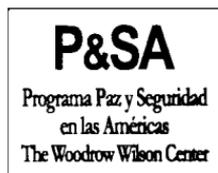


Francisco Rojas Aravena
Bernardo Arévalo de León
Carlos Sojo
Editores

SOCIEDAD, ESTADO Y
FUERZAS ARMADAS:
LA NUEVA AGENDA DE
SEGURIDAD EN
CENTROAMÉRICA

SOCIEDAD, ESTADO Y FUERZAS ARMADAS: LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Francisco Rojas Aravena
Bernardo Arévalo de León
Carlos Sojo
(Editores)



CONTENIDO

Presentación /9

René Poitevin y Francisco Rojas Aravena

Introducción / 15

La paz: principio rector de las relaciones
en Centroamérica

Francisco Rojas Aravena

I PARTE

LA NUEVA AGENDA DE

SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA / 41

El final de los delirios: los nuevos desafíos
de seguridad centroamericana / 43

Carlos Sojo

Las fuerzas armadas y los nuevos desafíos
a la seguridad / 75

Leticia Salomón

Nicaragua y una nueva agenda de seguridad / 85
Elvira Cuadra

Los nuevos desafíos de la seguridad en Centroamérica:
una perspectiva desde Estados Unidos / 95
Cynthia J. Arnson

Los nuevos desafíos de la seguridad en
Centroamérica: una perspectiva desde México / 101
Lilia Bermúdez Torres

Los nuevos desafíos de la seguridad en
Centroamérica / 111
Oscar R. Campos Anaya

Seguridad en Centroamérica / 119
Rodolfo Cerdas

II PARTE

SOCIEDAD Y ESTADO: EXPERIENCIAS EXTRARREGIONALES / 127

La transición hacia la democracia / 129
Miguel Alonso Baquer

Las fuerzas armadas en la democracia / 167
Rüdiger Lentz

III PARTE

SOCIEDAD Y ESTADO EN GUATEMALA / 183

Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en América Latina, sociedad y Estado
en Guatemala / 185
José Manuel Rivas Ríos

Sociedad y ejército en Guatemala:
elementos para una nueva relación / 197
Bernardo Arévalo de León

Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en Guatemala: escenarios, riesgos y
dilemas en el postconflicto armado / 211
Edgar Gutiérrez

II PARTE

**Sociedad y Estado:
experiencias extra-
regionales**

La transición hacia la democracia

Miguel Alonso Baquer

Conviene comenzar diciendo que en líneas generales las fuerzas armadas no sólo cumplen funciones políticas. Incluso cabe añadir que las suyas son y deben ser primariamente funciones militares. Pero en el contexto del análisis del comportamiento de los altos mandos militares, durante un período concreto de la historia reciente de España, resulta obvio reconocer que hubo una última función política, mejor que una función militar, en el primer plano de la opinión pública y que esta última función política de las fuerzas armadas asumida por un reducido número de militares colocados en el entorno del anterior Jefe del Estado, general Francisco Franco.

La función política realmente asumida por un grupo reducido de generales y almirantes entre 1959 y 1975 tuvo sentido en relación con las previsiones sucesorias en la Jefatura del Estado a título de Rey, y también lo tendría en relación con la transición desde un régimen autoritario, con fuerte participación de los militares en la toma de decisiones, hacia una democracia donde la participación tendía inexorablemente a disminuir. Estamos, pues, hablando de una función política residual a cargo de determinados mandos militares y de ninguna manera de un protagonismo militar dirigido al éxito de la transición... o de la reforma.

1 LA TERCERA OLA DE DEMOCRATIZACION

El horizonte de la coyuntura, -el último tercio del régimen del general Franco- puede y debe estar en lo que de manera gráfica ha llamado el profesor de la Universidad de Harvard, Samuel P. Huntington, "*la tercera ola de democratización*". Me refiero a una obra aparecida en febrero de 1991 cuyo título en la edición española era *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* y en cuyo prólogo se decía lo siguiente:

"Este libro versa sobre un importante desarrollo político global -quizás el más importante de finales del siglo XX: la transición de unos treinta países desde un sistema político no-democrático a uno que sí lo es... la tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó, de manera poco convincente e involuntaria, veinticinco minutos después de medianoche, el martes 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal".

Samuel P. Huntington agrupaba los sistemas políticos en tres grupos según predominara en ellos el totalitarismo, el autoritarismo o la democracia. En la categoría de no-democráticos tenía buen cuidado en distinguir hasta una decena de particularidades: monarquías absolutas, imperios burocráticos, oligarquías, aristocracias, regímenes constitucionales con sufragio limitado, despotismo personalista, regímenes fascistas, regímenes comunistas, dictaduras militares, etc... La "*tercera ola de democratización*" indicaba que, cronológicamente hablando, desde 1974 hasta 1991 se había hecho posible y hasta frecuente el paso desde cualquiera de ellos hacia alguna forma de sistema democrático o en vías hacia la democracia.

Huntington describía, además, como antecedentes una extensa "*primera ola*" que había sucedido entre 1828 y 1926 y una breve "*segunda ola*" que duró desde 1943 hasta 1962. La "*tercera ola*" venía, pues, a ocupar los últimos veinte años ya que, a su juicio, como contrapartida...

“...los gobiernos militares en Brasil, Argentina y, de forma más discutible, Chile y Uruguay... acordaron sostener la teoría de un nuevo tipo de sistema político, el *autoritarismo burocrático*”.

Y es que la transición más palpable en el marco de la “*tercera ola*” será precisamente la que ha llevado, día tras día, desde esa teoría del *autoritarismo burocrático* a la *plena democracia* a naciones tan significativas como España. El caso español, según Huntington, había sido un acelerador de la “*tercera ola*” imprescindible para los estudiosos del fenómeno.

No me parece particularmente feliz la presentación del *autoritarismo burocrático* como nuevo sistema político aparecido en torno a los años 1973-1975. El concepto de régimen autoritario es algo más antiguo y de una u otra manera aparece descrito y descalificado en textos de más de un siglo de antigüedad. El marxismo y el leninismo han venido denominando de este modo tanto al régimen “*brumario*” de Napoleón III (1851-1870) como a la mayoría de los regímenes no-democráticos citados por Huntington, incluso a una fracción de los regímenes comunistas poststalinistas incoados en Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia y Polonia durante las décadas de vigencia para sus naciones del Pacto de Varsovia. La mixtura de burocracia y de autoridad ha venido siendo una de las salidas más frecuentadas por el Estado cuando una comunidad política no se entrega fácilmente a la simple alternancia entre el totalitarismo y la democracia y busca ser gobernada según los criterios de una “*tercera fuerza*”, al menos temporalmente hasta que la situación se aclare por sí misma y retorne al primer plano la sociedad civil.

El último tercio del régimen del general Franco expresaba una coyuntura de este tipo. Porque una vez juzgada internacionalmente por la mayoría de los países desarrollados la experiencia comunista como el “*gran fracaso*”, en frase de Zbigniew Brzezinski, lo sensato era el retorno al estudio de

una alternativa menos drástica que la abierta por el enfrentamiento de los dos bloques (comunismo-liberalismo) y tomarse en serio la verdadera opción modernizadora que cabe entre los dos polos: la elección de la senda que conduce a la democracia o la permanencia en el camino burocrático-autoritario que, de alguna manera, parecía haber ofrecido algunas ventajas para el mantenimiento del orden político o para el crecimiento económico en la España de los años "sesenta".

