CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

DOCUMENTOS

DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1

14

VISIÓN ESPAÑOLA DEL

LA CONFIGURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO ENTIDAD ÚNICA EN EL NUEVO ENTORNO DE SEGURIDAD Y DEFENSA

MINISTERIO DE DEFENSA

MINISTERIO DE DEFENSA

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

14

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

LA CONFIGURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO ENTIDAD ÚNICA EN EL NUEVOENTORNO DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Octubre de 2007

MINISTERIO DE DEFENSA

ÍNDICE

Página

PREÁMBULO……0

Por Jesús Rafael Argumosa Pila

INTRODUCCIÓN……..0

Por Jaime Blanco García

EVOLUCIÓN HISTÓRICA. NUEVOS RETOS Y PANORAMA ESTRATÉGICO……0

Por Alejandro Muñoz-Alonso Ledo

LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD……00

Por José Antonio Balbás Otal

LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA: DE LA ACCIÓN CONJUN-

TA A LAS OPERACIONES INTEGRADAS……00

Por Jordi Marsal Muntalá

REPERCUSIONES ORGÁNICAS……00

Por Luís Feliú Ortega

EVOLUCION Y FUTURO DE LA ACCION CONJUNTA EN LAS FUERZAS ARMADAS……..00

Por Juan Luis Ibarreta Manella

CONCLUSIONES……00

Por Jaime Blanco García

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO……00

PREÁMBULO

El contenido del presente trabajo supone una aproximación inicial a la concepción de las Fuerzas Armadas como entidad única *ya que, aunque bien es cierto que en él se reflejan puntos de vista e interpretaciones distintas acerca del concepto señalado, por primera vez, en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, también es verdad que se han tratado algunos aspectos en relación con el conjunto integrador de lo que puede constituir el desarrollo del término que nos ocupa y que será necesario tener en cuenta a la hora de tratar con más profundidad e intensidad el asunto, en próximas ocasiones.*

La verdadera razón del análisis del significado del citado concepto de entidad única*, expresado en la mencionada Ley, se halla, por un lado, en la necesidad de vislumbrar a las Fuerzas Armadas como un todo, en el sentido de considerarlas como un único instrumento ágil y eficaz, al servicio del Estado, en el nivel político-estratégico, y, por otro, en relación con el empleo operativo de las mismas, en donde el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), como mando operativo que es, necesita visualizar a las mismas como un todo único, en el nivel estratégico-operativo.*

Todo ello, sin menoscabo de la especificidad propia de cada uno de los Ejércitos y de la Armada, que es fundamentalmente necesaria en tanto que cada uno tiene su propia forma de acción que permite optimizar sus capacidades propias en aras de alcanzar un objetivo común. En concreto, la entidad única *va más allá de los conjunto, que principalmente se aplica en el marco operativo, y sobrepasa el sentido de la orgánica, toda vez que ésta se ciñe a estructurar un conjunto de medios a nuestra disposición para el cumplimiento de la misión asignada con la mayor eficacia y rentabilidad.*

A pesar de que cada uno de los capítulos es distinto en su enfoque, concepción y desarrollo, el conjunto del trabajo supone un primer paso en el camino de definir con mayor rigurosidad, solidez y exactitud el reiterado término de entidad única *ya que a lo largo de los mismos, con gran probabilidad, se encuentran expresiones y acepciones con significados muy cercanos y próximos a lo que se quiere configurar como conjunto integrador de las diferentes formas de acción específicas.*

Aunque es importante conocer la situación y la evolución de otras Fuerzas Armadas de nuestro entorno también es necesario reconocer que cada país tiene su propia idiosincrasia, concepción y doctrina en relación con sus Fuerzas Armadas. A modo de ejemplo, mientras que al JEMAD americano su legislación le proporciona, por un lado,

una importante protagonismo en el asesoramiento político-estratégico a sus autoridades respectivas, por otro, no es mando operativo; a nuestro JEMAD, la legislación española, por una parte, le da un protagonismo no tan fuerte en el nivel político-estratégico como asesor a las autoridades civiles, pero por otra, le otorga la función de mando operativo.

Parece lógico pensar que en el nuevo entorno de seguridad y defensa, donde se precisa la unidad de acción del Estado, haya que desarrollar de forma coherente, realista y creíble la acepción de entidad única que responda a los nuevos aspectos relacionados con el empleo de las Fuerzas Armadas, ya sea en el nivel político-estratégico o en el estratégico-operativo. Asimismo, no es de descartar que puedan derivarse cambios o modificaciones relevantes en los campos del planeamiento de la defensa y del planeamiento militar en áreas pertenecientes a la estrategia, la inteligencia, las capacidades, la doctrina, las operaciones o la logística.

En el fondo, lo que está permanentemente en el espíritu de la Ley está relacionado con la acepción de conjunto integrador por lo cual una de las afirmaciones que se expresan en el estudio que se presenta a continuación implícitamente recoge esta idea que se podría asumir tratando a la entidad única *de esta forma: una realidad colectiva considerada como una unidad, La cual actúa a modo de un conjunto integrador de esfuerzos para alcanzar unos objetivos previamente fijados.*

En todo caso, este nuevo modelo de entender a las Fuerzas Armadas que se percibe para los próximos años necesita de unos estudios y análisis profundos donde se contemplen reflexiones prudentes pero a la vez imaginativas que traten de sintetizar lo consuetudinario y tradicional con el espíritu innovador que debe impregnar el cambio de mentalidad de los integrantes de las Fuerzas Armadas.

En definitiva, este ensayo puede servir de pauta de reflexión inicial para seguir profundizando y avanzando en las nuevas exigencias que nos demanda el actual y previsible escenario estratégico. Es preciso recoger firmemente el enfoque integrador que se avecina en los inicios de este nuevo siglo para poder hacer frente con solidez y eficiencia a los riesgos y desafíos del incierto, impredecible e inestable panorama estratégico de seguridad que nos depara este primer cuarto del siglo XXI.

JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA

General de división

Jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa.

INTRODUCCION

Cuando la Ley Orgánica 5/2005, de 17 noviembre de la Defensa Nacional, califica a nuestras Fuerzas Armadas como una «entidad única» dentro de un conjunto integrador, está queriendo decir que Seguridad y Defensa no se pueden entender hoy sin pensar en la optimización de recursos, tanto materiales como humanos y todo ello dentro de las diferentes y específicas formas de acción de cada uno de sus componentes.

Todas las naciones avanzadas, entre ellas España, desde hace décadas han optado por desarrollar un «enfoque integral» que permita combinar e integrar todos los instrumentos militares, a fin de responder de forma segura a los nuevos retos del siglo.

Factores determinantes de la evolución geoestratégica

El primer determinante de la evolución geoestratégica es el factor demográfico. Se calcula que la población mundial pasará de 6,5 a 8.000 millones de habitantes en los próximos 20 años, pero el crecimiento será de una distribución desigual. La preponderancia demográfica de Asia, que pasará a tener del 50% al 60% de la población mundial, contrastará con la Unión Europea, que verá disminuir su peso relativo, con una población envejecida (el 20% de las personas tendrán más de 65 años) y África que tendrá el crecimiento demográfico más elevado. Los 50 países más pobres del mundo verán triplicarse su población.

En este contexto los flujos migratorios se acrecentarán desde los países del Sur hacia Estados Unidos y Europa y la población urbana que hoy representa el 50% pasará a ser el 60%. Este crecimiento ocurrirá en los países en desarrollo donde las necesidades de infraestructuras aumentarán y generarán tensiones sociales.

Durante este periodo probablemente se continuarán degradando los ecosistemas y las consecuencias del cambio climático se empezarán a sentir.

El acceso a los recursos naturales supondrá una mayor apuesta y su reparto desigual podrá agravar desequilibrios regionales y originar conflictos y confrontaciones para el control de las zonas de producción.

Los recursos hídricos disminuirán, acrecentándose la penuria actual, sobre todo en países mediterráneos, Oriente Medio, África Oriental y Asia Central.

Si la demanda energética continúa creciendo, las reservas en energía fósil se consumirán a mediados de siglo. El Oriente Medio mantendrá su posición dominante en producción de petróleo, Rusia en gas y China –que será el primer consumidor de

energía– se tendrá que asegurar su aprovisionamiento como uno de los objetivos fundamentales.

En el terreno de la economía la distancia entre los países más pobres y los más ricos continuará creciendo y probablemente sólo un grupo de países emergentes se podrán unir, en cierta medida, a los más desarrollados. La economía mundial se articulará en torno a tres polos: Asia (China, India y Japón), que probablemente constituirán el motor del crecimiento mundial, América del Norte y Europa.

Durante los próximos 40 años el riesgo de conflictos directos entre Estados será muy limitado y por ende no aparece en el horizonte una amenaza directa a nuestras fronteras. Sin embargo, la proyección de fuerza a terceros países, será cada vez más frecuente para garantizar la paz y luchar contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva, que son los nuevos riesgos.

Por lo tanto participar en la lucha por la paz, la libertad y la estabilidad del orden internacional, dentro de la legalidad, conjuntamente con nuestros aliados europeos y a través del vínculo trasatlántico, debe constituir nuestro objetivo en materia de defensa.

La transformación llave para la adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo contexto estratégico

De cara a la evolución de nuestro entorno estratégico y de las amenazas más complejas y difusas, las Fuerzas Armadas tienen que llegar a ser más flexibles y reactivas, tienen que poder desplazarse lejos y pronto y tienen que adquirir una superioridad en la decisión, lo que las permitirá obtener, con la utilización óptima de la tecnología un resultado óptimo.

Esta transformación que ha llegado bajo el impulso americano, es el eje que inspira las reformas en los ejércitos occidentales. Si la llamada "Revolución en los Asuntos Militares" de los años noventa se dirigía a visualizar el impacto tecnológico sobre las estrategias militares, la transformación que aparece al final del siglo pasado tiene una dimensión más cultural, es decir: un estado de ánimo basado en la innovación y la adaptación permanente de las Fuerzas Armadas, transformándolas en más homogéneas, o como nuestra Ley las define, como una entidad única.

¿Qué pretende la adopción de este nuevo enfoque? En primer lugar permitirá mejorara la coordinación de los objetivos y de las actividades de los distintos departamentos (defensa, interior, economía, exteriores, ayuda al desarrollo, etc.) y en segundo lugar

permitirá coordinar a las Organizaciones No Gubernamentales con los organismos oficiales.

De esta manera se integran las acciones militares con las civiles en el terreno político económico y social, de manera que se obtengan los mejores resultados, mediante la aplicación de las capacidades militares y no militares.

Para Organización del Tratado del Atlántico Norte este concepto global está sustentado en tres objetivos: Superioridad en la decisión, mediante un grado de información que permita decisiones eficaces y rápidas, de manera que el adversario no pueda reaccionar, la coherencia con los efectos y la estabilización.

Para terminar, decir que todo ello debe tener como resultado unas determinadas capacidades militares, que parten del principio de que las amenazas son imprevisibles y los escenarios preestablecidos en función del adversario, se han quedado anticuados.

Todo apunta, por lo tanto a evaluar los medios que permitan obtener los resultados necesarios en un conjunto de escenarios genéricos.

JAIME BLANCO GARCÍA

Presidente de la Comisión de Defensa del Senado

EVOLUCIÓN HISTÓRICA.
NUEVOS RETOS Y PANORAMA ESTRATÉGICO

La configuración de la institución militar

Aunque pueda parecer un tanto paradójico, podríamos empezar afirmando que si es cierto que desde que existe vida humana organizada existe el guerrero, las Fuerzas Armadas –denominando así la organización coherente e institucionalizada del aparato militar de una entidad política- son un concepto y, sobre todo, una realidad de aparición tardía, que no se perfila hasta el siglo XIX y no se configura plenamente hasta la segunda mitad del siglo XX. Por supuesto hasta la entidad política más modesta organizaba a sus guerreros, a su ejército, de alguna manera, especialmente si se percibía una amenaza inminente. Y los países ribereños del mar afrontaban cuando lo estimaban necesario, la creación de una flota que defendiera sus costas e hiciera frente a eventuales invasores. Pero aquellos empeños carecían de criterios sólidos de organización y de los elementos de permanencia y profesionalidad que, como veremos, son indispensables para poder hablar de un aparato militar diferenciado. Nada de eso era incompatible con la existencia de avanzadas reflexiones estratégicas o tácticas, como muestra el famoso libro de Sun Tsú.

En efecto, por primitiva que sea una agrupación humana diferenciada se ve obligada a defenderse de los extraños, de los extranjeros agresivos o inamistosos, desde el mismo momento en es que consciente de su propia existencia y de su identidad diferenciada. Ser es defenderse. La ciudad, que es el prototipo de la agrupación humana, ha sido inseparable durante milenios de sus murallas que la delimitaban, la definían y la defendían. Las fortificaciones han sido siempre la primera actuación defensiva. Desde primitivos terraplenes e impresionantes construcciones como la muralla China a los castillos y murallas de la Europa Medieval o, ya en la Edad Moderna, a los complejos recintos amurallados. Y aún más cerca de nosotros, las altas vallas de madera de los fuertes, construidas por el Ejército norteamericano en su avance hacia el oeste o por los rusos en el proceso de expansión hasta el Pacífico. Los ingenieros que las diseñaban y los obreros que las construían -que algunas veces, pero no siempre, podían ser los propios soldados- no eran guerreros, pero hacían una aportación fundamental a la defensa.

Pero, por sí solas, las fortificaciones no bastaban para impedir el asalto de los invasores: se necesitaban soldados, hombres armados, que apostados en las murallas repelieran esos ataques con sus armas. Son esos, sin duda, los primeros guerreros que

se detectan en la historia de todos los pueblos sedentarios porque ha habido otros pueblos, desde los “bárbaros del norte” de nuestras historias a los invasores procedentes de las estepas de Asia Central, que han creado grandes aparatos militares no con finalidades de defensa sino al servicio de una voluntad de expansión y conquista. La defensa y la ofensiva, proteger y agredir, esos son el haz y el envés, la cara y la cruz de todo aparato militar. Porque el que defiende a veces sale de sus murallas para sorprender al atacante o para adelantarse (ataque preventivo) al que puede serlo mañana. Y el que ataca, se ve obligado en ocasiones a hacer un alto en su expedición y a organizar una defensa “sobre la marcha”. Toda fuerza armada es, al mismo tiempo, las dos cosas, defensiva y ofensiva. En todo caso, es indiscutible que la defensa es la primera función del Estado y que es inconcebible la defensa sin unas Fuerzas Armadas, más o menos organizadas. Junto con la moneda, el fisco y la diplomacia, el ejército ha sido visto desde siempre como un atributo esencial de la soberanía.

Hemos subrayado en otro lugar que:

> «La historia de las sociedades humanas ha permanecido secularmente enredada en la dialéctica guerra-paz y las Fuerzas Armadas son la bisagra de esa dialéctica. Como ha escrito el sociólogo francés Jean Cazeneuve: “las naciones mantienen un aparato guerrero para garantizar la paz o para prepararse ante la eventualidad de hostilidades o, inversamente, se hacen las guerras para obligar al enemigo a aceptar una cierta paz”. Por eso cuando decimos que las Fuerzas Armadas forman parte de la cultura de la paz queremos decir que son un instrumento para alcanzarla, restaurarla o garantizarla»[1].

Éstas son unas realidades que conviene no olvidar nunca y se equivocan quienes piensan que han periclitado tras el fin de la guerra fría.

Vivimos una época, en este tramo inicial del siglo XXI, en la que la justa condena de la guerra y el no menos justo amor por la paz han degenerado, a veces, en un pacifismo ciego y escasamente realista, según el cual bastaría condenar la guerra e incluso proscribir el uso de de esa palabra para hacerla desaparecer de nuestro horizonte vital. Los ejemplos de esta actitud, que desemboca en el derrotismo son, desgraciadamente, muy abundantes. Pero las cosas son mucho más complejas. Como dice un proverbio chino, “el árbol quiere la paz, pero el viento no se la concede”. Y puede suceder que un irreflexivo amor por la paz a cualquier precio nos haga caer en una actitud que es aún

[1] Alejandro Muñoz-Alonso: “Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI” en *Quintas Jornadas de Defensa Nacional*. Monografías del CESEDEN. Núm 23. Enero 1998. Pg. 41.

peor que la guerra, el apaciguamiento, que implica siempre una cesión ante el enemigo y, al final, casi nunca evita la guerra o la dominación. Churchill lo entendió muy bien en aquellos años cruciales del pasado siglo que marcaron la historia de Europa y del mundo. Un intempestivo desarme, mientras Hitler se rearmaba frenéticamente, fue el imperdonable pecado de las democracias occidentales y desembocó en la Segunda Guerra Mundial.

Quienes, tanto antes de la Primera como de la Segunda Guerra Mundial, pensaron ingenuamente que una nueva guerra era imposible tienen una parte de responsabilidad en los terribles acontecimientos que ensangrentaron Europa y el mundo durante 30 años. En el año 1910 Norman Angell escribía en *The Great Illusion* que la guerra moderna es tan destructiva que ya no puede ocurrir nunca. Y terminada la Primera Guerra Mundial, alguien la definió como "una guerra para acabar con todas las guerras". Ciertamente el modo de hacer la guerra cambia y ya no parecen posibles las "guerras totales" como fueron las del siglo XX. Pero nadie puede afirmar que la posibilidad de guerra ha desaparecido para siempre. Como se pregunta un especialista norteamericano, Angelo Codevilla, en un libro reciente: «¿Por cuánto tiempo permitirá este mundo cruel a los que David Brooks llama "burgueses bohemios"» seguir disfrutando si ignoran o mal interpretan el arte de la guerra que ha hecho posible su refinado modo de vida?" Y tras recordar el lema que figuraba en el escudo de armas de la ciudad de Venecia, "feliz la ciudad que en tiempos de paz piensa en la guerra" que copia –subraya- la conocida máxima romana, Si *vis pacem, para bellum*, escribe que:

> "El mundo de hoy está lleno de más gente animada por mayor odio y en posesión de más medios para hacer la guerra que en ningún otro momento anterior"[2].

Todo lo precedente significa que unas Fuerzas Armadas dispuestas a defender una sociedad y su modo de vida y, para ello, a entrar en combate si llega el caso, han sido secularmente, en cualquier momento de la historia de cualquier pueblo, una necesidad irrenunciable:

> "Nos hallamos, pues, ante una constante histórica en virtud de la cual se puede establecer que muchas agresiones de catastróficas consecuencias no fueron nunca previstas y sorprendieron a los pueblos que fueron víctimas de ellas sin la preparación necesaria, como las vírgenes necias del Evangelio. Vivimos en un mundo inseguro, lleno de riesgos múltiples y de situaciones impredecibles. Y las únicas pólizas de

---

[2] Angelo Codevilla y Paul Seabury: *War. Ends and Means.* 2ª edición preparada por Angelo Codevilla. Pgs. 2 y 5. Potomac Books Inc.2006.

seguro que pueden cubrir esos riesgos son unas Fuerzas Armadas suficientes y, cada vez de un modo más patente, la pertenencia a un sistema de seguridad colectiva capaz de hacer frente a los riesgos que desbordan las capacidades propias de cada Estado”[3].

Pero, como decíamos al principio, la evolución hacia unas Fuerzas Armadas institucionalizadas ha sido un proceso lento, en el que no han faltado los avances en zigzag y los retrocesos. Samuel P. Huntington, en su clásica obra *The Soldier and the State*, afirma que “el arte de luchar es una vieja realización de la humanidad. La profesión militar, sin embargo, es una creación reciente de la sociedad moderna”. Entiende este autor que “la profesionalidad distingue al oficial militar de hoy de los guerreros de épocas pasadas”, de modo que “el moderno cuerpo de oficiales es un cuerpo profesional y el moderno oficial es un hombre profesional”. Por nuestra parte –y tratando de responder a la cuestión que nos planteábamos al principio- entendemos que no se puede hablar de una institucionalización de lo militar ni, por lo tanto, de Fuerzas Armadas en el sentido que hoy damos a esa expresión, hasta que esa profesionalización no está cumplida. Para Huntington ese proceso se desarrolla en los países más importantes de Europa a lo largo del siglo XIX y estima, incluso que:

“La profesión de oficial… fue verdaderamente una de las creaciones institucionales más significativas de aquel siglo” “Antes de 1800 –escribe- no existe tal cosa como un cuerpo profesional de oficiales. En 1900 tales cuerpos existen en virtualmente todos los grandes países”[4].

Huntington señala después que “ejércitos y armadas dirigidos por oficiales existían antes del año 1800”. Y se pregunta:

“Si estos oficiales no eran profesionales, ¿qué eran?”. Y se contesta: “generalmente eran o mercenarios o aristócratas. Y ni los unos ni los otros veían la condición de oficial como una profesión. Para el mercenario era un negocio; para el aristócrata amateur era un hobby. En lugar del fin profesional del servicio experto, el primero perseguía el beneficio, el segundo el honor y la aventura”[5].

Desde luego esta tesis de Huntington es discutible. Cuando se estudia la actividad de tantos militares de diferentes países que participaron en las contiendas de la Edad Moderna resulta muy difícil negarles la condición de militares profesionales y parece muy injusto el menosprecio del mercenario que, aunque exigiera la soldada no dejaba de

---

[3] A. Muñoz-Alonso: Ob. cit. en nota 1. Pgs. 39-40.
[4] Samuel P. Huntington: *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations.* The Belknap Press of Harvard University Press. 2000. (1ª ed.1957). Pgs. 7 y 19.

moverse en ocasiones por ideales o por lealtades. Y no parece muy adecuado afirmar que el "aristócrata amateur" iba a la guerra por *hobby* o que sólo se movía por afán de aventura. No es este el lugar para entrar en ese debate[6].

Huntington trata a continuación de definir la identidad de la profesión militar y se pregunta, ¿en qué consiste exactamente la calificación profesional propia del oficial militar?:

> "¿Existe alguna habilidad común a todos los oficiales militares, no compartida con ningún grupo civil? A primera vista –continúa- parece difícil contestar afirmativamente, porque los Cuerpos de Oficiales contienen muchas variedades de especialistas. Incluyendo muchas que tienen su correspondencia en la vida civil. Ingenieros, médicos, pilotos, expertos en explosivos, expertos en personal, expertos en inteligencia, expertos en comunicaciones: a todos éstos se les encuentra dentro y fuera de los Cuerpos de Oficiales. Incluso ignorando a estos especialistas técnicos, cada uno dedicado a su propia rama de conocimiento, la amplia división en cuerpos de oficiales de tierra, mar y aire parece crear vastas diferencias en las funciones realizadas y en las habilidades requeridas. El capitán de un crucero y el jefe de una división de infantería aparecen enfrentados con problemas muy diferentes que exigen habilidades muy diferentes". Huntington afirma a continuación que "sin embargo, existe una esfera diferenciada de competencia militar que es común a todos los oficiales, o a casi todos, y que los distingue de todos los civiles, o de casi todos. Esta habilidad central está quizás sintetizada de la mejor manera en la frase de Harold Lasswell "la gestión de la violencia" (*the management of violence*). La función de una fuerza militar es el exitoso combate armado. Los deberes del oficial militar incluyen: (1) la organización, equipamiento y entrenamiento de este fuerza; (2) el planeamiento de sus actividades; y (3) la dirección de sus operaciones dentro y fuera del combate, etc. Esto es común a las actividades de los oficiales de aire, del mar y de tierra y distingue al oficial militar en cuanto oficial militar de otros especialistas que existen en los modernos servicios armados"[7].

Huntington traza así un perfil que nos parece muy acertado de la profesión de oficial militar, de sus misiones y de sus competencias.

---

[5] Ibidem: Pg. 21.

[6] Sobre los Tercios españoles y su alto grado de profesionalidad vid. entre otros René Quatrefages: *La Revolución Militar Moderna. El crisol español*. Ministerio de Defensa. 1996. Julio Albi de la Cuesta: *De Pavía a Rocroi. Los Tercios de la Infantería española en los siglos XVI y XVII.* Balkan eds. 1999. Fernando Martínez Laínez: *Una Pica enFlandes. La epopeya del Camino Español*. EDAF. 2007.

[7] S.P. Huntington: Ob. cit. Pgs. 11-12.

Una de las condiciones indispensables para que se pueda hablar de profesionalidad es que las Fuerzas Armadas tengan un carácter permanente. Tradicionalmente la existencia de un ejército permanente ha tropezado con muchas dificultades porque ha sido muy frecuente que se le considere como una amenaza para la libertad de los ciudadanos o como un instrumento demasiado poderoso del que los gobiernos podrían hacer un uso inadecuado para asegurarse un poder sin límites. La conveniencia o no de unas Fuerzas Armadas permanentes se ha discutido en muchos países y no podemos detenernos en el análisis de esta cuestión. Pero valdría la pena recordar que en el *Bill of Rights* inglés del año 1689 se prohibía expresamente que el rey mantuviera un ejército permanente en tiempos de paz (no así una flota de guerra). Y en la Convención de Filadelfia la cuestión de la permanencia del ejército también fue abordada por los redactores de la Constitución de Estados Unidos (1787). Como señala Richard H. Kohn:

> "Ningún principio de gobierno era más ampliamente comprendido o más completamente aceptado por la generación de los americanos que establecieron Estados Unidos que el peligro de un ejército permanente en tiempos de paz"[8].

