



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS  
Y LAS ARTES MILITARES

## El Ministerio de Defensa de España y su evolución

### Efectos de los cambios orgánicos y legislativos de la incorporación a la OTAN

*Lección inaugural del curso académico 2023-2024, pronunciado por D<sup>a</sup> María Dolores de Cospedal García, ex ministra de Defensa, el día 18 de octubre de 2023.*

El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas en España. Algo más de dos semanas después, el Boletín Oficial del Estado publicó el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se establecía una nueva estructura de la Administración General del Estado y se creaba el Ministerio de Defensa. Es algo destacable, que la llegada de la democracia a España, contara, desde muy temprano, y antes de promulgarse la Constitución de 1978, con una estructura en la Administración del Estado para la Defensa Nacional, que ya había evolucionado respecto a la que había existido con la dictadura del General Franco.

Se creaba el Ministerio de Defensa que se encargaría de *“la ordenación y coordinación de la política general del gobierno en cuanto a se refiere a la Defensa Nacional, así como de la ejecución de la política militar correspondiente, quedando integrados en el mismo todos los Organismos y unidades de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire”*. (Art.2) Además de integrar las tres carteras, que habían venido funcionando con autonomía plena, dado que el Alto Estado Mayor únicamente ejercía como órgano de trabajo del Jefe del Estado, la creación del Ministerio de Defensa supuso rebasar el ámbito meramente militar en la organización de los ejércitos y extender sus atribuciones hacia un concepto de Defensa Nacional más amplio e integrador. Se alumbraba la democracia española

y la política de defensa requería una nueva visión que homologase nuestro país al resto de las naciones de nuestro entorno (En EEUU de Norteamérica el departamento de Defensa se crea en 1949). En este sentido, la creación del Ministerio no se abordó simplemente como una cuestión organizativa, la decisión del primer gobierno de la monarquía, siempre con Su Majestad el Rey como Jefe de todos los Ejércitos, abría la puerta a la reforma estructural y a la modernización de las Fuerzas Armadas a la vez que nuestra nación se integraba paulatinamente en el sistema de paz y seguridad occidental de aquellos tiempos.

Es importante recordar aquí, porque tuvo consecuencias favorables para nuestro país posteriormente, que España estaba, de alguna manera, vinculada desde 1953 al sistema defensivo occidental a través de sus acuerdos con los Estados Unidos, y también es preciso decir, que España ya deseaba desde hacía tiempo integrarse de pleno en ese sistema y por ello, había solicitado su adhesión al Tratado del Atlántico Norte, firmado por Canadá, EEUU y varios países de Europa Occidental en Washington en 1949. En efecto, en los estertores del franquismo, EEUU había intentado que los aliados aceptaran la entrada de España en la OTAN, sin embargo, la propuesta norteamericana fue rechazada en 1975 en una reunión del Consejo con el argumento de que España no tenía un régimen político democrático y que hasta que ese momento llegara, no podía ser aceptada. En enero de 1976, fallecido Franco, el primer presidente del gobierno con la Monarquía, Carlos Arias Navarro, manifestaba en las Cortes que su gabinete contemplaba *“alternativas posibles con la Organización del Tratado del Atlántico Norte”* para la defensa de España y sugería una *“eventual participación”* en los esquemas de la Alianza Atlántica.

Algo después en el primer gobierno de Adolfo Suárez (de 5 de julio de 1976 a 4 de julio de 1977), el Vicepresidente primero para asuntos de la Defensa, el Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado, impulsa en febrero de 1977, la creación de la Junta de Jefes de Estado Mayor como órgano colegiado superior de la cadena de mando militar. Poco después se celebraban las elecciones de 15 de junio de 1977, que gana UCD con Adolfo Suárez y el 4 de julio, como ya hemos señalado, se creaba el nuevo Ministerio de Defensa. Posteriormente por Real Decreto de 2 de noviembre de 1977, se establece la primera estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa con una Subsecretaría de la que dependen cuatro secretarías generales: la Secretaría General Técnica, la de Personal, la de Asuntos Económicos y la de Política de Defensa. Del Ministro dependían directamente la Dirección General de Armamento y Material y el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID).

