, porque al final de la historia, a pesar de mucho tratar las diferentes formas de organizarse para combatir y cómo combatir, se hace necesario establecer el por qué se combate y, sobre todo, para qué.

Así, en la búsqueda de una síntesis que permita establecer una marca identificable en la secuencia cronológica de las relaciones entre la política y la milicia, la validez de la misma radica en que establezca el vínculo entre objetivo, política y guerra, entre el qué, para qué y cómo. Si se admite esta vinculación, hay que pensar que el establecimiento del objetivo es una potestad exclusiva del político y la guerra, o mejor la estrategia, es una tarea exclusiva del militar, lo que deja a la política en un interregno en el cual tanto el político como el militar tienen algo que decir, por lo que el diálogo se hace no solamente posible, sino necesario. En este tiempo, avanzado el siglo XIX, hay que admitir que los centros de poder de la política y la milicia estaban muy próximos, sino superpuestos en muchas ocasiones, donde la figura de político-militar era común y donde, probablemente, se gestase también la figura del militar-político, aquel cuya meta estaba en la búsqueda de una posición preeminente más allá de ejercicio del mando militar. Por demás, en este tiempo de tanta proximidad, el lenguaje de ambos tendría muy escasas diferencias, por lo que la comunicación se haría fluida y continua.

Las relaciones político-militares en democracia

No obstante en este camino cronológico parece necesario hacer un punto de inflexión y tomar una referencia en lo que hoy es un ejemplo de una democracia moderna, esto es, los Estados Unidos de América y las ideas que sobre este tipo de relaciones se plantearon los «padres fundadores». Es necesario el paréntesis porque, cronológicamente, los planteamientos de los primeros políticos estadounidenses resultan una aportación *ex novo*, una ruptura o una emersión, producto de la revolución intelectual, al contrario de lo sucedido en la cultura europea cuyo análisis respondía a una tendencia, producto de una evolución del pensamiento social reinante.

(5) CALUSEWITZ, Carl von: *De la Guerra*. Editorial Ejército. 1978.

Al mismo tiempo, para entender el porqué de tal paréntesis, tal vez baste con hacer una referencia al «espíritu del legislador» de estos fundadores que, en sucesivas discusiones y actas fundacionales, se movían en la paradoja de crear un ejército para protegerse de las amenazas del exterior, al tiempo que tenían también miedo, por su poder en el ámbito interno, de la institución que habían creado para protegerse. La milicia estadounidense difería en su concepción, ya que se constituían con una milicia de voluntarios, en tanto que el ejército en Europa que se establecía como «el pueblo en armas». Voluntariedad versus Obligatoriedad. Es tal vez en esta miedosa paradoja donde nace mucho del pensamiento que hoy conocemos sobre el control civil de lo militar y su doble visión: la liberal y la conservadora, la que, temerosa de su influencia social, aboga por un control absoluto de la actividad militar, aunque ello suponga pérdida de la eficacia en la acción, y la que, confiada en su autocontrol, propugna una mayor autonomía militar en beneficio de su eficaz funcionamiento.

Sea como fuere, el debate sigue abierto porque, como estableció Samuel P. Huntington en *El Soldado y el Estado* (6), uno de los componentes que establece la forma de control civil de lo militar es la ideología que prejuzga algunos de los factores que afectan al análisis como es la actitud del militar hacia el sistema de gobierno establecido. Así pues, un sistema liberal querrá preservar libertades civiles con unas fuerzas armadas lo mas reducidas posibles con un control fuertemente establecido de los recursos humanos y materiales de la milicia, en tanto que la opción conservadora preferirá un ejercito mayor en el que apoyar en gran medida las actividades del estado. No obstante, en estas concepciones de cómo ha de llevarse a cabo el control cabe también la paradoja de que sistemas antagónicos, como el liberalismo y el marxismo, puedan desear lo mismo: un mayor control de lo militar, aunque los métodos para llegar a ello sean diametralmente opuestos. Para unos bastará con el control de los recursos puestos a disposición de la milicia para con ello condicionar su actividad militar, en tanto que los otros preferirán controlar no solamente los recursos sino también la cadena de mando militar mediante el «comisariato» político, lo más fuerte y detallado posible, en todos los estadios y niveles.

El nunca fácil y siempre esencial diálogo político-militar en democracia

El debate en Estados Unidos de América se prolongó durante las décadas posteriores. La influencia de las guerras de mayor o menor entidad que desde los años 50 y 60 del siglo XX hicieron crecer el tamaño de las fuerzas armadas y también la presencia de militares, ya fuese en activo o retirados, tras

(6) HUNTINGTON, Samuel P.: *The Soldier and the State*. Belknap Press. 1957.

completar su carrera militar con los más altos empleos, en puestos con enorme peso en las decisiones políticas. Hay que recordar al presidente Eisenhower y al que fue secretario de Estado y de Defensa: el general Marshall. Además, en este periodo de tiempo hay que tener en cuenta también el impacto de la ley Goldwater-Nichols que terminó con una era de competición entre los «servicios armados» que se prolongó tras la Segunda Guerra Mundial para abrir paso a lo que sería la «acción conjunta» de la fuerzas armadas y, como derivada, la consolidación de un nuevo orden en las relaciones de los Jefes de Estado Mayor entre ellos y con el Departamento de Defensa. No obstante, hay que hacer un inciso para ilustrar con dos nombres la dificultad que supuso esta nueva forma de conducir las relaciones político-militares en este periodo de tiempo: Marshall durante la guerra de Corea y MacNamara durante la crisis de los misiles de Cuba.