Collier y Collier, por su parte, hablan de "odio hacia el ejército permanente" y subrayan que, "ciertamente, los sentimientos antiejército constituían una acreditada herencia inglesa" que se habría consolidado en las Trece Colonias a partir de la masacre de Boston, en el año 1770. En la Convención se distinguió especialmente por su posición contraria a un ejército permanente, Elbridge Gerry, que, como último recurso, llegó a proponer un ejército de no más de 2.000 o 3.000 efectivos. Según una tradición, ante esta postura Washington contestó, con sorna, que la Constitución también debería entonces incluir una regla limitando los efectivos de las fuerzas invasoras al mismo número. Pero la resistencia al ejército permanente estaba tan extendida que Madison, uno de los más decididos defensores de la Constitución, llegó a escribir que:

> "Una fuerza militar permanente, con un ejecutivo poderoso, no serían por mucho tiempo seguros compañeros de la libertad". Y añadió que "por toda Europa, los ejércitos mantenidos con el pretexto de defender al pueblo han acabado esclavizándolo"[9].

Pero, al final, la Constitución prevé la existencia de un ejército y una armada, junto con las milicias de cada estado miembro de la Unión y establece que:

---

[8] Richard H. Kohn: *Eagle and Sword. The Beginnings of the Military Establishment in America.* Free Press. New York, 1975. Pg. 288.

[9] Christopher Collier y James Lincoln Collier: *Decision in Philadelphia. The Constitucional Convention*

“El presidente de Estados Unidos será el comandante en jefe del Ejército y la Armada de Estados Unidos y de la milicia de los diversos estados, cuando sea llamada para el servicio de Estados Unidos.”

En el caso de España, la institucionalización de nuestras Fuerzas Armadas ha sido un prolongado proceso que no podemos analizar en detalle. Como escribe José Ramón Alonso:

«En la Guerra por la Sucesión de España desaparecería el viejo “ejército de las naciones”, compuesto por españoles, flamencos, milaneses, valones, croatas, alemanes, luxemburgueses, sardos y sicilianos, y surgiría el Ejército español dando sustancia nueva a tradiciones viejas”[10].

Pero, a partir de ahí se inicia un largo camino lleno de obstáculos para esa institucionalización. La Constitución de 1812 ya prevé en su artículo 356 que:

“Habrá una fuerza militar permanente, de tierra y mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.”

Los artículos siguientes (357 a 361) atribuyen a las Cortes la fijación anual del número de tropas y de buques y la competencia para establecer ordenanzas para todo:

“Lo relativo a la disciplina, orden de ascensos, sueldos, administración y cuanto corresponda a la buena constitución del ejército y la armada.”

Asimismo se prevé establecer “escuelas militares para la enseñanza e instrucción de todas las diferentes armas del Ejército y Armada” y se afirma que:

“Ningún español podrá excusarse del servicio militar, cuando y en la forma que fuere llamado por la ley” (artículo 361).

Los artículos 362 a 265 establecen además que “habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales…”

Las Constituciones siguientes de nuestro agitado siglo XIX repiten con escasas variantes estos preceptos, y que constituyen lo que podríamos denominar “doctrina española” sobre las Fuerzas Armadas durante aquel siglo. Pero las guerras carlistas, la persistencia de una “ideología militar” que incita a la intervención de las Fuerzas Armadas

---

of 1787. Random House. Pgs. 236-237.

[10] José Ramón Alonso: *Historia Política del Ejército español*. Editora Nacional. 1974. Pg. 23.

en la vida política, que desemboca en pronunciamientos o sublevaciones, impiden la plena institucionalización de las Fuerzas Armadas[11].

La guerra con Estados Unidos del año 1898, que llevó a la pérdida de nuestras últimas colonias en América y Asia, mostró la pésima dotación y organización de nuestro Ejército y de nuestra Marina, a la vez que fue ocasión para revelar el alto espíritu militar de la oficialidad de mar y tierra así como de la tropa y marinería. Las intervenciones militares en África –impopulares, pero que estaban en línea con lo que hacían casi todos los países europeos en aquellos tiempos de colonialismo-, contribuyen, sin embargo, a una cierta modernización y puesta a punto de nuestras Fuerzas Armadas, pero las vicisitudes políticas de las tres primeras cuartas partes del siglo XX son nuevos impedimentos para la total institucionalización, aún cuando es innegable que prosigue la modernización, especialmente a partir del la firma del Convenio de 1953 con Estados Unidos, que pone a nuestros militares en contacto con las Fuerzas Armadas de la primera potencia mundial.

Por otra parte, la aparición del arma de Aviación, conduce en España, como en otros países, a la creación de un nuevo Ejército, el del Aire, que genera su propio estilo y sus tradiciones, como ya lo habían hecho el Ejército de Tierra y la Marina. Esta triple división –habitual en la mayor parte de los países- se ve consagrada en el plano político con la existencia de tres ministerios diferentes, con vocación de autonomía total en cuanto a organización y funcionamiento, formación de oficiales, política de adquisición de armamento, etc. Cada uno de estos tres Ejércitos viene a funcionar en la vida práctica como un compartimiento estanco, lo que hace muy difícil considerar a las Fuerzas Armadas como una entidad única. Se puede decir que la institucionalización de los tres Ejércitos se prosigue, pero falta una consideración de los mismos como una entidad única, salvo la existencia, en el ámbito militar, de atisbos como la creación de un Alto Estado Mayor.

Terminada la Segunda Guerra Mundial se perfila con fuerza en todos los países más importantes la tendencia a una mayor unidad de los diversos ejércitos que constituyen las Fuerzas Armadas. La propia experiencia militar de la guerra pone de relieve la

---

[11] Vid. Alejandro Muñoz-Alonso: "El espejismo de la autonomía militar" en *Cambio 16* (27 de junio de 1983). Pgs. 48-52. Un dato que aporta José Ramón Alonso en el libro citado en la nota anterior es muy expresivo al respecto de la imposibilidad en nuestro país de llegar a una efectiva institucionalización de las Fuerzas Armadas: Refiriéndose a 1885, cuando asume el poder Sagasta, escribe que "esta última cartera [Marina] disfrutaba del singular privilegio de haber tenido cuarenta y siete titulares en los anteriores treinta años"´(Ob. cit. pg. 411). La estabilidad no mejoró en los años siguientes y el otro ministerio militar, el de la Guerra, no se distinguía tampoco por la permanencia de sus titulares.

imprescindible necesidad de que las fuerzas de tierra, mar y aire actúen operativamente con el mayor grado posible de unidad. La exigencia de una unidad de organización y de acción de todos los componentes del apartado militar puede afirmarse que fue una de "las lecciones aprendidas" en las guerras del siglo XX. Pero el camino hacia la unidad efectiva iba a ser todavía largo y complicado. La unidad se hace aún más necesaria cuando a los tres espacios militares tradicionales, tierra, mar y aire, se añade un cuarto, el espacio exterior, e incluso un quinto, el ciberespacio. Asimismo, las propias características del arma nuclear introducen también cambios de gran entidad en el pensamiento estratégico que inciden en la organización y doctrina de los ejércitos y obligan a una consideración unitaria, que avanza hacia la idea de las Fuerzas Armadas como entidad única.

Aparece la idea de lo conjunto que si, inicialmente, podía considerarse como una exigencia operativa, se comprende inmediatamente que lleva aparejada unas ineludibles exigencias de doctrina y organización. Es así como aparecen los ministerios de Defensa como departamentos únicos, como órganos centrales de los que dependen los diferentes ejércitos y que, además, como departamentos del gobierno, encarnan la supremacía del poder civil, la subordinación de las Fuerzas Armadas al legítimo poder democrático. Se fortalece así la idea de unas Fuerzas Armadas como entidad única, bajo la dependencia política de un único ministerio pero también con un mando militar unificado en forma de Junta de Jefes de Estado Mayor, según la fórmula americana, que evoluciona y es imitada en diferentes configuraciones. En el ámbito internacional y, en concreto en el caso de Estados Unidos, la *National Security Act de 1947*, reformada dos años después, establece un nuevo modelo según el cual, además de consolidarse la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, con la creación del Departamento de Defensa, se hace más patente la concepción de las mismas como entidad única[12]. Cuatro décadas después la *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act de 1986* da una nueva vuelta de tuerca en el proceso de mejorar la calidad de aquellos oficiales cuyas misiones desbordan la de uno de los ejército concretos, porque o bien actúan en los estados mayores conjuntos o como asesores en el Departamento de Defensa. Como ha escrito un especialista:

> "La gestión de la oficialidad conjunta fue una de las partes más debatidas de aquella legislación, pero estableció la formación, el entrenamiento y las bases operativas para desarrollar profesionales para la actuación bélica conjunta, capaces de sopesar las capacidades de la fuerza total para llevar a cabo misiones y tareas en los diferentes

[12] Vid. Samuel P. Huntington: Ob. cit. especialmente el capítulo 16 "Departamental Structure of Civil-

tipos de conflicto". Este mismo autor señala que "ha costado casi una generación formar un cuadro de oficiales conjuntos y un cuerpo de conocimiento conjunto". Y añade que "hace falta una legislación que cree una nueva profesión para la guerra conjunta (*a new joint warfare profesión*), una nueva doctrina y educación para el mando conjuntas y un nuevo mando de personal conjunto"[13].

El modelo norteamericano y la doctrina en que se basa han tenido una gran influencia en otros países, especialmente en los del mundo occidental democrático. Y desde luego esa influencia ha sido bien perceptible en España. Como es bien conocido, sin embargo, el proceso en nuestro país no se consolida hasta la llegada de la democracia. La formulación que hace la Constitución de 1978, en su artículo 8:

"Las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire…"

Ya parece evocar una unidad básica. Un paso importante –decisivo, incluso- en esta dirección fue la creación en 1977 de un Ministerio de Defensa, que absorbió a los tres ministerios anteriores. Las inercias tradicionales condicionaron, sin embargo, el proceso unitario que avanzó muy lentamente, no sólo en la práctica sino en los mismos textos legislativos que sólo muy tímidamente se atreven a avanzar en esa dirección, hasta el punto de que la estanqueidad de los ejércitos sigue siendo la norma.

En esta línea, tanto la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar del año 1980 como la reforma de la misma de 1984 dejan sin desarrollar la idea de una entidad única que, podría decirse, sobrevuela, sin concretarse, estos textos legislativos. Y algo parecido ocurre con las Leyes de Personal Militar Profesional de los años 1989 y 1999, aunque esta última, al plantearse la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas implica un paso importante por la senda de la entidad única, como se deduce de la lectura del Informe al respecto elaborado por la Comisión Mixta Congreso-Senado que se creó al respecto de 1996. Aparece allí una consideración unitaria del "militar profesional", que lo es, cualquiera que sea el ejército al que pertenezca.

A partir del año 1996 la unificación de los Cursos de Estado Mayor y la supresión de las Escuelas Superiores de los tres Ejércitos, unificadas en una Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, representan pasos en la misma dirección. La Ley Orgánica de la

---

Military Relations".

[13] Michael A. Coss: "Joint Professionals here today, here to stay" en *Joint Force Quarterly* (Núm. 38. Tercer trimestre de 2005. Pgs. 92-99.

Defensa Nacional de 2005, desde su misma exposición de motivos, hace aparecer los conceptos de “acción conjunta de los Ejércitos” y de “las Fuerzas Armadas como entidad única” y después, en su artículo 10, se desarrolla el concepto al definir que:

> “Las Fuerzas Armadas son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire”.

Misiones y nuevos retos: las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico

Como es natural, y según ya hemos visto, la razón de ser de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto su misión primordial ha sido desde siempre la defensa del territorio frente a eventuales enemigos exteriores. Esto explica que las Fuerzas Armadas hayan sido en todas las épocas un instrumento de la política exterior de los Estados. Su misma existencia –junto con su adecuada organización, entrenamiento y puesta al día- han constituido un elemento de disuasión frente a esos enemigos exteriores, así como un decisivo factor de prestigio en las relaciones internacionales y, podría decirse, una última instancia en el juego de la diplomacia. Eso es lo que llevaba implícita la conocida máxima de Von Clausewitz según la cual “la guerra es la continuación de la política por otros medios”. Pero, como apuntó sabiamente hace muchos siglos Sun Tsú, la mejor guerra es aquella que se gana sin necesidad de empezarla. Y para eso la existencia de unos ejércitos bien preparados y organizados puede ser el elemento determinante.

Pero, como también ya hemos apuntado, la utilización de las Fuerzas Armadas como un instrumento para mantener el orden interior ha sido durante siglos un hecho admitido, como consecuencia de la inexistencia de una distinción clara entre lo que hoy entendemos como Fuerzas Armadas y lo que actualmente denominamos Fuerzas de Seguridad del Estado. Ya hemos señalado que, por ejemplo, en la Convención de Filadelfia se debate ampliamente el uso del ejército para el mantenimiento del orden público. En España, la Constitución de 1812 (artículo 356) se refiere a “la conservación del orden interior” como una de las misiones de la “fuerza militar nacional permanente”, junto con “la defensa exterior del Estado”. Las Constituciones posteriores no mantienen ese precepto pero lo cierto es que, en la práctica, el ejército ha jugado en España, durante el siglo XIX y una buena parte del siglo XX un papel esencial en el mantenimiento del orden público, con consecuencias muy negativas que no es este el lugar para comentar.

En este sentido, Eduardo García de Enterría, en el prólogo al fundamental libro de Manuel Ballbé sobre esta cuestión, se ha referido a:

> "Una falacia mantenida en nuestras instituciones desde hace dos siglos con una sorprendente insistencia, la falacia de creer que sólo las armas y los modos de la guerra pueden ser eficaces para mantener integrada una sociedad, o, en términos más simples, para luchar eficazmente contra los trastornos de orden público". Y añade: "El mantenimiento del orden público ha estado entregado al Ejército en nuestra Patria y, correlativamente, a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna: monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en tan sorprendente fórmula". Escribe García de Enterría que "esa tradición secular resonó por última vez trágicamente en la famosa noche de 23 de febrero de 1981[14].

Esta "tradición secular" –estrechamente conectada con la ideología de la autonomía militar- se extingue definitivamente con el régimen constitucional que se basa en la Carta Magna de 1978. El artículo 8 de la misma, contiene no sólo una cierta definición, o más bien descripción, de las Fuerzas Armadas, sino que especifica los fines o misiones de las mismas al establecer que:

> "Tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional."

Como vemos no existe ningún atisbo de que se atribuya a las Fuerzas Armadas ninguna función relacionada con el orden interior. Es más, cuando la Constitución se ocupa en su artículo 104 de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tampoco hay ninguna alusión al "orden interior", ya que se afirma allí que:

> "Bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana."

La sustitución del concepto de "orden" por el de "seguridad" es de una enorme significación y es plenamente consecuente con el modelo constitucional.

Debe tenerse presente, en relación con la cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas, que, como escribe el constitucionalista Lorenzo Cotino:

---

[14] Eduardo García de v: "Prólogo" en Manuel Ballbé: *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983).* Alianza Ed. Madrid, 1983. Pgs.12-13. Vid. también la obra de Carlos Seco Serrano: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea.* Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1984.

"En el constitucionalismo democrático occidental resulta inusual la expresión de las misiones que competen a la fuerza militar, siendo ello común en el constitucionalismo latinoamericano. La mención expresa de las misiones de las Fuerzas Armadas en algunos textos constitucionales de países europeos occidentales –añade- tiene un claro carácter garantista. Con la excepción de Holanda, se trata de Estados con experiencias nada democráticas, por lo que con la expresión de tales misiones se pretende vincular la finalidad de las Fuerzas Armadas al régimen constitucional. Así sucede en Alemania, Austria, Portugal y en España"[15].

Se podría afirmar, además, que este artículo 8 de nuestra Constitución se ha quedado viejo porque, por razones obvias, no se prevé en él la proyección internacional de la política de defensa que ha tenido lugar en nuestro país, desde el establecimiento de la Monarquía parlamentaria, en la forma de misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas, para el mantenimiento de la paz o con finalidades humanitarias. Ni se alude a la pertenencia de España a los sistemas de seguridad colectiva, en el marco de Naciones Unidas y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ni se podía prever que la integración de España en lo que había de ser Unión Europea que había de dotarse de una política de defensa común susceptible de avanzar hacia una defensa común, según se estableció en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. Sólo existen, al respecto, las normas de los artículos 93 y 94 que prevén la existencia de tratados o convenios "por los que atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencia derivadas de la Constitución", especificándose que "los tratados o convenios de carácter militar" (artículo 94. 1*b*) serán de los que se exija la previa autorización de las Cortes.

Por otra parte, y como señala el mismo Cotino:

"El artículo 8 no excluye el empleo de las Fuerzas Armadas para otras misiones, siempre en el marco de la ley de leyes."

Este autor se plantea, concretamente, si es constitucional emplear a nuestros Ejércitos en lo que, siguiendo a Herrero, denomina "misiones de *boy scouts*", refiriéndose a su posible empleo en situaciones de catástrofes naturales o accidentes especialmente graves. Tras un detenido análisis de la cuestión, en el que aquí no podemos profundizar, Cotino afirma que:

---

[15] Lorenzo Cotino Hueso: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas.* Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2002. Pgs. 114-115. Este libro contiene un detallado estudio sobre la cuestión de las misiones de las FAS, en el que no

"La defensa civil no compete a las Fuerzas Armadas, si bien no se excluye una posible colaboración de los Ejércitos no por su potencial armado, sino por sus elementos humanos, materiales y organizativos".

Examina las normas legales –algunas preconstitucionales- en que se ampararían tales supuestos y las aportaciones doctrinales sobre la cuestión para, de acuerdo con otros autores, establecer que esta actuación debe reunir los siguientes supuestos: ser excepcional; subsidiaria; subordinada a la autoridad civil; no armada; temporal y responsable. Concluye haciendo suya la afirmación de uno de los ponentes constitucionales, Herrero de Miñón, que escribió que:

"No todas las buenas acciones propias de los boy scouts son las más idóneas para el guerrero", subrayando además, con J. R. Pardo de Santayana que supuesto que "las Fuerzas Armadas tienen como finalidad principal la defensa militar de la nación, las diferentes misiones que se les puedan confiar no deben dañar a esa finalidad"[16].

En nuestra opinión este planteamiento no cubre la existencia de la Unidad Militar de Emergencias, ya que la misma no cumple las condiciones o requisitos enumerados con anterioridad, sino que, por el contrario, supone la segregación permanente de una parte de las Fuerzas Armadas para unas misiones que, sin duda, son de una enorme importancia pero nada tiene que ver con la finalidad de la defensa, pues son claramente de protección civil.

No entro en el análisis de las misiones en el exterior, que serán objeto de otros capítulos de este *Documento*, y que en la actualidad tienen una normativa clara desde la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005. Tampoco podemos ahora hacer un análisis –que sería necesariamente provisional- de la experiencia acumulada desde la entrada en vigor de esta importante norma. Se trata, no obstante, de una tarea que habrá que abordar en su momento, ya que es ésta la primera vez que se lleva a cabo la regulación sistemática de las misiones en el exterior[17] y, como se percibió en los

---

podemos detenernos.

[16] Ibidem: Pgs. 180-189. La cita de Herrero es de su artículo: "Dimensión constitucional de la profesionalización de las Fuerzas Armadas" en *Revista de Derecho Público de la UNED*. Nº 43. 1988. Pg.18. La de J. R. Pardo de Santayana de su trabajo: "La estructura de la Defensa" en Hermann Oehling (coordinador): *La Defensa de España ante el siglo XXI*. Fundación Cánovas del Castillo. Madrid. 1997. Pg. 226

[17] El Congreso de los Diputados aprobó el 24 de octubre de 1995 una Resolución elaborada por la Ponencia creada en la Comisión de Asuntos Exteriores para estudiar la reforma institucional de las Naciones Unidas, con motivo del cincuentenario de su fundación. En la misma se incluía un amplio apartado sobre "Las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz", a cuya redacción contribuyó quien esto escribe. Siendo una referencia importante, lo que allí se decía ha quedado superado por la evolución de la situación internacional.

debates parlamentarios, pesaron en esa Ley aspectos coyunturales que sería deseable depurar y que impidieron que la misma obtuviera el amplio consenso que ha sido habitual en la normativa relativa a la defensa nacional[18].

Pero la cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas no se puede despachar sin hacer una reflexión sobre la incidencia que, en lo que podemos llamar doctrina clásica, ha tenido el nuevo contexto estratégico que se configura a partir del fin de la guerra fría, con la consiguiente desintegración de la Unión Soviética y el hundimiento del comunismo en Europa central y oriental. A partir de la destrucción del muro de Berlín –que en el imaginario colectivo simboliza todos esos cambios- se pone en marcha un proceso que sería prematuro dar por finalizado y que tiene que como hitos más importantes, la guerra del Golfo contra Irak tras la invasión de Kuwait; los conflictos en los Balcanes tras la desintegración de Yugoslavia; los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) contra Estados Unidos y la consiguiente intervención en Afganistán y, finalmente, la invasión de Irak en 2003 y sus secuelas. No podemos detenernos a analizar la influencia que tales acontecimientos han tenido y siguen teniendo sobre la organización y la doctrina de la Fuerzas Armadas de todos los países y que han supuesto que éstas se hayan implicado en un proceso de transformación que exige una actitud permanente de adaptación a unas circunstancias en cambio continuo. En otra parte nos hemos ocupado con más detalle de esta cuestión[19].

Sí se puede decir que, durante la última década del siglo XX y estos primeros años del XXI se ha producido una auténtica Revolución en los Asuntos Militares (RAM), más profunda que la que en aquellos años ochenta fue así denominada ya que más que incidir en los aspectos tecnológicos o en el papel de la información en la guerra del futuro[20], ha desplegado su influencia en la organización, la doctrina y la propia concepción de las Fuerzas Armadas en el moderno mundo globalizado.

Pero sí entendemos que es necesario subrayar dos aspectos en los que esta nueva RAM ha tenido mayor incidencia desde el punto de vista que ahora nos ocupa. En primer lugar- y como ya hemos adelantado- se ha dado una mayor importancia, hasta convertirla

---

[18] Aunque escrito antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005, el citado libro de Lorenzo Cotino se ocupa de la cuestión de las misiones en el exterior y de las consecuencias de nuestra pertenencia a la OTAN y a la UE en las pgs. 190 y siguientes de esa obra.

[19] Vid. Alejandro Muñoz-Alonso: *España en primer plano. Ocho años de política exterior1996-2004.* Ed. Gota a Gota. Madrid. 2007. Vid. especialmente el capítulo I: "España en el contexto geoestratégico tras el fin de la Guerra Fría".

[20] Vid. entre otras obras George & Meredith Friedman: *The Future of War. Power, Technology and American World Dominance in the 21st Century*. Crown Publs. New York .1996 y Robert L. Pfaltzgraff, Jr. & Richard H. Shuktz, Jr.: *War in the Information Age*. Brassey's. Washington-London.

en un factor esencial a la idea de lo conjunto, una de cuyas consecuencias inmediatas es la consideración de la Fuerzas Armadas como entidad única. Como se sabe, en la actualidad el concepto de transformación es el marco y la premisa para cualquier reflexión sobre las Fuerzas Armadas. Y en ese marco se insiste en los conceptos que estamos manejando. Paradójicamente –sólo en apariencia- esta idea de entidad única de la Fuerzas Armadas se imbrica cada vez de una manera más intensa con la una mayor descentralización. Lo que se pretende es pasar de los ejércitos estructurados según el estilo tradicional, grandes estructuras de corte burocrático basadas en el principio de la subordinación jerárquica, a unas fuerzas descentralizadas, autónomas y, como han señalado algunos autores, organizadas en red. Tal es la llamada teoría emergente de la guerra, que tiene en el almirante Arthur C. Cebrowski a su máximo representante, y que, combinando doctrinas conjuntas e interoperables con métodos de combate indirecto y a gran distancia, se integrarían en un nuevo modelo de guerra centrado en la red o *Network-Centric Warfare*. Un modelo que desborda por completo la clásica división entre tierra, mar y aire. Y que integra también los nuevos ámbitos militares: el espacio exterior y el ciberespacio.

Se estima que el desarrollo de doctrinas conjuntas y de unidades interarmas acabaría difumando la división clásica entre Ejército de Tierra, Armada y Fuerza Aérea. Hasta el punto de que algunos expertos han llegado a afirmar que las Fuerzas Armadas del futuro se organizarán en torno a un solo cuerpo que integrará las capacidades terrestres, navales, aéreas y anfibias. Tal es el caso, por ejemplo, de Eliot A. Cohen que, hace ya más de una década, escribía que:

> "Las nuevas Fuerzas Armadas serán cada vez más una fuerza conjunta o quizás, podría decirse, una fuerza cada vez menos tradicional, organizada según los clásicos servicios. En todo el mundo –continúa Cohen- ha empezado a quebrarse la tradicional división en ejércitos, armadas y fuerzas aéreas (y en sólo unos pocos países, cuerpos de marines). No sólo las operaciones aéreas han llegado a ser inseparables de casi cualquier acción sobre el terreno, sino que las fuerzas navales disparan contra una amplia gama de objetivos en tierra. Han comenzado a desarrollarse "cuasi servicios" o "cuasi cuerpos" y en todos los países más sofisticados militarmente han crecido las fuerzas especiales imitando los exitosos modelos de *British Special Air Service* y sus homólogos americanos e israelíes"[21].