Ya en este Decreto, se distinguieron dos ámbitos: el militar y el político administrativo. El

primero lo integraron los altos mandos y organismos de la cadena militar. En el segundo, se incluían las autoridades y organismos que apoyaban al campo militar y proporcionaban a los ejércitos los recursos precisos para cumplir su misión. No obstante, seguían existiendo limitaciones pues en el ámbito militar del Ministerio solo se integraban los cuarteles generales del Ejército de Tierra, la Armada y el Aire, pero no los ejércitos propiamente dichos. Esta circunstancia creaba una disfunción orgánica que no permitía una ejecución única, centralizada y eficaz de las políticas de defensa y militar y aunque se fueron creando estructuras para llenar de contenido el Ministerio, con cuestiones que antes se habían abordado con carácter unilateral por cada ejército, no es hasta la ley 83/1978, que se regulan las funciones de los distintos órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional siendo ya ministro (a partir de Abril) Agustín Rodríguez Sahagún. Esta transformación previa a la Constitución, debe mucho a Manuel Gutiérrez Mellado, un militar, que desde dentro y en muy poco tiempo, apenas un año, abordó los primeros pasos para la modernización de nuestra Defensa Nacional.

El 6 de Diciembre de 1978 se ratifica en referéndum la Constitución. Su artículo 8 proclama: *“Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”*.

En cumplimiento del mandato constitucional, se aprueba la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional de julio de 1980. Al Rey, le corresponde el mando supremo de las FFAA y la presidencia de la Junta de Defensa Nacional, mientras que, al Gobierno, le compete determinar la política de Defensa y al Parlamento, el debate y aprobación de las leyes de defensa y los créditos presupuestarios, así como ejercer la acción de control del Ejecutivo y la Administración Militar. En esta misma ley se incorpora en su título VI la dependencia de la Guardia Civil del Ministerio de Defensa *“en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden”* y siempre en tiempo de paz, se especifica que, en caso de guerra o estado de sitio, la Guardia Civil dependería del Ministerio de Defensa.

De aquella época con Rodríguez Sahagún, data también el llamado “Plan Estratégico Conjunto”. Por primera vez se incluían en un documento las cuestiones como la evaluación de las amenazas posibles, la estrategia conjunta y el objetivo de la fuerza para la década de los 80 ajustando el binomio: necesidades de la defensa - posibilidades de la nación.

No podemos olvidar además que, durante toda esta transformación, en las décadas de los 70 y 80 España sufriría los peores años de atentados perpetrados

por la banda terrorista ETA. Tanto en los años de plomo como después, ETA asesinó, entre otros, a 103 militares y 230 guardias civiles. Sus herederos políticos ni han pedido perdón ni reconocen el valor, universalmente reconocido de nuestra transición democrática.

¿Y qué estaba ocurriendo paralelamente en nuestra proyección exterior? En 1979, Adolfo Suárez acude como observador a la Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en La Habana, a pesar del programa atlantista de la UCD.

El 18 de febrero de 1981 en su discurso de investidura (interrumpida después la votación el día 23 por el golpe de estado fallido), Leopoldo Calvo Sotelo expone su programa de gobierno y en él señala con claridad *“Nuestra política exterior debe atender preferentemente a la garantía de nuestra seguridad nacional y a la salvaguardia de la integridad de nuestro territorio. Por esto, quiero dejar bien clara la estrecha vinculación existente entre política exterior y política de defensa, que son materialmente inseparables. No es posible alcanzar un aceptable grado de disuasión frente a amenazas exteriores sin un fortalecimiento de las instituciones armadas, servido por una adecuada acción exterior. Asimismo, entiendo que España debe cooperar a la defensa de los valores democráticos sobre los que se asienta la sociedad en la que queremos vivir y queremos convivir. Tenemos la obligación de afirmar los valores en los que creemos y de cooperar, por lo tanto, en la defensa de los derechos humanos, defensa eficaz y omnicomprensiva no simplemente retórica y discriminatoria”*.

Sentados estos principios, el entonces candidato a la presidencia del Gobierno decía que el gobierno que aspiraba a presidir *“se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza”*.