El general Marshall, que había sido Jefe de Estado Mayor del Ejército durante la Segunda Guerra Mundial, fue designado Secretario del Departamento de Estado al término de su carrera militar, una práctica, si no común, sí usual, nombrar a un militar «Ministro de Asuntos Exteriores», baste recordar a los generales Alexander Haig y Colin Powell. Sin embargo, meses más tarde se produjeron dos situaciones que aconsejaron su redesignación como Secretario de Defensa (7), algo extraño, sino único, en la vida de un militar: el reconocimiento del Estado de Israel, con el que no estaba de acuerdo, y la actitud del general MacArthur en la guerra de Corea. A tenor de lo que nos trae a estas líneas, me centraré exclusivamente en lo segundo.

El Presidente Truman, preocupado con la actitud beligerante y agresiva de MacArthur frente a los chinos quiso limitar su capacidad de acción en la guerra de Corea con el nombramiento de Marshall como Secretario de Defensa, con el pensamiento puesto en que MacArthur aceptaría con mayor facilidad a las órdenes provenientes de quién había sido su jefe en la Segunda Guerra Mundial y un militar más antiguo en el escalafón militar, que a las provenientes de un miembro civil de la administración. Sin embargo, se produjo la paradójica situación de que Marshall, sumido en su experiencia e influenciado por su visión en la posición anterior como Jefe de Estado Mayor, se mantuvo en la creencia de que los Comandantes en Jefe de las Operaciones estaban por encima del Secretario de Defensa, cuando sucedía lo contrario, lo cual, sumado a la independencia con que MacArthur actuaba frente a cualquier control, ya fuese civil o militar, hizo que el intento de encajar el sistema en el nuevo orden fuese un fracaso y llevase al cese de ambos generales en un corto espacio de tiempo (8). En lo que respecta al secretario de Defensa

(7) Nota: Marshall, general de Ejército de los Estados Unidos, Premio Nobel de la Paz, ha sido el único militar en el cargo de secretario de Defensa durante el último siglo.

(8) PREVIDI, Robert: *Civilian Control versus Military Rules*. Hippocrene Books. New York. P. 53/59.

MacNamara, quedó reflejado en las tensas relaciones que mantuvo con todos los jefes de Estado Mayor durante la crisis de Cuba al tratar de limitar las acciones militares, que hasta entonces se movían entre el todo y la nada, para darles sentido político, esto es, dejar margen al adversario para reconsiderar la situación, para establecer un «juego político» que con el tiempo se ha denominado gestión de crisis y que responde a principios diferentes a los hasta entonces establecidos por los estrategas militares que consideraban que agotada la diplomacia, la guerra era la prolongación natural. Este no fue el único incidente mayor de MacNamara con los mandos militares, se puede recordar otro botón de muestra, el enfrentamiento que mantuvo con el almirante Felt a consecuencia del rescate, fallido en su ejecución, del teniente de navío Klusmann, piloto naval caído en Laos, para cuya operación el almirante no aceptó la decisión mancomunada de los secretarios de Estado y Defensa de abandonar a su suerte al piloto y exigió a MacNamara que le pusiera en contacto inmediato con el Comandante en Jefe de la Fuerzas Armadas: el presidente de los Estados Unidos (9), quién finalmente autorizó el rescate.

Otro elemento a considerar es el profundo debate que estas relaciones han tenido entre las diferentes opciones políticas estadounidenses a raíz de la ley que estableció la «acción conjunta» de las fuerzas armadas. Sin duda este debate, fruto de la historia inmediata de los Estados Unidos y de las enseñanzas, siempre extraídas de los conflictos y nunca de postulados teóricos, proporcionaron a sus actores, ya fuesen políticos o militares, culminó con la aprobación de la Ley Golgwater-Nichols. Sin embargo, al ser un producto de la cultura estadounidense, lo que se acepta como norma sirve de partida para un nuevo periodo de tiempo pero no como final de la historia, así que ese debate sobre cómo conducir la acción de las fuerzas armadas se mantuvo y se mantiene en la actualidad. Un debate que permite actuar a los Estados Unidos como líder en esta materia. Al fin y al cabo, el líder es aquel que se pone al frente de un equipo y es capaz de abrir un camino donde no lo había para facilitar el tránsito de los demás.

En este contexto, las relaciones político-militares y, en muchas facetas más amplias, las cívico-militares preservan dos principios a lo largo del tiempo: la unidad de mando, entendida como una cadena sin interrupción entre el presidente de los Estados Unidos y el último soldado en el campo de batalla, y la diversidad de opciones a estudiar, procedentes de todo el horizonte social, antes de tomar una decisión. (En la metodología naval española estos dos principios se corresponden con: la libertad de pensamiento para proporcionar opciones al mando y la adherencia a la decisión del mando una vez tomada). Para ilustrar este *modus operandi* estadounidense cabría traer a colación las

(9) TIERNEY, Glenn: *...put me through the Commander in Chief*. U. S. Naval Institute Proceedings Magazine. Julio, 1999.

palabras de quien fuera Secretario de la Navy entre 1981 y 1987, John Lehman, cuando dijo que: «*cuando estos jefes (los Jefes de Estado Mayor de cada una las fuerzas armadas) son excluidos de las deliberaciones conjuntas, el resultado es un sistema de equipo generalista con toda la perspectiva estrecha y rígida en el planeamiento estratégico. Esta nunca fue la intención del Congreso, ni es compatible con la democracia americana*» (10).