Para darnos una explicación pragmática del relativo éxito de las opciones autoritarias -nunca de la opción totalitaria- Huntington concede que la distinción entre orden y anarquía es siempre más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura y aún se atreve a insinuar que un sistema autoritario bien regulado podría proporcionar un alto grado de seguridad y de orden para sus ciudadanos. Pero la clave de la duración de los regímenes autoritarios -más exactamente del burocrático-autoritario-, radica a mi juicio en que se alimenta del temor social al totalitarismo en mucha mayor medida que del recelo a las normas democráticas. Había bastado, viene a decirse en *La tercera ola*, la toma de conciencia del "gran fracaso" de la URSS para que se engendraran las condiciones del movimiento casi universal de la "ola democrática" que, en particular, acababa de trasladarse por el sur de Europa para saltar al ámbito iberoamericano, luego a Asia y que finalmente había diezmado también las dictaduras del bloque soviético entre 1989 y 1991.

Con notable lucidez Huntington ha subrayado que la mayoría de los países -veintitrés entre veintinueve-, que se democratizaron entre 1973 y 1991, ya habían tenido experiencias previas con la democracia. Y es que... siempre según el autor norteamericano...

“... la principal justificación ideológica para el autoritarismo en los tiempos modernos había sido el marxismo-leninismo... que proporcionaba una razón para el arraigo de la dictadura de un partido único y para que se gobernara por medio de una pequeña élite burocrática que se perpetuaba a sí misma”.

Aquí en España la experiencia previa al segundo intento formalmente democrático, había sido la de la Segunda República (1931-1939) y había que tener los ojos muy cerrados para no percibir que la circunstancia por la que aquella República hizo crisis entre las elecciones de febrero de 1936 y la sublevación de julio del mismo año, había sido lo elevado de la dosis de marxismo-leninismo anunciada por el frente populismo. Si se olvida esta premisa, que en sí misma le daba grandes posibilidades de conquista y de permanencia en el poder a los sistemas de tipo cesariano, bonapartista, bismarkiano o burocrático-autoritario, no resulta fácil el análisis de una cuestión tan concreta como debería ser la función política de las fuerzas armadas en el último tercio de la vida del general Franco.

Porque, en definitiva, una de las características que sirve mejor para aislar a los regímenes autoritarios a unos de otros -cualquiera sea su grado de burocratización final o de cesarismo inicial- y para distinguirlos de los regímenes democráticos pluralistas y de los regímenes del totalitarismo es medir con precisión la participación de los militares en la toma de decisiones de trascendencia política. La subordinación de los mandos militares al poder político es un principio que suele ser usado indistintamente por las democracias civiles y por los sistemas autoritarios que son los únicos, de hecho, sensibles y dóciles a los cambios de opción de las cúpulas militares.

La legitimidad de un régimen burocrático-autoritario se debilita en la medida en que cumple o corona sus primeras promesas de estabilidad y orden. Y es que, como también lo

subraya Huntington, en este tipo de régimen se trata siempre de una legitimidad negativa, es decir de una legitimidad apoyada en la atmósfera de sus orígenes y no de una legitimidad positiva derivada del ejercicio correcto de la acción de gobernar. No es conveniente olvidar a este respecto que fue en el último tercio del régimen del general Franco cuando España estuvo a punto de ser clasificada por el Banco Mundial entre los quince países del mundo con más altos ingresos "per cápita". Y que entre los principales países europeos que, por entonces, eran menos democráticos de lo que debieran haberlo sido por su grado de bienestar, España quedaba por delante de Portugal, Polonia y Checoslovaquia, en grados de desarrollo.

"En las dos décadas anteriores a sus transiciones de los años setenta hacia la democracia, España, Portugal y Grecia experimentaron un crecimiento económico explosivo. En los años sesenta, Laureano López Rodó, ministro de planificación de Franco, profetizó que España se convertiría en una nación democrática cuando su PNB 'per cápita' alcanzara 2.000 dólares USA. Así fue".

El libro de Huntington añade que la transición también avanzó gracias a lo que cita como "oportuna muerte de Franco en 1975" y, también, gracias a la más notable influencia del Concilio Vaticano II en la "*tercera ola de democratización*".

"La tercera ola de 1970 y 1980 fue mayoritariamente una ola católica. Dos de los primeros países de la tercera ola que se democratizaron fueron católicos (España y Portugal). Iberoamérica fue la que se democratizó más ampliamente. En líneas generales, tres cuartas partes de los países que transitaron a la democracia entre 1974 y 1989 eran países católicos".

2 EL CRECIENTE PESO DE LA BUROCRACIA CIVIL

El régimen burocrático-autoritario surgido de la victoria militar del 1 de abril de 1939 se venía aproximando inexorablemente hacia las ideas democráticas desde 1957 porque, eliminado el riesgo de la irrupción de un segundo frente-populismo y sorteada por el mismo régimen la complicación militar en los procesos de descolonización, el propio general Franco podía permitirse el lujo de dejar en residual la participación de los militares en la toma de decisiones de nivel político, lo que equivalía a subrayar, día tras día, mucho mejor lo burocrático del propio régimen que lo originalmente cesariano. Fue la burocracia civil del nuevo liberalismo económico de España lo que sustituyó a la función política protectora del régimen a cargo de los militares de carrera.

Antes de 1957 el régimen del general Franco había funcionado como dictadura personal o cesariana, es decir, como aquella forma de dictadura soberana, antes que comisarial, en la que una persona posee todos los poderes y es la única fuente de autoridad. El poder de los otros pronombres del régimen dependía del acceso al Jefe del Estado y Generalísimo de los Ejércitos, de la cercanía a él, de la identidad con sus pensamientos y del apoyo directo que éste les otorgaba.

Pero después de 1957 ya existen en España bases de poder cada día más independientes de lo que representan y son las instituciones militares. Huntington, siguiendo una tesis de Juan Linz, había hablado del benigno autoritarismo de la decadente dictadura de Franco, es decir, de una versión del autoritarismo en baja. Nosotros, en cambio, creemos que lo que debe ser subrayado es el mayor peso de la burocracia civil como la verdadera novedad de los años sesenta. Porque en 1930 -gobierno Berenguer-, fue el menor peso de esa burocracia lo que hundió a la Monarquía de Alfonso XIII.

La alusión a esta fecha -una crisis de gobierno particularmente significativa (1957)- nos sirve para caracterizar el peso decreciente de las decisiones del propio Jefe del Estado. Por ejemplo, antes de 1945, la influencia del general Franco había sido hegemónica en los tres sectores de la zona política donde operaban militares de carrera o de graduación: 1) el sector de la *política exterior*, que había tenido dos ministros del Cuerpo de Estado Mayor, Gómez-Jordana y Juan Beigheder; 2) el sector de la *política interior*, que mantenía en los Ministerios de Gobernación y Secretaría General del Movimiento especiales vinculaciones con hombres de los Cuerpos Jurídicos del Ejército, de la Armada y del Ejército del Aire y 3) el sector de la *política militar*, propiamente dicha, que se equilibraba desde la Jefatura del Alto Estado Mayor a través de las figuras de los tres ministros militares, siempre a cargo de hombres forjados en las armas combatientes (infantería, sobre todo, para Tierra; cuerpo general para la Armada y escala de vuelo para Aviación).

En 1962 -otra crisis de gobierno significativa- los tres sectores en los que todavía era patente la participación militar en la toma de decisiones aparecían marcados por una triple delegación de responsabilidad, de hecho, bastante personalizada. Además del arraigo de la estructura civil del Estado, con sus cuatro tendencias políticas en inestable equilibrio -la falangista, la tradicionalista, la democristiana y la monárquica proliberal-, se fijaba una referencia hacia la política exterior, que había de pasar por el almirante Carrero Blanco (D. Luis), ministro de la presidencia, una referencia hacia la política interior, que debía respetar los límites del cuadro marcados por el general Alonso Vega (D. Camilo), ministro de la Gobernación y una tercera referencia, estrictamente militar, que debía canalizarse a través del general Muñoz Grandes (D. Agustín), vicepresidente del Gobierno y Jefe del Alto Estado Mayor en una pieza.