Y añadía algo que, en aquel momento, como en otros que estamos viviendo en la actualidad, tenía todo el sentido: *“Ante todo, he de manifestar que no aceptaremos que terceros países intenten coaccionarnos en este punto con sus opiniones. Entendemos que se trata de una cuestión a dilucidar entre españoles, a través de los mecanismos constitucionalmente establecidos y a discutir con nuestros eventuales aliados. Pero no toleraremos que terceros países, concretamente la Unión Soviética, se arroguen el derecho de vetar la entrada de España en la OTAN, ni aceptamos, por tanto, las doctrinas de la congelación en sus actuales dimensiones de las alianzas existentes, ni la doctrina de que nuestra soberana voluntad de acción en este campo suponga un gesto agresivo susceptible de quebrar el equilibrio de fuerzas en Europa. La decisión de marchar hacia la adhesión a la Alianza Atlántica responde a una coherencia con nuestra concepción*

*general de la política española, pero, ante todo, a una necesidad defensiva y de seguridad. La política exterior, ya lo he dicho antes, es ante todo búsqueda de seguridad.*

*Y es evidente que esa seguridad tiene un componente militar. También es claro que ese componente militar no puede ser, y en este momento nadie lo considera así, un componente aislado. Las prédicas que apuntan hacia una neutralidad, armada o desarmada, no ocultan la realidad de que estas modalidades están fuera de las posibilidades que derivan de nuestros recursos en el primer caso, y ambos fuera de nuestra especialísima situación geoestratégica. No son, por tanto, ni posibles, ni útiles, ni viables. Tampoco se puede hablar seriamente de que nuestra integración en la Alianza Atlántica suponga un aumento de los riesgos sobre nuestro espacio territorial. La dimensión de las amenazas a las que toda Europa se enfrentaría en el caso de un conflicto impide, de hecho, la neutralidad de un territorio tan crucial como el nuestro”.*

He querido reproducir los párrafos del discurso de Calvo Sotelo porque, en primer lugar, parece que hubiera sido ayer el día en el que el ya fallecido presidente del Gobierno de España hablara de la necesidad de nuestra defensa colectiva y de los presupuestos en los que ha de asentarse y, en segundo lugar, da idea de la importancia que ya en 1981 España daba a su integración en la OTAN y a su consideración como una parte esencial e indisoluble (binomio defensa/política exterior) de nuestra política internacional. En su discurso del día 25 de febrero de 1982, Calvo Sotelo reiteraría esta misma intención.

Y no era esta una cuestión sencilla, el gobierno de Calvo Sotelo no tenía un apoyo claro del pueblo español y desde luego, tenía una clara oposición en el Parlamento liderada por el Partido Socialista y el Partido Comunista. Los españoles eran claramente partidarios de la entrada en la CEE, pero la hipotética adhesión a la OTAN solo obtuvo el apoyo de los partidos nacionalistas, vascos y catalanes y de la entonces Alianza Popular. En concreto, el PSOE de Felipe González impulsó la campaña “OTAN de entrada no” exigiendo un referéndum que consultara al pueblo español si era o no conveniente la adhesión al Tratado de Washington. En relación con el apoyo ciudadano, éste había ido en disminución. En un principio, tras la muerte del general Franco, la entrada en la OTAN se percibía como un signo de democratización, pero después, se instaló en la opinión pública (y publicada) el rechazo a todo lo que fuera “seguidismo a los EEUU” además, no se percibía al Pacto de Varsovia como una amenaza a la seguridad nacional.

En cualquier caso, la petición de ingreso en la OTAN culminó tras los debates que comenzaron en octubre de 1981.

El 2 de diciembre de 1981, España comunica a la Alianza Atlántica su intención formal de adhesión. Era necesario proteger muchos frentes de posibles afanes expansionistas de algunos de nuestros vecinos. Marruecos se había anexionado Ifni y el Sahara Occidental tras la marcha verde de 1975 y no cesaba en sus aspiraciones sobre Ceuta y Melilla. Argelia y Libia, vecinos ribereños, estaban en la órbita soviética. Y no menos importante, era un hecho cierto que luego se ha repetido en otras incorporaciones, que la adhesión a la OTAN allanaba el camino para el ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea.

España por otra parte, era un país atractivo para la Alianza, una posición geoestratégica privilegiada que da acceso a través del Estrecho de Gibraltar al Mediterráneo, la cercanía histórica a los países árabes, que venía de tiempos anteriores a la transición, el entendimiento también con los llamados “no alineados” que había sido puesto de manifiesto por Suárez hacía pocas fechas, el vínculo con Iberoamérica y, por último, la resistencia de la nueva democracia de someterse a la órbita soviética, hacían de nuestro país un candidato idóneo para la incorporación. Por eso el 30 de mayo de 1982, y tras la negociación culminada por Pérez-Llorca como Ministro de Exteriores, España se convirtió en miembro de pleno derecho de la Alianza Atlántica. Nuestra solicitud fue admitida por unanimidad y de forma expeditiva, aunque nuestra incorporación no iba a ser plena hasta 1999. España se convirtió en el miembro número 16 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (el año pasado 2022, se celebró el cuadragésimo 40º aniversario).

