

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

55

REVISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

55

REVISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

Mayo, 2002

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

REVISION de la Defensa Nacional.— [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2002.— 234 p. ; 24 cm.(Monografías del CESEDEN ; 55).— Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

NIPO: 076-02-115-6.—D.L. M. 26941-2002

ISBN: 84-7823-918-9

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España). II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie

Defensa Nacional / Seguridad nacional / Estudios estratégicos / Fuerzas Armadas / Unión Europea / España / S. XXI

Edita:



NIPO: 076-02-115-6

ISBN: 84-7823-918-9

Depósito Legal: M-26941-2002

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: junio 2002

REVISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Ignacio Cosidó Gutiérrez</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
POR UN CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD.....	17
<i>Por Juan Avilés Farré</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
INTERESES Y AMBICIONES NACIONALES DE SEGURIDAD.....	45
<i>Por Rafael Bardají López</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
EL FACTOR EUROPEO EN LA REVISIÓN ESTRATÉGICA ESPAÑOLA: LA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA DEFENSA.....	59
<i>Por Félix Arteaga Martín</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
UNA REVISIÓN DE LOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA DEFENSA NACIONAL.....	77
<i>Por José E. Fojón Lagoa</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
UNAS FUERZAS ARMADAS PARA LA ESPAÑA EMERGENTE.....	105
<i>Por Juan C. Domingo Guerra</i>	

<i>Capítulo sexto</i>	<u>Páginas</u>
NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA DEFENSA NACIONAL..... <i>Por Francisco Díaz Alcatud</i>	167
CONCLUSIONES..... <i>Por Ignacio Cosidó Gutiérrez</i>	205
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	223
ABSTRACT.....	225
ÍNDICE.....	227

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

La caída del muro de Berlín en el año 1989 supuso el final de la principal amenaza que había pesado sobre el mundo occidental desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La guerra del Golfo, dos años después, acabó con la ensoñación de quiénes creían que tras la caída del Pacto de Varsovia el mundo entraba en una etapa de paz perpetua. Las guerras de Bosnia y, aún en mayor medida Kosovo, demostraron que el uso de la fuerza seguía siendo una opción necesaria para imponer la paz, defender los derechos humanos y garantizar la estabilidad internacional. Más recientemente, los ataques del 11 de septiembre contra Nueva York y Washington han evidenciado la existencia de nuevas amenazas, como el terrorismo internacional, de naturaleza muy diferente a las amenazas tradicionales, pero de una gran letalidad y capacidad de desestabilización.

Todos estos acontecimientos, desde la caída del muro de Berlín hasta los ataques del 11 de septiembre, confirman una transformación radical de nuestro entorno estratégico. Estos cambios requieren una revisión en profundidad tanto de los medios como de las estrategias de nuestra defensa e incluso transforman el propio concepto de seguridad.

En el orden interno, los cambios experimentados por nuestro país han sido también vertiginosos. España ha pasado en la última década de ser uno de los países más atrasados de Europa a convertirse en una de las economías más dinámicas y abiertas de la Unión. España ha pasado también de ser un país introvertido y aislado en el contexto internacional a transformarse en uno de los países con mayor proyección internacional. Sobre la

base de esta potencia económica, de su influencia cultural y de su creciente proyección política, nuestro país aspira ahora a ejercer un mayor peso y un mayor protagonismo en el mundo. Ejercer ese liderazgo internacional requiere sin duda una revisión de nuestra defensa que equilibre nuestras capacidades militares a la nueva dimensión económica, cultural y política alcanzada por nuestro país.

En el primer capítulo de esta Monografía, Juan Avilés Farré, catedrático de Historia Contemporánea y director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, realiza una redefinición de la seguridad bajo el sugerente título de «Por un concepto amplio de seguridad». Este análisis parte de una reflexión del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, según el cual el concepto de seguridad ya no es:

«Sinónimo de defensa del territorio contra un ataque externo, sino que ha de incluir la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia.»

Y esta nueva realidad exige una ampliación del concepto tradicional de seguridad.