La conclusión es que el dialogo político-militar se produce cuando se tiene conciencia de que las ideas de unos y otros deben ponderarse con los mismos criterios y que tomada una opción existe una supremacía de la decisión política sobre la acción militar.

Las relaciones político militares en el origen de la democracia española

Al comenzar la Transición en España, la experiencia de vida de las relaciones político-militares de políticos y militares españoles en un país en democracia era la misma para unos como para otros: ninguna. Lo que separaba a unos de otros era la interpretación de la situación que se vivía. Para unos el cambio social se había producido «de facto» y había que consolidarla con leyes, en tanto que para los otros, las leyes debían preceder a cualquier cambio. Al fin y al cabo era la pugna entre «el impulso político» y «el respeto a lo establecido», entre «la demanda de los tiempos» y «el mantenimiento del *status quo*». Esta pugna se mantenía no solamente entre la política y la milicia sino dentro de la política y de la milicia. Si bien abarcaba toda la clase política, en la milicia apenas alcanzaba a la cabeza de la institución militar y a quienes consideraban, dentro de la milicia, que los militares debían participar del debate político. (Mala cosa esta de mezclar la profesión militar y la política).

Así como se ha dicho que las relaciones entre políticos y militares o sobre el control civil de lo militar forma parte del debate público habitual en los Estados Unidos y en otras naciones sajonas en las últimas décadas, en España, como en otras naciones con raíces romanas en su ordenamiento legal, hay que encontrar las claves de esas relaciones en la propia legislación, fundamentalmente en los preámbulos o exposiciones de motivo de las normas, ya que la cultura heredada hace que prime el principio de que *nada se puede hacer si no está previamente autorizado*, frente a la concepción sajona de que *todo se puede hacer siempre que no esté expresamente prohibido*.

Si a esta forma de ser, se une la polarización social que supuso en España, tras la aprobación de la Constitución de 1978, la pertenencia a la Alianza Atlántica así como el servicio militar, su abolición o su suspensión, como

(10) LEHMAN, John: *Is the Joint Staff a General Staff?* Armed Forces Journal Internacional. August, 1995.

monotemas de las relaciones entre la sociedad y la milicia, o si se prefiere coloquialmente: entre lo civil y lo militar, el resultado es un vacío enorme de años, de expertos y de experiencia en la sociedad, acrecentado en la opinión pública, que llevó a considerar como expertos a quienes hicieron un efímero o circunstancial paso por la milicia y al anecdotario personal de quienes hicieron el servicio militar o, en sus postrimerías, a las vicisitudes de elementos singulares que abandonaron la milicia por diversas razones, como experiencia social para sustentar el debate.

El debate sobre la pertenencia a la Alianza Atlántica tuvo un impacto más intenso en el ámbito político que en el militar. Una confrontación entre «aliancistas» y «no alineados» que en el fondo partía de la posición antimilitarista de uno frente al aperturismo de otros. Simplificar la situación de este debate entre la derecha e izquierda políticas es erróneo. Tanta prevención se manifestaba por parte de unos y otros que el resultado fue contradictorio: se entró de lleno en la estructura política de la Alianza Atlántica que era la cuestión de fondo y se dejó a las Fuerzas Armadas al margen de la estructura militar que era la cuestión de forma. (El tiempo hizo que se disolviera la contradicción en menos de una década). Desde el punto de vista de la institución militar, encabezada por sus Jefes de Estado Mayor, la entrada en la Organización del Tratado del Atlántico Norte proporcionaba todo ventajas para las Fuerzas Armadas, salvo para aquellos que estaban politizados en sus posiciones.

Otra cuestión diferente fue el servicio militar. El rechazo visceral que supuso el servicio militar entre los políticos emergentes de la década de los 70 (al identificarlo como un mecanismo antidemocrático, cuando realmente era todo lo contrario, un mecanismo igualitario y de cohesión social), se unió al efecto rebote tras la presencia continuada de militares en la política y en la administración civil durante las décadas precedentes. El resultado fue el rechazo de todo aquello que fuese militar y la creencia de que no solamente la milicia debía transformarse, sino la totalidad de los militares. Únicamente aquellos que se declaraban demócratas parecían dignos de confianza, cuando la realidad es que la lealtad quedó de manifiesto, no solamente en los oficiales generales que apoyaron y participaron en gobiernos de la Transición y que asumieron los riesgos de la incomprensión dentro de sus instituciones (11), sino en todos aquellos que disciplinadamente, con cualquier empleo militar, cumplieron sus obligaciones militares. Para documentar este periodo de tiempo se puede acudir a las varias memorias de los actores políticos de la época y a las muy escasas valoraciones de los militares que ocuparon puestos de responsabilidad. Sin duda, esta realidad militar contrasta con la percepción que desde la política se tenía de los militares. Fernando Ónega atribuye a Adolfo Suárez la frase de: «A los únicos que no he conseguido poner en su