Unos meses después, el 28 de octubre de 1982, el Partido Socialista gana las elecciones con un compromiso electoral: el referéndum sobre la OTAN. No obstante, la postura de Felipe González va cambiando paulatinamente según se va asentando como presidente del Gobierno. Este cambio de postura se hizo explícito con la presentación del llamado “Decálogo sobre política de paz y seguridad” en el Debate del Estado de la Nación de 1984, era esta una propuesta que tenía como objetivo alcanzar un pacto de estado en política exterior y de defensa con las siguientes directrices:

- Continuidad de España en la OTAN
- No integración de España en la estructura militar de la Alianza Atlántica.
- Reducción de la presencia de EEUU en España (Bases).
- No nuclearización del territorio español.
- No exclusión de la firma del tratado de No Proliferación Nuclear.
- Participación en la Unión Europea Occidental.
- Recuperación de Gibraltar.
- Candidatura al Comité de Desarme de la ONU

- Convenios bilaterales de cooperación defensiva con otros países de la Europaoccidental.
- Plan Estratégico Conjunto.

Antes del Debate del Estado de la Nación de octubre de 1984, de la mano del primer Ministro de Defensa socialista y hasta ahora el más longevo, Narcís Serra, se publica el 5de enero de 1984, la reforma de la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa de 1980. El Rey sigue manteniendo el mando supremo de las Fuerzas Armadas pero lafigura del presidente del Gobierno (y del Ministro de Defensa por delegación) queda definida de una manera más clara al asumir personalmente la tarea de ordenar, coordinary dirigir la actuación de los ejércitos. El ministro de Defensa es ahora el encargado de formular las políticas de Defensa y Militar, dirigir los ejércitos en tiempos de paz y proponer los programas económicos y financieros necesarios para la dotación de las Fuerzas Armadas. Como más directo colaborador, se nombra por primera vez al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), en sustitución del Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor, a quien le corresponde programar la acción conjunta de los Ejércitos. El Almirante Ángel Liberal Lucini será el primero en ocupar tal responsabilidad.

El desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica, por Real Decreto de 25 de enero del 1983,estructura el Ministerio en tres grandes áreas: la específicamente militar, encabezada porel JEMAD; la Secretaría de Estado de Defensa que asume la gestión del control económico, infraestructura, armamento y material con Eduardo Serra (que luego sería Ministro entre 1996 y 2000) y la Subsecretaría que se encargaría de las competencias propias de la Administración Militar, incluyendo las políticas de personal.

A lo largo de 1985, se publicarían el Código Penal Militar y la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario, a través de las que se incorpora la justicia militar a los principios básicos delderecho penal y disciplinario modernos; en 1985 se aprueba la Ley de la Jurisdicción Militar y en 1988 la Ley de Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar. Treinta años después se reformarían el Código Penal Militar y la Ley de RégimenDisciplinario Militar (ley 8/2014, de 4 de diciembre).

Mientras tanto, en julio de 1984 se publicaba la Directiva de Defensa Nacional (revisada en 1986), que fijaba el planeamiento operativo en toda su dimensión. Cara a los añosnoventa cifraba un objetivo óptimo de efectivos de 300.000, de los que 58.000 habrían de ser profesionales. Debe recordarse que esa cifra era prácticamente el total existente soloen el Ejército de Tierra, que debía bajar su volumen en un 16% (de 275.000 a 195.000), laArmada y el Aire también debían adelgazar, aunque en un 8% de su total. Para 1990 lacapacidad era la deseada gracias al esfuerzo realizado por los tres ejércitos y después deque la Ley del

Servicio Militar de 1984 redujese a 12 meses la permanencia en filas desoldados y marineros. Se crean dos zonas militares y el Ejército de Tierra vio reducida de nueve a seis sus regiones.

En este contexto, las condiciones establecidas en el referéndum que se celebró en febrero de 1986, próximo el final de la primera legislatura de Felipe González fueron: 1) no incorporación a la estructura militar de la OTAN, 2) prohibición de instalar, almacenar o introducir armamento nuclear en territorio español y 3) reducción progresiva de la presencia militar americana en España.

Con una participación del 59,4% del censo electoral, ganó el sí con un 52,5%, frente a 39,8% del no. España consagró así su permanencia en la OTAN, aunque de una forma limitada y Felipe González ganaría de forma contundente las siguientes elecciones.