Este modo de presentar los problemas del régimen anterior quiere decir, por una parte, que ya existen desde 1962 actores e instituciones burocráticas a cargo de la política exterior, de la política interior y de la política militar. En los dos primeros casos las estructuras son ya civiles sin apenas paliativos. Y hay que añadir que en el caso del sector que estamos llamando de política militar, incluso los militares, en su conjunto, no se comportan ya como políticos en potencia sino como profesionales de las armas a las órdenes de uno u otro ministro militar. Sólo los militares de muy alta graduación, D. Luis Carrero Blanco, D. Camilo Alonso Vega y D. Agustín Muñoz Grandes, quedan íntimamente asociados a los designios del Jefe del Estado en las tres esferas de influencia ya citadas.

La zona militar de influencia en *política exterior* tenía en 1962 un escaso desarrollo orgánico, siempre en la herencia de la veterana Dirección General de Marruecos y Colonias (a cargo del general del Cuerpo de Estado Mayor José Díaz de Villegas), luego denominada de Plazas y Provincias Africanas, de África o de Promoción del Sahara. El reparto tradicional interejércitos -el Gobierno General de Guinea para marinos de guerra y la Alta Comisaría de España en Marruecos, además de la administración del África Occidental Española (Ifni-Sahara), para militares del Ejército de Tierra-, le daba al ministro subsecretario de la Presidencia un billete de acceso a ciertos problemas de coordinación en el ámbito internacional.

La zona militar de influencia en la *política exterior*, por las mismas fechas, parecía estabilizado en la designación de dos o tres mandos militares: a) para la Dirección General de la Guardia Civil; b) para la Inspección de la Policía Armada y c) para la Dirección General de Seguridad. En esta órbita y en relación con los propósitos de la Secretaría General del Movimiento, hay que señalar la tendencia a la baja en la condición militar de unos pocos gobernadores civiles de provincia.

La zona militar de influencia en la *política militar*, propiamente dicha, resultaba de las internas tensiones entre los proyectos de los tres ministros militares. Pero en 1962 el Alto Estado Mayor va a asumir una función mediadora que, en principio podía afectar a las otras dos esferas, la exterior, cuando se realizaron los Acuerdos con los Estados Unidos y cuando se agudizaron los problemas de la descolonización africana y la interior, cuando se activaron tanto el desarrollo político del régimen como las alteraciones del orden público. En estas dos implicaciones resultaron inscritas las gestiones del general Díaz Alegría en los Estados Unidos y las del entorno del general Gutiérrez Mellado en la Sección que luego se llamaría de "inteligencia" del citado Alto Estado Mayor.

Si se quiere expresar nominalmente el nivel donde se fueron produciendo los actos (o las tomas selectivas de decisiones) de contenido militar durante el último tercio del régimen del general Franco conviene seguir las alternancias del prestigio de las tres personalidades ya aludidas, D. Agustín Muñoz Grandes, D. Luis Carrero Blanco y D. Camilo Alonso Vega. Estas alternativas, de hecho, atravesaron hasta cuatro fases diferentes.

- I Durante la primera fase, tienen prioridad los supuestos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, según los cuales se carece, de hecho, de la figura de Vicepresidente de Gobierno y no se desglosan, de hecho, las atribuciones del Presidente del mismo y Jefe del Estado, Francisco Franco.
- II Durante la segunda fase, tienen vigencia los criterios de coordinación entre los tres Ministerios militares dictados desde el Alto Estado Mayor, a cargo del ya Capitán General Muñoz Grandes, a su vez vicepresidente del Gobierno particularmente entre 1962 y 1967. Es la hora

que culminará con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado.

- III Durante la tercera fase, se produce la asunción por el almirante Carrero Blanco de la Vice Presidencia del Gobierno y, más adelante, de la Presidencia (1967-1973). Es la hora en la que el contenido de la Ley Orgánica de la Armada anuncia un distanciamiento de la política y una aproximación a la estrategia por parte de los órganos superiores de la defensa nacional.
- IV Durante la cuarta fase, irrumpe una estructura civilista de Gobierno con tres Vicepresidencias, ninguna de ellas de carácter militar, en la línea tutelada desde fuera de las instituciones militares por el Presidente Arias Navarro (1974-1975). Es la hora del Proyecto de Ley de Defensa Nacional tramitado por el teniente general Díez Alegría.

Entre la primera y la segunda fase se transita, en términos militares, desde la prioridad de la política militar hacia la preferencia por la política exterior. Entre la segunda y la tercera se transita, también en términos militares, desde la preferencia por la política exterior hacia la obsesión por la política militar. Tres nuevos nombres van a resultar inscritos en los tres tránsitos, el teniente general Barroso y Sánchez-Guerra, el teniente general Díez Alegría y el almirante Nieto Antúnez, este último el más adecuado para explicar el tránsito entre la tercera y la cuarta fase, a su vez absolutamente volcada hacia los problemas internos tanto de la sucesión en la Jefatura del Estado como de la transición hacia alguna forma de democracia.

En un estudio más pormenorizado habría que incluir otros elementos constituyentes de la élite militar implicada en la función política, pero el análisis de las personas de condición militar que ocuparon altos cargos en las tres esferas de

influencia y de los puestos adecuados para ejercerla revela que apenas penetraron en lo esencial y no marcaron cambios decisivos de orientación.

En la obediencia de la Subsecretaría de la Presidencia debemos situar, además de la Dirección General de Marruecos y Colonias, a la Alta Comisaría de España en Marruecos, al Gobierno General de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea y al Gobierno General del Africa Occidental Española.

En la subordinación funcional al Alto Estado Mayor debemos incluir a las Direcciones de las Escuelas y Centros Superiores de Enseñanza Militar, particularmente al CESEDEN y a los Servicios de Inteligencia (Información) de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire.

En la disciplina del Ministerio de Gobernación, matiza con lealtades al correspondiente titular de la Secretaría General del Movimiento, a las Direcciones Generales de Seguridad y de la Guardia Civil, a la Inspección General de la Policía Armada y a los Gobiernos civiles en la medida en que estuvieran regentados por militares.

En general, los nuevos tenientes generales y almirantes, cuando en sus destinos sucesivos gravitaban hacia el Alto Estado Mayor, hacia la Capitanía General de Canarias y hacia la Alta Comisaría de España en Marruecos, entraban en la zona de influencia del Ministro Subsecretario de la Presidencia, cuando se hacían cargo de responsabilidades en las Capitanías Generales de Madrid y Barcelona, quedaban atraídas por sugerencias procedentes del Ministro de Gobernación y cuando permanecían en el entorno más profesional -es decir, el menos abierto hacia la esfera de lo político-, tendían a hacerse cargo, por ejemplo de la Casa Militar del Jefe del Estado, del Consejo Supremo de Justicia Militar, de la Dirección del CESEDEN o de las Escuelas Superiores, además de las

inevitables Jefaturas de alguno de los Estados Mayores Centrales de los tres Ejércitos. El equilibrio resultaba -o la disfuncionalidad-, de un complicado sistema de compensaciones ideológicas o sentimentales que evitaba las exageraciones en un órgano en concreto de una tendencia o de otra en cuestiones políticas.

Son fáciles de explicar las razones que llevaron a Francisco Franco a situar al hombre que creía adecuado en la cabecera de cada uno de los tres grandes sectores -exterior, interior y militar. También es comprensible el significado de las personalidades de condición castrense adscritas de hecho a lo exterior, lo interior o lo militar propiamente dicho. Lo más clarificador del proceso será la final absorción por Presidencia de las mayores responsabilidades al hilo de tres hechos luctuosos, la muerte por este orden de los tres Capitanes Generales, Muñoz Grandes en 1970, Alonso Vega en 1971 y Carrero Blanco en 1973. Ni Barroso, ni Díez Alegría, ni Nieto Antúnez sucedieron, de hecho, en ninguna de las tres esferas al predecesor que, en principio, tenían preconizado suceder.