(11) SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y Claves*. 2008. P. 268.

sitio es a los militares» (12). Tal vez, el error está en que la única percepción que se tenía era la de los militares que se manifestaban políticamente o que quisieron invadir, y lo hicieron ocasionalmente, la esfera política con sus acciones. Ciertamente poco se miró a quienes desde sus puestos mantuvieron el silencio debido y actuaron como servidores públicos de una democracia, sometidos al poder civil y a la disciplina militar ya dependieran de un mando civil o militar. Este difícil diálogo entre política y milicia queda patente en la falta de entendimiento entre el presidente Suarez y el Consejo Superior del Ejército de Tierra en el otoño de 1976 (13) en el cual el presidente estableció su política sobre la legalización del partido comunista. A tenor de las crónicas queda claro que uno habló en términos políticos y dijo: «hoy por hoy no, pero ya veremos mañana» y los otros entendieron en términos militares: «nunca» (14). Las consecuencias se hicieron notar en la primavera de 1977, cuando se legalizó el Partido Comunista de España y provocó el relevo en la cartera del Ministerio de Marina. A fe cierta que tal relevo se llevó a término con valor por parte del almirante Pascual Pery (15) y disciplina por parte de la Armada (16).

Tal vez también hay que aceptar que cuando en la política y los medios de comunicación se habla de Fuerzas Armadas se hace una simplificación impropia, considerar que las Fuerzas Armadas son el Ejército, consecuencia de la actuación política de algunos miembros del Ejército de Tierra en el ámbito político. Como también describe Salvador Sánchez-Terán, ni la Marina ni el Ejército del Aire participan en esas aventuras políticas (17). Sirva como muestra de lo dicho el contraste entre la presencia de miembros del Ejército de Tierra (incluidos guardias civiles, entonces parte de ése ejército) y la participación de miembros de la Armada y del Ejército del Aire. Un contraste que puede visualizarse en las figuras del general Armada y almirante Liberal, el primero asumió un papel, político, que no le correspondía, en tanto que el segundo formó disciplinadamente parte del Gobierno de los Subsecretarios durante los acacimientos del 23-F (18).

(12) ONEGA, Fernando: *Puedo prometer y prometo*. Editorial Plaza y Janes. 2013. P. 267.

(13) HERNÁNDEZ, Abel: *Suárez y el Rey*. Espasa Fórum. 2009. P. 94.

(14) PREGO, Victoria: *Adolfo Suárez, la apuesta del Rey*. Unidad Editorial. 2002. P. 70 a 79.

(15) Nota: el almirante Pery declaró con motivo del 40 aniversario de la Explosión de Cádiz de 1947 a Encarna Sánchez en su programa radiofónico, referido a los marineros que le siguieron en aquella arriesgada actuación, que. «donde hay alguien que manda, hay valientes que obedecen». Esto mismo, seguir con valor al que manda, supo hacerlo cuando se le pidió.

(16) ORTIZ, Manuel: *Adolfo Suárez y el Bienio prodigioso*. Editorial Planeta. 2006. P. 178.

(17) SÁNCHEZ TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y Claves*. 2008. P. 267.

(18) Nota: El almirante Liberal Lucini, Ángel fue el primer jefe de Estado Mayor de la Defensa en 1984.

Rellenar un vacío en el tiempo para comprender el presente

Cronológicamente, en España, hay que establecer como límite para analizar el control civil de lo militar la creación del Ministerio de Defensa en 1977, ya que con anterioridad a esa fecha, las relaciones entre políticos y militares formaban parte de una amalgama donde política y milicia eran difícilmente identificables separadamente, donde la cadena de mando militar participaba de las decisiones políticas al contar con cuatro ministros militares, de Presidencia, del Ejército, de Marina y del Aire, sentados en la mesa del Consejo, con responsabilidades que abarcaban mas allá de lo que hoy se consideraría estrictamente militar, al tiempo que también se incorporaban como ministros en otras carteras miembros de las fuerzas armadas por su condición o formación (19). Esta misma fecha es la que asume el ministro de Defensa Narcís Serra en su libro *La transición militar* (20), donde en una difícil simbiosis de memorias de su época de ministro de Defensa y ensayo sobre las relaciones político-militares, deja numerosas valoraciones sobre la percepción social de las Fuerzas Armadas y en particular en el seno de la clase política española que hace referencia a privilegios, autonomía, adaptación psicológica y otros aspectos que quienes vivimos ese periodo de tiempo ya en la milicia nunca tuvimos, ni necesitamos.

En 1977, la motivación para la creación del Ministerio de Defensa queda inserta en las razones de carácter general que el Gobierno del presidente Suárez incluyó en la reestructuración de la Administración General del Estado en julio de ese año (21) y que, sin lugar a dudas, obvio al observarlo a tiempo pasado, se justifican por sí solas: adecuar la administración a la demanda social, considerar la magnitud e intensidad de los cambios políticos que se habían producido, proporcionar una mayor eficacia administrativa y mejorar la coordinación de los distintos departamentos.