1997.

[21] Eliot A. Cohen: "A Revolution in Warfare" en *Foreign Affaire*. Marzo-abril 1996. Pgs. 47-48.

La importancia de estos procesos de transformación de las Fuerzas Armadas y, en concreto, la consolidación de la idea de entidad única de las mismas se está reflejando ya en el ámbito de la OTAN, como muestra la creación del Comando de Transformación, con base en Norfolk, que está llevando a cabo unos trabajos que es indispensable seguir para adquirir cuenta cabal del proceso. También son pioneros los trabajos realizados en Estados Unidos, especialmente los llevados a cabo en la *National Defense University*, que incluso ha creado una revista trimestral, que con el nombre de *Joint Force Quarterly* hace un seguimiento de las reflexiones de los expertos sobre la materia[22].

En España, las reflexiones sobre estas cuestiones han seguido líneas similares. En el trabajo sobre el *Panorama Estratégico 2006-2007*, redactado bajo los auspicios del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Real Instituto Elcano, el almirante Terán Elices escribe los siguiente:

> "La transformación (de las Fuerzas Armadas) no sólo consiste en modernizar o adquirir nuevos medios materiales o introducir nuevas estructuras, orgánicas o procedimientos de actuación de las Fuerzas Armadas. Este proceso también entraña un cambio ideológico y cultural, pues todos los estamentos afectados por este cambio deberán sustituir las viejas costumbres por nuevas prácticas totalmente distintas". Señala también el almirante Terán que "el ambiente estratégico actual es más complejo, incierto y potencialmente peligroso que el de la guerra fría" y analiza con especial atención el "amplio abanico de misiones" que deben estar dispuestos a asumir las Fuerzas Armadas. "Los ejércitos modernos –escribe- no sólo deben prepararse para responder rápida y efectivamente a crisis de distinta naturaleza e intensidad que pueden surgir en cualquier rincón del planeta; sino que una vez allí, deben ser capaces de realizar –de forma autónoma o en un ambiente multinacional- todo tipo de misiones (interposición, pacificación, estabilización, reconstrucción, contrainsurgencia o guerra convencional) contra enemigos de muy distinta naturaleza (gobiernos, grupos terroristas, guerrillas o señores de la guerra) y en todo tipo de entornos (urbanos, montañosos, desiertos o selváticos)"[23].

Una de las cuestiones más acuciantes que la nueva situación estratégica ha planteado es la del papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo. Con el fin de la

---

[22] Entre otros trabajos sobre la materia nos parecen de especial significación el del congresista Ike Skelton: *Whispers of Warriors. Essays on the New Joint Era*. National Defense University Press. 2004. y Hans Binnendijk (editor) : *Transforming America's Military*. National Defense University Press.2002.

[23] José María Terán Elices: "La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico" en Instituto Español de Estudios Estratégicos & Real Instituto Elcano: *Panorama Estratégico 2006-2007*. Ministerio de Defensa. 2007. Pgs. 36-37.

guerra fría desapareció la gran amenaza representada por la Unión Soviética y el bloque de países del Pacto de Varsovia, que obligaba a los ejércitos del mundo occidental a mantenerse "en pie de guerra", preparados para una guerra convencional que podía tener un componente nuclear. Las democracias liberales se habían quedado "sin enemigo", una situación que, además de sus indudables ventajas, no dejaba de plantear nuevos problemas, muy especialmente con relación a las Fuerzas Armadas y acerca de cuáles habrían de ser sus misiones en el nuevo contexto internacional. El terrorismo se perfiló desde muy pronto, pero de una manera imprecisa, como una de las nuevas amenazas a las que habría que hacer frente. En las Cumbres de la OTAN celebradas en Roma en 1991 y, sobre todo, en "la cumbre del cincuentenario" que tuvo lugar en Washington en 1999, se aprobaron nuevos conceptos estratégicos para la Alianza y en ambos casos se aludía al terrorismo como una de esas nuevas amenazas, junto con la proliferación de las armas de destrucción masiva y los llamados Estados sin principios[24]. Pero no se iba más allá. Fueron los atentados terroristas del 11-S en Nueva York y Washington los que plantean la cuestión del terrorismo con todo su dramatismo y obligan a abordar el papel de las Fuerzas Armadas. El caso de Afganistán –identificado como refugio de Al Qaeda, banda terrorista autora de aquellos atentados protegida, además, por el gobierno talibán de aquel país- parecía una situación clara en la que la respuesta debía ser necesariamente militar. La situación justificaba, asimismo, la expresión "guerra contra el terrorismo", acuñada por el presidente Bush que posteriormente suscitó mucha polémica, pues no en todos los casos era aceptable la implicación militar, según entendían muchos, que preferían que se hablara de "lucha", más que de "guerra" por todo lo que lleva asociado este término. A quienes así piensan se les suele responder que "guerra" tiene hoy diversos significados que se alejan de las acepciones clásicas y, en ese sentido, se han acuñado expresiones como "guerra no convencional" o "guerra de la cuarta generación" en las que sí podría encuadrarse la lucha contra el reto terrorista.

Los Estados europeos que tenían experiencias de lucha contra grupos terroristas internos habían afrontado el problema de muy diferentes maneras. Vigente durante mucho tiempo la distinción entre "seguridad interior" y "seguridad exterior", la doctrina común entendía que el terrorismo afectaba a la primera y, en consecuencia, era a las Fuerzas Policiales a las que atañía esa lucha. Y ello a pesar de que en todos o casi todos los casos, los grupos terroristas "internos" han gozado de apoyos y refugios fuera del país

[24] Nos parece poco serio y absolutamente incorrecto traducir el inglés *rogue state* por "Estado gamberro" o "Estado canalla" como hacen algunos en nuestro país. El *Oxford Dictionary* define *rogue* en su primera acepción como "hombre deshonesto o sin principios" y el americano *Webster Dictionary* lo

en el que desarrollan su acción criminal, por lo que esta lucha tenía necesariamente una dimensión internacional, ya que era obligado buscar la cooperación de otros países. Pero nada de esos suponía necesariamente el recurso a las Fuerzas Armadas como instrumento en esa lucha. Se daban excepciones, como el caso de Irlanda del Norte, donde durante casi cuarenta años, el Reino Unido ha hecho un fuerte despliegue militar en la lucha contra el IRA. En Francia y, más tarde, en España se ha llegado a utilizar a las Fuerzas Armadas para tareas de vigilancia de infraestructuras o servicios públicos, una práctica que se generaliza en otros países después del 11-S. Pero el núcleo de la lucha contra el terrorismo se ha entendido que correspondía a las Fuerzas de Seguridad, aunque también a los Servicios de Inteligencia.

No podemos aquí abordar en toda su complejidad esta cuestión del papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo, pero lo que es indudable es que la fuerza militar no puede quedarse al margen de lo que en estos momentos tiene mucho de lucha existencial de las democracias contra quienes combaten nuestro sistema de valores y se presentan como enemigos irreconciliables de nuestro modo de vida y de los principios en que se fundamenta. El ya citado almirante Terán escribe que “los trágicos sucesos del 11-S exigieron a las Fuerzas Armadas prepararse para luchar contra el terrorismo internacional. Para ello-continúa- no sólo deben perfeccionar los Sistemas de Inteligencia, Observación y Reconocimiento electrónicos –considerados como uno de los elementos centrales de la RMA- sino que también debe mejorar la inteligencia humana, que se ha demostrado fundamental para combatir este fenómeno sobre el terreno. Relacionado con esto, también deben potenciarse las unidades de operaciones especiales pues, dada su habilidad para operar de forma encubierta, su efectividad en acciones de contrainsurgencia y su capacidad para obtener información sobre el terreno, se han convertido en un elemento imprescindible en la lucha contra el terrorismo internacional, tal y como están demostrando las campañas de Afganistán e Irak. Terán añade que:

> “Al mismo tiempo, debe aumentarse la cooperación de las Fuerzas Armadas con los servicios de inteligencia civiles y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en tareas de seguridad interior, bien sea para ayudar en la protección de infraestructuras críticas, proporcionando medios humanos y materiales para el esfuerzo policial o integrando la inteligencia militar con su homóloga civil”.

---

define como “una persona sin principios”.

Terán propone lo que denomina un enfoque integral que, aunque no lo dice expresamente, es un argumento más, en nuestra opinión, a favor de la consideración de las Fuerzas Armadas como una entidad única. En sus propias palabras, “las naciones avanzadas -entre ellas España- han optado por definir y desarrollar un ‘enfoque integral’ que permita combinar, armonizar e integrar todos los instrumentos del poder nacional e internacional, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción del Estado a la hora de responder a las crisis que puedan surgir”. En una nota precisa aún más y escribe:

> “Desde un punto de vista exclusivamente militar, podría afirmarse que este enfoque es la consecuencia lógica de la creciente fusión de las capacidades terrestres, navales y aéreas nacionales e internacionales gracias al desarrollo de doctrinas combinadas y conjuntas. Exacto, la integración de las capacidades de los distintos componentes militares no sólo debe continuar con la mejora de la coordinación de éstos con los actores no-militares sino con la consecución de la coherencia mediante un planeamiento y ejecución conjunto civil y militar”[25].

De lo que hemos escrito en este trabajo se puede deducir que el proceso histórico hacia la unidad organizativa y funcional de las Fuerzas Armadas ha sido muy notable desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, desde el fin de la guerra fría que, además, se ha acelerado en el último decenio. Habrá que seguir trabajando para avanzar hacia la plena realización del concepto de Fuerzas Armadas como entidad única, lo que no quiere decir que Ejércitos y Armada no deban preservar sus peculiaridades, especialidades y tradiciones. La idea de la entidad única no supone la desaparición o dilución de sus componentes, sino la integración de éstos en un todo armónico y más eficaz.

ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO LEDO
Senador. Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Defensa

[25] José Mª Terán Elices: Ob. cit. Pgs. 36-37, 40 y nota 24.

La unidad en la diversidad

Poco después de terminar la Segunda Guerra Mundial el general Dwigt Eisenhover comandante supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa afirmó dogmáticamente:

> “Las batallas independientes terrestres, navales o aéreas, han desaparecido para siempre de la guerra. Si nos viésemos implicados en otra contienda, lucharíamos en todos los espacios, con todos los medios, en un único y concentrado esfuerzo”.

Esta frase, como la mayor parte de este tipo de afirmaciones tajantes, trata de extrapolar al futuro los hechos de su pasado reciente, pensando que las circunstancias son estables y que el entorno va a mantenerse prácticamente inamovible a lo largo del tiempo.

El problema es que normalmente el devenir de las historia nos sorprende, y cada conflicto bélico, tiene sus propias peculiaridades, tanto por el escenario en que se desarrolla, como por las capacidades, idiosincrasia y motivaciones de los contendientes.

De hecho el siguiente conflicto, de cierta entidad, que fue la guerra de Corea, si bien fue bastante convencional, estaba condicionado por las peculiaridades de una casi guerra civil en la que ambos contendientes tenían el apoyo de grandes potencias, por lo que había que contar con la secuela de santuarios y restricciones de distintos tipos que evitasen una indeseable escalada.

La guerra de Vietnam ya resultó completamente atípica, si la juzgamos con los parámetros de la Segunda Guerra Mundial. El poderío norteamericano que deseaba combatir “en todos los espacios con todos los medios en un único y concentrado esfuerzo” se vio obligado a luchar en un escenario peculiar, con un enemigo escurridizo que no aceptaba ese choque frontal que buscaba el poderoso ejercito de Estados Unidos. Era un volver a la “guerrilla” popularizada en España durante nuestra guerra de la Independencia y por primera vez se ponía de manifiesto un conflicto claramente “asimétrico” que nada tenía que ver con la profecía del general Eisenhower y que le costó al gigante americano la primera humillante derrota de su joven historia, con todas las secuelas psicológicas y políticas que ello arrastró.

El inicio de los ochenta sorprendió al mundo, con una breve y peculiar guerra, entre dos países que podríamos calificar del “mismo bando” –el occidental- y que nada tenía que ver con los conflictos ideológicos de la famosa guerra fría.

La guerra de las Malvinas, rompió los moldes establecidos y fue prácticamente un enfrentamiento entre la *Royal Navy* y la Fuerza Aérea argentina, rematados don un breve combate terrestre en las propias islas en litigio sin que prácticamente participasen en ella, ni la Fuerza Aérea británica por distancia a la metrópoli ni la Armada argentina recluida en sus bases desde el hundimiento del *Belgrano*. Es decir un conflicto también poco ajustado a la citada profecía.

Entre los años 1979 y 1989 se desarrolló la guerra soviético-afgana de impensables consecuencias, que lamentablemente todavía estamos sufriendo. Aquí la Unión Soviética trata de sostener un régimen satélite frente a unos insurgentes apoyados, con financiación y equipo, por Estados Unidos y algunos países musulmanes que incluso enviaron más de 25.000 voluntarios para combatir en la que ya se bosquejaba como una *yihad* antioccidental.

Este es el otro importante conflicto asimétrico en el que el poderoso Ejército soviético (no su marina por razones obvias) se debate contra un enfervorizado adversario, apoyado desde el exterior, en un difícil escenario de montañas grutas y desiertos, en una guerra poco convencional que terminan con la derrota del teóricamente mucho más fuerte.

Para Estados Unidos esta guerra supuso una alentadora humillación para los soviéticos, comparable a su Vietnam y contribuyó notablemente a la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el final de la guerra fría.

Los que no fue desde luego, fue un conflicto convencional de los que se preveía en el año 1945.

Precisamente el final de la guerra fría con la caída del muro de Berlín y la consiguiente desaparición del Pacto de Varsovia propició que otros profetas denunciaran “El fin de la Historia” y el comienzo de una nueva era idílica en la que todos los seres humanos aceptarían la democracia liberal, el respeto a los derechos humanos, la libertad individual, la soberanía de las leyes, etc., haciendo innecesarios los ejércitos, al menos en la concepción de grandes batallas conjuntas que se traslucía de la tajante afirmación del general Eisenhower.

No quiero entrar en el análisis de la compleja conflictividad mundial desde el fin de la guerra fría hasta nuestros días, ya que lo único que intento en este breve análisis es

sostener la necesidad de tres ejércitos diferenciados con sus peculiaridades, capacidades y limitaciones, que no son fruto de una mente caprichosa, si no de razones profundas derivadas de la adaptación del hombre, a lo largo de la historia, al medio en que ha de vivir y combatir y de lo complejo y variado de las circunstancias de los conflictos, sin en ningún momento tratar de restar importancia a la “acción conjunta”, “acción unificada” “entidad única integradora de las formas de acción específica” o como queramos llamarlo, esencial para obtener la sinergia que proporciona la complementariedad de las posibilidades de cada uno de los ejércitos.

Los Ejércitos diferenciados surgen como una necesidad natural a lo largo de la Historia. Como es lógico el primero en surgir en los albores de las sociedades organizadas es el Ejercito de Tierra como estructura que reúne y disciplina a los posibles combatientes dotándoles de armas y tácticas, que les permitan superar a sus posibles oponentes.

Casi simultáneamente surgen los combates navales que realmente y con todos los matices que se quieran eran batallas terrestres en un escenario peculiar que es la mar. Esta circunstancia se manifiesta con claridad en el hecho de que el “Máster” –experto naval en la terminología sajona- es en cierto modo un transportista cualificado de las fuerzas del Ejercito de Tierra cuyo jefe, el “Comander” es el que verdaderamente tiene el mando de la operación.

Las que podríamos llamar “potencias marítimas” utilizan sus navíos para llevar a sus ejércitos a enfrentarse al abordaje con las flotas enemigas, o lanzarse a la conquista de territorios ultramarinos como invasión organizada o en forma de razzias y pillajes.

Sin embargo, el desarrollo de la artillería produjo a partir del siglo XVI, un importante vuelco en esta secular situación permitiendo a los buques combatir a sus enemigos sin tener que llegar al contacto físico del abordaje, con lo que independizan su forma de actuación bélica del Ejercito de Tierra, surgiendo las Marinas de Guerra permanentes, como ejercito independiente, en todos los países de condición marítima, fusionándose en la misma persona las figuras del *Máster* y el *comander*.

Así se llegó a la existencia de dos ejércitos diferentes que combatían en medios distintos, sin posibilidades de enfrentamiento mutuo directo.

Sin embargo, esta disociación es más aparente que real, ya que ambos ejércitos actúan por un fin común que es la defensa de los intereses nacionales, colaborando de forma más o menos directa en alcanzarlos. Como ejemplo puede decirse que Trafalgar supuso la renuncia a los planes de Napoleón de invadir Inglaterra, y toda la batalla del

Atlántico, durante la Segunda Guerra Mundial, perseguía únicamente aprovisionar la maquinaria bélica de los Ejércitos aliados, para que estos pudieran resistir los ataques del ejército alemán.

Además esta situación que se mantuvo durante varios siglos, se vio alterada por la aparición de un invento –el avión- que conmocionó en alto grado los parámetros por los que hasta entonces se regían los conflictos bélicos.

Este singular invento, considerado al principio como mera arma de apoyo (Aeronáutica Naval, Aviación Táctica, etc.) se desarrolla con tal pujanza que en pocos años obliga a la creación de un nuevo Ejercito, el Ejercito del Aire, con responsabilidades y cometido específicos, como es, entre otros, la defensa de la integridad del espacio aéreo nacional.

Pero además de estas responsabilidades, al cubrir el cielo, sin solución de continuidad, mares y tierra es indudable que el Ejército del Aire tiene que tener necesariamente un gran componente de cooperación con los otros dos, que sería absurdo no reconocer y que rompe claramente el “estatus” de actuación independiente de los distintos ejércitos.

La consecuencia de la existencia natural de estos tres ejércitos diseñados para combatir en medios tan diferentes –tierra, mar y aire- es la aparición de tres tipos de combatiente –soldado, aviador y marino- cada uno con características propias, consecuencia, precisamente, de su adaptación al medio en que han de vivir y combatir, sobre los que merece la pena reflexionar un poco.

DEL SOLDADO

Un soldado en el campo jamás logra aislarse de los problemas planteados por el terreno, el movimiento, el horario, el aprovisionamiento, la necesidad de protegerse. El oficial debe convertirse en un experto en el mando y la administración, desde el mantenimiento de la moral y, la cohesión bajo el fuego enemigo, hasta la satisfacción de las necesidades individuales más elementales.

El combate en tierra puede llegar a ser enormemente sangriento, el enemigo tiene cara, y no es solamente un punto en una pantalla de radar, y el oficial debe estar dispuesto a demostrar ante sus hombres su propia habilidad y valor personal.

Los dramas de la población civil se palpan sobre el terreno, en toda su crudeza y los heroísmos y sufrimientos individuales quedan muchas veces en el anonimato de la masa.

DEL AVIADOR

El mayor contraste con el soldado en el campo lo ofrece, quizás, el piloto de un avión de combate, que se asemeja a un corredor de Fórmula uno, experto en el manejo de una maquina compleja y poderosa, pero consciente del necesario apoyo técnico que deja tras de sí cuando despega.

En el Ejercito del Aire es muy fácil encontrar al líder carismático. Los combates en muchos casos, se convierten en duelos personales, y la figura del “As” es una constante desde los tiempos del Barón Rojo hasta nuestros días.

Su guerra es una guerra de contrastes, momentos intensos de riesgos extremados junto a condiciones de vida normalmente más llevaderas que las de sus compañeros de tierra o mar.

El aviador llevará siempre consigo un enorme interés por los problemas de la rapidez y del espacio, por las tecnologías avanzadas y su repercusión en el combate y su universo tridimensional no tiene más obstáculo que la autonomía de su avión o el fuego del enemigo.

DEL MARINO

La actividad del marino se desarrolla, aún en tiempo de paz, en un permanente enfrentamiento con la mar –“la gran traidora”- a la que para conocer y dominar deberá dedicar años de su vida. La autonomía y radio de acción de los buques, así como la obligada promiscuidad de la convivencia a bordo, imprime en los marinos unas características propias de las sociedades autosuficientes y jerarquizadas con rasgos muy marcados de autoridad, disciplina e independencia.

Se combate en equipo, de una forma muchas veces fría y tecnificada; un fallo material, el error humano del más insignificante serviola, puede suponer la catástrofe, muchas veces prolongada y dramática de toda la dotación.

Por otra parte, la gran autonomía de sus buques y el hecho de no sentirse ligado a la posesión del terreno ni a los limites impuestos por las fronteras terrestres, crean en el un enorme interés por la mar, por el comercio y las comunicaciones marítimas y una especial predisposición hacia los temas estratégicos.

Pero no sólo existen diferencias en el carácter de los combatientes, sino que cada ejército considerado de forma global como poder terrestre, naval o aéreo –según la nomenclatura de los grandes estrategas- es distinto, tanto en sus formas de actuación específica, como en la concepción de su utilización táctica o estratégica, lo que también merece un breve análisis.

DEL PODER TERRESTRE

En el poder terrestre el potencial humano, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, es un factor de capital importancia. En la mayoría de los casos su actuación es la que finalmente decide el resultado de la guerra y en cierto modo podemos afirmar que los otros dos poderes, en los conflictos generalizados combaten para apoyarle.

La ocupación del terreno, consustancial con este tipo de poder, imprime al dominio territorial el carácter de absoluto y total, por ello el poder terrestre es menos flexible que el poder naval o aéreo. Cuando “va” “va a por todas” por lo que antes de empeñar al Ejército en una campaña militar hay que pensárselo dos veces.

DEL PODER AÉREO

En el poder aéreo el potencial humano, tiene una importancia relativa. Necesita poco personal, aunque altamente cualificado, en cambio sus necesidades de matinal son críticas y no pueden suplirse con entusiasmo.

La característica fundamental del poder aéreo es su capacidad de destrucción, complementada por la ausencia de barreras físicas del medio en que actúa, mientras que sus servidumbres son las limitaciones en su radio de acción y permanencia.

Las acciones del poder aéreo, suelen ser fugaces y contundentes, y no tienen un carácter tan absoluto y total como las del poder terrestre. La existencia de un poder aéreo fuerte, puede ser un importante factor disuasorio ante posibles adversarios.

DEL PODER NAVAL

El poder naval, en cuanto a potencial humano y material, se asemeja más al poder aéreo que al terrestre.

Su característica fundamental, es la flexibilidad que le proporciona su movilidad táctica y estratégica.

Su actuación, no siempre es tangible como en el caso del poder terrestre o aéreo, ya que el bloqueo –misión fundamental de la Armada- tanto en un sentido ofensivo como defensivo, asegurando el libre uso de nuestras vías de comunicación marítima o negándoselas al adversario carece de la visibilidad de la ocupación física o de la impresionante destrucción.

Sin embargo, esa característica de flexible actuación graduada, convierte al poder naval en una inestimable herramienta en las situaciones de crisis (“Diplomacia de las cañoneras”).

El Ejército del Aire destruye, la Armada bloquea, el Ejército de Tierra ocupa, pero es muy difícil ocupar si antes no se ha destruido total o parcialmente el poder enemigo y no se ha asegurado el flujo de materias primas y apoyo logístico necesario para la actuación de la moderna maquinaria bélica.

Llegado a este punto cabría preguntarse el porqué de este análisis en el que parece que se trata de justificar la necesidad de la existencia de tres Ejércitos distintos resaltando de alguna manera sus diferencias, y la respuesta es porque en mi opinión –indudablemente subjetiva- a partir de la Segunda Guerra Mundial y precisamente por las características de "guerra total" de ese conflicto muchos pensadores llegaron a la misma conclusión que el general Eisenhower y se apresuraron a intentar desarrollar una doctrina sobre lo que denominaron "acción conjunta" o "acción unificada" posiblemente convencidos de que en los conflictos venideros se lucharía "en todos los espacios, con todos los medios, en un único y concentrado esfuerzo".

Esta filosofía, siendo intrínsecamente positiva ya que como hemos analizado la acción de los tres ejércitos es complementaria y por lo tanto es esencial que sepan combatir juntos, tanto de forma integrada como paralela, tiene el riesgo, como tantas otras cosas, de la exageración simplista que puede llegar a pensar que todas las acciones bélicas en el futuro tendrán carácter conjunto llegando incluso a considerar la posibilidad de fundir los tres ejércitos en una especie de "Cuerpo Común", con una formación prácticamente única que producirían un oficial polivalente capaz de ejercer casi cualquier función.

Yo personalmente soy escéptico de las unificaciones a ultranza. Creo que habría mucho que discutir sobre los resultados de unificaciones más sencillas como fueron las de nuestros Cuerpos Jurídicos o de Sanidad. O la experiencia canadiense en sus Fuerzas Armadas, que en cierto modo volvió a demostrar que el pato, único animal que camina vuela y nada, puede hacer las tres cosas, pero las tres de una forma bastante mediocre.