La firma del acuerdo para la reducción de bases y efectivos con el Gobierno Norteamericano se realizó en 1989, antes de eso, nos integrábamos en la Unión Europea Occidental y España pasaba a formar parte de las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986.

Tras la incorporación a la OTAN y con nuestra participación a partir de 1988 en las misiones de paz de Naciones Unidas, el Ministerio de Defensa español se moderniza de forma exponencial, no solo en sus estructuras militares si no también en el material de armamento de los ejércitos y sobre todo, en la formación de nuestros militares, oficiales y suboficiales, así como en la especialización de todo el personal de las FFAA.

Cambios en las estructuras por la reducción paulatina de efectivos, incorporación de la mujer, nueva legislación de cuerpos y escalas, ascensos, destinos y situaciones administrativas, todo ello colaboró a la profesionalización de nuestras FFAA y junto con la supresión posterior del servicio militar obligatorio en 2001, un año antes de lo previsto por la ley elaborada en el primer gobierno del Partido Popular, terminó con un modelo que, con sus reformas, había perdurado 231 años en nuestro país.

Algo antes en 1996, con el gobierno de José María Aznar, España solicitó su incorporación completa en la OTAN y pasó a formar parte de su Comité Militar Integrado. Es el mismo momento en el que la Alianza se abre a los países de Europa del Este. En la cumbre de Madrid de 1997, se acepta el ingreso de Chequia, Hungría y Polonia.

Posteriormente, en enero de 2018, en el gobierno de Mariano Rajoy y con motivo de la visita del Secretario General de la OTAN Jens Stoltenberg a España, nuestro



país vuelve a ofrecerse como anfitrión para la cumbre que haya de aprobar el nuevo concepto estratégico de la OTAN después de la cumbre de Londres. Con motivo del cambio de gobierno, este ofrecimiento decae y no se reitera, recuérdese que los dos años siguientes fueron de reuniones restrictivas como consecuencia de la pandemia provocada por el COVID 19.

Posteriormente, el Gobierno español vuelve a ratificar su ofrecimiento y en 2022 tiene lugar en Madrid la cumbre de redefinición del marco estratégico de la Alianza en un ambiente inundado por la invasión de Ucrania por Rusia lo cual afecta, y mucho, al entorno euroatlántico de seguridad y defensa.

(Desde que en 1988, España se incorporase a las misiones de paz de la ONU y posteriormente con nuestra participación tras la plena integración en las misiones de la OTAN y en misiones de la UE, además de en misiones de carácter multilateral, las Fuerzas Armadas españolas entraron en una dimensión internacional que llevaba muchos años fuera de su espectro desde las guerras de África. España ha participado con observadores en Angola, Namibia o Centroamérica. A finales de 1992, 753 efectivos, en su mayoría del IV Tercio de la Legión, conformaron la agrupación Táctica “Málaga” y fueron los primeros soldados españoles con cascos de NNUU en la misión UNPROFOR de Bosnia-Herzegovina. A lo largo de 23 años, primero al amparo de NNUU y luego de la OTAN y de la UE, más de 46.000 militares españoles desplegaron en alguno de los convulsos territorios de la extinta Yugoslavia. Desde entonces las misiones han sido muy variadas en su objeto: ayuda humanitaria tras catástrofes naturales (Huracán Mitch en 1998 en Centroamérica, terremoto de Haití en 2010) formación de seguridad de fuerzas locales bajo el auspicio de alianzas multilaterales o de la UE (Irak, República Centroafricana o Mali), supervisión de procesos de paz (Centroamérica o Colombia), misiones de lucha contra la piratería en el Índico (En Somalia y Yibuti, operación Atalanta), de ayuda a mantenimiento de Estados en riesgo de occlusión (como la misión de Mali), misiones de apoyo en países como Mozambique o en países fronterizos a

conflictos (Senegal destacamento Marfil). Misiones del mantenimiento de la paz y de cumplimiento de resoluciones de Naciones Unidas (Líbano), misiones de la OTAN y de la UE para la seguridad y defensa marítimas en el mediterráneo lideradas por la Armada con el soporte del Ejército del Aire (operación Sofía, grupos navales permanentes, operación Sea Guardian) o para disuasión, policía y presencia avanzada reforzada frente a Rusia en Letonia (- ejército de tierra-) Bulgaria y Rumanía (-policía aérea reforzada-), misiones de la OTAN de defensa de aliados frente a amenazas externas (como la de apoyo a Turquía con los misiles patriot), misiones de diplomacia de defensa española y seguridad cooperativa como la que se mantiene en el Golfo de Guinea, etc.)