3 SÍNTESIS DEL PROCESO DE DESCARGO EN LA CIVILIDAD

La síntesis del proceso general de descargo de la función política, antes atribuida a los mandos militares, en políticos de condición civil, podría ser ésta:

Cerca de D. Agustín, la función política buscaba la consolidación de un tipo de profesionalidad militar que estuviera en línea de continuidad con el espíritu del Movimiento Nacional en su versión falangista. Cerca de D. Luis, la citada función política abría paso a una autonomía civil, desarrollista en suma, de sentido modernizador y atlantista en términos militares en versión conservadora. Cerca de D. Camilo, la función política pretendía el ejercicio

de una pura administración o mejor aún, de un orden público como condición *sine qua non* para el bienestar social pero siempre de espaldas a la reforma política.

Es muy conveniente, para seguir el hilo de los cambios, que se ponga de relieve la creciente profundidad del foso que se fue abriendo entre la función todavía política de la élite militar, aquí seleccionada como sumamente expresiva del trance, y las funciones militares de los demás miembros cualificados de las tres fuerzas armadas. El puente entre ambos sectores fue ocupado esencialmente por los servicios de información o de inteligencia cuya acelerada renovación durante el quinquenio 1970-1975 reportaba la novedad de un núcleo de jóvenes jefes y oficiales de notable calidad asomado al problema político tanto de la sucesión como al de la democratización o reforma democrática del régimen.

Pero el desplazamiento del centro de gravedad de la toma de decisiones se produjo, primero, desde el lugar donde estaba Muñoz Grandes, dotado de poderes vicepresidenciales sólo hasta 1967, hasta el lugar donde permanecía Carrero Blanco, circunscrito al problema sucesorio y a la comprensión de la coyuntura internacional y segundo, desde esta posición hasta la que venía siendo regulada por los criterios de Alonso Vega. A partir del 20 de diciembre de 1973 el equipo de Carlos Arias Navarro prolongó los modos administrativo-burocráticos del entorno del antiguo Ministro de Gobernación. Resumamos el proceso de manera simple pero, a mi juicio, suficientemente clarificadora.

El punto de partida del debate interno conviene situarlo en la presentación del *Proyecto de Ley Arrese* para la estructura del Estado. La Ponencia nombrada por el Consejo Nacional del Movimiento el 17 de mayo de 1956 no tiene más nombre de condición militar que el entonces contralmirante Carrero Blanco. Según la propuesta, la Secretaría General del

Movimiento se convierte en el eje político de todo el sistema. Los recuerdos publicados del Ministro Secretario General acusan dolor por el despego, a su juicio sorprendente, de Muñoz Grandes y sólo una discretísima discrepancia respecto al contralmirante. Por entonces resulta significativo que durante el viaje oficial a Londres del Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, el 14 de agosto del mismo año, el encargo de despacho queda en manos de Carrero, al igual que durante otro viaje entre octubre y noviembre a Turquía, en plena crisis anglofrancesa de Suez y en el momento culminante de la rebelión húngara. El 14 de diciembre será la fecha elegida por Carrero para la entrega de una alternativa al Proyecto de Ley Arrese seguramente preparada por Laureano López Rodó. En el mismo Consejo de Ministros se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia y pasa a ocuparla el citado catedrático. Lo decisivo es que dos cuestiones importantes, una exterior -la política respecto a los países árabes-, y otra interior -la reforma institucional-, quedan transferidas a la subsecretaría de la presidencia clausurando así un enlace tácito entre los Ministros militares y la Secretaría General del Movimiento en torno a una y otra cuestión.

Entre el 30 de enero y el 25 de febrero del mismo año de 1957 dos acontecimientos siembran lo que luego provocará un desconcierto interpretativo: 1) la muerte del Capitán General de Cataluña D. Juan Bautista Sánchez, inscrita en las tensiones pro-restauracionistas a favor de D. Juan de Borbón y 2) la salida de Muñoz Grandes del Ministerio del Ejército. En principio, se negó que este giro en el contenido de la función política del sector militar de la sociedad ratificaba una aproximación a la Monarquía y un alejamiento de las tesis de Arrese. Los tres nuevos Ministros militares, generacionalmente coetáneos en grado sumo -Barroso (1893), Abárzuza (1896) y Rodríguez de Lecea (1894)-, conviven en el mismo gobierno con los jurídicos militares de la generación joven, José Solís (1913) en el Movimiento y Navarro Rubio (1913) en

Hacienda, y también con dos veteranos militares, Alonso Vega (1889) en Gobernación y Jorge Vigón (1893) en Obras Públicas. Pero sólo faltaban cuatro meses para que Muñoz Grandes (1896) pasara a la Jefatura del Alto Estado Mayor, cinco meses para que se aprobara la *Ley de Régimen Jurídico de la Admisión del Estado* y nueve meses para el estallido de la crisis prebélica de Ifni fechada en la agresión del 23 de noviembre.

No hubo grandes diferencias gubernamentales en la presentación estratégica de un dualismo monarquizante que luego se agudizaría en torno al regencialismo como alternativa a la restauración. Tampoco había graves disparidades en el orden político de sustitución. Caso de accidente en la persona del Jefe del Estado: Muñoz Grandes, precedería a D. Camilo y éste quedaba muy por delante de Carrero Blanco.

El cierre en la administración española del Protectorado marroquí deja ver una rendija del problema entre el sentido gubernamental civil o militar que se abría para Ifni y para el Sahara. En agosto de 1961 era perceptible un avance de la relación, vía detallados informes, del ya vicealmirante Carrero con el Jefe del Estado. Pero el 24 de diciembre del mismo año el accidente de caza certificará que es el Ministro de la Gobernación, a la hora de suministrar anestesia al general Franco quien deberá "tener cuidado con lo que ocurra" y quien tendrá que "ponerlo todo bajo el mando del Jefe del Alto Estado Mayor D. Agustín Muñoz Grandes". Lo decisivo radica en que D. Agustín es el único Capitán General de Ejército no en que fuera, porque no lo era- miembro del Gobierno, ni en que fuera Jefe del Alto Estado Mayor, nada más que un destino.

El Gobierno constituido en 1962 -al que con ironía Luis Suárez Fernández llama *Gobierno Muñoz Grandes*- tiene Vicepresidente, pero esta Vicepresidencia es formal y

materialmente militar. Se explica como medio para la coordinación de los Estados Mayores. El sector militar del gobierno que no ocupaba un ministerio militar -Luis Carrero, Alonso Vega, Jorge Vigón, José Solís, Navarro Rubio, etc. ... no padece alteraciones. Los ministros militares vuelven a darnos una terna generacionalmente coherente: Pablo Martín Alonso (1896), Pedro Nieto Antúnez (1898) y José Lacalle Larraga (1897). Cada día está más clara la ampliación de los poderes del triángulo encerrado en los vértices que ocupan Muñoz Grandes, Alonso Vega y Carrero Blanco. La muerte de Pablo Martín Alonso el 11 de febrero de 1964 y su inmediata sustitución por Camilo Menéndez Tolosa (1899) no alterará el esquema. Lo importante será la promulgación de la *Ley Orgánica del Estado* en noviembre de 1966 cuando Laureano López Rodó es ya el Ministro del Desarrollo y puede certificarse el progreso de los poderes de la burocracia civil del régimen.