Además realmente, y si cabe más desde el final de la guerra fría, la conflictividad internacional que estamos viendo dista mucho de ser convencional. Han surgido otros riesgos, otros tipos de misiones y conflictos verdaderamente atípicos.

¿Qué tiene que ver la "guerra contra el terror" declarada formalmente por el Presidente Bush con las guerras del pasado?

O la campaña de Kosovo –en la que por cierto participó nuestro Ejercito del Aire- con un conflicto convencional que implique a los tres Ejércitos de forma conjunta.

O que tiene de acción unificada la operación *Sharp Guard* típico bloqueo naval de larga duración en el que participó nuestra Armada.

O las complejas misiones en las que brillantemente han participado nuestro Ejército de Tierra, en la antigua Yugoslavia, Afganistán o Líbano.

Con esto quiero decir que para conseguir unas eficaces Fuerzas Armadas es condición indispensable contar con unos excelentes ejércitos de tierra, mar y aire, con su especialización y tradiciones propias, cuyos hombres además de compartir un amplio acervo de principios y valores morales (patriotismo, disciplina, lealtad, abnegación, etc.) se sientan orgullosos de lo que son, de su adaptación al medio que libremente han elegido y que les confiere el carácter verdadero de soldado, aviador o marino y no meros funcionarios “técnicos de administración militar”.

Pero si bien esto es necesario, no es suficiente para alcanzar ese ideal de Fuerzas Armadas, preparadas y eficaces, capaces de efectuar de forma independiente o en conjunción con otros ejércitos en organizaciones multinacionales, una variada gama de misiones, que abarque desde el conflicto más convencional y violento que pueda concebirse hasta las muchas veces complejas y ambiguas *misiones Petesberg* con todos los condicionantes éticos y políticos que conllevan.

Para que unas Fuerzas Armadas, sean una maquina verdaderamente engrasada, además de la preparación y la eficacia en sus respectivas áreas de responsabilidad, los distintos ejércitos, tanto de forma colectiva como sus miembros de forma individual, deben –especialmente a partir de un cierto nivel- saber trabajar juntos.

Cuando un periodista preguntó al mayor general Granville Chapman, primer director del entonces recién creado *Joint Services Command and Staff Collage* (Escuela de Estado Mayor Unificada del Reino Unido) ¿Qué entendía como significado de la palabra “conjunto”? su respuesta fue:

> “El hábito de trabajar de forma efectiva y armoniosa con oficiales de otros ejércitos o de la administración civil y de otras naciones para alcanzar un objetivo común.”

Personalmente creo que es una buena forma de expresar de forma sencilla lo que es la cooperación, acción conjunta, acción unificada, etc., o como queramos llamarlo, y estoy firmemente convencido de que la mejor doctrina para alcanzar ese funcionamiento armónico, derivará siempre del mejor conocimiento de nuestras posibilidades, limitaciones y complementariedades, dejando a un lado tópicos y prejuicios.

Por ello creo que se dio un paso de gigante, en esta línea de pensamiento, cuando se unificaron los Cursos de Estado Mayor de Tierra, Mar y Aire, creando una escuela única –la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas- donde los oficiales de los tres ejércitos trabajarían juntos durante un año, en un entorno en el que además de incrementar sus conocimientos, contarían con el gran valor añadido de la convivencia y el conocimiento mutuo, en un curso que debe orientarse a forzar al concurrente a abandonar ideas preconcebidas aprendiendo a escuchar y debatir los puntos de vista de los otros.

El objetivo de todos estos razonamientos es tratar de apoyar la tesis de que la unidad que buscamos entre los Ejércitos debe lograrse manteniendo su diversidad ya que los tres ejércitos diferentes, con sus peculiaridades y formas de acción específicas, siguen siendo necesarios ante la imprevisible variedad de escenarios y situaciones, tanto para la gestión de crisis como conflictos o guerras declaradas; sin caer en el grave error de suponer que hemos llegado a "El fin de la Historia" que profetizaba Fukuyama, puesto que si bien en estos momentos estamos viviendo un mundo de peculiares "conflictos asimétricos", aparición de nuevos riesgos y menos amenazas globales, creo que seria poco razonable suponer que no hay posibilidad de que pueda resurgir una conflictividad internacional, basada en razones geoestratégicas como pueden ser el control de los recursos energéticos y sus vías de suministro, o la disputa de las grandes áreas de influencia política, por no citar los debatidos "choques de civilizaciones" anunciados por Huntington, que tanto rechazo producen en algunos sectores.

En el año 1474 el embajador en Florencia del Duque de Ferrara, rendía el siguiente informe sobre la situación política:

> "La estabilidad ha aumentado de tal manera que si ningún acontecimiento imprevisto se produce, en el provenir vamos a oír hablar más de batallas contra las aves y los perros que entre ejércitos."

No caigamos nosotros en la misma ligereza.

Conclusiones

Creo que nuestro objetivo debe ser tener unas Fuerzas Armadas equilibradas y eficaces y la mejor forma de conseguirlo es tener tres buenos ejércitos de la entidad adecuada a nuestras posibilidades y situación en el mundo. Con sus muchas afinidades, algunas diferencias y sus formas de acción específica, en los que debemos fomentar el conocimiento mutuo y enseñar a trabajar y combatir juntos.

Para conseguir este objetivo hay que iniciar la formación básica tratando de conseguir el mejor soldado, aviador o marino posible, para lo que debemos concentrarnos principalmente en una formación específica que se complementará con el ejercicio de su profesión en destinos operativos los primeros años de su carrera.

Es en una segunda etapa cuando ya esté plenamente formado como “combatiente”, y que podría ser en los cursos de ascenso y sobre todo en el Curso de Estado Mayor, cuando hay que completar su formación haciéndoles ver la necesidad de los tres Ejércitos, sus posibilidades y limitaciones, su organización, misiones y formas de actuación específica, lo mucho en común que tienen pero también sus necesarias diferencias, y sobre todo las responsabilidades de cada uno dentro de la responsabilidad general compartida de la defensa de España así como la complementariedad de sus funciones.

Pero como decía Antoine de Saint Exupery:

“Si queréis que los hombres se entiendan ponedles a hacer cosas juntos.”

Por ello además de las acciones que tomemos en materia de formación debemos crear las adecuadas estructuras conjuntas (estados mayores, mandos operativos, etc.) en las que trabajen juntos aportando, cada uno sus conocimientos y experiencia específica, incrementando día a día de forma natural ese, profundo conocimiento mutuo que haga innecesaria cualquier doctrina encorsetada que nunca se podrá comparar a la verdadera convicción de la necesidad y complementariedad de los tres Ejércitos.

Creo que este es el camino adecuado para conseguir la verdadera “unidad” en las Fuerzas Armadas basada precisamente el mutuo conocimiento y la aceptación de esa necesaria “diversidad”.

JOSÉ ANTONIO BALBÁS OTAL

Almirante

LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA: DE LA ACCIÓN CONJUNTA A LAS OPERACIONES INTEGRADAS

Introducción

El siglo XX ha sido testigo de profundos cambios en todos los campos (social, económico, político científico, tecnológico, militar, etc.). Se han producido lo que algunos han llamado cambios de paradigma para conocer o interpretar el mundo pero también para cambiarlo. Ya sea debido a la acumulación de cambios cuantitativos hasta suponer un cambio (revolucionario) cualitativo tal como explicaba Lenin recogiendo la tradición "hegeliana"[26] a través de Marx y Engels, ya sea debido a un cambio radical, no acumulativo, de paradigma tal como exponía Thomas S. Kuhn[27].

El panorama geoestratégico del principio del siglo XX y del de principios del siglo XXI ha variado profundamente. De un predominio europeo, encabezado por el Reino Unido, hemos pasado (tras dos guerras "calientes" y una "fría") a un predominio de Estados Unidos, potencia (casi) hegemónica con sus instrumentos políticos-económicos-culturales-militares (aunque es difícil adivinar como puede ir evolucionando a lo largo de este siglo XXI). .

Tal vez en el campo militar sea donde se muestra con mayor claridad esta superioridad que ha llegado a suponer un auténtico *gap* o brecha, ya no sólo ante los contrincantes sino también ante los propios aliados. Esta superioridad puede explicarse desde razones económico-presupuestarias hasta tecnológicas, pero la explicación sería incompleta si no contempláramos otro aspecto: el doctrinal.

Y en el deberíamos destacar como un elemento fundamental de transformación la doctrina de la acción conjunta (*Jointness*)[28]. Es innegable la profunda transformación que las Fuerzas Armadas norteamericanas han sufrido y protagonizado en los últimos 100 años. Y este proceso de transformación se ha radicalizado y profundizado en los últimos decenios basándose, por un lado, en un proceso, de creciente revolución tecnológica, que en los últimos años dio lugar a la llamada Revolución en Asuntos Militares[29] y por otro en un desarrollo doctrinal basado en gran parte en la acción conjunta. Todo ello ha permito el desarrollo de las capacidades militares de Estados Unidos.

---

[26] Hegel: Ciencia de la lógica (3 tomos). 1812, 1813, 1816.
Lenin: Resumen del libro de Hegel: "Ciencia de la lógica". Obras Completas, tomo 29
[27] Thomas S. Kuhn: The Structure of Scientific Revolutions. 1962
[28] La revista Joint Force Quarterly (JFQ) y la página http://www.dtic.mil/doctrine/ son fuentes inagotables de información en todas las áreas y direcciones de "lo conjunto"
[29] Una buena frente para la RMA y los debates abiertos puede ser www.comv.org/rma/. Para la "Transformación" buenos puertos de partida son www.defenselink.mil/transformation/ y www.act.nato.int/

Por ello es necesario dirigir nuestra mirada a lo que ha sucedido en este país, su experiencia, su historia. De la adecuada compresión y aplicación (considerando cada situación y cada tradición) depende también el futuro de la evolución de las Fuerzas Armadas en cada país y en las organizaciones de defensa colectiva y con ello la posibilidad de su correcta utilización como uno de los instrumentos que dispones el estado para defender y proyectar sus valores y sus intereses.

La Doctrina de la Acción Conjunta no es únicamente una doctrina operativa de las Fuerzas Armadas como una unidad sino que implica y comporta también consecuencias organizativas tanto a nivel puramente militar como a nivel de la dirección y gestión de la política de seguridad y de defensa.

Las experiencias de la Segunda Guerra Mundial marcaron los primeros debates y desarrollos, culminando en la Ley Goldwater-Nichols de 1986, lo que permitió la realización de profundos cambios sin los cuales no es posible entender, por ejemplo el eficaz desarrollo de la llamada primera guerra del Golfo que supuso la liberación de Kuwait.

Los escenarios posguerra fría, con el desarrollo de las llamadas operaciones de paz y la aparición de nuevos riesgos y nuevas amenazas asimétricas (terrorismo, insurgencia, etc.) están llevando a nuevos desarrollos profundizados de la acción conjunta (o más allá de la acción conjunta) con sus consecuencias organizativas.

No es una historia corta ni sencilla, ni, lo que es más importante, no es una historia cerrada.

Antecedentes de la Ley Goldwater-Nichols

Recordar la experiencia norteamericana, los antecedentes que llevaron a la Ley Goldwater-Nichols y analizar algunos de sus aspectos centrales no es un ejercicio de pura historiografía sino que nos permite observar la importancia de la acción conjunta, hoy y en el futuro, así como algunas derivadas (relaciones civiles-militares, por ejemplo) sin las cuales sería imposible valorar todo el poder transformador que supone. También nos permite ver como algunos de los problemas y debates (y también reticencias) siguen actualmente vigentes en general y también, como es lógico, en España.

La cooperación entre ejércitos en operaciones bélicas tiene antiguos antecedentes desde los intentos de invasión de Grecia por parte de Persia que pasando por la historia

militar española llegan a la Primera Guerra Mundial[30]. Sin embargo, estas experiencias no suponen la existencia de una doctrina de la acción conjunta. Sólo durante la Segunda Guerra Mundial, y especialmente con la utilización del arma aérea junto a las tradicionales fuerzas terrestres y marítimas, empiezan a plantearse los debates y reflexiones que llevarán tras un largo y difícil camino a la acción conjunta.

En el periodo entreguerras en diversos países empezaron a surgir debates sobre la necesidad de coordinación entre los ejércitos y la creación de formas de mando "conjunto". Sin embargo, las experiencias eran más formales y técnicas que reales y prácticas operativamente, El desarrollo de las operaciones en la Segunda Guerra Mundial convirtió en realidades algunos problemas apuntados. Cierta capacidad de operar coordinadamente de la Fuerza Aérea y de unidades terrestres permitieron los éxitos iniciales de las fuerzas alemanas. Sin embargo las tradicionales rencillas y reticencias, así como las intervenciones personales de Hitler, impidieron llevar adelante las consecuencias de las primeras "acciones conjuntas".

Por parte aliada también existían problemas reformulados además por la necesidad de coordinar fuerzas de varios países y varios frentes. Seguramente por parte del Reino Unido era donde más se había avanzado. Sin embargo, reticencias norteamericanas y las dificultades de relación entre mandos ingleses y norteamericanos crearon grandes dificultades hasta llegar al desembarco de Normandia y el posterior desarrollo de operación en Europa y especialmente en la estrategia de los bombardeos estratégicos. Las dificultades en el desembarco aliado, especialmente en las playas donde la coordinación tuvo más deficiencias, pusieron en evidencia la importancia de lo conjunto. La existencia de un mando operacional único ejercido por el general Eisenhower fue un gran paso. Sin embargo, no dejaron de haber algunos problemas entre los propios mandos norteamericanos y de éstos con los ingleses (también con los franceses de De Gaulle). A ello debemos sumar las tensiones entre responsables políticos y militares.

En el frente del Pacífico las operaciones conjuntas funcionaron mejor. Los avances del general McArthur coordinados con la fuerza aérea de George Kennedy y las fuerzas navales, son un ejemplo. Sin embargo, no dejó de haber problemas entre mandos militares y con las autoridades políticas.

Estas experiencias prácticas pusieron en evidencia la complejidad del problema para hacer operativa la acción conjunta. Básicamente aparecían problemas en:

---

[30] Murray, Williamson. The Evolution of Joint Warfare. JFQ nº 31, Summer 2002

- Las relaciones entra la autoridad civil y los mandos militares.
- La coordinación entre las fuerzas de los ejércitos.
- La existencia de un mando supremo único eficaz.

Quién, por su experiencia personal de la guerra y por sus capacidades, sacó las oportunas conclusiones e intentó dar respuesta a los problemas, fue sin duda el general Eisenhower[31]. Entre los años 1945 y 1955 (cuando fue elegido presidente) centró sus actividades militares en la necesidad de conseguir un mando único para el conjunto de las Fuerzas Armadas, tanto en periodo de paz como de guerra. Esto debía estar englobado en la creación de un Departamento de Defensa bajo un secretario de Defensa Civil, en el que se integraran los Ejércitos.

En el año 1946 el presidente Truman aprobó el primer *Unified Command* pero en la práctica no se avanzaba. Así tras un amplio debate el Congreso aprobó en 1947 la Ley de Seguridad Nacional. En el año 1949 Truman firmó el correspondiente *Nacional Security Amendments* trasformando el *National Military Establishment* en Departamento de Defensa.

El primer secretario, un civil, fue James Forestal, hasta entonces secretario de la *Navy*. A él le correspondió crear y poner en marcha la nueva organización que formalmente avanzaba en la línea de lo conjunto. Sin embargo a pesar de la existencia un *Chairman the Joint Chiefs of Staff* era la JCS (*Joint Chiefs of Staff*') quien tenía las competencias p.e. de ser el principal asesor en temas de defensa. Pero las dificultades reales y múltiples tensiones hicieron necesaria una reunión en 1948 entre los militares y civiles en Key West del que salió el documento *Function of the Armed Forces and the Joint Chiefs of Staff* (conocido como Acuerdos de Key West) que formalizaron compromisos para convivir y seguir avanzando. La colaboración entre Forestal y Eisenhower (liderazgo civil y liderazgo militar) fue fundamental en estos procesos. En el año 1951 el general fue nombrado el primer SAUCER (*Supreme Allied Commander Europe*). En el año 1953 era elegido presidente.

Desarrolla las reformas aprobadas en el año 1953 que clarifican la línea de mando desde presidente hasta los mandos operativos regionales. Siguió trabajando en las líneas de desarrollo y aplicación de lo conjunto hasta que en 1958 se aprobó la Ley de Reorganización de la Defensa. Era un nuevo paso, pero en la realidad las impresiones del sistema legal y las reticencias de los mandos y de los Ejércitos seguían impidiendo una

auténtica implementación de la Doctrina de la Acción Conjunta. Los avances en la resolución de los problemas señalados era lenta y paso a paso (Ley 1947, reformas de los años 1949 y 1953, Ley de 1958)[32].

La derrota de Vietnam y su lenta y compleja asunción y superación, el fracaso del rescate de los rehenes de Irán en el año 1980, los problemas en una operación no compleja como la toma de Granada en 1983, hacía inaplazable una reforma a fondo del sistema de seguridad y defensa nacionales.

Este debate culminará en el año 1986 con la aprobación de la Ley Goldwater- Nichols que iba a significar el asentamiento de la doctrina de la acción conjunta y sus derivadas. Pero a pesar de la evidencia de la necesidad de cambios para garantizar la operatividad de las Fuerzas Armadas y el buen funcionamiento del Departamento de Defensa, las presiones y operaciones para dificultar la tramitación parlamentaria del proyecto duraron hasta el último momento[33].

Esta reforma doctrinal y organizativa (unido al proceso de la RMA) iba a sentar las bases para unas nuevas Fuerzas Armadas capaces de responder a nuevos escenarios. La acción de capacitadas militares comprometidos con la acción conjunta (y también combinada), como Colin Powll, permitiría resultados como los obtenidos en la liberación de Kuwait, posteriormente en los Balcanes y en otros escenarios.

La Ley Goldwater-Nichols

La Ley Goldwater-Nichols[34] respondía a una demanda del Congreso para reformar el Sistema de Seguridad Nacional, basado hasta aquel momento en la ya mencionada Ley de Seguridad Nacional de 1947 y las sucesivas reformas. Los objetivos que se fijaban eran:

- Reorganizar el Departamento de Defensa y reforzar la autoridad civil.
- Mejorar el asesoramiento ofrecido al presidente, al Consejo Nacional de Seguridad y al secretario de Defensa.
- Establecer con claridad la responsabilidad de los jefes de los mandos unificados de combate para la consecución de las misiones asignadas.
- Asegurar que la autoridad de estos mandos es proporcional a su responsabilidad.

---

[31]Jablonsky, David. Eisenhower and the Origins of Unified Command. JFQ nº 23, Autumn/Winter 1999-2000
[32] Fiore, Uldrich L. Defense Secretariat Reform. JFQ Nº 23 Autumn/Winter 199-2000
[33] Locher III, James L. Goldwater-Nichols. Fighting the Decisve Battle. JFQ nº31, Summer 2002
[34] Textos, debates y toda la información pueden encontrarse en wwww.ndu.edu /library/goldnich/goldnich.html

- Incrementar la atención en la formulación de la estrategia y el planeamiento de contingencias.
- Procurar un uso más eficiente de los recursos de defensa.
- Mejorar las políticas de gestión de los oficiales conjuntos.
- Especialmente aumentar la eficacia de las operaciones militares y mejorar la administración del Departamento de Defensa.

La Ley debía permitir superar lo que Eisenhower describía como “poco más que una débil confederación de unidades militares con soberanía propia” y que era el resultado de la Ley de 1947 y de la que Eisenhower había diseñado una profunda reorganización en el año 1958 sin éxito.

La Ley debía incidir, como se señala, en la eficacia de las operaciones y la mejora de la administración. Para ello debía reformarse la organización del Departamento de Defensa y reforzar definitivamente la acción conjunta[35].

En la segunda línea se iba a reforzar radicalmente la figura del presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) y los principios y prácticas de la acción conjunta y en la primera línea se iban a precisar las competencias de autoridades civiles y mandos militares y también reforzar la relación entre el Congreso y las Fuerzas Armadas.

REFORZAMIENTO DEL PAPEL DEL JEFE DE ESTADO MAYOR

Bajo la dirección del presidente y del secretario de Defensa (sección 153) se le asignan como responsable principal funciones sobre:

- La dirección estratégica de las Fuerzas Armadas.
- La planificación estratégica.
- La planificación de contingencias que garanticen la operatividad.
- Asesoramiento al secretario de Defensa sobre las prioridades en los requerimientos formulados por los jefes de los mandos de combate, programas y presupuestos.
- La formulación de la doctrina, el entrenamiento y la educación sobre la acción conjunta.
- Propuesta al secretario de Defensa de militares seleccionados para Estado Mayor Conjunto a partir de las propuestas formuladas por cada uno de los departamentos de los Ejércitos (sección 155).

[35] Locher III, James R. Tacking Stock of Goldwater-Nichols. JFQ nº 13, autumn 1996

Este aspecto era fundamental para la capacidad de la estructura conjunta ya que obligaba a seleccionar entre los mejores oficiales de cada Ejército, garantizándoles una carrera profesional, cosa que antes no sucedía, con lo que se sumaba a las reticencias seleccionadoras de cada Ejército el poco interés personal de los oficiales ante una falta de perspectiva profesional.

Además se da especial importancia (Capítulo. 38, sección 661 a668) a la renovación y modernización de la gestión de los oficiales destinados a la acción conjunta.

RELACIONES CIVILES-MILITARES

Se definían las competencias y funciones de cada autoridad. Se profundizaba la relación Fuerzas Armadas-Congreso mediante:

- La clarificación de los numerosos informes a presentar periódicamente ante el Congreso (sección 602).
- Se fijaba la obligación (sección 104) por parte del presidente del presentar anualmente un informe sobre la Estrategia de Seguridad Nacional (con una parte clasificada y otra abierta) que incluya una descripción y discusión sobre:
  - Los intereses, fines y objetivos globales que son vitales para la Seguridad Nacional.
  - La política internacional, los acuerdos internacionales y los capacidades de Defensa Nacional necesarios para disuadir cualquier agresión e implementar una Estrategia de Seguridad Nacional.
  - Propuestas a corto y largo plazo, políticas, económicas, militares y de otros elementos del poder nacional para proteger o promover los intereses, fines y objetivos definidos anteriormente.
  - La adecuación de las capacidades ante los retos previstos.
  - Cualquier otra información útil relacionada con la Estrategia de Seguridad Nacional.
- Al mismo tiempo el secretario de Defensa presentará una Revisión del Informe Anual del Secretario de Defensa, que incluirá:
  - Una descripción de las principales misiones y de la estructura de las Fuerzas Armadas para el siguiente año.
  - Una explicación de la relación entre las misiones y la estructura de la fuerza.
  - La justificación para estas misiones y esta estructura.

Como señalaba John M. Shaliskashvili, como presidente de la JUJEM la Ley sirvió para:

- Definir claramente el papel orgánico del presidente de la JUJEM, dotándole de la máxima autoridad, clasificando sus funciones y convirtiendo el Estado Mayor Conjunto de un Estado Mayor corporativo de la Junta en un Estado Mayor del presidente de la Junta
- Con la creación de la figura del vicepresidente se proporcionó continuidad al mando conjunto y una mayor flexibilidad al presidente.
- Clarificar la autoridad del presidente respecto al planeamiento estratégico, la gestión de los grados de alerta y la doctrina conjunta, dejando claro que la acción conjunta tiene como finalidad que las capacidades de las Fuerzas Armadas como un todo sean mayores que la suma de sus partes.
- Incrementar la autoridad de los mandos unificados (mandos operativos) sobre los mandos componentes de los Ejércitos (mandos orgánicos), acentuando su papel en los procesos relativos a cuestiones de programas y presupuestarias.
- Inaugurar los programas de especialidades de oficiales conjuntos y dar mayor importancia a los destinos del Estado Mayor Central.

Supuso también la primera gran revisión del (Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación puesto en marcha unos 30 años antes por el secretario Robert McNamara).

Más allá de la Ley Goldwater-Nichols

Pero la Historia no se para a pesar de algunos análisis brillantes y, generalmente, malentendidos como el del “hegeliano” Fukuyama[36]. La caída del muro de Berlín no supuso la desaparición de los conflictos, sino la aparición o nueva evolución de otros conflictos. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S)(y los posteriores por todo el mundo) supusieron, si no la aparición, un nuevo desarrollo y protagonismo de un terrorismo yihadista internacional. Nuevos escenarios, nuevos riesgos y amenazas, nueva caracterización de los conflictos y de las acciones para gestionarlos y solucionarlos definen hoy nuestras nuevas realidades.