En este contexto, la reestructuración de 1977 supuso el primer cambio de fondo en el control civil de lo militar y en las relaciones político-militares: la milicia abandonaba el Consejo de Ministros «de jure», los tres ministros militares eran sustituidos por el Ministro de Defensa que no necesariamente debía ser militar, aunque veremos que este abandono de la milicia no lo fue «de facto» ya que mantuvo la obligatoriedad de que el subsecretario, pieza clave

(19) Nota: El almirante Carrero Blanco que llegó a ser presidente del Gobierno y ministros como León Herrera de Información y Turismo (Jurídico Militar del Ejército del Aire), Osorio de Presidencia (Jurídico Militar del Ejército del Aire), Suanzes Fernández de Industria (Ingeniero Naval de la Armada) o Solís Ruiz de Trabajo (Jurídico Militar de la Armada).

(20) SERRA, Narcís: *La transición militar*. Editorial Debate. Abril 2008. P. 58.

(21) Real Decreto 1558/77, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado. Boletín Oficial del Estado número 159 de 5 julio 1977, p. 15035/37.

en la confección y puesta en vigor de la política de un gobierno, debía ser un oficial general o almirante en situación de actividad (22). En esta reestructuración se tomó como modelo orgánico para las Fuerzas Armadas españolas gran parte del contenido de la denominada Ley Orgánica de la Armada de 1970 (23), donde en una muy motivada exposición se establecían diferentes niveles de decisión donde el Ministro asumía la dirección política y el Jefe de Estado Mayor se convertía en la «...*primera autoridad militar de la Cadena de Mando Naval...*» (24).

Así las cosas, en ausencia de una norma constitutiva del Ministerio de Defensa que diera forma completa a las relaciones entre la política y la milicia, representada en el departamento por la Administración Central del Estado, se publica un año mas tarde un orden ministerial²⁵ bajo el epígrafe de la Subsecretaría de Defensa para establecer las relaciones entre las autoridades de los organismos centrales del Ministerio y las de la cadena de mando militar, si bien la motivación difiere de la finalidad de hacer un todo uniforme y fluido que permita convertir las directivas del Ministro en órdenes militares o de hacer posible que los Jefes de Estado Mayor pudieran proporcionar opciones militares para sustentar decisiones políticas. Las razones expuestas tienen un trasfondo administrativo: «*evitar retrasos que se producirían si el único contacto que pudieran tener las distintas cadenas y Organismos fuera por medio de sus primeras autoridades*», lo que pone de manifiesto un problema de comunicación interna, el hermetismo horizontal existente entre los ejércitos y lo que más tarde se ha consolidado en su denominación como Órgano Central, y además mostrar la tendencia generalizada de elevar cualquier asunto, por menor que este fuera, hasta el vértice de la estructura orgánica para así «blindar» la decisión tomada ante los restantes componentes de la organización. Esta forma de proceder ya entonces se observaba como un modo de funcionar fuera de los tiempos (26).

(22) Nota: Resulta significativa la distinción que se hace de oficial general o almirante, cuando este último esta inserto en la definición del primero. Tal vez pesara el hecho de que estuviese preparado el nombramiento del primer subsecretario del Departamento y éste recayese en el almirante Liberal Lucini, Ángel.

(23) Ley 9/1970, de 4 de julio, orgánica de la Armada. BOE 161. 7 de julio de 1970. P. 10705/10710.

(24) *Idem*. Artículo once.

(25) Orden Ministerial por la que se regula la relación entre las autoridades de la cadena de mando militar y las de los organismos centrales del Ministerio de Defensa, de 27 de junio de 1978, publicada en el Diario Oficial del Ejército, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa número 150, de 4 de julio de 1978. P. 33.

(26) Nota: Por estas fechas se mantenía el debate de la acción conjunta de las fuerzas armadas en la práctica totalidad de los foros de pensamiento de las relaciones político-militares y que desembocaron en la Ley Goldwater-Nichols de 1984 en Estado Unidos de América, norma que sirvió de inspiración para la reestructuración de las fuerzas armadas de naciones occidentales.

Pero si así sucedía en el orden interno, en lo que se refiere a las relaciones político-militares mas allá del Departamento, la comunicación en estos tiempos respondía más a un cotilleo cívico-castrense (27), basado en valoraciones infundadas y razonamientos marcados por la ideología del político, por lo que nunca podría clasificarse como diálogo, mas bien como intercambio de posiciones inamovibles que, por un lado, servía para «calentar» el ambiente (28) y que, como consecuencia de ello, adquirió progresivamente la forma de monólogo donde desapareció la igualdad intelectual de las partes y primó la posición política que acalló cualquier forma de respuesta que difiriera del «pensamiento políticamente correcto» reinante en ese momento (29).

Aunque en este tiempo resultaba común la inexistencia de una exposición de motivos en las leyes que se aprobaban por las Cortes Generales, la realidad es que aquellas leyes de marcado sentido político o sensibilidad social y mediática, incluían una motivación que las convertían en el fundamento de la decisión ante el colectivo al que iba destinado (30). En este contexto, la ausencia de motivación política en la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar de 1980 (31) y en su modificación de 1984, da lugar a pensar que se trataba de un imperativo hacia las Fuerzas Armadas que no requería ninguna explicación al colectivo al que iba dirigido fundamentalmente, si bien involucraba a toda la actividad del Gobierno (32). Estas dos normas legales del máximo rango disponen los preceptos en los que basar las relaciones entre autoridades vinculadas con la defensa nacional y la organización militar sin que ninguna de las dos leyes contase con una exposición de motivos o preámbulo que pusiera de manifiesto el espíritu del legislador a quienes debían aplicarla de manera mas directa, los militares. La ausencia de tal motivación da un fuerte carácter imperativo y, sin embargo, su

(27) ONEGA, Fernando: *Puedo prometer y prometo*. P. 274.