Los tres meses que transcurren entre el cese por incompatibilidad del *cargo* con el Consejo del Reino del Vicepresidente militar Muñoz Grandes (22 de junio de 1967) y la promoción de Carrero, ya almirante desde 1966, a Vicepresidente universal (21 de septiembre) producirá un más que significativo desplazamiento de la Presidencia hacia todo lo que había defendido Carrero en el ámbito de la política interior. Los Servicios de Información con fuerte participación de jóvenes jefes y oficiales serán atraídos hacia Presidencia. El relevo en Asuntos Exteriores de Castiella por López Bravo en octubre de 1969 anunciaba un descenso en las atribuciones de la Jefatura del Alto Estado Mayor para las relaciones internacionales. El posterior destino del general D. Manuel Díez Alegría a la Dirección del CESEDEN le situaba en una posición algo menos dependiente del Alto Estado Mayor y algo más próxima a la cabecera del Gobierno.

La crisis de 1969 -mientras el escándalo Matesa no hace más que agigantarse entre la fecha de su detección el 6 de

diciembre de 1968 y la de su publicidad en el Consejo de Ministros celebrado en el Pazo de Meirás el 14 de agosto siguiente-, arrastra en pleno al sector del Gobierno sentimentalmente afecto a D. Agustín (Fraga, Solís, Castiella) pero por otras razones (la edad) también deja fuera a D. Camilo. No obstante, unos meses más tarde, se le hará capitán general de ejército.

En teoría dos de los nuevos ministros -Tomás Garicano Goñi (1910) y Torcuato Fernández Miranda (1915)-, prometían una cierta continuidad con el sentido político de sus predecesores; pero ambos girarían al punto hacia la posición de D. Luis. El análisis de la gestión de los tres ministros militares -Castañón de Mena, Baturone y Julio Salvador-, no ofrece dudas sobre el cumplimiento de funciones militares mejor que políticas, en todo caso continuistas en lo que a la fidelidad plena al Jefe del Estado se refiere. El orden de sustitución por accidente ya no se vincula ni a D. Agustín ni a D. Camilo. D. Luis está colocado en un nivel más alto y cuenta con dos enlaces oficiosos, uno hacia la esfera de la política exterior (Díez Alegría), en el Alto Estado Mayor desde la muerte de Muñoz Grandes y otro hacia la esfera de la política interior (Nieto Antúnez) en los aledaños de la Secretaría General del Movimiento. El equipo de D. Camilo queda en la sombra quizás atento a la política militar propiamente dicha, donde el teniente general en la reserva (Barroso) presionaba a favor de la restauración monárquica en el seno de las Cortes como Procurador de libre designación.

La cadena de fallecimientos -Muñoz Grandes, Alonso Vega y Carrero Blanco-, produce los ceses, por este orden, del coronel San Martín el 17 de enero de 1974 en el Centro de Documentación de la Presidencia y del teniente general Díez Alegría el 20 de junio de 1974 en el Alto Estado Mayor. Por si fuera poco, la muerte en accidente de carretera del Ministro Secretario General del Movimiento del Gobierno Arias

Navarro, Herrero Tejedor, tres días más tarde, deja el campo político cubierto por los hombres, en su momento, de D. Camilo Alonso Vega. Las tres Vicepresidencias entonces vertebradas para el logro de las previsiones sucesorias tienen condición civil. Es la hora del "espíritu del doce de febrero".

La tentación del momento era -y lo fue de hecho-, la reconstrucción fuera del Gobierno de un poder militar autónomo. Para ello convenía debilitar el peso sobre las fuerzas armadas de los tres Ministros militares y desvalorizar su papel en los Consejos de Ministros. Es exactamente lo que se propició en los Consejos Superiores de los tres Ejércitos.

En el límite, esta orientación tendía a recrear, institucionalizándola, la figura de Generalísimo. Un órgano, la Junta de jefes de Estado Mayor, asumiría el mando conjunto de los tres Ejércitos. Los tres Jefes de E.M., supremos eslabones de las tres cadenas de mando, la terrestre, la naval y la aérea, convertirían a los tres Ministros en figuras declaradas a extinguir en cuanto apareciera un Ministro de Defensa, civil o militar. La figura del Generalísimo, situada en el nivel de las otras tres funciones -la del Jefe de Estado, sucedido por el Rey, la de Jefe del Gobierno, convertido en Presidente del poder ejecutivo y la de Jefe Nacional del Movimiento, delegada en el Presidente del Gobierno-, coronaba la repartición de los poderes asumidos en Salamanca por el general Franco el 29 de septiembre de 1936.

La tentación no prosperó, de hecho, porque la consulta (que fue elevada a una reunión de la Junta de Defensa Nacional a comienzos del verano de 1974) indignó a quien la presidía, D. Carlos Arias Navarro. Arias Navarro se había esforzado por civilizar el núcleo de su gobierno con tres Vicepresidencias civiles y ninguna militar. Se había esforzado también, por reducir el área de influencia de los Servicios de Información de la Presidencia del Gobierno. En absoluto quería sentar las

bases para la existencia de un organismo (citado en la Ley Orgánica del Estado) para otros fines que no fueran el ejercicio del mando militar en sentido estricto. Ni siquiera la idea de volver a tener al frente de la Subsecretaría de la Presidencia, con categoría de Ministro, a un militar de carrera le resultaba Trata. Sólo después de la muerte de Francisco Franco y durante seis meses, aceptó la existencia de un Vicepresidente para Asuntos de la Defensa en la persona del Teniente General De Santiago.

La función militar de las fuerzas armadas debía absorber plenamente a los residuos de función política que se conservaban todavía y no, al contrario: llenar con nuevas funciones políticas a lo que empezó a llamarse cúpula militar. Profesionalizar a las fuerzas armadas estaba en el horizonte de todas las tendencias políticas de la transición hacia la democracia y también en el horizonte de los cuadros de mando próximos al acceso al generalato.

Incluso el aliento durante las décadas de los años sesenta y setenta de la Hermandad de Alféreces Provisionales, ejercido desde el Ministerio del Ejército, es decir, desde otro punto de apoyo que el que se ofrecía a las asociaciones políticas en la Secretaría General del Movimiento, tenía más que una intencionalidad militarista un propósito moderador de la transición a todas luces inevitable. Se trataba de una veneración del conservadurismo del Régimen en la sociedad civil, nunca en las Unidades, Centros y Dependencias de las Fuerzas Armadas, pero tampoco en el ámbito donde la salida normal tuviera que ser el partido político.

El porvenir de las fuerzas armadas españolas ya no estaba en la realización de función política alguna sino en las propuestas de modernización técnica y orgánica según el modelo de la Alianza Atlántica. Desde 1957 el conjunto militar no había hecho más que distanciarse de una función

política evidentemente restringida a una minoría de los cuadros de mando brotados en la experiencia de la guerra civil. Siempre se había vinculado la noción misma de militar de carrera a una evolución en tres tiempos. Primero se le desinteresó de las implicaciones en la política exterior, después se le apartó de la política interior -con las notables excepciones en el campo de los servicios de información que ya hemos señalado- y, finalmente también se le inhibió de la política militar. Se dio un verdadero repliegue hacia la profesionalidad tanto más serio cuanto más se hacían notorias las excepciones.

Dos distinciones de carácter operativo marcaban diferencias de sensibilidad entre los militares de carrera: 1) la distinción entre fuerzas de intervención inmediata y fuerzas de defensa operativo del territorio y 2) la distinción entre *amenazas* compartidas por la Alianza Atlántica y *amenazas* no-compartidas por ésta, localizadas en el escenario norteafricano. El énfasis de unos en la intervención inmediata para cubrir amenazas no-compartidas le daba prioridad en la modernización, por este orden, al Arma Aérea y a la Armada. El énfasis de otros en la defensa operativa del territorio para cubrir la amenaza soviética, compartida con la OTAN, subrayaba la urgencia de la modernización del Ejército de Tierra.