Las experiencias de gestión de crisis como las de los Balcanes, de Afganistán, de Irak, en diversos países de África Subsahariana, y la lucha/guerra global (o larga guerra) contra

[36] Fukuyama, Frances. The End of History and the Last Man. 1989

el terrorismo nos muestran que debemos adaptar, profundizar, cambiar nuestros instrumentos para solucionar los conflictos. La asimetría de los conflictos, los artefactos explosivos improvisados, las estrategias y tácticas de las insurgencias en las ciudades, etc. nos obligan a actualizar nuestros instrumentos, doctrinas, organizaciones, operatividad, capacidades operativas, etc. Nuestros instrumentos han avanzadazo mucho gracias a la revolución tecnológica, a nuevas formas de gestión del personal, etc., pero a veces los necesarios y fundamentales cambios de mentalidad no van al mismo ritmo.

Hoy la experiencia nos demuestra que no es lo mismo ganar la guerra que ganar la paz, que el concepto de victoria (consecución de objetivos fijados) cambia mucho. Un conflicto supone no únicamente ganar en el campo de batalla sino también en la reconstrucción (*nationbuiding*). Los conceptos tradicionales de operación de paz tampoco nos sirven porque las realidades de una operación son mucho más complejas (coincidencia y continuidad de combate, estabilización y reconstrucción), una operación de paz no puede definirse por sus instrumentos, ya que casi siempre es necesaria la utilización de la fuerza (defensiva y coercitiva), sino por su finalidad: conseguir la paz y reconstruir.

En cada escenario es mayor y más complejo el número de actores y sus objetivos también son más complejos incluso a veces contradictorias entre los actores de un mismo bando.

Las necesidades de la posguerra (que puede coincidir con la realización de operaciones con uso de la fuerza) requieren la coordinación de instrumentos económicos, diplomáticos, militares, civiles. Las relaciones entre civiles y militares son cada vez más importantes y muchas veces uno de los elementos definitorios del escenario.

En este nuevo marco dinámico el pensamiento de Seguridad y Defensa norteamericano (y en general el occidental) no ha permanecido estático, sino que civiles y militares han elaborado periódicamente nuevos informes y propuestas. Las Estrategias de Seguridad Nacional, las revisiones cuatrienales, los documentos sobre transformación de lo conjunto y de cada Ejército, etc.

En el campo de la acción conjunta son fundamentales los documentos JV (*Joint Visión*) 2010[37], publicado en 1996, y JV 2020[38] publicado en 2000.

Así en JV 2010 (p. 17) se afirma:

---

[37] www.dtic.mil/jv2010/jvpub.htm
[38] www.dtic.mil/jointvision/jvpub2.htm

"Deberíamos ser capaces antes del año 2010 de cambiar la forma en que dirigimos las operaciones conjuntas. En lugar de confiara en el efecto de masificación de fuerzas y su aplicación secuencial, se pueden conseguir los efectos de masa por otros procedimientos. La superioridad de información y los adelantos tecnológicos, nos permitirán lograr los efectos deseados mediante la aplicación adecuada del poder conjunto. Las armas de mayor letalidad nos permiten dirigir ataques simultáneos que antiguamente requerían la aplicación secuencia de una masa de medios. Con sistemas de mayor precisión y alcance, se pueden lograr los efectos de destrucción necesarios o suprimir las fuerzas enemigas con menor cantidad de sistemas, reduciendo por lo tanto la necesidad de tiempo para ejecución y la peligrosa masificación de fuerzas y material" y en JV 2020 dedica su apartado "Conducción de operaciones conjuntas" a avanzar y profundizar en estas ideas.

Así como en los años anteriores a la Ley Goldwater-Nichols se realizaron números informes sobre la necesidad de reformas hoy también es así. El más completo está siendo realizado por el CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) bajo el título global de *Beyond Goldwater-Nichols*. El estudio constará de tres partes. La primera Fuerzas Armadase culminó en el *Informe Defense Reform for a New Strategic Era*"[39] publicado en mayo de 2004. La segunda ha dado lugar al *Informe U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*[40] publicado en julio de 2005. La tercera Fuerzas Armadas[41] publicada en julio de 2006, se titula *The Future of the National Guard and Reserves* y se centra en la reforma de la Reserva y de la Guardia Nacional en el marco del concepto *Total Force* del que posteriormente trataremos.

El objetivo principal es desarrollar una serie de recomendaciones de reformas para reorganizar el aparato militar y de Seguridad Nacional para responder a los retos del siglo XXI en el marco de relaciones entre el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado, la Casa Blanca y el Congreso.

El primer informe se guía por una serie de principios:

- Preservar el control civil sobre lo militar.
- Mantener la vitalidad institucional de los servicios militares.

---

[39] www.csis.org/media/csis/pubs/bgn_ph1_report.pdf
[40] www.csis.org/media/csis/pubs/bgn_ph2_report.pdf
[41] www.csis.org/media/csis/pubs/bgn_ph3_report.pdf

- Al mismo tiempo incrementar lo conjunto que puede promover la unidad de esfuerzos y la ejecución a varios niveles, incluyendo el nivel ínteragencias.
- Los recursos se organizan, gestionan y presupuestan a través de las líneas de los servicios.
- Los mandos de combate, los servicios militares y las agencias de defensa son los elementos operativos del Departamento. La Oficina del Secretario y el *Joint Staff* supervisan las operaciones.
- Asegurar una competencia saludable de ideas sobre los principales temas es fundamental.

A partir de estos principios (asentados en la Doctrina de la Acción Conjunta) se realizan una serie de recomendaciones:

- Racionalizar las estructuras organizativas del Departamento de Defensa, profundizando las líneas marcadas por la Ley Goldwater Nichols manteniendo las funciones de cada organismo, simplificando, integrando, impulsando la integración de personal civil y militar en la gestión del personal y de la logística.
- Desarrollar un proceso más efectivo de obtención de recursos a partir de cambios realizados por Rumsfeld con una aproximación basada en capacidades, que dio lugar a documentos como el *Functional Capabilities Boards* y *Joint Operations Concept*, o la sustitución del *Defence Planning Guidance* por la “Strategic Planning Guidance” y el *Joint Programming Guidance*.
- Adquisición de capacidades conjuntas especialmente en el área de mando y control.
- Reforzar los profesionales civiles en la Seguridad Nacional y la Defensa, reclutando los mejores y más brillantes, fomentando la retención de los altos ejecutivos y creando el Congreso nuevos Cuerpos de Profesionales de Defensa ofreciendo posibilidades de carrera profesional.
- Promover operaciones interagencias y de coaliciones, estableciendo procedimientos, oficinas de programación, etc., que faciliten la gestión de estas operaciones. El Congreso debería crear una nueva Agencia para Operaciones de Estabilización con un Cuerpo Civil de Operaciones de Estabilización y un nuevo Centro para Operaciones Interagencias y de Coaliciones. Estas líneas deben fomentarse también a nivel internacional.

- Reforzar el control del Congreso, fomentando las relaciones entre el Congreso y el Departamento de Defensa en un marco de consenso interpartidista.

El segundo Informe divide sus recomendaciones entre aquellas dirigidas a la difusión de políticas de seguridad y a su ejecución sobre la base de relaciones interagencias y aquellos centrados en el Departamento de Defensa.

El resumen de las ideas centrales de las primeras recomendaciones sería:

- Crear un aparato más integrado y efectivo de Seguridad Nacional. Así se debería aprobar cada primer año de presidencia una *National Security Planning Guidance* de carácter clasificado que sirviera de base a una unificación de conceptos entre las diferentes agencias y una ejecución integradas de la ejecución de operaciones.
- Unificar esfuerzos en operaciones interagencia, reforzando las capacidades de planificación en agencias civiles y creando *Ingeragency Crisis Planning Teams*. Mantener permanentemente los elementos básicos de cuarteles generales de los *Interagency Task Force* formados por personal civil y militares bajo mando de un civil.
- Construir capacidades operacionales fuera del Departamento de Defensa, creando una *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* en el Departamento de Estado y un nuevo *Training Center for Interagency and Coalition Operiations.*
- Profundizar y reforzar la política de *Homeland Security* coordinándola y homogeneizándola con la *National Security* (seguridad interior y seguridad exterior).

Las recomendaciones relacionadas con la organización y funcionamiento del Departamento de Defensa de basan en una filosofía de racionalización, no duplicación de esfuerzos (por ejemplo entre unidades, civiles y militares), ahorro, profundización de la acción conjunta:

- Determinar los requisitos de las capacidades conjuntas.
- Reformar el *Defense Adquisition for the 21 st. Century*.
- Organizar el soporte logístico.
- Promover el buen gobierno de las Agencias de Defensa con procedimientos profesionales.
- Reformar el sistema de gestión de personal para optimizar los costes del personal, incentivar el reclutamiento y garantizar el máximo porcentaje de retención.

- Modernizar la educación militar profesional con aplicación de las nuevas tecnologías convirtiendo la “National Defense University” en la *National Security Defense*.
- Organizarse para el espacio y el ciberespacio.

En estos estudios se ponen en evidencia los logros de la Ley Goldwater Nichols, aquello que sigue siendo vigente y aquello que debe modificarse para responder a los nuevos escenarios, riesgo y amenazas. Se constata la vigencia de la doctrina de la acción conjunta de las Fuerzas Armadas, pero al mismo tiempo señala la necesidad de coordinar los instrumentos militares con los civiles dando así paso a una nueva Fuerzas Armadase de lo conjunto: el paso de la acción conjunta (ínter militar) a la acción integrada (interagencias).

De lo conjunto a lo integrado

El fin de guerra fría tuvo importantes consecuencias en el ámbito de la Seguridad y la Defensa:

- La disminución de los presupuestos.
- La disminución de los recursos humanos disponibles.
- El mayor peso de la calidad frente a la cantidad.
- Un papel central de los recursos tecnológicos.
- La búsqueda de formas de gestión más eficientes y más eficaces.
- El inicio de un profundo proceso de transformación.

Así el personal militar cobraba un mayor valor y debía dedicarse a aquellas funciones que sólo pudieron realizarse por personal militar. Cobra así cada vez mayor importancia el concepto de externalización (outsourcing) que permite que cada vez un mayor número de funciones sean realizadas por personal (civil) pertenecientes a empresas privadas (desde las tradicionales empresas productoras de sistemas que se encargan también de su mantenimiento a empresas privadas de defensa o de seguridad)[42]. Este proceso creciente cada vez más profundo ha llevado a las experiencias realizadas tanto en la Fuerzas Armadas de combate con el mantenimiento de sistemas de combate en el propio frente por parte de personal civil o incluso de utilización de algunos de estos sistemas (misiles,

[42] Uno de los estudios más completos y profundos es el de Fred Schreier and Marina Caparini: Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, en Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, en 2005. Y también el editado por Alan Bryden y Marina Caparini: Private Actors and Security Governance en LIT&DCAF en 2006

vehículos aéreos no tripulados, etc.) como especialmente en las Fuerzas Armadas de estabilización y reconstrucción (garantizar la seguridad, formación de personal de los nuevos ejércitos de los países en reconstrucción, etc.).

El concepto de fuerza sufre un profundo proceso de transformación. Por un lado extendiendo su utilización del uso estricto de la fuerza de combate a un sentido más amplio en las acciones de estabilización y reconstrucción y por otro incorporando al conjunto del personal al servicio de la Defensa y Seguridad: militares en activo, reservas, personal civil de la administración de Defensa y personal civil perteneciente a las empresas a través de las que se externaliza y que actúan en las operaciones. Se produce una "globalización" del personal dentro del concepto de fuerza, paralelamente a la evolución de la concepción de las misiones de las Fuerzas Armadas.

Esta es una tradición siempre apuntada especialmente en la tradición anglosajona que en el presente se acentúa. Aparece así el concepto de "Fuerza Total"[43] que por el momento se estructura y desarrolla con la plena integración de la Reserva y de la Guardia Nacional en la fuerza utilizable, de momento concretada en su adaptación a los retos de la larga guerra contra el terrorismo y a su integración frente a amenazas emergentes sean de origen natural o humano.

Es previsible que este concepto de "Fuerza Total" (con este u otro nombre) englobará todo el potencial humano (y en alguna forma el conjunto de capacidades, resultado de la suma de personal, armamento y tecnología) en la línea que señalábamos antes por donde está evolucionando la práctica de las misiones y operaciones que se realizan.

Y tras el paso de la acción conjunta de todos los componentes militares y de la concepción global de "Fuerza Total" llegamos a las operaciones que unos llaman integradas, otros interagencias o interdeparlamentales, que vamos a llamar "operaciones integradas interagencias".

Las ideas centrales que fundamentales el concepto y la práctica de las operaciones integradas interagencias[44] serían:

- La conciencia de que la gestión de las crisis y la resolución del conflicto, en que es difícil separar en la práctica las Fuerzas Armadas de combate, estabilización y reconstrucción[45].

---

[43] Además de nota anterior, vid. El JFQ, nº43, 4rth quarter 2006 dedicado a "Validing the Total Force"
[44] El JFQ nº 41, 2nd quarter 2006 esta dedicado a las operaciones integradas
[45] Schnaubelt, Chistopher M. After the Fight: Interagency Operations. Parameters, Winter 2005-2006

- La importancia de tener planes y gestionarlos correctamente para después del combate (compatibilizando el ganar la guerra con ganar la paz) con lo que los conceptos de estabilización y reconstrucción se convierten en elementos centrales.
- La aproximación a la planificación poscombate debe tener un carácter global comprometido de todos los instrumentos (políticos, diplomático, económicos, civiles y militares) de que disponen ya que problemas del escenario son también multidiricionales e interrelacionados.
- La contratación de la multiplicidad y diversidad de actores sobre el terreno en los escenarios post-combate: civiles y autoridades de la zona, militares normalmente de diversos países, representantes de distintos organismos internacionales, funcionarios de varios departamentos y agencias, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), insurgentes-terroristas, etc.
- En este contexto la relación civil-militar, entendida como relación entre responsables antes políticas y mandos militares de la operación y como relación de los militares con los civiles de la zona y los civiles de ONG, se convierte en elemento central para garantizar la gestión eficaz.

Por todo ello es evidente que así como la acción conjunta militar es fundamental para el éxito en el combate, en la gestión post combate (ganar la paz) es necesario no sólo coordinar sino integrar las distintas acciones que realizan los diversos actores propios para garantizar la coherencia. Para ello es necesario dar un nuevo paso en la concepción de la acción conjunta. Es necesaria la utilización y coordinación de todos los instrumentos (civiles y militares) de los que disponemos, dando lugar así al concepto de "operación integrada interagencias", que integra la acción de todo los departamentos y agencias, civiles y militares, que participan en la estabilización y reconstrucción de la zona.

La idea y los fundamentos de la concepción de acciones interagencias aparece ya en la JV 2020 publicada en el año 2000, donde se refiere a la "coordinación interagencias" como aquella que ocurre entre los elementos del Departamento de Defensa y otras agencias del gobierno implicadas, las ONG, las organizaciones privadas de voluntarios y las organizaciones regionales e internacionales con el prepósito de cumplir un objetivo.

Si la definición de estas operaciones[46] no es nada fácil, su puesta en práctica aún lo es menos, ya que existen distintos factores que la dificultan:

[46] Dowhie, Richard D. Defining Integrated Operations, JFQ nº 38 recogiendo un artículo anterior de Richard Myres, en el número anterior

- La existencia de distintas culturas, mentalidades y tradiciones de los actores presentes[47].
- Las reticencias administrativas a cambiar unidas a intereses propios de cada una (tal como sucede en el proceso de realización de la Doctrina de la Acción Conjunta dentro de cada Ejército).
- Las visiones y prejuicios que suelen existir de civiles respecto a militares y de militares respecto a civiles.
- En la estructura militar la cadena de mando (conjunta y específica) es clara mientras que en las civiles son diversas y muchas veces poco claras.
- El entendimiento y relación entre la dirección política y el mando militar no siempre es fácil.

Todo ello llevo al general del Cuerpo de Marina Peter Pace (vicepresidente de la JCS) en septiembre de 2004 a expresar la necesidad de una "Ley Goldwater-Nichols Interagencias".

Las experiencias ya habidas en diversos conflictos[48] han permitido ya reflexiones y debates fundamentados y el inicio de una regulación de este campo.

Esta visión globalizada se ha incrementado con nuevos elementos tras los atentados del 11-S que dan lugar al concepto de HS (*Homeland Security*) y a la aparición de nuevas estructuras organizativas y responsabilidades (el Departamento de HS, la figura del coordinador responsable de todos los servicios y Agencias de Inteligencia, etc.), que expresan la progresiva disolución de las tradicionales fronteras entre seguridad interior y seguridad exterior y entre los instrumentos para garantizar la una y la otra.

Así se van clasificando y concretando algunos principios[49] sobre aspectos organizativos y operativos para este tipo de operaciones en el marco de los nuevos conceptos de seguridad:

- Necesidad de la existencia a nivel nacional de una ínter agencia conjunta en la que estén presentes los distintos departamentos y agencias (políticas, militares, económicas, de inteligencia, etc.) que puedan intervenir en estas operaciones.

---

[47] Desail, Sunil B. Solving the Interagency Puzzle. Policy Review nº 129, 2005
[48] Mansager, Tucker B. Interagency Lessons Learned in Afganistan. JFQ nº 40 1st quarter 2006 y Collins, Joseph J. Planning Lessons from Afganistan and Iraq. JFQ Nº 41, 2d quarter 2006
[49] Gorman, Martin J. and Krongar, Alexander. Institutionalizing the Interagency Process. JFQ nº 39

- Transponer y adecuar la experiencia militar de la distinción entre la estructura orgánica que se encarga de la preparación y disponibilidad de los recursos y la estructura operativa que se responsabiliza de la gestión de las operaciones, así departamentos y agencias se deben responsabilizar de la disponibilidad de los diversos recursos y las estructuras integrados interagencias responsabilizarse de la realización de operaciones.
- Debe garantizarse una independencia entre el asesoramiento al gobierno y la gestión interagencias o de cada departamento y agencia, que permita separar los intereses de cada organismo de unas valoraciones mas objetivas, de forma que `permitan al gobierno la toma de decisiones.
- Debería aprovecharse la existencia y experiencias del JCS en las Fuerzas Armadas para instituir algo parecido para el funcionamiento integrados.

También el papel del Congreso y sus relaciones con el ejecutivo ha formado parte de este debate que se basa en principios como:

- El Congreso debe debatir a fondo estas cuestiones e implicarse en el proceso organizativo y en la realización de las operaciones.
- El Congreso debe ser interlocutor permanente con el Gobierno y con las estructuras interagencias.
- El Congreso debe implicarse en la correcta financiación y gestión del proceso.
- El Congreso debe controlar el funcionamiento y evaluar sus resultados.

La aprobación de la Ley de Seguridad Nacional de 2005 significó la institucionalización del proceso interagencias y de las operaciones integradas (las experiencias prácticas ya existían) y definía un marco para estrategias basadas en:

- Una aproximación mas global, comprehensiva y multidireccional de las amenazas y riesgos.
- El desarrollo de una cultura de cooperación interagencias.
- El establecimiento de un mayor equilibrio entre el uso de los distintos instrumentos civiles y militares para la gestión de crisis y la resolución de conflictos.
- Reconocer una nueva relación entre la seguridad interior y le exterior.
- Profundizar la relación y la asociación entre quienes producen inteligencia y los responsables y gestores de las políticas.

En el plano de la regulación se han dictado dos directivas básicas:

- La Directiva 3000.05 del Departamento de Defensa de 28 de noviembre de 2005, sobre *Military Support for Stability*, *Security*, *Transition and Reconstruction (SS TR) Operations*.
- La Directiva Presidencial de Seguridad Nacional NSPD-44 de 7 de diciembre de 2005 sobre *Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*.

En la segunda se manifiesta el propósito de promover la seguridad de Estados Unidos a través de la coordinación, planificación e implementación de la asistencia a otros estados y regiones en situaciones de riesgo y/o transición de conflictos a situaciones de paz para su reconstrucción y asistencia. Y se regulan las cadenas de mando y responsabilidades de cada departamento y agencia y principalmente las relaciones entre el secretario de Estado y el de Defensa, atribuyéndose la responsabilidad principal de coordinación y liderazgo al primero.

La primera directiva establece las bases de acción en las operaciones de estabilización que impliquen al mismo tiempo conceptos operativos conjuntos y establece la política del Departamento y asigna responsabilidades sobre planificación, entrenamiento y preparación para conducir y dar apoyo a estas operaciones.

Este proceso también tiene sus consecuencias en las formas y los procesos de planificación de las operaciones. Si la tradición norteamericana se centraba más en la acción directa tendente a la destrucción y derrota total del enemigo y la consecución de una victoria total, los nuevos escenarios, la definición de los objetivos políticos, la tarea de *nationbuilding*, las propias características de los contrincantes han ido conduciendo a acciones basadas en estrategias de aproximación indirecta que permitan la consecución de los objetivos sin la necesidad de la destrucción total.

Así primero apareció el concepto de Operaciones Basadas en Efectos (EBO)[50] de ámbito básicamente militar, para evolucionar al concepto de Aproximación a Operaciones Basadas en Efectos (EBAO)[51] de características político-militares que trata de coordinar e

---

[50] Smith, Edward A. Effects Based Operations. CCRP, 20002
Batschelet, Allen W. Effects-Based Operations: A New Operational Model. US Army War College, 2002
Deptula, David A. EBO: Change in the nature of Warfare, 2001
Davis, Paul K. Effects-Based Operations. RAND 2001

[51] Martínez Varela, Gabriel y Aparicio, Carlos. La vision del comité militar de la OTAN sobre la Aproximación Basada en los Efectos a las Operaciones. Boletín de información del CESEDEN nº 296/2006
www.jfcom.mil/about/fact_ebo.htm

integrar las acciones militares y civiles para conseguir los objetivos políticos y en este momento concretarse en el concepto de *Comprehensive Approach* [52] (enfoque integral) que pretende tener en cuenta todos los factores y todos los instrumentos que inciden en una operación. Y aunque conceptualmente estamos en los primeros pasos asistimos a experimentos prácticas de aplicación en el marco del USJFCOM[53] Estos conceptos se están convirtiendo en motores centrales del proceso práctico de transformación tanto en Estados Unidos como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y los demás países occidentales.

Las características comunes de estos procesos serían:

- Su carácter global, multidireccional e integral de la utilización de todos los instrumentos de que disponemos.
- Una clara relación entre lo civil y lo militar desde el principio.
- La prioridad de los objetivos políticos que se pretenden.
- Evitar que los efectos que se producen con las acciones sean contradictorios con los objetivos marcados.
- Su base es el planeamiento orientado a capacidades.

En este marco opera también uno de los conceptos fundamentales de la Transformación: el concepto de capacidad de actuar en red utilizando los recursos que nos dan las tecnologías de la Información y la Comunicación para garantizar la superioridad, estamos hablando del NCW (*Network Centric Warfare*) o NEC (*Network Enabled Capability*)[54], lo que lleva a la necesidad de interoperabilidad de estas tecnologías usadas ya no sólo en el ámbito de lo conjunto militar sino también en la conexión entre los instrumentos militares y civiles.

Evidentemente las consecuencias orgánicas, operacionales, operativas, etc. que va a suponer el nuevo marco deben ser profundas y trascendentales.

No todos los problemas están resueltos y la realidad planteará nuevas cuestiones con lo que el camino de debates, conceptualizaciones y gestión de lo conjunto y lo integrado tiene aun una larga perspectiva.

---

[52] Puede leerse "JDN4/05. The Comprehensive Approach" Enero 2006, en wwww.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/DoctrineOperationsandDiplomacyPublications/JWP/Jdn405TheComprehensiveApproach.htm

[53] Ver en www.jfcom.mil/about/experiments/multinational.htm

[54] Un buen portal de entrada a muchos documentos sobre esta cuestión es www.comw.org/rma/fulltext/netcentwar.htm

Algunas perspectivas de futuro

La Doctrina de la Acción Conjunta, con todas sus consecuencias organizativas, operativas, formativas, etc., seguirá siendo fundamental y la base de las operaciones militares de futuro.

Se seguirá profundizando en lo conjunto en aspectos como las operaciones de las fuerzas especiales, en aspectos logísticos, en el campo de la formación y del entrenamiento.

Lo conjunto formará parte de operativos más amplios: las operaciones integradas interagencias, en las que lo militar será uno de los instrumentos disponibles (diplomáticos, económicos, civiles y militares) por parte de los Estados y organizaciones multinacionales.

Las relaciones civil-militares serán fundamentales en las Fuerzas Armadas de las operaciones: desde su planeamiento y conducción hasta su ejecución con presencia de civiles y militares en el escenario y con las relaciones con los civiles de las zonas afectadas.

La superioridad basada en las capacidades de obtención de inteligencia y de comunicación en tiempo real, que permiten también una mejor conducción y coordinación de las acciones será fundamental (en lo conjunto, en lo combinado, en lo integrado), lo cual obligará a una total interoperabilidad entre los sistemas que utilicen militares y civiles implicados en la operación.

Los procesos de externalización se irán profundizando con una filosofía de corresponsabilización civil-militar y público-privado y de aumento de la eficacia-eficiencia en la gestión de la Seguridad y la Defensa.

Continuará el proceso de difuminación de fronteras entre la seguridad interior y la seguridad exterior y con ello la utilización de los instrumentos para garantizarlas.

Esta mayor complejidad comportará cambios organizativos y funcionales en el propio Gobierno y la Administración y también a nivel operativo sobre el terreno.