Con la entrada del siglo XXI se publica el primer Libro Blanco de la Defensa del que nace la Directiva de Defensa Nacional y la Revisión estratégica de 2003. En estos años, el concepto de Seguridad cambia drásticamente en occidente. El terrorismo tan conocido lamentablemente en nuestro país, adquiere una dimensión internacional. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y de 7 de julio de 2005 en Londres, hacen tomar conciencia a los miembros de la Alianza occidental de las debilidades en seguridad y de que la fortaleza hay que construirla más allá de los métodos convencionales. Las nuevas amenazas, las tecnologías y la globalización crean un escenario, exigente, multilateral y demandante de la absoluta modernización de las Fuerzas Armadas y su continua preparación para desafíos que no cesan de evolucionar.

En este escenario, ya en el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, se aprueba

la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, de 17 de noviembre, que establece el sistema de Defensa Nacional del Reino de España y las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución. Incorpora cuestiones como la autorización previa de las Cortes Generales para el envío de tropas al exterior o la creación de la Unidad Militar de Emergencias y nace también el Consejo de Defensa Nacional.

Entre 2004 y 2005 se reforma la estructura operativa militar del Ministerio de Defensa cuyas funciones recaen en el Estado Mayor de la Defensa, que a su vez ese divide en el Mando de Operaciones (MOPS) y el Estado Mayor Conjunto. En 2006 se aprueba la Ley de Tropa y Marinería y en 2007 la Ley de la Carrera Militar.

En 2011 por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio y con el acuerdo de los dos partidos mayoritarios se aprueba la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los Militares que regula el Consejo de Personal y crea el Observatorio de la Vida Militar.

Las nuevas Directivas de Defensa Nacional se aprobaron en los años 2000 y 2004, y en ellas, se contemplaban las nuevas situaciones provocadas por el devenir internacional. La Directiva de 2008 tenía también un carácter continuista respecto a las anteriores. Por su parte, la Directiva de 2012, subrayaba de manera muy especial, los cambios experimentados en materia de defensa y seguridad y particularmente en nuestro entorno más inmediato, así como la crisis económica que supone una amenaza a la seguridad y se enfatiza que la mejor aportación que puede hacer España en el entorno de la seguridad, es la de su propia fortaleza. En ella se hace referencia por una parte a la responsabilidad de dar una respuesta adecuada a los nuevos desafíos a la seguridad y por otra se habla de la necesidad de lograrlo al menor coste social posible (haciendo sin duda referencia a la situación presupuestaria)

Como sabemos muy bien, las distintas y sucesivas crisis económicas han marcado las pasadas décadas. Entre 2008 y 2014, el gasto en Defensa se redujo un 32%. En el 2015y 2016 se frenó la tendencia y en 2017 se consolidó un ligero incremento y a partir deentonces, se incorporó a la sección 14 de los presupuestos generales del Estado (partida de Defensa) el coste de los planes especiales de armamento.

También en 2014, tiene lugar la invasión de Crimea por Rusia, que es considerada por la comunidad internacional como un asunto doméstico para evitar intervenir en un conflictoque no se tenía previsto en una Europa acostumbrada a la paz. Pero los países integrantes de la Alianza fueron conscientes de que el letargo en materia de política de defensa que había sufrido Europa tras el fin de la Guerra fría y el estrechamiento de los presupuestos militares, habían dado lugar a una situación de exposición completa ante Rusia y dependencia absoluta de los EEUU. Por ello, la cumbre de la OTAN celebrada en Gales, (Cardiff) en 2014, estableció como óptimo el compromiso de alcanzar el 2% del PIB en Defensa por parte de los Estados miembros.

Precisamente por ello, las aspiraciones de incremento de los presupuestos de defensa, sibien contaban con clara oposición en muchos países de Europa, eran vistas como una necesidad real.

En el caso de España la situación no era distinta, los partidos de izquierdas representados en las Cortes Generales eran claramente contrarios al incremento presupuestario.

Las entrevistas en campañas electorales donde los candidatos a la presidencia delgobierno del Partido Socialista abogaban por eliminar el Ministerio de Defensa daban clara muestra de ello.

(España, como otros estados, envió a Bruselas la proyección de ese compromiso más tarde, en el año 2018, que se vio interrumpido por un cambio de Gobierno).