Dos cuestiones pendientes -el cuidado por el cumplimiento de las previsiones sucesorias y la moderación de los límites de la inevitable reforma política-, agudizaban lo que la Ley Orgánica del Estado había definido como la defensa del orden institucional. Incluso una coyuntura internacional, localizada en Portugal por la actividad del movimiento de las fuerzas armadas, hacía pensar que, de hecho, era en la élite funcional del ejército de tierra -el sector terrestre de las fuerzas armadas españolas- donde se dilucidaría la opción decisiva entre la resistencia militar al cambio modernizador y la aceleración de este mismo cambio.

En definitiva, la prudencia política aconsejaba primero huir de la polarización, resistencia versus aceleración- y luego propugnar la moderación en el seno de las fuerzas armadas del pluralismo que se predicaba para la reforma del sistema. El cambio era -debía ser en la tercera ola de democratización- una cuestión civil, una reforma institucional o constitucional que podía llevarse adelante sin ruptura, desde la ley anteriormente vigente a la ley posteriormente consensuada, sin otorgarle a sector alguno de las fuerzas armadas el menor protagonismo. Pero esta cuestión pertenece a un período posterior al fallecimiento del general Franco.

4 LAS INFLEXIONES FINALES DE LA POLITICA MILITAR DEL "REGIMEN"

Desde la muerte -asesinado-, del primer Jefe de Gobierno de la Ley Orgánica del Estado, almirante Carrero Blanco, el 20 de diciembre de 1973 (en cuyo programa de Gobierno de 14 de junio del mismo año se había formulado, entre otras, la línea básica número 8 alusiva a las fuerzas armadas), hasta la redacción definitiva del nuevo texto constitucional (elaborado en las Cortes surgidas de las elecciones legislativas del 15 de junio de 1977), el esquema orgánico donde se había venido inscribiendo la política de defensa no había dejado de estar sometido a durísimas pruebas. Como no podía menos de suceder por la magnitud del cambio sobrevenido, la transición ha supuesto tensiones y modificaciones de rumbo que, finalmente, no han perturbado sustancialmente la estabilidad.

El punto de partida estaba nítidamente formulado en la Declaración del nuevo Gobierno de Carrero Blanco:

"El Gobierno prestará especial cuidado al perfeccionamiento y modernización de sus Fuerzas Armadas y estudiará y tomará las medidas necesarias a tal fin".

“Las fuerzas armadas, a quienes la Ley Orgánica del Estado confía la alta misión de garantizar la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional son expresión permanente del depósito sagrado de virtudes de nuestro pueblo al servicio de la nación y, por ello, la permanente demostración de la voluntad del pueblo español de defender a toda costa su independencia, sin admitir injerencias extrañas, cualquiera que sea la índole de las mismas”.

Cualquiera que sea la trascendencia de las tensiones y la gravedad de las modificaciones de rumbo, lo importante es señalar las circunstancias en torno a las que llegó a producirse una especial atención -española e internacional-, al comportamiento político de las instituciones militares.

La visión habrá de ser esquemática. El mejor servicio que se puede, de momento, prestar a las futuras investigaciones de tan interesante proceso de modernización política, es, posiblemente, la fijación de los momentos sobre los cuales ha incidido la atención de la opinión pública. Y dentro de ellos, los momentos que determinaron relevos en las personalidades de condición militar responsables de la tarea de dar suficiente apoyo militar al proceso del cambio.

Las circunstancias más críticas se presentaron en cuatro cuestiones que, por su fondo, remitían a los problemas sobre los cuales en la historia contemporánea la sociedad española había contemplado múltiples ejemplos de participación militar en las decisiones políticas.

Fueron estos: 1) *La sucesión en la Jefatura del Estado*. (Las interinidades o regencias habían sido en el pretérito hispano ocasión de conflictos políticos con participación de fuerza armada). 2) *La actuación de las unidades del Ejército en conflictos derivados de la colonización o descolonización*. 3) La implicación de estas mismas unidades en conflictos derivados de las

alteraciones sociales de carácter interno o subversivo y 4) La inquietud por el *desenlace de decisiones gubernamentales* que podían entrañar riesgo para la unidad de la Patria.

Las cuatro endémicas circunstancias de alteración del equilibrio institucional se presentaron entre 1974 y 1978. De ninguna manera resulta secundario el orden en el que las cuatro crisis se fueron resolviendo, ya que las medidas adoptadas se apoyaron en el resultado alcanzado en la resolución de la crisis inmediatamente anterior.

Primera crisis: enfermedad y muerte del general Franco

La sucesión de la Jefatura del Estado en la persona de D. Juan Carlos de Borbón, a título de Rey, se ajustó en todo a las previsiones. La asunción con carácter interino de la Jefatura del Estado en los días de la última enfermedad por parte del Príncipe de España -octubre de 1975- y la proclamación del nuevo Rey fueron acatadas sin la menor fisura por la totalidad de los miembros de las fuerzas armadas. La 'Operación Lucero' fue coronada con impresionante precisión y evidente consenso popular a partir del 20 de noviembre.

Segunda crisis: autodeterminación del Sahara español

El acuerdo tripartito para la descolonización del Sahara, suscrito en Madrid por los representantes de los Gobiernos de España, Marruecos y Mauritania, con la significativa ausencia de Argelia (la potencia norteafricana que finalmente asumió la defensa de los derechos del Frente Polisario) -14 de noviembre de 1975-, marcó el principio de una distensión de la crisis provocada por la famosa "marcha verde" que había sido organizada por el Rey de Marruecos en plena enfermedad de Franco. Con todo, la crisis no quedó despejada para los militares españoles en el Sahara hasta el acto final del repliegue -26 de febrero de 1976. La 'Operación Golondrina' con

algunas tensiones, que no rebasaron el nivel de la polémica en los medios de comunicación social, terminó también sin incidentes en plena gestión del primer Gobierno de la Monarquía presidido por Carlos Arias Navarro.

Tercera crisis: la legalización del Partido Comunista de España

La decisión fue adoptada por el Gobierno de Adolfo Suárez el viernes de la Semana Santa de 1976 una vez aprobada popularmente la Ley de la Reforma Política -referéndum de 14 de diciembre de 1975- y poco antes de producirse la convocatoria de elecciones generales (legislativas y constituyentes). La repercusión de este gesto en el ámbito de las instituciones militares había de ser notable dada la significación que ya en la guerra de 1936 a 1939 había encarnado el comunismo internacional. Sin despreciar las censuras que a nivel nacional acompañaron a esta decisión debe reconocerse que sus efectos sobre la estructura militar quedaron reducidos a mínimos relevos personales en puestos de importancia.

Cuarta crisis: el restablecimiento de la generalidad de Cataluña

Era el primer paso en la búsqueda de un nuevo sistema político con participación en las decisiones de los llamados entes territoriales autonómicos. Tiene lugar unos meses después de la celebración el 15 de junio de 1976 de las elecciones generales (29 de septiembre). Hay que hacer constar que para la mentalidad de muchos militares la situación dramática vivida por España en julio de 1936 no podía desglosarse del planteamiento que en el tema de los Estatutos autonómicos propició la Segunda República. También en este punto hay que conceder que las repercusiones en el ámbito de las instituciones militares no entrañaron, por sí mismas, ninguna crisis de estabilidad.

5 LA VICEPRESIDENCIA PARA ASUNTOS DE DEFENSA

El documento clave para el análisis de la mentalidad del equipo de militares que colaboró con Carlos Arias en el primer Gobierno de la Monarquía es la conferencia pronunciada por el Teniente General D. Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil en los Actos conmemorativos del XII Aniversario de la creación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), bajo el título *la Defensa de la Comunidad Nacional*. Se trataba del Vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa -nueva figura orgánica de ministro sin cartera, compatible con la continuidad de tres ministros militares para las carteras de Ejército, Marina y Aire, en el seno del gobierno, establecida en la Ley Orgánica del Estado.