Se profundizará en una visión global de los recursos (capacidades) para garantizar la seguridad y la defensa basada en tres aspectos:

1. La acción conjunta de las Fuerzas Armadas como un conjunto integrado.
2. La fuerza total de todos los activos (propios o externalizados) para la defensa.
3. Las operaciones integradas interagencias.

Las Fuerzas Armadas y los países que no se adapten a estos cambios y procesos irán quedando al margen y serán cada vez más insignificantes en el concierto internacional.

Hace no mucho tiempo Robert Kagan[55] contraponía dos modelos, el norteamericano y el europeo simbolizados mitológicamente por Marte y por Venus, otros hablan de *hardpower* y *softpower*[56]. En mi opinión el futuro no será ni de Marte (Ares) ni de Venus (Afrodita), sino de Atenea (Minerva). Pallas Atenea, protectora de Atenas, era a la vez diosa de la inteligencia, el lenguaje, el diálogo y diosa de la guerra, con su lanza para el ataque y su coraza para la defensa, pero en el centro de esta coraza defensiva estaba la imagen de la Gorgona que con su mirada paralizaba y destruía al enemigo. ¡Qué mejor imagen que conjuga el *softpower* cultural y diplomático con el *hardpower* de su armamento, que conjuga la compleja relación entre lo defensivo y lo ofensivo! Si queremos triunfar en los difíciles y complejos escenarios que nos va a deparar el futuro, ni Marte ni Venus nos ayudarán a triunfar sino la integral diosa Atenea, protectora de la democracia ateniense.

JORDI MARSAL MUNTALÁ
Diputado

[55] Kagan, Robert. Power and Weakness. Policy Review. July 2002
Kagan, Robert. Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order. 2003
[56] Nye, Jr. The Paradox of American Power 2002

REPERCUSIONES ORGÁNICAS

Introducción

En la nueva Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional (en adelante LOD) las Fuerzas Armadas españolas aparecen como una "entidad única" (artículo 10.1) "integrada en el Ministerio de Defensa" (artículo 9.2) y aunque pueda parecer una obviedad, se trata de un paso adelante muy importante a la par que necesario. Al mismo tiempo, es la primera vez que figura claramente reflejada la dependencia y situación de las Fuerzas Armadas en la estructura del Gobierno del Estado.

Si exceptuamos la Constitución de 1996[57], el concepto Fuerzas Armadas no se incluye hasta este momento en ningún texto legal ni en ninguna normativa como un ente u órgano definido. Incluso en la citada Constitución sólo se mencionan como "constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire" pero no se indica ni su situación en la estructura del Estado ni por supuesto se da idea de su propia estructura.

En este capítulo trataremos fundamentalmente de las repercusiones que estos nuevos conceptos van a tener o, a nuestro juicio, deberían tener en la orgánica de las Fuerzas Armadas y sus componentes con objeto de lograr que sean verdaderamente una "entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes"[58] y al mismo tiempo que se optimice su estructura con objeto de lograr un mejor y más eficiente empleo de sus recursos y se facilite su empleo operativo. Asimismo trataremos de definir o analizar la forma en que se debería realizar la plena integración de las citadas Fuerzas Armadas en la estructura del Gobierno del Estado.

No obstante, no pretendemos presentar un nuevo modelo de estructura orgánica para las Fuerzas Armadas españolas sino simplemente y mediante un estudio puramente académico, señalar algunos puntos débiles y apuntar algunas ideas para mejorarla. Muchas de estas cuestiones son quizás irrealizables en el momento actual porque lógicamente hay que tener en cuenta otros factores, aparte de la pura eficacia, a la hora de adoptar soluciones. En cualquier caso podrían constituir un tema de reflexión sobre objetivos a alcanzar en su evolución o transformación.

Nye. Joseph: Softpower: The Means to Success in Politics. En Public Affairs, 2004

[57] En la Constitución de 1812, en su artículo 356 figura "habrá una fuerza militar permanente de tierra y mar....." pero luego no la considera como ente único

[58] Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 art 10.1

La acción de conjunto

El general Eisenhower, en un discurso ante el Congreso de Estados Unidos, siendo presidente de su país, afirmaba:

> “La forma de hacer la guerra en grupos separados de tierra, mar y aire ha terminado para siempre, si alguna vez volvemos a encontrarnos en otra guerra, lucharemos con todas las Fuerzas Armadas en un esfuerzo concentrado.”

Ya en el año 1956, la *Doctrina Provisional para el Empleo Táctico de las Armas y los Servicios* del Ejército de Tierra español señalaba como uno de los “principios fundamentales del arte de la guerra” la acción de conjunto y la definía como “convergencia hacia un mismo fin de cuantos elementos intervienen en la acción”.

La acción conjunta es, hoy más que nunca, imprescindible en un escenario dominado por las tecnologías de la información y las comunicaciones, por las armas de largo alcance y de alta precisión y por la exigencia de contar con la adecuada movilidad estratégica.

En realidad, tanto en España como en el resto de los países, desde finales de la Segunda Guerra Mundial se viene empleando y prescribiendo cada vez con más insistencia el término “conjunto” para indicar estas tendencias pero desgraciadamente no se ha logrado satisfactoriamente ni el “esfuerzo concentrado” del que hablaba Eisenhower ni la “acción de conjunto” contenida en la Doctrina del Ejército de Tierra y ello ni en España ni en la mayor parte de los países.

A este respecto, en el año 2002 el secretario de Defensa americano D. Rumsfeld en el simposio de presentación del mando de transformación ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se quejaba de que:

> “Los militares me hablan constantemente de lo conjunto pero yo no veo realmente avances sustanciales en este sentido y los Servicios actúan con casi total independencia.”

El esfuerzo conjunto, también según él, debería lograrse mediante una verdadera coordinación e integración de los tres Servicios, Tierra, Mar y Aire, las Fuerzas Especiales y en Estados Unidos, de los *Marines* (que a veces aquí traducimos no siempre adecuadamente por Infantería de Marina). Esto, que teóricamente no era nada nuevo, quería que se convirtiera en una verdadera realidad y se quejaba de que al menos en su país no se hubiera conseguido.

Desde el punto de vista de las operaciones, la realidad es que en España se ha avanzado bastante, sobre todo en cuanto a doctrina y procedimientos. Por ejemplo, se están desarrollando actualmente los conceptos operativos para el desarrollo del Sistema de Mando y Control Militar, lo que potenciará la capacidad de nuestras Fuerzas Armadas para operar en red pero resulta todavía difícil el lograr fácilmente una estructura operativa integrada adecuada para cada operación. La realidad es que no existe, ni siquiera en sus componentes una mentalidad auténtica de Fuerzas Armadas como una organización unitaria con personalidad propia.

Antes de analizar otras cuestiones, habría que considerar un punto interesante como es la imprecisión del vocablo o término “conjunto” que al ser empleado como adjetivo en casos como fuerzas conjuntas, operaciones conjuntas, doctrina conjunta etc. Produce interpretaciones más o menos tendenciosas pero las más de las veces erróneas. La más corriente es la que lleva a interpretarlo como el empleo “codo con codo” de componentes independientes y frecuentemente al mismo nivel o , como estuvo de moda en otras épocas, “cooperando”. Sería necesario concebir la acción conjunta no como una acción en la que los componentes actúan “juntos” es decir unos al lado de otros sino “integrados”, cada uno con su especialidad y su forma de actuar y medios peculiares, es decir sin querer por ello uniformarlos pero sí completamente integrados e interdependientes con plena subordinación al objetivo común y aquí la palabra conjunto no es suficientemente explícita.

Esta situación se da a menudo cuando se adoptan traducciones de términos anglosajones que no suelen ser muy precisos para definir un concepto determinado. Recordemos otros casos como pueden ser por ejemplo “mando y control” o “seguridad y defensa”. Es preciso fijarse siempre en lo que se quiere expresar con ellos más que tratar de sacar conclusiones de su etimología.

Probablemente si sustituyéramos en la mayor parte de los casos el adjetivo “conjunto” por ”unificado” o por el explicativo “de las Fuerzas Armadas” y utilizáramos más el concepto de integración que figura en esta ley, facilitaríamos el cambio de mentalidad y el paso a una orgánica más adecuada.

Una vez aclarado el concepto, deberíamos analizar la repercusión que debería tener la implementación plena de la LOD y más concretamente de su definición como conjunto integrador, que de entrada presenta tres áreas importantes de reflexión: la orgánica de las Fuerzas Armadas en su conjunto y en cada unos de los componentes, la gestión de los

recursos de las Fuerzas Armadas y las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el resto de los órganos del Ministerio.

Repercusiones en la orgánica de las Fuerzas Armadas

La definición de las Fuerzas Armadas como ente único y como conjunto integrador requiere inexcusablemente una orgánica que responda verdaderamente a este concepto que, como dice la propia LOD, "deberá posibilitar el cumplimiento de las misiones que se le encomienden… de forma que se asegure la eficacia en la ejecución de las operaciones militares"(artículo 10.2). Esta orgánica debería establecer claramente y sin ambigüedades la estructura jerárquica y las misiones de cada escalón.

La LOD como decíamos, es un gran paso adelante en el camino que ya se inició con la Transición; después de haber logrado la creación de un Ministerio de Defensa único y de haber primero creado y ahora reforzado la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Sin embargo, al JEMAD sólo se le considera como cabeza de la estructura operativa, con el cometido de planear y ejecutar las misiones que el Gobierno le señale, con lo cual, aunque es realmente un gran avance, es a todas luces insuficiente, ya que la estructura orgánica sigue sin unificarse o integrarse y se sigue dejando a los Jefes de Estado Mayor de los tres componentes (en adelante JEM,s) como cabezas de los mismos "bajo la autoridad del ministro de Defensa" que es quien dispone la organización de las respectivas estructuras orgánicas[59].

Es difícil lograr una plena integración operativa cuando los JEM,s reciben directa e independientemente instrucciones del Ministro de Defensa para su organización permanente, en las que la única posible intervención del JEMAD es su función asesora, por otra parte no obligatoria. No debemos olvidar que es el JEMAD el que luego es responsable de lograr una eficaz estructura operativa.

La situación es por otra parte perfectamente explicable pues la herencia recibida es la de tres estructuras orgánicas independientes, tres verdaderos Ejércitos que, aunque políticamente se han unificado con la desaparición de los tres ministerios militares, militarmente siguen prácticamente independientes y que además se han ido estructurando a lo largo del tiempo de una forma casi totalmente autárquica sin, salvo contadas ocasiones, tener en cuenta a los otros componentes, como si tuvieran que existir y actuar independientemente.

[59]Vid. art.13.3.a

También hay que tener en cuenta razones políticas y en ellas no es la menor aunque nunca claramente confesada, la del miedo a poner en manos de un solo militar toda la estructura de las Fuerzas Armadas y no sólo por temor a crear una figura demasiado poderosa sino por lo que acarrearía de pérdida de puestos políticos y por miedo también a perder el control político de una organización tan importante. Es significativo que el poder político haya tendido siempre a dividir al poder militar alentando la autonomía de cada Ejército y tratando de que no hubiera nunca una hegemonía de ninguno de ellos, sobre todo y por razones obvias, del Ejército de Tierra.

Por eso, aunque efectivamente la figura del JEMAD se ha visto realmente reforzada, la realidad es que en paz, no existe realmente mando militar sobre las Fuerzas Armadas, salvo, claro está, la existencia de la figura del rey como mando supremo con todas las particularidades que la propia LOD y la Constitución señalan.

Aún así, tampoco es completa la autoridad del JEMAD en el campo operativo. Es cierto que se ha restringido la autonomía del los Ejércitos y de sus JEM,s al ámbito orgánico y limitado las atribuciones operativas privándoles por ejemplo de su posición asesora al Ministro junto al JEMAD en la ahora suprimida Junta de Jefes de Estado Mayor pero como apunta Félix Arteaga[60], hay que reconocer la persistencia de un residuo inquietante cuando se les reconoce, incluso en tiempo de paz, la responsabilidad de las "misiones que tengan asignadas con carácter permanente" (artículo 13.1.*b*). La reserva de dominios autónomos de competencias cuestiona la esencia de la acción conjunta porque permite un margen de autonomía institucional a los Ejércitos. Por lo tanto, la distribución de poder dentro de las Fuerzas Armadas desbloquea y progresa hacia el desarrollo de la acción conjunta pero no la garantiza porque la acción conjunta se hace posible en la actualidad mediante la estructura operativa y disponiendo de las fuerzas de los Ejércitos, algo que puede ponerse en riesgo si siguen siendo sujetos estratégicos.

Otra limitación importante es la no dependencia, no sólo orgánica sino incluso operativa de algunas unidades como la nueva Unidad Militar de Emergencias (UME). La LOD incluye unas nuevas misiones a las Fuerzas Armadas entre las que destaca:

> "El deber de preservar junto a las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas" (artículo 15.3).

---

[60] Fuerzas Armadas y políticas de Defensa. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Tomo I . pág.190

Es normal y es bueno que figure en ley, aunque de hecho no era necesario, ya que los Ejércitos siempre lo han hecho, tanto en España como en el extranjero, cuando se las ha requerido y así lo preveían las ordenanzas de Carlos III. Lo contrario podría incluso ser tomado como denegación de auxilio pero lo que no parece tan normal es que se cree una "unidad integrante de las Fuerzas Armadas, encuadrada orgánicamente en el Ministerio de Defensa y dependiendo del Ministro de Defensa" (Real Decreto 399/2007), con medios y capacidades más propios de unidades de protección civil que de las Fuerzas Armadas pero, incluso aunque se pudiera aceptar todo esto, lo que resulta más discutible, puesto que va en contra del principio de entidad única y del de unidad de mando, es que esta unidad no dependa a todos los efectos o por lo menos operativamente del JEMAD quien por supuesto y como se hace en las misiones de unidades de las Fuerzas Armadas en el extranjero, pudiera hacer transferencia de autoridad a otras instituciones del Estado o Administraciones Públicas.

No obstante, lo más importante es que la falta de estructura permanente única hace que sea difícil acabar con una serie de redundancias, errores orgánicos y de distorsiones en la asignación de recursos que son difíciles de conciliar con el concepto de Fuerzas Armadas como entidad única. La LOD dictamina acertadamente "...la unificación de los servicios cuyos cometidos no deban ser exclusivos de un Ejército y se organizarán de manera centralizada la logística común y la adquisición de recursos" y de hecho algo se ha avanzado ya y se sigue avanzando en este sentido pero no dice nada y por lo tanto muy poco se hace a nivel de unidades de combate.

El JEMAD dispone como "órgano auxiliar de mando y apoyo" del Estado Mayor de la Defensa que en realidad es más bien un Cuartel General ya que incluye no sólo órganos *staff*, el Estado Mayor Conjunto que mejor debería llamarse "Estado Mayor de las Fuerzas Armadas" y una "unidad de transformación de las Fuerzas Armadas" no incluida en el Estado Mayor, sino también órganos de "línea" como el mando de operaciones, que de hecho es un adjunto o segundo jefe pero, insistimos, sólo para operaciones, sin ninguna atribución orgánica y por lo tanto sin ninguna estructura permanente salvo su estado mayor.

El Estado Mayor Conjunto (EMACON) está trabajando en el nuevo sistema de planeamiento por capacidades que según el general García Sieiro en un reciente artículo de la *Revista Española de Defensa*[61]:

[61] Planeamiento por capacidades. Revista Española de Defensa. Junio 2006

“Busca la determinación desde la óptica conjunta de los medios materiales y de personal necesarios para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir la esencial misión que tienen encomendada.”

Si se aceptara que se estableciese la cabeza de la organización en el JEMAD, con mando tanto orgánico como operativo, una vez definidas las capacidades necesarias para las Fuerzas Armadas, sería más fácil precisar la aportación de cada uno de los distintos componentes (tierra, mar y aire), que buscarían así, no el lograr la capacidad propia de una forma aislada sino como contribución al objetivo común. Además se mejoraría la optimización de recursos, evitando tendencias autárquicas, duplicidades y redundancias y mejorando la interoperatividad ya que sus jefes (JEME, AJEMA y GJEMA) serían subordinados directos del JEMAD, no del ministro y responsables ante aquél de la organización y preparación de sus respectivas Fuerzas, según sus directrices. Esto último tal como indica la actual LOD (artículo 12.4) quedando la responsabilidad de la preparación conjunta ínter ejércitos en el JEMAD y su Cuartel General.

En el pasado cuando los recursos humanos eran más que suficientes con el sistema de recluta obligatoria y los recursos materiales muy limitados, el problema no tenía mayor importancia pero hoy en día en que las Fuerzas Armadas son mucho más reducidas, el personal escaso y los gastos de material mucho más elevados, el problema de las redundancias debe ser considerado seriamente.

Sin querer ser exhaustivo en el análisis, que no parece apropiado a este trabajo sino simplemente a modo de reflexión, como se indicó en la introducción, se pueden citar algunos casos como el de la Brigada de Infantería de Marina que, o es una unidad sólo para operaciones anfibias o es una Brigada interoperable e intercambiable con las del Ejército de Tierra. En el primero de los casos parece un lujo el mantener una unidad de esa categoría sólo para el caso hipotético, cada vez menos probable, de tener que desembarcar en fuerza en una costa hostil. En el segundo de los casos es decir si se trata de una Brigada de Infantería que además tiene instrucción anfibia y una relación especial con la Armada, entonces no se entiende por qué tiene que existir un cuerpo independiente y sobre todo, incluso admitido esto por razones históricas, morales y de tradición, por qué debe estar integrado orgánicamente en la Armada y consecuentemente que sus mandos y tropa se formen en escuelas diferentes a las del resto de las brigadas del Ejército de Tierra, y que dispongan de un material y equipo diferente. Además de razones de eficiencia orgánica y economía de medios, esta situación dificulta la interoperabilidad. Finalmente el hecho de ser transportada por vía marítima no deja de ser una mera

anécdota pues todas las unidades de las Fuerzas Armadas deben de poder y estar preparadas y dispuestas para serlo. El resto de las misiones de la Infantería de Marina tampoco justifican hoy en día necesariamente la existencia de un cuerpo independiente en la Armada.

Otra anomalía orgánica es la tendencia a formar “unidades conjuntas” mediante la yuxtaposición de unidades similares de varios Ejércitos en lugar de utilizar al personal necesario según sus especialidades sean del Ejército que sean para formar una unidad conjunta de las Fuerzas Armadas. A modo de ejemplo, podríamos citar el caso de las operaciones especiales. Las unidades de operaciones especiales son unidades que por su propia definición, objetivos y misiones son de empleo estratégico o todo lo más de nivel operacional y por lo tanto deberían estar directamente subordinadas al JEMAD. Además y debido a la naturaleza y forma de operar, pueden necesitar personal y medios de los tres ejércitos de una forma eventual o incluso pertenecerles orgánicamente. Hasta ahora no existía esta posibilidad conceptualmente e incluso ahora aunque sea posible e incluso necesario, resulta difícil ya que según la LOD, orgánicamente deben depender de los JEM,s. El resultado es que se han creado e impulsado unidades de Operaciones especiales en los tres Ejércitos y para formar un mando conjunto, como ha sido el caso de España para la OTAN se “juntan” unidades de los tres. O esas unidades no son verdaderas unidades de Operaciones Especiales sino solamente unidades especiales de sus Ejércitos a nivel táctico u operacional y por lo tanto no aptas para integrarse en un mando de operaciones especiales a nivel estratégico o bien son una verdadera redundancia que se resolvería rápidamente haciendo depender totalmente al mando operativo especial, del JEMAD.

En un campo distinto pero como errores orgánicos producidos por esa tendencia a la autarquía o para resolver problemas específicos, podríamos citar la existencia de buques de transporte de tropas en el Ejército de Tierra mientras se construyen buques “de proyección estratégica” con capacidad anfibia, mucho más caros y cuyas capacidades, siendo magníficas, resultan difícil de justificar como prioritarias. Otro caso muy ilustrativo es la insistencia por parte del Ejército del Aire en poseer sus propias unidades de Artillería Antiaérea, cosa que incluso han logrado en parte, basándose en modelos extranjeros, mientras se oponen por ejemplo a que el Ejército de Tierra disponga de aviones de ala fija, lo cual sería un absurdo en España, dicho sea de paso, como es el caso de esos Ejércitos a los que se invoca para copiar. No es que no sean necesarias las unidades de Artillería Antiaérea para defensa de bases e instalaciones, pues existe esta carencia, lo

que no parece razonable es que haya que crearlas en el Ejército del Aire cuando ya existen en el Ejército de Tierra. Lo que habría que hacer es conseguir que este último destinase parte de sus recursos a ello, siempre que el JEMAD lo considerara prioritario sobre otras misiones.

Finalmente también podríamos citar el caso de las aeronaves del Ejército del Aire cuyo reparto entre unidades de combate y de transporte para apoyo a otros componentes de las Fuerzas Armadas debería ser fijado por el JEMAD, en función de las necesidades totales de las Fuerzas Armadas. También los helicópteros y los vehículos aéreos no tripulados son hoy empleados por los tres componentes y no nos referimos a su empleo táctico que es completamente diferente pero es difícil comprender que existan escuelas, talleres de mantenimiento y materiales tan diferentes.

Para justificar la permanencia de la situación actual, entre otras razones se suele argüir que en realidad no tiene mayor importancia pues lo importante es que exista la capacidad sea cual sea la situación en el organigrama y aunque ésta esté dividida entre varios ejércitos. Aparentemente es cierto pero, aparte de los problemas que ocasiona en la estructura operativa y en la interoperabilidad, no se tiene en cuenta lo que esto supone en el campo de la duplicación de centros de enseñanza o por lo menos de profesores y material de enseñanza, gestión de personal y apoyo logístico.

La realidad es que los Ejércitos y la Armada son instituciones que tienen una gran inercia y se resisten al cambio. Sobre todo los más reducidos, son muy susceptibles y sienten una gran preocupación por perder su peso específico, al integrarse en una organización superior. Para ello esgrimen diversas razones, entre las que no son ajenas el mal uso de ejemplos extranjeros, cuestiones de tradición y falsas razones de eficiencia.

Es natural que nuestra doctrina e incluso nuestra estructura orgánica se vean muy influenciadas por los de Fuerzas Armadas extranjeras más potentes y grandes que las nuestras pero no siempre la copia resulta beneficiosa para el conjunto aunque por supuesto sí lo pueda ser puntualmente para determinadas entidades que así encuentran aparente justificación. Ya hemos hablado del caso muy claro, de la Artillería Antiaérea y de los medios aéreos y sobre todo de la Infantería de Marina española, que nace hace más de 400 años (mucho antes que la propia Marina de Guerra) con misiones muy distintas a los “marines” americanos, porque distintas son las necesidades de Estados Unidos que necesitaban una fuerza expedicionaria para actuar fuera de su territorio, que pudiera enviarse directamente por el Presidente sin necesidad de aprobación del Congreso y que, puesto que no disponía de suficientes bases en ultramar, se proyectara

desde unidades a flote. En cambio no se invocan los modelos extranjeros más parecidos a nuestra situación que van por distinto camino con plena eficacia.

Creemos que la existencia de modelos extranjeros para nuestra orgánica no debe ser razón suficiente para su copia y no se deben imitar cuando vayan en contra de la optimización de recursos y contribuyan a dificultar la deseable integración de los medios de las Fuerzas Armadas.

Otras razones que se aducen, son las derivadas de la inercia o hechos consumados y sobre todo de la tradición. En las Fuerzas Armadas más que en otras instituciones, la tradición tiene una importancia capital que es preciso mantener, ya que refuerza la moral y el necesario espíritu de cuerpo pero nunca debe ser un dogal que impida la necesaria modernización y adecuación de los recursos a las necesidades actuales. Cuando se invocan estas razones para oponerse a un cambio que corrija las anomalías o redundancias, en la mayoría de los casos lo que se trata es de ocultar las verdaderas razones. Además, casi siempre es posible mantener la esencia de esas tradiciones de alguna forma u otra sin por ello dejar de optimizar la orgánica.

Así ocurrió, por ejemplo, con la Legión cuando se resistía a formar una Brigada encuadrada en la Fuerza de Acción Rápida. Nada de esto ha ocurrido y como se ha podido comprobar: La Brigada *Alfonso XIII* de la Legión mantiene las más puras tradiciones del Cuerpo y al mismo tiempo constituye ante todo una Brigada de Infantería Ligera, ínter operable con las demás, de las que sólo les separa su tradición, su espíritu y su especial “modo de ser”.

No hay que olvidar que en la mayor parte de las ocasiones, las fuerzas no se van a utilizar por Brigadas sino en contingentes constituidos de acuerdo con la misión y donde la interoperabilidad entre las distintas unidades y mandos es esencial. Además en la mayor parte de las misiones, es necesario mantener el contingente y esto solo se puede lograr mediante rotación de unidades totalmente interoperables.

También influye un mal entendido espíritu de Cuerpo que tiende a hacer éste autónomo o autárquico, pretendiendo satisfacer sus necesidades sin requerir el apoyo de otros Ejércitos. A veces, es preciso reconocer que esta autarquía está provocada precisamente por las dificultades que los otros componentes ponen para prestar estos apoyos, ya que suponen distraer recursos propios.