(28) SÁNCHEZ TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y Claves*. 2008. P. 265.

(29) Nota: Sin duda la personalidad de los actores y el conocimiento mutuo de políticos y militares fueron elementos esenciales para el diálogo, como fue el desconocimiento y la desconfianza para el desencuentro.

(30) Nota: Las leyes: 37/1979, de 19 de noviembre de integración de los funcionarios del Cuerpo Auxiliar de la Administración Militar en el Cuerpo General Administrativo; 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear; 26/1980, de 19 de mayo, de supresión del Alto Estado Mayor; y otras son muestras de la ausencia de motivación. No obstante, la Ley 35/1980, de 26 de junio, sobre pensiones a los mutilados excombatientes de la zona republicana, si cuenta con una exposición de motivo por su indudable calado político en aquel momento.

(31) Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Boletín Oficial del Estado 165 de 10 julio 1980. P. 15750/15753.

(32) Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Boletín Oficial del estado número 6 de 7 enero 1984. P. 389/390.

contenido se abre a múltiples interpretaciones en parte de su articulado al introducir conceptos indefinidos, jurídicamente indeterminados, como es el Plan Estratégico Conjunto, cuyo índice nunca quedó definido en la ley, al tiempo que elevaba decisiones de carácter técnico-militar al ámbito político como el establecimiento de los programas de armamento o la definición de las plantillas de las fuerzas armadas.

El resultado fue que la aplicación de esa ley y su modificación tuvo, por un lado, un marcado componente político como se ha dicho al poner los programas de material y el número de efectivos como finalidad del debate sobre la defensa nacional en las Cortes Generales, sin que previamente se estudiase las necesidades de la defensa nacional y sus objetivos, simplemente se trataba de establecer los límites presupuestarios, y, por otro lado, un escaso soporte técnico militar ya que, para determinar el Objetivo de Fuerza Conjunto que debía incluir el Plan Estratégico Conjunto, se partía del desconocimiento de los objetivos que las Fuerzas Armadas debían alcanzar a corto, medio y largo plazo, lo que dejaba la definición del Objetivo de Fuerza más a los deseos de los Jefes de Estado Mayor por mantener el status quo existente, que al establecimiento de las necesidades humanas y materiales reales para cubrir unos objetivos de la defensa nacional ya que nadie en el ámbito político los había definido.

Un segundo aspecto que apoya la idea del significativo componente político de la ley de 1980 es la definición de las competencias de la Junta de Jefes de Estado Mayor a la que define como la cabeza de la cadena de mando militar, algo contrario a la tradición militar donde la responsabilidad de mando recae en una persona y nunca en un organismo, comité u órgano colegiado. Sin duda esto refleja la intención política de, sin alterar en exceso el status de los Jefes de Estado Mayor, querer introducir un elemento aglutinador de las Fuerzas Armadas bajo una única organización militar. El objetivo tácito de la ley quedaba claro, si bien la solución expresa adoptada no ayudaba a alcanzarlo. Este aspecto de la ley quedó desmontado en 1984. La Junta de Jefes de Estado Mayor pasó a ser un órgano asesor y se creó la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, que asumía el papel de cabeza de la cadena de mando militar. Así se volvió a la tradición militar española: asesoramiento multidisciplinar y unidad de mando, pero como sucediera en este período de tiempo, el ejercicio de esta potestad quedaba condicionada a tiempos de guerra o cuando el Gobierno así lo dispusiera en una circunstancia concreta. Incluso se abría la posibilidad de nombrar a alguien distinto al Jefe de Estado Mayor de la Defensa para ejercerlo. De nuevo aparece el equilibrio político entre lo que se quiere y lo que se puede, en una traducción que resulta difícil de encajar en la cultura militar.

Sin embargo, dado el enorme componente político de ley, como se ha dicho, y el contexto temporal en el que se modifica, con las secuelas del intento del golpe de estado del 23-F, la creación de un mando militar único

para las operaciones militares se hizo sin restar formalmente las competencias de los Jefes de Estado Mayor. Con ello parece que se buscó una solución de compromiso, un consenso en el léxico de la época, para evitar un encontronazo frontal entre la decisión política y la posición militar. Se empleó para ello una estrategia de aproximación indirecta, en lugar de trepar a la cumbre por el camino más corto, subir por una senda zigzagueante más larga pero alcanzar igualmente la cumbre. Se opta por modificar paulatinamente la capacidad autónoma de cada uno de ejércitos mediante la asunción «funcionalmente» de las competencias por organismos centrales del Departamento, incluido el Estado Mayor de la Defensa recién creado, sin anular «formalmente» las de los Jefes de Estado Mayor. Por usar un símil, se mantuvo el diseño de la botella, pero se le vació parcialmente de contenido. En este sentido hay que hacer notar que en este periodo de tiempo la Guardia Civil que hasta entonces había sido un cuerpo particular del Ejército de Tierra pasó a ser poco después un cuerpo componente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (33). Pero como se ha dicho, la ambigüedad de crear o modificar algo nuevo sin suprimir lo antiguo era una consecuencia de la aplicación generalizada del «consenso» y esa ambigüedad se ha alimentado con el tiempo.