He aquí la síntesis de la conferencia:

- *La Defensa Nacional, y su columna vertebral, las fuerzas armadas, tienen un indudable valor político.*
- *El depósito de lo permanente que el artículo treinta y siete de la Ley Orgánica del Estado nos confía para su defensa permite soluciones mercedoras de nuestra comprensión y respeto.*
- *La solución óptima puede ser en el futuro un Ministerio de Defensa, y tal vez un Ministro militar al frente de cada uno de los tres actuales Departamentos.*
- *La verdad (sobre el Sahara) es que allí estuvimos solos, ni siquiera la población del territorio se puso resueltamente a nuestro lado.*
- *Para nosotros, doctrina es el conjunto armónico de valores permanentes, de saberes esenciales que están por encima de la constante inestabilidad de los seres y de las cosas.*

En el mes de septiembre de 1976, tras el nombramiento para el cargo de Teniente General Jefe del Estado Mayor del Ejército a favor del Teniente General D. Manuel Gutiérrez Mellado, a propuesta del todavía Ministro del Ejército, Teniente General D. Félix Álvarez-Arenas, se produce el cese del Vicepresidente para Asuntos de la Defensa, al parecer, por falta de acuerdo con la política sindical del Gobierno Suárez. La sustitución se hace en la persona del Teniente General Gutiérrez Mellado. Un cruce de cartas entre el General De Santiago y el General Iniesta Cano provoca sendos correctivos de reprensión por faltas leves, sin mayores consecuencias.

La solución de la crisis, meses después prolongada por la dimisión del almirante Pita da Veiga, como Ministro de Marina (que lo había venido siendo desde antes del Gobierno Carrero Blanco) con ocasión de la legalización del Partido Comunista de España, no llegaría hasta que, después de las elecciones de junio de 1977, no asumiera el Teniente General Gutiérrez Mellado la Vicepresidencia Primera del nuevo Gobierno Suárez y la cartera de Ministro de Defensa Nacional con desaparición de los Ministerios militares.

Entre el cese del general De Santiago y la asunción de la cartera de Defensa por el general Gutiérrez Mellado la política militar estuvo presidida por el texto que, precisamente en septiembre de 1976, redactó este último para dar a conocer los propósitos del entonces Jefe del Estado Mayor Central del Ejército de Tierra.

El nombramiento de Gutiérrez Mellado extrañaba de alguna manera la vuelta de la hoja al problema sahariano. No debe olvidarse que una de las razones que explicaban el nombramiento del general De Santiago en los primeros días de 1976 fue el hecho de haber desempeñado pocos años atrás el Gobierno General del Sahara.

La documentación clave para el conocimiento del proceso de autodeterminación y descolonización del Sahara ha sido desvelada en importante medida por la serie de intervenciones informativas del Congreso iniciada por la del coronel Rodríguez de Viguri el lunes 13 de marzo de 1978 y seguida por la del, entonces, Gobernador General, Gómez de Salazar, de quien fue, el citado coronel, Secretario General.

Al margen de las intervenciones de las personalidades con responsabilidad política, plenamente satisfactorias a este nivel, interesa destacar la frase de Rodríguez de Viguri, "llegué al Sahara a poner en marcha el proceso autonómico para después frenarlo".

El coronel Rodríguez de Viguri había ocupado años atrás destinos en el Aaiun, particularmente en la etapa inmediata a las operaciones hispano-francesas de 1960. Fue Secretario General desde junio de 1974 hasta enero de 1976. En su informe constató hasta cuatro situaciones:

- apertura del *proceso de autodeterminación*, recogida en el estatuto del territorio, a iniciativa del general Franco.
- *internacionalización del conflicto*, a partir de la visita de la misión de la ONU.
- descolonización favorable a Marruecos en las jornadas inmediatas a la "*marcha verde*".
- *acuerdos tripartitos* de retirada negociada de los efectivos militares españoles.

Las diversas argumentaciones que siguieron a la del coronel Rodríguez de Viguri -a la que hemos destacado por el hecho de haber sido la más ajustada a las pretensiones polémicas del Partido Obrero Socialista Español (PSOE), tardío

defensor desde España de las pretensiones proargelinas del Frente Polisario-, no desmienten la contradictoria actitud de quienes, habiendo frenado las vías hacia la autodeterminación, pasaron a creer que un Sahara independiente sería utilizado como plataforma del grupo independiente NTAIAC (Canario) y podrían acarrear problemas en Ceuta y Melilla.

Pero, en cualquier caso, se puso de relieve que el temor a internacionalización del conflicto llevó al Gobierno Arias a extremar sus cuidados por no perturbar con el problema saharauí los excelentes resultados internacionales obtenidos por el cumplimiento de las previsiones sucesorias y por la estabilidad interior de hecho garantizada por la ausencia de bajas en las filas de las unidades militares destacadas en aquel territorio.

Un criterio equilibrado sobre las circunstancias de la que hemos llamado *segunda crisis* pone de relieve una cierta amargura en los cuadros del Ejército por la rápida sucesión de las posiciones políticas, pero no desmentirá ni el hecho indudable del acatamiento a las decisiones ni, en medida importante, la aceptación de las razones que llevaron al Gobierno Arias a su prudente postura africana.

Llegaba, pues, la *tercera crisis* -legalización del Partido Comunista-, cuando las dos crisis anteriores -la Sucesión y el Sahara-, no exigían a las instituciones militares ningún particular esfuerzo. Nada afectaba a las tareas que en el futuro pudieran serles asignadas. Llegaba, también, cuando la inmovilización de las gestiones cerca de la NATO y la polarización de la opinión pública española hacia las elecciones generales, dejaban serenas a las unidades y particularmente atentas a su proceso de modernización tecnológica con mayor base profesional.

La crisis militar consiguiente a la legalización del Partido Comunista de España quedó, pues, subsumida en el proceso electoral y acompañada de una serie de decisiones del Vicepresidente Gutiérrez Mellado, orientadas a lograr la neutralidad de los militares en las campañas electorales que, naturalmente, fueron absolutamente respetadas y comprendidas. No hay que olvidar que el Teniente General Gutiérrez Mellado llegó al Gobierno justamente precedido de una fama de militar profesional y apolítico.

El documento clave -Informe General 1/77 del Ministro de Defensa, dirigido a los Generales y Almirantes; Jefes, Oficiales, Suboficiales y asimilados de los tres Ejércitos- tuvo buen cuidado en señalar la armonía con los propósitos del Informe General 1/76 del Ejército de Tierra... "para que se recapitule sobre lo que se ha hecho y se dé a conocer el esquema de lo que se pretende realizar".

Basta la lectura del índice de disposiciones legales promulgadas hasta la creación del Ministerio de Defensa (Boletín Oficial del 5 de julio de 1977) para comprender el metódico plan de profesionalización emprendido y el grado de desarrollo de tendencias que habían sido puestas de relieve en Proyectos de Ley para la Defensa Nacional presentados por Gobiernos anteriores a la fecha de la muerte del almirante Carrero Blanco, generalmente a propuesta del entonces Jefe del Alto Estado Mayor, Teniente General Díez Alegría, poco después Embajador de España en El Cairo.

La *cuarta crisis* -la aceleración de los regímenes preautonómicos a ejemplo de la Generalidad de Cataluña-, quedó también subsumida en las tareas de la Comisión del Congreso que había elaborado el nuevo texto constitucional y su definitiva aprobación fue relegada al comportamiento de electorado. Mientras no se produjeran graves alteraciones del orden público o de la seguridad de las personas cabía

esperar que tampoco esta crisis entrañara pérdida alguna de la estabilidad política. Por la naturaleza de los fenómenos de descentralización administrativa y de constitución de los nuevos órganos de gobierno regional había que comprender que los efectos positivos o negativos de las decisiones no serían inmediatos.