Ya cerca de nuestros días, hace tres años, la Directiva de Defensa Nacional 2020, con en el gobierno del Pedro Sánchez, surgida durante el la pandemia del COVID19 fija los actuales objetivos de la política de defensa:

- Proteger al conjunto de la sociedad en aplicación del art.8 de la Constitución.
- Preservación de la Paz y Seguridad Internacionales en el margen de los compromisos contraídos por España.

- Credibilidad de la defensa nacional que parte de nuestra integración y contribución multilaterales y en la disposición de capacidades que garanticen un nivel razonable de defensa autónoma y que permitan ejercer un grado de influencia fuera de nuestras fronteras proporcional al peso e intereses de nuestro país.
- Labor de apoyo a las autoridades civiles que encuentran su mejor expresión en las situaciones de crisis y emergencias.
- Actuación fuera de nuestras fronteras en marcos multilaterales, preferiblemente ONU, OTAN o coaliciones ad hoc.
- Diplomacia de Defensa en las relaciones bilaterales.
- Reforzar las capacidades del Centro Nacional de Inteligencia y gestión responsable de la información pública.
- Ayuda a la gestión del cambio climático sintonía con los principios de la agenda 2030.
- Reconocimiento del papel de la mujer tanto en las FFAA como en los conflictos locales.
- Protección de la industria de Defensa y promoción de su integración en grupos multinacionales especialmente en el ámbito europeo.
- Fomento de la cultura de Defensa.
- Impulso de la mejora de la calidad de vida de los miembros de las FFAA.

Las directrices que a continuación establece la Directiva de 2020, *“precisaran de la financiación que resultase necesaria para abordar también los compromisos internacionales, la renovación y sostenimiento de las capacidades militares, y en particular una atención especial a las necesidades de la calidad de vida del personal de las FFAA”*.

Esta es la situación en España y más allá de nuestras fronteras que da un giro drástico, con la nueva invasión de Rusia en Ucrania. La condena de la comunidad internacional, el rechazo de la OTAN y la respuesta conjunta de la UE, han constituido una respuesta muy distinta a la que hubo en el caso de Crimea.

Lo que parecía inicialmente que iba a ser “un paseo militar” por Ucrania se ha transformado, gracias al apoyo internacional y a la resistencia imprevista de los nacionales ucranianos y las fuerzas de este país, en una guerra contra el invasor que pronto cumplirá dos años y que no tiene visos de acabar pronto. Las soluciones diplomáticas son complejas y las cesiones que unos y otros tendrían que hacer, se vislumbran hoy como imposibles para sus posiciones políticas en el ámbito internacional y en sus propios espacios internos. Es evidente que el “*soft power*” no

basta como formade disuasión. A ello hay que añadir la actual situación en Israel con una guerra convencional esta vez entre un estado y una organización terrorista, uno de los nuevos agentes de los teatros de operaciones con un protagonismo tristemente creciente.

El compromiso de alcanzar un 2% en Defensa ha sido reiterado por el gobierno de España. Como también han sido un hito los envíos, no solo por parte de EEUU sino también por parte de la UE a Ucrania de material militar y ayuda económica, así como lasmedidas sancionadoras adoptadas contra el capital ruso y los intereses económicos delos ciudadanos rusos fuera de su país. (Situación actual con la guerra Israel -Hamás y apoyo de EEUU)

(Es también una evidencia que en estos momentos frente a la importancia que casi en exclusiva daba la UE a los factores políticos, los factores militares han alcanzado gran relevancia, la vuelta inesperada y sorprendente de conflictos de carácter convencional como lo es la agresión contra Ucrania requieren un nivel de esfuerzo que se creía superado. También es preciso tener en cuenta que el esfuerzo en Defensa se ve afectadotanto por la evolución del gasto o presupuesto que se considere, como por la evolución del PIB. De tal forma que pueden darse aumentos de gasto que supongan un gran esfuerzo y sin embargo producir un porcentaje respecto al PIB menor que en otrasépocas o, exactamente, al contrario).

Pues bien, en esta línea, el presupuesto de Defensa en España para 2023 se ha incrementado de forma clara, y la propuesta del Gobierno consiste en alcanzar el objetivodel 2% del PIB en 2029. Desde nuestra perspectiva, un incremento como el presentado requiere de un Pacto de Estado por la Defensa Nacional, la duración en el tiempo del

esfuerzo inversor exige que las decisiones presupuestarias año tras año no estén condicionadas por discusiones parlamentarias o políticas partidistas. Y este pacto, tiene que construirse con una estrategia clara sobre nuestra situaciones geopolítica y geoeconómica y sobre los acuerdos internacionales y los riesgos y amenazas a los que se enfrenta nuestro país. También es preciso definir, las capacidades militares que responden de forma más adecuada a esas necesidades estratégicas y evaluar las posibles opciones para después, plantear las dotaciones precisas para alcanzar los objetivos.