Sea como fuere hay que quedarse con la valoración que Sánchez-Terán hace y que aunque existen signos externos que apuntan a lo contrario, la Transición se hizo con la colaboración de las Fuerzas Armadas (34).

Conclusión final

La Transición fue probablemente el período de mayor generosidad de españoles consigo mismos, lo que se tradujo en un avance social de décadas. Los militares españoles, aparentemente separados de la sociedad, mostraron que formaban parte de ella y, sin duda, quisieron estar en el futuro que se abría en el horizonte.

Las dificultades que se presentaban por la inexperiencia en las relaciones político militares durante los primeros años, tras la aprobación de la Constitución española de 1978, se vieron atemperadas por la fórmula de «construir sin desmontar» que propiciaron un equilibrio entre lo viejo y lo nuevo a la espera de reformas de mayor calado que llegaron años más tarde.

El conocimiento mutuo y el trabajo en equipo hizo que, con los años, el diálogo político y militar se abriese a una sociedad que también se abría al mundo de las relaciones internacionales en esos mismos años.

(33) Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

(34) SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y Claves*. 2008. P. 265.

El posicionamiento político de militares en servicio activo, ya fuese en un sentido u otro, afectó negativamente a la imagen de las Fuerzas Armadas ante la sociedad, si bien, el posicionamiento político convertido en acción contraria al orden constitucional establecido mermó la confianza del mundo de la política en la milicia durante los años posteriores a la Transición. Esta situación alimentada por el incremento de las acciones terroristas durante los últimos años 70s y los primeros 80s acrecentaron la tensión en las relaciones político militares en ese período de tiempo.

Las Fuerzas Armadas, si bien tenían dificultad para encontrar su aportación inmediata a la actividad social en España al revertir muchas de las tareas cotidianas que tenían delegadas de otros departamentos ministeriales (administración marítima, aviación civil, protección civil, etc.), hallaron en los acuerdos y las organizaciones multinacionales, la Alianza Atlántica y la Unión Europea Occidental fundamentalmente, objetivos y, sobre todo tareas, en las que sustentar su actividad y, a la vista de la sociedad, su razón de ser. Esta orientación casi exclusiva hacia objetivos de política exterior, difusos en muchos momentos, relajó las relaciones político-militares, pero por el contrario, alejaron a las Fuerzas Armadas de la actividad cotidiana de la sociedad, lo que se convirtió en una percepción negativa de la necesidad de la defensa militar.

La experiencia en política doméstica y la apertura hacia el exterior, tanto de la vida política como de la actividad militar, se acrecentó paulatinamente sin que pueda establecerse quién arrastró a quién en este proceso de actualización continua que sufrieron las relaciones político-militares en España en las décadas siguientes.

No obstante, como parte de la sociedad, las Fuerzas Armadas se adaptaron y transitaron dentro de la Constitución hasta llegar a lo que hoy son: una de las instituciones más valoradas por la sociedad junto a la Monarquía y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

ANEXO

Apostillas al ensayo «Política y Milicia»

Sin duda, hacer un ensayo sobre esta materia y dejarlo en el análisis tiene sus ventajas, ya que dejas al libre albedrío, al libre pensamiento del lector, y además alejas cualquier compromiso del autor sobre las consecuencias a futuro de la situación descrita y analizada.

Sin embargo, parece conveniente asumir la responsabilidad de llevar el análisis al mundo concreto del día a día para que aquellos que tengan el compromiso de asumir las relaciones político-militares desde el lado de la milicia en los años venideros se encuentren algo asistidos y dejen de enfrentarse a la situación de cada día con el vértigo de la hoja en blanco en este campo.

Sin deseo de que se asuman los postulados que aquí se incluyen, el objetivo de estas apostillas es entrar en materia y agudizar el ingenio para afrontar situaciones que con toda seguridad serán distintas de las de ayer y se afrontarán con medios diferentes y con personas diferentes.

Así pues, para el oficial que mañana deberá apoyar a un político en su gestión, tal vez le sirvan estas apostillas:

- El dialogo político-militar es difícil porque los lenguajes que uno y otros usan son muy distintos. El entendimiento primero y la confianza después nacen cuando el político siente que el militar entiende su lenguaje. Escúchalo y apréndelo. Entenderlo es cuestión de tiempo.
- En determinados niveles de responsabilidad, es obligado entender los dos lenguajes, el político y el militar, pero debes hablar solamente en el militar. No hay nada que produzca más desconfianza a unos y otros que un militar que habla en «politiqués».
- La personalidad del político que apoyas tiene una enorme influencia: los hay líderes, los hay gestores y los hay que ejercen alternativamente de una u otra forma. A los primeros plantéale opciones prudentes, a los segundos iniciativas viables y a los terceros objetivos imaginativos.
- La certeza es inexistente en un mundo con el tiempo como variable continua. Como en matemáticas, hay dos tipos de variables. La situación es continua, evoluciona a cada instante. Las decisiones sin embargo son una variable discreta, se toman de vez en cuando. Observa la situación de forma continuada. Las decisiones políticas vienen a su tiempo, no las pidas, espéralas.
- Querrás ver en las directrices políticas: lo que puedes hacer, lo que no puedes hacer y a lo que estás obligado. Sin embargo, habitualmente encontrarás solamente lo primero. Lo demás forma parte del riesgo que debes afrontar y del compromiso que debes asumir.
- Busca opciones positivas para incluir en tus propuestas. Las negativas no son aceptables en el ámbito político. Nunca incluyas entre tus propuestas una opción de relleno, porque probablemente será la elegida y entonces no sabrás como sustentarla.
- Toma tus decisiones militares de forma pautada, sin sorpresas en el tiempo. Si no las tomas, alguien las tomará por ti. Mala cosa, lo hará quien no debe, te quitará la autoridad y después la potestad.
- Piensa lo que quieres decir y hasta dónde quieres llegar con tus palabras. La ausencia de un objetivo es producto de la pérdida de capacidad para imaginar, pero mucho más de escuchar y contrastar ideas.
- Asume el error en tu evaluación de la situación si la realidad te lo dice. Es una sabia decisión y más si con ello salvas de una mala situación política. Aparentemente te hará débil hoy, pero será una fortaleza mañana.

- Trabaja en equipo. Hacerlo introduce un valor añadido a la autodefensa, crea un vínculo intangible capaz de frenar el ataque del adversario. Hazte con un buen equipo.
- Asume la idea que el sentido común es el nexo de unión entre los lenguajes político y militar. Tiene distintas expresiones, pero ambos las entienden. Acuérdate que el tiempo desmorona lo que se hizo sin motivo y sin pensamiento.
- Piensa que la imposición nunca es una solución razonable. Solamente lo es frente a la «sin razón», por eso solamente ante ella vale el silencio, la resistencia y el empleo de la fuerza... por este orden.
- Diferencia entre el equipo y la corte. El equipo hace que todos sus miembros sientan sus aportaciones tan valiosas como la de los demás. La corte establece el valor de las ideas en función del escalón que se ocupa no por la bondad de su contenido.
- Date cuenta de que el reconocimiento por parte del adversario es más fiable que la adulación de los propios. Si haces algo bien espera el silencio. Si algo va mal oírás pronto el ruido de fondo.
- Observa que el crédito de una evaluación militar para tomar una decisión política está en una información fiable y un análisis completo. Contrasta la información y valora los análisis. Después plásmalo todo en pocas frases.
- Piensa que la pérdida de objetivos convierte a los procedimientos en el último fin. Cuando no hay fondo todo queda en la forma. La consecuencia es organismos vacíos y gentes ociosas que consumen recursos sin aportar nada, salvo ruido.
- Evita distanciar la decisión política de la orden militar, o entre la capacidad militar y la opción política. Dilatar ese tiempo sirve para que otros manipulen y cambien el sentido de las cosas.
- Entrega tu tiempo al trabajo para que el político disponga del suyo. Exponer análisis largos y complicados de nada sirve, di tan sólo la síntesis de los problemas y sobre todo las opciones para solucionarlos. La confianza del político en el militar está en función de que haga un análisis completo para sí, una síntesis para los dos y una propuesta con opciones para él.

BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *El Rey y otros militares*. Editorial Trotta. 1998.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *The Soldier and the State*. Belknap Press. 1957.
- HERNÁNDEZ, Abel: *Suárez y el Rey*. Espasa Fórum. 2009.
- HERRERO, Luis: *Los que le llamábamos Adolfo*. La Esfera de los libros. 2007.
- MAQUIAVELO: *El Príncipe*. Editorial EDAF. 1984.
- MEDINA, Francisco: *Memoria oculta del Ejército*. Espasa Calpe. 2004.
- MORÁN, Gregorio: *Adolfo Suárez*. Colección Documento. 1979.
- ÓNEGA, Fernando: *Puedo prometer y prometo*. Plaza y Janés. 2013.
- ORTIZ, Manuel: *Adolfo Suárez y el Bienio prodigioso*. Editorial Planeta. 2006.
- OSORIO, Alfonso: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Espejo de España. 1980.
- PREGO, Victoria: *Adolfo Suárez, la apuesta del Rey*. Unidad Editorial. 2002.
- PREVIDI, Robert: *Civilian Control versus Military Rules*. Hippocrene Books. New York.
- QUEVEDO, Federico: *Pasión por la libertad*. Altera. 2005.
- SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador. *La Transición, Síntesis y claves*. Ed. Planeta. 2008.
- SERRA, Narcís. *La transición militar*. Editorial Debate. Abril 2008.
- SUN TZU: *El Arte de la Guerra*. Editorial EDAF. 1993.
- Armed Forces Journal Internacional*.
- Boletín Oficial del Estado.
- Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.
- Diarios de sesiones de las Cortes Generales. 1978-1984.
- Ministerio de Defensa. Memoria de la Legislatura 1982-1986.
- Revista Española de Defensa*.
- REVISTA GENERAL DE MARINA.
- U. S. Naval Institute Proceedings Magazine.