6 LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA REFORMA

Quedaba por lo tanto, en los últimos meses de 1978, determinada la política de defensa nacional por las líneas del Informe General 1/77 que, dicho sea de paso, apuntaban tanto a reformas orgánicas como a cuestiones de moral y disciplina. Su simple recordatorio puede servir para comprobar el alcance de la reforma militar.

- 23 de diciembre de 1976. *Constitución de una Comisión Delegada para Asuntos Militares.*
- 8 de febrero de 1977. *Institucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor.*
- 8 de febrero de 1977. *Regulación del ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las fuerzas armadas.*
- 4 de julio de 1977. *Creación del Ministerio de Defensa.*
- 1 de noviembre de 1977. *Creación de una Comisión para la redacción de unas Nuevas Ordenanzas Militares.*

En el citado Informe General 1/77 se concretaron múltiples proyectos que iban desde el establecimiento de un régimen de incompatibilidades hasta la reglamentación sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

El proceso culminaría con la presentación de un *Proyecto de Ley reguladora de responsabilidades en materia de Defensa Nacional*. No se definen las posturas respecto a la integración en la OTAN por elemental respeto a los organismos constitucionalmente responsables de estas decisiones, pero se alude al Tratado vigente con los Estados Unidos.

A la Defensa Nacional hubiera podido afectarle las posiciones de los partidos políticos. El partido gubernamental (la Unión del Centro Democrático, UCD), respaldaba el ingreso de España en la OTAN, pero no así el segundo partido del país (PSOE) que, además había conseguido asumir la Presidencia de la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados.

La UCD, tras analizar estas cuatro opciones, prefirió la última.

- Mantener la vinculación a la defensa occidental mediante tratados con los Estados Unidos.
- Neutralidad armada.
- Neutralidad desarmada.
- Ingreso en la OTAN.

Había adoptado decididamente esta cuarta posición, porque era la que equivalía a "multilaterizar nuestras relaciones defensivas y a participar íntegramente en el primer centro de decisiones occidentales".

No era de esperar, en los dos primeros años, que la formulación de la política de defensa española se separara de los postulados del partido en el Gobierno que, no conviene olvidarlo, todavía eran los de los últimos Gobiernos del General Franco, en lo que a estrategia global se refiere.

La *Ley de funciones de los órganos del Estado en relación con la Defensa Nacional*, aparecida el 15 de septiembre de 1978 en

el Boletín Oficial de las Cortes, expresaba toda una teoría, que quería ser constitucional y que en lo esencial lo era. La exposición de motivos decía:

“Se regulan las funciones de los distintos órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional”.

Y añadía lo que se venía diciendo, particularmente en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, desde 1964, el año de su creación.

“La Defensa Nacional es labor de todos los españoles, aunque corresponda a los Ejércitos la parte esencial de la misma. Se inicia desde tiempo de paz y hace posible la movilización de recursos y energías en caso de emergencia de conflicto bélico”.

Pasaba la exposición de motivos citada a subrayar la importancia de la creación del Ministerio de Defensa (R-D. 1.556/1977 de 4 de julio) para mejor distinguir la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno, en cuanto se refiera a la Defensa Nacional y a la ejecución de la política militar.

El Título I. *Del Mando Supremo de los Ejércitos* -como la Constitución- decía que 91 corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, así como ser informado de los asuntos relativos a la Defensa Nacional y presidir, si lo estima necesario, la Junta de Defensa Nacional, por propia iniciativa o a petición del Presidente de la misma. Salvo la supresión del verbo “ejercez” -entiéndase ejercer el mando supremo- el texto recordaba frases de la Ley Orgánica del Estado de 1966 y de otras muchas Constituciones anteriores a ella.

Lo más curioso del proyecto de Ley se encuentra en lo que sigue al primero de sus artículos. Aquí no se recogen, ni se citan, ni se desarrollan las misiones de las fuerzas armadas expresas en la Constitución -intencionadamente próximas a las misiones escritas en la ley Orgánica del Estado para el mismo fin-, sino que se busca el ofrecimiento didáctico de una relación nueva de las grandes finalidades de la defensa militar.

Otro tanto ocurría con el Título II *De la Defensa -Nacional*, muy parecido al texto enmendado de la citada Ley Orgánica del Estado, como reconocería el que fuera Presidente del Congreso de los Diputados en su testimonio, Sr. Hernández Gil.

“La Defensa Nacional tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, independencia, integridad y seguridad de la Patria, la vida de la población, la soberanía de España y sus intereses vitales, mediante la acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación ante cualquier forma de agresión”.

Lo que era una concreta misión de los ejércitos en la reciente Constitución, algo más generalizado, aparece ahora como si se tratara de finalidades de la defensa; pero no puede hablarse de grave alteración de lo dispuesto con anterioridad por la legislación vigente en 1975.

El Título III. *De la Política de Defensa*, se muestra de nuevo definidor: “La política de defensa, como parte integrante de la política general, determina los objetivos de la Defensa Nacional y las medidas necesarias para conseguirlo”. Y para dejar claro el carácter nada ejecutivo de la Junta de Defensa Nacional, donde todavía tienen sitio algunos mandos militares, se escribe lo siguiente:

“El Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional, determina la política de defensa y asegura su ejecución. El Presidente de Gobierno dirige la política de defensa, ejerciendo el Ministro de Defensa todas las funciones de dirección de la misma que no se reserve o ejercite directamente el Presidente del Gobierno”.

Los efectivos militares tardan en aparecer en escena, pero lo hacen tras una segunda definición:

“La política militar, componente esencial de la política de defensa evalúa la situación... y en consecuencia determina sus objetivos en orden a la organización, preparación y actualización del potencial militar constituido, fundamentalmente, por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire”.

¡Claro que la Junta de Defensa tendrá algo que decir! pero lo dirá a la sombra del Ministro de Defensa... “asistida por la Junta de Jefes de Estado Mayor, y como consecuencia de la política de defensa que se establezca”. Y -he aquí lo decisivo- sólo entonces ella “propone al Gobierno la correspondiente política militar que... “la Junta de Jefes de Estado Mayor desarrollará en lo referente a la formulación y conducción del Plan Estratégico Conjunto”.

Entiéndase que no es esta Junta (militar) de Jefes de Estado Mayor, sino la Junta (civil) de Defensa Nacional quien “formula y propone también al Gobierno, las líneas directrices en que ha de basarse la aportación de todo el potencial no militar de la Nación”. Porque -lo recuerda el artículo 8º-, “la Junta de Defensa Nacional es el órgano superior asesor y *consultivo* del Gobierno en materia de Defensa Nacional” y la Junta de Jefes de Estado Mayor -artículo 9º- “el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los Ejércitos” que habrá de “ejercer la conducción estratégica del Plan Estratégico Conjunto y, coordinar los Planes de los Ejércitos derivados del mismo”.

El esquema orgánico resultante expresa todo lo que será verdaderamente diferente respecto al régimen anterior: no hay ministros-militares; no hay Alto Estado Mayor; mucho menos aparece la figura de un general en jefe para operaciones; tampoco se insinúan mandos territoriales de tierra, de mar o de aire. Incluso el Ministro de Defensa -que en 1978 era un militar-, actúa, en principio, con autoridad delegada del presidente.

Como es sabido, en los años posteriores a la Constitución hubo nuevas leyes de criterios básicos para la Defensa Nacional, llenas también de definiciones y de conceptos. El "civilismo" en la letra y en el espíritu, cierra las puertas al presunto "militarismo" de la legislación anterior, un "militarismo" que nunca fue utilizado para reducir las atribuciones del anterior Jefe del Estado quizás porque nada tenía de "militarismo" o porque nunca se ejerció como tal.