Así por ejemplo, se vuelve a hablar de la proyección del poder naval sobre tierra cuando, sin negarlo, habría que hablar más de proyección de las Fuerzas Armadas desde

un país a la zona objetivo y de las necesidades y capacidades específicas de cada ejército para lograrlo, optimizando recursos. Hoy en día todas o la mayor parte de las unidades de las Fuerzas Armadas deben tener capacidad de proyección. La Infantería de Marina, ni siquiera en Estados Unidos, es ya la única ni la principal fuerza expedicionaria. La Armada debe ser capaz de transportar no solo a la Infantería de Marina sino a las fuerzas de otros ejércitos que según los objetivos estratégicos se requieran y asimismo actuar en apoyo de las fuerzas terrestres y aéreas desde aguas litorales. El Ejército del Aire debe proporcionar capacidad de apoyo por el transporte a las fuerzas terrestres en la cantidad que se determine y en todo caso, apoyo por el fuego y por la información a las fuerzas terrestres y navales. Finalmente, el Ejército de Tierra tiene que organizarse y equiparse de forma que sus Unidades puedan transportarse rápidamente por mar y en su caso por aire, en los medios disponibles en la Armada y el Ejército del Aire y por supuesto no debería emplear recursos propios para adquirir medios de transporte estratégico u otros medios que ya existen o deberían existir en los otros dos componentes.

Tampoco hay que olvidar una, a nuestro modo falsa, política de equilibrar los tres componentes. Es verdad que hay que mantener la moral pero no es bueno que se dé la impresión de que se privilegia a algunos sobre los otros. En esto influye también la industria nacional o incluso las extranjeras que, so pretexto de la necesidad de apoyo o por la necesidad de compensaciones industriales o políticas, fuerzan a veces la adquisición de determinados materiales que no se necesitan realmente o por lo menos que no son prioritarios.

En resumen, por más que demos más atribuciones operativas al JEMAD por más que establezcamos un mando de operaciones directamente subordinado al JEMAD, mientras se mantenga la completa o casi completa separación orgánica y se fomente o por lo menos se permita la competitividad entre sus tres componentes será muy difícil lograr unas Fuerzas Armadas como una entidad única.

Gestión de personal y recursos

El segundo aspecto a tener en cuenta es el de la gestión de los recursos tanto de personal como de material. En realidad son consecuencia y a la vez causa de lo anterior es decir de la falta de una estructura única.

En el área de personal se ha avanzado mucho especialmente con la creación de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas donde por fin se hace un Curso de Estado

Mayor de las Fuerzas Armadas (no de EMACON como anteriormente)[62], pero todavía se distribuyen los puestos superiores de la estructura de las Fuerzas Armadas y del órgano central, sobre todo los de niveles superiores, no siempre teniendo en cuenta las características del puesto para elegir la persona más adecuada sino atendiendo a criterios de reparto equilibrado, es decir ni siquiera proporcional a los efectivos, sino "a tercios", bien por rotación bien por compensación, como si se quisiera "contentar" a los tres y mantener un equilibrio rígido, a todas luces artificial. Todo ello no favorece en absoluto la tan necesaria integración.

No existe por ejemplo un criterio unificado para la selección de los oficiales generales con vistas a los ascensos ni para cubrir las vacantes de plantilla. Siguen existiendo tres Consejos Superiores que tienen tendencia a elegir a los candidatos según los "servicios prestados" a su propio Ejército. Esto se combina con el sistema de plantillas ya que, aparte de la plantilla asignada a los puestos de cada Ejército, se mantiene una plantilla conocida con el nombre de plantilla adicional, que es cubierta por miembros de los tres y así cuando un Ejército "logra colocar" un oficial general en un puesto de esa plantilla crea una vacante en el suyo propio, que provoca un ascenso.

Además de los Consejos Superiores de los Ejércitos o quizás en lugar de ellos, debería existir un Consejo Superior de las Fuerzas Armadas del que por supuesto formarían parte los tres JEM,s. y los tenientes generales y almirantes que se designasen, probablemente los Mandos de Personal y Material y los segundos JEM,s.

Es muy frecuente que los miembros de cada Ejército piensen que deben actuar en lo que creen que es beneficio prioritario del suyo propio, sin tener en cuenta o incluso por encima del conjunto y de los otros dos, siendo además premiado por ello pues, por mucho que ocupe un puesto de la plantilla complementaria o en órganos conjuntos, al final quien le va a calificar para su ascenso es su propio Ejército. Otras veces ocurre al contrario, es decir que es el órgano central el que fuerza el ascenso ignorando su posición relativa con sus compañeros de Ejército.

En consecuencia además de ir en contra de la optimización de recursos, se crea una competitividad entre Ejércitos que no favorece precisamente el espíritu de Fuerzas Armadas.

En cuanto a los recursos económicos todavía se mantiene con más o menos variantes el criterio de distribución "a partes iguales" tratando una vez más de contentar por igual a

[62] El matiz es importante pues considera a las Fuerzas Armadas como institución y no sólo como conjunto.

los tres sin tener en cuenta las necesidades de las Fuerzas Armadas como un todo o de hacerla según la mayor o menor habilidad para presentarlas de su JEM,s respectivo. Esto último ha producido en el pasado agravios comparativos importantes pues incluso se llegaron a tener en cuenta otros criterios muy distintos a las prioridades reales de las Fuerzas Armadas para cumplir los objetivos de la Defensa. En cualquier caso crea roces, recelos y malsana competencia entre los Ejércitos y lo que es peor se dificulta la obtención de las capacidades conjuntas.

En este sentido, es interesante lo que incluía el actual JEMAD, general Félix Sanz en un artículo de la *Revista de Defensa* de septiembre de 2004:

> "La forma de trabajo para el diseño de la fuerza, en la situación actual, también demanda un cambio importante. Tradicionalmente eran los Ejércitos y la Armada los que realizaban el diseño mencionado, limitándose el EMACON a una labor de coordinación. Las nuevas formas de acción, las nuevas misiones de respuesta a crisis y el carácter conjunto de las operaciones, obligan a una visión integrada del p0rogreso, en la que el JEMAD, con el asesoramiento de los Ejércitos y la Armada, tiene la responsabilidad de presentar para aprobación inicial del ministro de Defensa la fuerza necesaria para cubrir las necesidades de la estrategia nacional"[63].

El estudio de Planeamiento por Capacidades Militares del EMAD, presentado el pasado septiembre, supondrá desde luego un gran avance en este sentido.

La integración de las Fuerzas Armadas en el Ministerio de Defensa

La creación del Ministerio de Defensa supuso la superposición de una estructura orgánica y funcional sobre las tres administraciones existentes anteriormente, de modo que se evitara la duplicación de las estructuras para mayor coordinación y aprovechamiento de los recursos.

También supuso la clara afirmación de que las Fuerzas Armadas no son un poder ni poseen una autonomía determinada sino que están sujetas al poder civil y que actúan a las órdenes del Gobierno que define la política de defensa.

Sin embargo, todavía quedaban puntos por resolver, como era el lugar que ocupaban las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado. Por eso el gran avance de la nueva LOD es que aclara, creo que también por primera vez, que las Fuerzas Armadas se integran en el Ministerio de Defensa y por lo tanto en la estructura del Gobierno del Estado.

La Ley Orgánica 5000/2005 ha clarificado las funciones atribuidas al Gobierno, presidente del Gobierno y ministro de Defensa y ha mejorado las condiciones en las que son desempeñadas, sobre todo las del presidente.

Al presidente le corresponde la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, así como la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza[64]. Por supuesto, en el marco de la política de defensa es quien se encarga de formular la Directiva de Defensa Nacional, definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégicos, la aplicación de esos objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerzas Armadas, ordenar las misiones de éstas, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente. Para todo ello, el Presidente del Gobierno cuenta con el asesoramiento de un nuevo órgano: el Consejo de Defensa Nacional que según las previsiones del artículo 8 de la LOD es el "órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de Defensa".

Al ministro, le corresponde el desarrollo y la ejecución de la política de defensa[65]. Para ello actúa asistiendo al presidente del Gobierno en la dirección estratégica, dirige la actuación de las Fuerzas Armadas bajo la dirección del presidente, determina y ejecuta la política militar y dirige como miembro del gobierno, la administración militar de acuerdo con lo que disponga el Consejo de Ministros, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente.

En el tercer nivel o propiamente militar, de responsabilidad del JEMAD, es en el que se establece la forma en la que las Fuerzas Armadas alcanzan los objetivos de defensa y se definen los objetivos estratégicos militares.

No obstante lo anterior, las que todavía no están claras son las relaciones entre el nivel político y el militar. Si las Fuerzas Armadas, como ente único, están ya incluidas en el Ministerio de Defensa, deben ser tratadas como tal y por lo tanto debería respetarse su estructura orgánica única como ya indicamos. El JEMAD queda ahora claramente como el asesor militar del ministro e incluso del presidente del Gobierno pero no sólo como persona sino como cabeza de toda una organización y si bien es cierto que para ello se cuenta con toda ella y por lo tanto con los elementos que en cada momento se necesitan,

---

[63] Hacia unas Fuerzas Armadas Conjuntas. Revista Española de Defensa. Septiembre 2004
[64] LOD. art 6.1

[65] LOD. art.7.1

estas funciones no deberían hacerse nunca con elementos no incluidos funcionalmente en ella, aunque sean militares, pues igual que decíamos de los problemas entre Ejércitos, deberían evitarse duplicaciones con órganos del Ministerio que no deberían inmiscuirse en cuestiones puramente militares para los que están las Fuerzas Armadas con todos sus unidades, cuerpos y organismos.

Hora es ya de desechar los recelos hacia lo militar por parte de los políticos y de acabar con las susceptibilidades de los militares con los políticos: hay que integrar realmente a las Fuerzas Armadas en el Ministerio pero teniendo en cuenta sus peculiaridades. El Ministerio de Defensa no puede organizarse como un ministerio más. Una cosa es la política de personal y otra su gestión, una cosa es la política de adquisiciones y otra su gestión. No hay ningún problema, al contrario, en incluir militares en los órganos políticos del Ministerio, pero no hay que olvidar que en ningún caso representan a su institución y sus opiniones no deberían nunca contraponerse a las de la cadena jerárquica militar. Aunque comprendemos que es difícil, es esta una asignatura pendiente para el nivel político, acostumbrado lógicamente a funcionar con personal de su confianza más que con instituciones que no controlan totalmente al no pertenecer a su estructura política.

En este sentido, se echa en falta lo que ya existe en otros países, un cuerpo de funcionarios civiles de la Defensa que al no ser políticos ni militares proporcionan la necesaria continuidad y experiencia en determinados puestos.

Conclusiones

La nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional es un importante avance porque por lo que respecta a las Fuerzas Armadas ha venido a resolver algunos temas que requerían solución urgente. Hasta ahora siempre se hablaba de lo conjunto, de operaciones conjuntas, de mandos y EMACON, etc., conjuntos…pero en realidad cada componente actuaba con casi absoluta independencia y “conjuntarlos” era difícil. Ahora ya se habla de “integrarlos” en una entidad única que a su vez se integra en el Ministerio de Defensa. Además, la figura del JEMAD queda reforzada como mando operativo de las Fuerzas Armadas. Repetimos, es un importante paso adelante pero no nos engañemos: es sólo un paso.

Efectivamente habría que seguir con el proceso. De hecho, la estructura orgánica permanente de los componentes no es la más adecuada para favorecer esta integración. No está clara la cadena de mando militar en aspectos no operativos, ni su relación con los niveles políticos, ni la responsabilidad y definición de criterios en la asignación de

recursos entre los componentes. No ha habido la necesaria decisión para integrarlos debidamente. Además se sigue hablando todavía de “especificidades” de los componentes a los que se les mantiene como jefes operativos de sus misiones permanentes sin una justificación clara y, en cadena orgánica, se les hace depender directamente del Ministro. Probablemente se hizo como una concesión que dulcificara la imposición del mando operativo único.

Todo ello da lugar a que sigan sin poder resolverse una serie de redundancias en las capacidades necesarias y una serie de anomalías orgánicas que tienen importantes consecuencias negativas a la hora de integrarlos operativamente además de impedir una optimización de esfuerzos y de recursos.

El mando del JEMAD debería ser completo, a las órdenes del ministro; incluso en aquellas operaciones que excepcionalmente empleen fuerzas de un solo componente de una forma más o menos permanente y además orgánicamente sobre los dos Ejércitos, la Armada y sobre los órganos conjuntos permanentes o semipermanentes de las Fuerzas Armadas. Lo contrario va en contra de todo principio de optimización de recursos, de orgánica y de operatividad y además socava y merma la autoridad de la jerarquía de las Fuerzas Armadas. Este es el caso de la UME, de los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas y del Mando de Operaciones Especiales.

Se están dando pasos muy importantes en las Fuerzas Armadas tanto en el campo de la formación de cuadros como en el campo doctrinal pero todavía tienen que solucionarse graves problemas en el campo de la gestión y asignación de recursos lo que entre otras cosas incide de forma muy importante en la mentalidad de Fuerzas Armadas. El planeamiento por capacidades puede ser un buen instrumento pero si no existe una estructura única para las Fuerzas Armadas será difícil el lograr su implantación plena.

La integración de las Fuerzas Armadas en el Ministerio debe ser real. Es hora ya de abandonar los recelos entre políticos y militares y tener en cuenta que el Ministerio de Defensa no es un ministerio como los demás ya que tiene toda una organización jerárquica que hay que respetar pero al mismo tiempo saber administrar, definiendo claramente el nivel político del militar y utilizando la estructura militar con el JEMAD a la cabeza para gestionar los recursos y para recibir los asesoramientos necesarios.

La tarea no es fácil y sobre todo no existen soluciones rápidas pero también creemos que este momento de transformación de las Fuerzas Armadas y con esta ley como punto de partida es una magnífica ocasión para darle un empuje a estos temas. Con unas Fuerzas Armadas necesariamente reducidas es más fácil lograr una mayor eficiencia y

una mejor integración de todos los medios, humanos y materiales respetando eso sí no solo las tradiciones sino las peculiaridades de los Ejércitos y la necesaria diferenciación y especialización. En este campo vamos con un poco de retraso sobre otras democracias europeas cuyos modelos deben servir de ejemplo pero no para ser copiados literalmente sino como punto de reflexión para lograr nuestro propio modelo.

LUIS FELIÚ ORTEGA

Teniente general del Ejército de Tierra (Ret.)

EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LA ACCIÓN CONJUNTA EN LAS FUERZAS ARMADAS

Introducción

Aventurar una trayectoria futura cuando aún no se tiene firmemente asentado y claro el punto de partida en el presente, es un ejercicio arriesgado.

El análisis de los hipotéticos y futuros riesgos se puede hacer a través de multitud de prismas que nos darían diferentes facetas para, finalmente, ordenar el complejo *puzzle* resultante y obtener una imagen global que nos permitiría actuar en consecuencia.

Es evidente que, en el presente trabajo, el prisma a través del cuál vamos a intentar escudriñar este porvenir es el de lo “conjunto”.

La visión hacia delante buscando establecer un modelo de organización y actuación de las Fuerzas Armadas como una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes, según demanda la Ley Orgánica 5/2005, no es, ni puede ser, una imagen estática, una “foto fija” a modo de objetivo a alcanzar.

Lo que se trata de conseguir es un proceso evolutivo de permanente adaptación a esa forma de actuación conjunta, Nunca se logrará concluir el proceso, pues nunca las circunstancias serán lo suficientemente permanentes y estables para permitirlo. Generalmente, cuando se habla de “transformación”, en términos de Seguridad y Defensa, se piensa en la determinación de los cambios necesarios para modificar la estructura militar y adaptarla a una situación definida diferente a la anterior, y así, de forma inconsciente, se acaba analizando esa situación, lo que dará como consecuencia un nuevo modelo concreto de Fuerzas Armadas.

Pues no, no es así. Ni hay una situación “definida”, ni se busca un modelo “concreto”.

Las circunstancias estarán en constante evolución y, por lo tanto, lo que hay que hacer es articular un procedimiento que permita una permanente adaptación a cada momento.

El proceso que permita ir progresando en el tema de la acción conjunta hacia esa permanente adaptación, debe tener un punto de partida. Ese punto, a su vez, es fruto del desarrollo de ideas y procedimientos que han ido evolucionando a lo largo del tiempo hasta alcanzar lo que representa hoy el concepto de “lo conjunto” en las Fuerzas Armadas.

Ya se ha analizado en el presente trabajo este proceso pero, para iniciar la nueva andadura hacia el futuro es conveniente hacer una simple reflexión: ¿Se entiende qué es "lo conjunto"?

Percepción específica de la acción conjunta

La Ley Orgánica 5/2005 no es la panacea que marque un punto de inflexión en la forma de actuación de las Fuerzas Armadas.

Recopila eso sí, la ideología que ya se estaba aplicando en las operaciones de las Fuerzas Armadas y que, incluso, estaba ya recogida en diversas normas y textos de doctrina, aunque sin el carácter de Ley Orgánica, pero, ni antes ni ahora los Ejércitos han aceptado plenamente *de facto* lo que si admitían como doctrina conceptual.

Las posturas más radicales ante las circunstancias actuales reflejan, básicamente, dos percepciones muy diferentes.

Una es la tendencia a considerar siempre a un ejército como el eje único y centro de gravedad de cualquier operación y, por lo tanto, la acción conjunta representa simplemente el apoyo que los otros ejércitos tienen que prestarle, apoyo que, por supuesto, se hará siguiendo la doctrina del responsable principal.

En el otro extremo está la idea de igualar todo, de equiparar todo tipo de acción específica de forma que los tres Ejércitos actúen de la misma manera, con los mismos procedimientos y tácticas, la misma concepción de la maniobra, como si se tratase de un solo ejército monocorde y plano.

Entre estas dos posturas hay toda una gama de percepciones diferentes, pero las mencionadas, llevadas a su extremo, dan idea de lo difícil que puede llegar a ser adoptar una actuación realmente conjunta cuando se parte de premisas tan equívocas.

En general, los ejércitos tienen tendencia a interpretar las circunstancias de cualquier operación bajo su punto de vista específico, lo cual es natural, y tratan de aplicar soluciones que mejor se adapten a su forma de acción, lo que también es natural.

Son precisamente esas tendencias las que hay que integrar para que sus formas de actuación se complementen buscando la consecución de un objetivo común, coordinando el *tempo* y el alcance.

Pero, y siguiendo el hilo conductor que nos lleva hacia el futuro, cabe preguntarse: ¿Cómo se está aplicando el concepto de la acción conjunta?

Proceso de implantación de la acción conjunta

Ya se ha analizado en profundidad cómo ha evolucionado este tema y su impacto en diferentes áreas tales como la orgánica, la formación, la doctrina, las operaciones, etc., por lo que aquí sólo se pretende hacer un brevísimo análisis de la situación actual con el único objeto de utilizarlo en la identificación del punto de partida hacia un desarrollo futuro.

Se dispone de normas, doctrina e incluso una Ley Orgánica, pero nada de todo eso garantiza su aplicación en la ejecución de las operaciones. Hay muchos aspectos, con distinto nivel de importancia, que se resisten a seguir esa doctrina. Uno de ellos, por ejemplo, es la logística, y éste es un aspecto clave en cualquier operación

Es evidente que cada ejército dispone de su sistema logístico específico, y, de alguna forma, debe continuar así, pero no de la manera que se está aplicando en la actualidad.

El Jefe del estado Mayor de la Defensa (JEMAD) maneja “capacidades”, y así asigna prioridades, pero los Ejércitos interpretan el término “capacidad” como algo tangible, elementos físicos, componentes o sistemas de armas que van siempre ligados a unos costes a incluir en los presupuestos, presupuestos que cada Ejército, como es natural, quiere controlar.

En definitiva, los criterios de obtención y de dar prioridades a las capacidades militares se ven siempre superados por la cruda realidad de los presupuestos, intereses industriales, políticos, percepciones de cada ejército, y un sin fin de circunstancias que deforman la idea inicial de conseguir una capacidad determinada.

Si en la obtención ya se aprecian estas deficiencias en la aplicación de la acción conjunta, lo mismo ocurre con el mantenimiento o el abastecimiento. Debido a la diversidad en los sistemas de armas empleados, incluso para llevar a cabo una misión similar, las cadenas de abastecimiento se multiplican, y lo mismo ocurre con el personal especialista o los respectivos niveles de repuesto. La interoperabilidad, a pesar de los esfuerzos realizados últimamente, sigue siendo un grave problema.

Los medios de comunicación y de guerra electrónica se ven afectados por las mismas circunstancias.

Los sistemas logísticos de control de repuestos y su distribución son muy diferentes en cada ejército, y la posibilidad de hacerlos convergentes en uno sólo, o de hacerlos compatibles entre ellos, es un esfuerzo enorme en términos de coste y tiempo.

Otro tema de vital importancia en las operaciones actuales y futuras es la inteligencia.

Y también en este campo se han hecho grandes esfuerzos para darle un carácter realmente conjunto. Tal vez por la consciencia de su enorme y decisiva influencia en las operaciones, y por afectar directamente a la seguridad de las mismas, se han llevado a cabo iniciativas tan importantes como la creación del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS). Sin embargo, al igual que en circunstancias anteriores, la implantación del concepto de inteligencia conjunta ha chocado con los intereses específicos de los ejércitos y lleva arrastrando retrasos y carencias que no permiten su plena y eficaz operatividad.

Logística e inteligencia son elementos claves en las operaciones actuales y futuras, pero también hay otros factores decisivos que, sin tener tanta visibilidad, son un impedimento para la aplicación de la acción conjunta.

Aspectos tales como el entrenamiento, la simulación, nuclear, biológica y química, moral de las fuerzas, estructuras orgánicas, relaciones de mando, distribución de responsabilidades, y un sin fin de componentes que influyen en las operaciones y que, o no han sido todavía considerados, o no se han querido aplicar con carácter conjunto por diversas razones.

Los aspectos que se han mencionado como negativos representan sólo algunos escollos que no debemos ignorar cuando se establezcan hojas de ruta hacia el futuro. Los ha habido hasta ahora y los seguirá habiendo, porque las percepciones y las sensibilidades estarán siempre presentes en esta evolución. Afortunadamente, esa es la riqueza del ser humano.

En síntesis, se ha revisado lo que se entiende por “lo conjunto” y la situación actual a la que nos ha llevado el proceso de implantación de este concepto en las Fuerzas Armadas. Parece procedente ahora tratar de mirar hacia el futuro y plantearse la dirección a seguir, es decir, la incógnita es: ¿Hacia dónde vamos?

Futuro previsible

Se pueden analizar hechos, estudiar estadísticas, manejar datos, interpolar resultados, aplicar diferentes técnicas, en fin, desarrollar lo que se podría denominar la “ciencia” de la guerra para tratar de establecer algunos parámetros que, con mayor o menor exactitud permitiesen identificar y definir la evolución de un escenario estratégico previsible, donde tuviesen que actuar, en el futuro, las Fuerzas Armadas protegiendo a la Sociedad.

Sería posible, pero nunca se podría garantizar que así fuese. No obstante, resulta imprescindible hacer este ejercicio.

Existe una mejora cualitativa en este bucear en el futuro desconocido, y es ir más allá de la mera “ciencia”, basada exclusivamente en datos, y aplicar la creatividad y la genialidad que caracteriza a la mente humana, es pasar de la “ciencia” al “arte”, donde la imaginación tiene un enorme campo de actuación.

Es cierto que es arriesgado, pero, cuando se tratan temas de seguridad y defensa, ¿no se está siempre en los límites del riesgo? Los grandes aciertos en este área son producto de genios, de grandes estrategas. No hay que cerrar esta opción.

La “ciencia” de la guerra nunca debe dominar al “arte” de la guerra.

El primer error que generalmente se comete cuando se intenta definir cómo sería la actuación de las Fuerzas Armadas en una hipotética futura crisis es tomar como referencia las acciones previas que tuvieron éxito en algún conflicto anterior.

Es un dicho bien conocido que las estrategias y tácticas que contribuyeron a una victoria en la guerra pasada, serán las que causarán la derrota en la próxima.

Otra equivocación corriente es pensar e identificar futuros escenarios en la forma que “nos gustaría que fuesen”, tal vez de forma inconsciente, porque es el terreno conocido, pero no hay que olvidar que la horrible tragedia humana, desgraciadamente, siempre nos sorprenderá, y la realidad superará nuestras previsiones más pesimistas. La crueldad, la insolidaridad, el egoísmo del ser humano, también utiliza la genialidad de la mente.

La velocidad de los cambios es vertiginosa, las alternativas superan a la imaginación, los mecanismos correctores se vuelven obsoletos instantáneamente y, para mayor dificultad, las inercias tradicionales de los ejércitos, para modificar sus estructuras orgánicas, implantación de doctrinas, etc. no facilitan la adaptación en esta vorágine evolutiva

Pero, una vez más, las cosas son como son y hay que jugar con los mimbres disponibles. Las dificultades sólo deben servir para espolear la imaginación en busca de soluciones adecuadas.