Para 2023, el incremento del Ministerio de Defensa en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) es el tercero de todos los departamentos después de Presidencia e Inclusión. En términos absolutos, es el que más eleva su dotación, aproximadamente el 50% del total del incremento de todos los ministerios, orientando esta subida en un 85%hacia inversiones. En términos de PIB, ello nos acerca mucho al 1%. Si, conforme a las declaraciones del Gobierno, el 2% del PIB

debe alcanzarse en 2029, ello supone que el presupuesto de Defensa de ese año debe situarse alrededor de los 28.000 millones € tomando como base un PIB de 1,44 billones de euros, en términos de presupuesto inicial.

Para el año 2023 Defensa recibe un total de 14.058,43 millones de euros. Durante los próximos 2 años se proyecta un escenario estable con incrementos de términos absolutos de 1.600 millones € en 2024 (1,15%); disminución de 200 millones € en 2025 (1,11%); aumento de 500 millones € en 2026 (año en el que se llegaría al 1,12%). Y a continuación se proyectan unos incrementos aproximados de 8.700 millones € en 2027 (1,73%); 5.600 millones € en 2028 (1,87%) y 2.500 millones € en 2029 (2%).

Nótese que, de durar 4 años la legislatura que pueda comenzar en breve, los grandes incrementos no se producirían en ella si no, como pronto, en la siguiente legislatura. Hasta 2026, se han tomado para esta exposición, las cifras de inversión proyectadas en los PGE, que obligarían a realizar un gran esfuerzo inversor a partir de ese año. Obviamente si las previsiones no se corrigen, alcanzar el objetivo propuesto es muy complicado.

Ya nos hemos referido a la necesidad de alcanzar dentro de un Pacto de Estado por la Defensa Nacional, un compromiso sobre las inversiones precisas y su modalidad, pero también es necesaria esta certidumbre para las empresas del sector y para los compromisos financieros que el Ministerio asuma con ellas. Y lo más importante es tener en cuenta las necesidades de planeamiento.

Lo deseable sería, que la planificación de las inversiones se realice teniendo en cuenta las necesidades de financiación de los objetivos políticos y militares y no que éstos estén condicionados por una planificación decidida de antemano sin tener en cuenta las necesidades reales y los retornos económicos, tecnológicos, operativos y sociales que producen.

Todo lo anterior nos ha traído hasta aquí. Es responsabilidad nuestra, de todos, que España cuente con unos medios necesarios para garantizar su defensa y seguridad, que su integración en las estructuras de defensa colectiva se perciba como útil y eficaz y que la cultura de defensa sea una realidad en nuestro país.

Es imprescindible que los ciudadanos sean conscientes (lo comprueban en la actualidad día tras día) de que sin seguridad y defensa no es posible el ejercicio de los derechos políticos y sociales, el disfrute de las libertades y la convivencia pacífica dentro y fuera de nuestras fronteras. Las FFAA, garantizan todo ello siendo las protectoras de los valores esenciales de nuestro marco de convivencia, como señala el art.8 de nuestra Carta Magna: *tienen como misión garantizar la soberanía*

*e independencia de España defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.*

Si se pone en riesgo el ordenamiento constitucional; si se pretende alterar el bloque de constitucionalidad de forma torticera sin los requisitos que para su reforma establece la propia Carta Magna; si se ataca de forma clara el principio de división de poderes, esencia misma de un sistema democrático; si el populismo es el instrumento para evitar la aplicación del principio de legalidad, premisa básica de un estado de derecho; el Estado, con todos los medios a su alcance, tiene la obligación de defenderse y defender a los ciudadanos que en él han depositado su libertad y su seguridad.

Sin falsos aspavientos y teniendo como eje de actuación el derecho de los ciudadanos a ser libres e iguales dentro de la Nación española, el valor del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, así como el papel del Ministerio de Defensa, en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, se me antoja más valioso ypreciado que nunca en los últimos cuarenta años de nuestra historia y mas necesario de no olvidar.

**Nota:** Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

© Academia de las Ciencias y las Artes Militares - 2023