Buscando un enfoque pragmático del problema, y tratando de sintetizar parámetros de la situación (comenzando por la “ciencia” antes de pasar al “arte”), se podría analizar el futuro bajo tres prismas complementarios:

1. Situación estratégica.

2. Medios materiales.

3. Factor humano.

SITUACIÓN ESTRATÉGICA

Bajo la acepción de “situación estratégica” se pretende recoger todos aquellos factores o circunstancias que pueden configurar una situación evolutiva capaz de amenazar o inquietar a la sociedad, y que requieran algunas medidas para su protección.

Sin pretender ser exhaustivo, se podrían considerar los siguientes temas de preocupación.

AMENAZA TERRORISTA

Ya empieza a ser un tópico, pero desgraciadamente es inevitable seguir considerando al terrorismo como una de las mayores amenazas, y la tendencia es que su incidencia se verá incrementada con el tiempo.

El futuro terrorismo siempre nos sorprenderá, precisamente por su falta de lógica, pero las evidencias indican que será más variado en su forma de actuación y más peligroso por su mayor capacidad de destrucción.

La imagen estereotipada del terrorista barbudo y con turbante va distorsionándose. Poco a poco se va convirtiendo en la de personas más integradas en la sociedad a la que odian y atacan. Son, aparentemente, ciudadanos normales que pueden estar presentes en múltiples actividades de la vida cotidiana. Esto multiplica hasta el infinito las situaciones de riesgo y, por lo tanto, dificulta enormemente las medidas preventivas a tomar.

La trayectoria futura del terrorismo es errática, pero aventurando algunas hipótesis, es posible que la propia expansión incontrolada de este fenómeno y la permanente presión que ejercen los gobiernos democráticos sobre los dirigentes extremistas, provoque un aislamiento entre sí de las múltiples células que actúan por el mundo, lo que dificultará su propio control, resultando así una multiplicidad de distintas facciones con diferente forma de operar e independencia entre ellas. El resultado de esta diversificación será una mayor dificultad en su seguimiento y en la lucha preventiva.

El carácter itinerante de la amenaza terrorista es otro elemento a considerar en su futuro. Tanto el proselitismo, buscando adeptos, como las zonas de actuación en sus atentados, van migrando de un país a otro, lo que dificulta su lucha. Un seguimiento muy cercano de las posibles rutas de esta lacra, resulta fundamental para su control.

El terrorismo no sólo es un riesgo internacional, aunque puede afectarnos dentro y fuera de nuestras fronteras, sino que también, desgraciadamente, tenemos la amenaza del terrorismo de carácter nacional. Todos son un grave motivo de inquietud para la sociedad. La forma en que las Fuerzas Armadas tengan que defenderla, dependerá de la naturaleza de esta amenaza. No es lo mismo operar en territorios lejanos, integrados en alianzas internacionales, con todo lo que implica un despliegue, que hacerlo en suelo propio, en defensa de la sociedad española, donde la responsabilidad de estas operaciones corresponde a otros ministerios, y el papel de los ejércitos es, prioritariamente, de apoyo.

De cualquier manera, el terrorismo seguirá siendo una grave amenaza con un amplio espectro de actuación, y las Fuerzas Armadas tendrán que prepararse para proporcionar la protección adecuada. En esa preparación, jugará un papel fundamental la acción conjunta.

CRISIS HUMANITARIAS

La característica más significativa de este tipo de situaciones es que, normalmente, ocurren en zonas lejanas, con pobres infraestructuras y con desesperada urgencia de recibir ayuda.

Las crisis humanitarias no siempre tienen el carácter social de ayuda a una población en apuros. Hay que considerar también la participación en operaciones de *peace keeping* y *peace enforcement*. El hecho de que sean de operaciones de paz no implica que se ignoren las situaciones de guerra y sea necesario el empleo de las armas. No hay que caer en el error de creer que las Fuerzas Armadas pueden actuar como Organización No Gubernamental (ONG). Los ejércitos están concebidos y entrenados por y para la guerra, aunque algunos sectores de la sociedad no quieran verlo así.

Es precisamente esa formación y capacidad la que permite crear las situaciones adecuadas para que las ONG puedan llevar a cabo su labor con seguridad.

Las guerras “oficialmente declaradas” ya no existen en la práctica, pero las operaciones de paz son equivalentes en riesgos, actuaciones y misiones a cualquier guerra tradicional.

El hecho de que en este tipo de crisis se actúe en coalición, que suelen ocurrir en zonas lejanas, y que cada crisis es diferente a las otras, implica, para las fuerzas participantes, una verdadera acción conjunta para la que hay que estar preparados.

DESASTRES NATURALES

La actuación de las Fuerzas Armadas en estas actividades seguirá realizándose, en general, dentro del territorio nacional.

La creación de la Unidad Militar de Emergencia ha sido el reconocimiento oficial de que los ejércitos pueden y deben ayudar a la sociedad en estas circunstancias, aunque no sólo es responsabilidad de esta unidad llevar a cabo este tipo de misiones, sino que es todo el potencial de las Fuerzas Armadas las que responderán a la necesidad de socorrer a la sociedad cuando lo solicite.

La participación del estamento militar siempre será en apoyo de las instituciones civiles, por lo que el futuro de este tipo de misiones tiene que centrarse, no sólo en la potenciación de los medios militares que puedan colaborar, sino, sobre todo, en el desarrollo de unos procedimientos de coordinación y actuación integrados en el complejo sistema de protección civil.

Para esa necesaria coordinación, es más que evidente que la centralización del mando y control militar y de los medios a emplear tiene que ser fruto de una efectiva acción conjunta.

CONFLICTOS ARMADOS

La “guerra declarada” es una circunstancia que no existe prácticamente, y a la Sociedad, sobre todo a la Sociedad española, le cuesta concebir una situación de guerra en la que se viese implicada. Sin embargo, como ha demostrado la cruda realidad, existen múltiples situaciones bélicas en las que las Fuerzas Armadas españolas se han visto involucradas recientemente, y no se prevé que la situación no se repita en el futuro.

En estas situaciones se hace necesario el empleo de las armas y el riesgo de morir no es una hipótesis lejana.

La preparación de los medios humanos y materiales para la guerra es un esfuerzo enorme que requiere mucho dinero y mucho tiempo. Y sobre todo, voluntad de hacerlo.

No se puede improvisar en este aspecto tan importante, por lo tanto, no podemos asumir que no ocurrirá nunca, por mucha ideología pacifista y oposición a la guerra que se tenga. Nos guste o no, los ejércitos tienen que estar preparados, dotados y entrenados para la guerra.

España y sus Fuerzas Armadas se verán implicadas en diversas crisis simplemente por los compromisos internacionales que hemos asumido. La participación en estas acciones

requiere que haya una autoridad nacional con capacidad de ejercer el mando operativo y de coordinar la acción de los medios disponibles, sean del ejército que sean. Una vez más es evidente que la acción conjunta, dirigida por un mando único bajo la autoridad del JEMAD, es la única opción viable.

OTRAS AMENAZAS

Rozando el límite entre lo que es “ciencia” y lo que es “arte” de la guerra, sería posible imaginar situaciones que, en el futuro, podrían requerir la actuación de las Fuerzas Armadas.

Entre ellas se podría pensar en epidemias o pandemias que, por su dimensión e importancia, exigiesen medidas de control y movimientos de masas, cuarentenas, medidas sanitarias, etc.

Una crisis social provocada por graves carencias energéticas o de materias primas podría ser también un motivo para requerir el apoyo de las Fuerzas Armadas en sus múltiples formas de actuación.

Movimientos de refugiados, pateras, evacuaciones, etc., podrían ser situaciones donde los organismos civiles responsables viesen sobrepasada su capacidad de actuación y solicitasen el apoyo de las Fuerzas Armadas.

En todas las circunstancias mencionadas, y en otras muchas inimaginables, es imperativo que la respuesta militar sea eficaz, esté perfectamente coordinada y tenga un control centralizado.

MEDIOS MATERIALES

La rápida evolución tecnológica en el campo del armamento requiere analizar cuidadosamente su futuro para tratar de identificar con qué medios podrán contar las Fuerzas Armadas si tienen que desenvolverse en las situaciones estratégicas ya definidas. Los sistemas de armas futuros tratarán de facilitar al hombre su tarea y de superar sus limitaciones como ser humano.

En este sentido cobrará especial relevancia el empleo de Aviones no Tripulados (UAV) en sus múltiples facetas de actuación.

Los UAV serán un importante incremento del poder aéreo. Su misión no sólo es de observación, sino que incluye la extensión y seguridad de las comunicaciones, contramedidas electrónicas, apoyo a protección civil, plataforma armada, supresión de defensas y un sin fin de aplicaciones que se abrirán en el futuro.

Esta amplia gama de capacidades supondrá una gran ayuda a la acción conjunta, pues, aunque operados por el Ejército de Aire, sus beneficios alcanzan a los tres Ejércitos, por lo que su empleo operativo debe centralizarse en el Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

El empleo de satélites, complementando las capacidades de observación y comunicaciones de los UAV, supondrá también una mejora imprescindible en el desarrollo de las operaciones.

La disponibilidad de una red de satélites propios, unida a una serie de acuerdos para integrarnos en otras redes internacionales, debe ser un objetivo a alcanzar, donde la investigación y la industria española tienen un importante papel que jugar.

El concepto de empleo del espacio exterior para fines de Seguridad y Defensa es todavía una asignatura pendiente en nuestra doctrina militar. Obviamente, el aspecto más crítico es la interacción y coordinación con el espectro de empleo del espacio con fines civiles.

Los satélites actúan inmersos en este medio, por lo que su manejo está ligado a una cierta capacidad de control en el espacio exterior a la que no podemos renunciar.

La capacidad de observación de la situación terrestre desde medios aéreos constituye uno de los programas más importantes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, donde España participa. Este programa, AGS (*Air Ground Surveillance*), a pesar de ser muy costoso y aún sin concluir, proporciona una enorme ventaja operativa en cualquier intervención, lo que hace altamente aconsejable seguir participando en él hasta conseguir esta capacidad, aunque sea sólo como parte integrante de la Alianza.

Tanto el empleo de este tipo de medios de observación, como de los satélites o de los UAV, requiere una integración en un sistema de red segura, que actúe en tiempo real y con suficiente capacidad de flujo para permitir la transmisión de todo tipo de datos (voz, imagen, órdenes, etc.). Este tipo de red de comunicaciones, que, entre otras denominaciones se conoce como NEC (*Network Electronic Capability*), representa un salto cualitativo enorme en el empleo de los medios de combate.

Evidentemente en esta red tienen que integrarse todos los medios y sistemas de armas que participen en la operación, desde el cuartel general del mando hasta cualquier elemento táctico, pasando por aviones, buques o vehículos involucrados en la acción.

El equipamiento del combatiente del futuro representa un esfuerzo integrador de lo que un soldado puede necesitar al enfrentarse a las amenazas del mañana. Su composición le

proporcionará una gran eficacia y seguridad, pero lo más importante es que todas esas capacidades sean integrables en un esfuerzo de equipo y que, a su vez, se incorporen a la acción conjunta mediante su compatibilidad para operar en red.

Todos los medios y sistemas de armas que configurarán el arsenal disponible para las Fuerzas Armadas serán altamente sofisticados y complejos de emplear. El entrenamiento para su uso será muy costoso y requerirá tiempo y personal especializado.

La única forma de minimizar ese esfuerzo eficazmente es el empleo de simuladores, tanto a nivel táctico como estratégico o de planeamiento. La acción conjunta debe ser parte de los procedimientos para establecer los adecuados programas de instrucción.

Otro tipo de armas para el futuro podrían ser las “no letales” que, aunque no son propias de los ejércitos, el tipo de conflictos en que se pueden ver envueltas las Fuerzas Armadas españolas y la tendencia a evitar daños colaterales, tal vez las haga necesarias.

La evolución de los avances tecnológicos y la sofisticación del empleo de las armas no evitan que, en el mundo real, se siga empleando con profusión todo tipo de armamento convencional y básico. Este arsenal puede formar parte el armamento de un futuro hipotético adversario por lo tanto, no se puede olvidar que seguirá siendo una amenaza a neutralizar.

FACTOR HUMANO

El elemento humano es el activo más importante que poseen las Fuerzas Armadas, y es de esperar que en el futuro esta aseveración tenga aún más fundamento.

No es previsible que el número del personal militar sufra ninguna variación significativa, por lo que cualquier planeamiento deberá tener en cuenta ese dato. Esto implica que el total de efectivos disponibles para las operaciones futuras seguirá siendo un factor limitativo importante.

Por otro lado, las características de las operaciones previsibles para el futuro exigirán una profunda preparación de los participantes en aspectos muy concretos, tales como dominio de diversos idiomas, experiencia en asuntos y convenios internacionales, en temas legales o económicos, profesionales de la inteligencia, técnicos de electrónica y de software de última generación, etc. y personal de operaciones especiales.

La carencia de personal también se ve reflejada en la cobertura de plantillas de los organismos conjuntos, tema éste que tiene que ser corregido para la necesaria potenciación de la acción conjunta en el futuro.

El futuro, por muchas cábalas, estadísticas e indicadores que se utilicen, seguirá siendo incierto, pero sea como sea, se disponga o no de anticipación suficiente para preverlo, es necesario disponer de planes concretos y alternativos para reaccionar, sobre todo cuando se trata de la defensa de la Sociedad. Estos planes deben determinar una trayectoria que permita una cierta adaptación a ese futuro antes de que se convierta en presente. Pero, ¿Cómo establecer este proceso de adaptación en el terreno de la acción conjunta?

Evolución deseable

Es evidente que la planificación de medidas a adoptar en este proceso evolutivo tendrá que ser coherente con los parámetros analizados en la definición y dimensión de ese devenir, es decir, la probable situación estratégica y los posibles medios disponibles, tanto humanos como materiales.

La posible evolución de la estrategia presenta un panorama que va a demandar de las Fuerzas Armadas españolas un incremento en la capacidad de producir una adecuada inteligencia militar con un amplio espectro de actuación, pues la amenaza se prevé más encubierta, más extendida y más peligrosa.

También va a requerir que se continúe mejorando la capacidad de despliegue y sostenimiento de las fuerzas, considerando la limitación que supone la carencia de personal.

Otro aspecto que requiere ser considerado es la asistencia sanitaria en los despliegues, no sólo en relación con el equipamiento disponible, sino con la disponibilidad del personal médico y sanitario, que está llegando al límite.

Las operaciones previsibles serán, prácticamente todas, de carácter conjunto, pero exigirán ir aún más allá y pasar al área de lo “combinado”, es decir, habrá que superar y dominar la acción conjunta para pasar a actuar plenamente integrados en operaciones de carácter internacional, con componentes españoles incorporados permanentemente en fuerzas internacionales, presumiblemente europeas, con mayor consolidación y presencia de lo que se está haciendo hoy día.

El conjunto de estos requisitos demanda una potenciación de la capacidad de mando y control centralizado en el EMAD, dotándolo de la infraestructura, los medios técnicos y el personal necesarios.

Las peculiaridades de las amenazas a la sociedad española van a requerir una estrecha colaboración con diversos organismos de otros ministerios (Asociación Española

de Centros de Enseñanza Informática, Guardia Civil, Policía, autoridades autonómicas, etc.) de una forma más consolidada de lo que se hace en la actualidad, debiendo establecer o revisar acuerdos de cooperación, integración en diversas misiones, ejercicios conjuntos, etc., prestando especial atención al tema de la interoperabilidad en medios y procedimientos.

En relación con la evolución de los sistemas de armas, todo apunta a que el incremento de sus capacidades beneficiará principalmente a la acción conjunta, pues permitirá compartir los resultados de su actividad entre todas las fuerzas participantes, a través del EMAD, llegando también a mejorar el apoyo a otros organismos civiles, ONG, etc.

Los procesos de adquisición y mantenimiento de estos sistemas de armas, integrados en el proceso de planeamiento de la Defensa, necesitan un mayor control, y que el propio proceso se consolide y actúe de forma más efectiva en la coordinación de la actividad logística de los ejércitos, pero respetando su especificidad.

Adicionalmente, se debe reforzar las relaciones con la industria española de defensa para definir y aunar esfuerzos en aspectos logísticos que cada vez son más complejos y costosos.

En el área del factor humano, es fundamental seguir insistiendo en el carácter conjunto de la formación e instrucción del personal a través de escuelas, cursos, seminarios, ejercicios, etc., aprovechando también las capacidades que proporcionan los simuladores.

Las características de determinadas operaciones requerirán una capacidad conjunta para llevar a cabo acciones que corresponden a las fuerzas de operaciones especiales. Es necesario realizar un importante esfuerzo para consolidar el carácter conjunto de estas fuerzas, del que carecen en la actualidad.

Los despliegues en cualquier tipo de misión serán realmente conjuntos, aprovechando las capacidades específicas de cada ejército, creando unos contingentes más reducidos pero más eficaces, donde esas capacidades se complementarán entre sí para configurar una fuerza coherente, simple eficaz, flexible y muy operativa. Por ejemplo, la capacidad de movilidad y transporte la podría proporcionar un ejército, la seguridad en zona otro, la desplegabilidad y sostenimiento otro, y así se aprovecharían las características más destacables de cada uno en la búsqueda del objetivo común.

Se conseguirá una estandarización razonable en el equipamiento destinado a cumplir objetivos idénticos, como pueden ser determinados vehículos, armamento individual, apoyo al combatiente, etc.

Se buscará la total interoperabilidad, sobre todo en mando y control, comunicaciones, informática y guerra electrónica. Básicamente, el operar en red (NEC) será un objetivo irrenunciable que simplificará, no sólo los aspectos operativos, sino las labores administrativas también.

Se llevará a cabo un cambio decisivo en la formación e instrucción del personal militar, venciendo las reticencias e individualidades que impiden alcanzar este nivel de educación en la acción conjunta irrenunciable.

Se revisarán las actuales estructuras orgánicas, operativas y administrativas, buscando una mayor flexibilidad y adaptación a la acción conjunta, minimizando la carga administrativa actual y primando la funcionabilidad en las operaciones.

Habrá que prestar especial atención a nuevos retos tales como la operación en el espacio exterior, lo que requerirá otra adaptación adicional del EMAD.

Las características de las nuevas amenazas, tremendamente cambiantes, exigirán adaptar la formación de personal en áreas aún desconocidas.

Todos estos elementos que señalan la dirección a seguir para adaptar la acción conjunta a este proceso evolutivo nos llevan a una última cuestión: ¿Qué medidas habría que tomar para empezar a hacer efectiva esa adaptación en el futuro?

Propuesta de medidas iniciales a adoptar

La lista de acciones y medidas que se necesitan para ajustar la acción conjunta a la evolución del tiempo sería infinita, pero al menos merece la pena resumir las más evidentes o las que podrían tener una mayor influencia en el inicio del proceso:

1. Ampliar el concepto de la acción conjunta incluyendo la integración en la actividad operativa internacional:
   - Modificar la doctrina en este sentido.
   - Adaptar los planes de formación en las academias, escuelas y otros centros.
   - Orientar los planes de instrucción y ejercicios dándoles un carácter más internacional en detrimento de los ejercicios nacionales.
   - Potenciar el intercambio de personal con organismos internacionales o de otros países.
   - Incrementar la participación de unidades, fuerzas o coaliciones de carácter internacional, aunque sea ofreciendo capacidades “on call”

2. Potenciar la capacidad operativa del EMAD:

- Mejorar la infraestructura (¿cambio de ubicación?).
- Incrementar su capacidad de mando y control mejorando las características técnicas de sus medios.
- Potenciar la capacidad de la logística operativa a través del EMAD en temas de control y coordinación de las capacidades de despliegue de los tres Ejércitos.
- Cooperar con el Órgano Central en la búsqueda de soluciones de las carencias de personal médico.
- Activar y potenciar la célula de operaciones especiales en el EMAD y controlar la actividad de estas operaciones en los ejércitos.

3. Incrementar la afectividad de la inteligencia militar:

- Orientar el sistema de trabajo actual más hacia lo operativo en lugar de lo político.
- Potenciar la coordinación con el Centro Nacional de Inteligencia y con otras agencias extranjeras.
- Establecer eficaces programas de captación y formación de especialistas en las distintas materias ya mencionadas.

4. Mayor coordinación y dirección de las capacidades logísticas:

- Impulsar la ejecución del proceso de planeamiento de la defensa, ejerciendo mayor control sobre los programas de los ejércitos.
- Mantener los esfuerzos para la potenciación de la interoperabilidad de los distintos sistemas logísticos.
- Potenciar la capacidad del Sistema de Información y Capacitación, orientando el futuro de las comunicaciones y del mando y control hacia el concepto NEC.
- Potenciar los programas de última tecnología que aporten mayor beneficio a la acción conjunta tales como los UAV, AGS, capacidades de despliegue, etc.

Es importante que todas estas medidas dirigidas principalmente hacia el EMAD, por ser el máximo responsable de la acción conjunta, tengan un reflejo en cada uno de los tres Ejércitos y se responsabilicen y acepten las acciones derivadas de las medidas expresadas.

Existen otras múltiples medidas y, con toda seguridad, con el paso del tiempo algunas de las expuestas se volverán innecesarias y surgirán otras imprescindibles, por eso el objetivo es mantener un esfuerzo constante de seguimiento de la situación y actualizar permanentemente el proceso de adaptación.

JUAN LUIS IBARRETA MANELLA

Teniente general del Ejército del Aire

CONCLUSIONES

El grupo de trabajo ha intentado desarrollar el concepto “entidad única” tal y como define a las Fuerzas Armadas la Ley Orgánica de la Defensa Nacional del año 2005, teniendo en cuenta lo que ha supuesto la transformación de las mismas, su historia, antecedentes más recientes, los distintos aspectos a los que afecta (organización, logística, inteligencia, formación, etc.), atreviéndose incluso a hacer algunas previsiones de cara al futuro:

1. “*Entidad única*: el legislador quiso definir de esta manera el ideal organizativo y funcional a alcanzar por unas Fuerzas Armadas que, conservando las peculiaridades de los tres Ejércitos, constituyeran una *realidad colectiva considerada como una unidad*.

2. *Procesos de transformación*: es a partir de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo de la guerra fría cuando se pone de manifiesto la necesidad de adaptar los ejércitos a un mundo en permanente cambio.

   Estos procesos se aceleran y concretan sobre todo en el último tercio del siglo XX.

   Los nuevos escenarios, las llamadas “operaciones de paz”, la aparición de nuevos riesgos, amenazas asimétricas, tuvieron nuevos desarrollos en la Fuerzas Armadas, que han sido liderados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Estados Unidos.

   Inicialmente la doctrina de la *acción conjunta* tuvo consecuencias organizativas, doctrinales y logísticas que fueron completadas con el desarrollo tecnológico y constituyen la llamada *Revolución en los Asuntos Militares.*

Cambios organizativos: son muy variados pero podemos destacar el papel que se le otorga al jefe del Estado Mayor de la Defensa, al que se le dota de competencias sobre:

1. Dirección estratégica de las Fuerzas Armadas.
2. La planificación estratégica.
3. Asesoramiento al poder civil responsable de la defensa.
4. La formulación de la doctrina, el entrenamiento y la evaluación de la acción conjunta.

Cambios doctrinales: destacar la unificación de las distintas Escuelas de los Ejércitos para transformarla en una Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

La Inteligencia sufre, en gran medida, una agrupación que en España es el Centro Nacional de la Inteligencia.

En la actualidad, la terminología al uso es la del concepto “integral” o “enfoque integral”, entendiéndose por ello la capacidad de armonizar, combinar e integrar todos los instrumentos de poder nacionales, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar una acción de Estado coherente.

El concepto de fuerza toma una nueva dimensión, no sólo basada en el concepto de despliegue y estabilización, sino en la cooperación cívico-militar para la reconstrucción, es el nuevo concepto OTAN: EBAO (*Effects-Based Approach to Operations*).

El porqué de estos cambios: los retos que nos plantea el siglo XXI, en materia de Defensa tienen que estar acordes con los que sufrirá el planeta en este siglo.

Los cambios demográficos, las emigraciones, la escasez de agua y de productos energéticos, el empobrecimiento de grandes zonas de la Tierra, van a generar conflictos para los que se requiere aunar todos los recursos de los Estados. En este caso la transformación de la defensa no puede ser solamente un cambio en el instrumento militar en un entorno cambiante, sino un elemento dentro de la política exterior de los Estados.

JAIME BLANCO GARCÍA

Presidente de la Comisión de Defensa del Senado

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JAIME BLANCO GARCÍA
Presidente de la Comisión de Defensa del Senado.

Coordinador: D. SANTIAGO PASCUAL GONZÁLEZ
Coronel. Profesor del CESEDEN.

Vocales: D. ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO LEDO
Senador. Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Defensa.

D. JOSÉ ANTONIO BALBÁS OTAL
Almirante.

D. JORDI MARSAL MUNTALÁ
Diputado.

D. LUIS FELIÚ ORTEGA
Teniente general del Ejército de Tierra (R).

D. JUAN LUIS IBARRETA MANELLA
Teniente general del Ejército del Aire.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.