El profesor Avilés Farré basa su análisis en dos principios fundamentales: la seguridad como derecho humano fundamental y el impacto de la globalización sobre la paz mundial. El estudio profundiza posteriormente en tres grandes consecuencias de esas dos tendencias básicas: la opción por la seguridad compartida y la defensa colectiva, el incremento de las amenazas transnacionales a las que debemos hacer frente y la creciente interrelación entre los problemas de seguridad en sentido estricto y los riesgos de tipo económico, social y ecológico.

El segundo ejercicio en esta revisión consiste en redefinir los intereses y ambiciones nacionales de seguridad. Esta visión supone superar definitivamente la concepción de la defensa como un mero mecanismo de respuesta a riesgos y amenazas para convertir a las Fuerzas Armadas en un instrumento al servicio de nuestros intereses y ambiciones.

Rafael Bardají López, asesor del ministro de Defensa, desarrolla en el segundo capítulo una reflexión sobre la necesidad de definir nuestros intereses de seguridad. Esta reflexión parte del interés irrenunciable de garantizar la propia existencia del Estado. Una vez definido conceptualmente el interés nacional, Bardají López realiza un catálogo de nuestras ambiciones que abarca desde el papel que España puede y debe jugar en las distintas organizaciones internacionales de las que es miembro, la estabilidad de

nuestro entorno estratégico, nuestra participación en misiones de paz o el vínculo con Estados Unidos. Finalmente, el autor establece una interesante clasificación de nuestros intereses de seguridad, dividiéndolos en intereses funcionales, como puede ser la prevención de proliferación de armas de destrucción masiva, los intereses instrumentales, como el refuerzo de la credibilidad internacional de nuestro país.

Félix Arteaga Martín, profesor de Relaciones Internacionales, realiza en el tercer capítulo una reflexión sobre la nueva dimensión europea de la defensa y su influencia en la revisión estratégica española. Este análisis parte de la premisa de que el factor europeo de la defensa ha pasado del campo de la retórica al de los contenidos y en la creciente interacción que existe entre las planificaciones nacionales y la intergubernamental en la Unión Europea, aunque según el autor se deben moderar las expectativas «revolucionarias» de esa interacción, dado que la planificación nacional sigue siendo determinante y la influencia del factor europeo aún no es suficientemente fuerte como para provocar cambios estructurales. Sin embargo, para el mismo autor la influencia del factor europeo en la planificación estratégica será creciente en los próximos años.

Para llegar a esta conclusión, Félix Arteaga Martín desarrolla en primer lugar un análisis de lo que denomina como «ambiciones estratégicas europeas», análisis que basa en los libros blancos y documentos oficiales de planificación estratégica de Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Bélgica, Irlanda, Grecia, Portugal, Finlandia, Austria y Polonia. En segundo término, se analiza lo que se denomina como ambición de la Unión enmarcada en su política de defensa europea definida en las iniciativas de Colonia, Helsinki y Feira.

El cuarto capítulo, escrito por el coronel de Infantería de Marina, José E. Fojón Lagoa, trata de «Una revisión de los criterios básicos de la Defensa Nacional». Esta revisión parte del análisis del contenido de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional de 1980, modificada en el año 1984, que considera, en gran medida superada. A continuación analiza las implicaciones de nuestro ingreso en la Alianza Atlántica y el devenir posterior de nuestra planificación estratégica sobre la base de las Directivas de Defensa Nacional publicadas desde la promulgación de la Ley. En tercer lugar se entra en la reconsideración de los criterios básicos, partiendo de la necesidad de definir una estrategia nacional y de una política militar. Esta política debe contemplar tanto la definición de las misiones como la estructura de mando. En este último punto se apuesta por una doble cade-

na de mando, diferenciando entre mando militar y mando para operaciones y una redefinición del papel que debe jugar el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) en esa doble estructura. Este estudio concluye afirmando que si España tiene voluntad de actor estratégico deberá dotarse de los elementos que le permitan un eficaz empleo de los instrumentos del poder nacional.

En el quinto capítulo, el coronel del Ejército de Tierra, Juan Carlos Domingo Guerra, desarrolla un completo análisis de las Fuerzas Armadas que necesita esta España emergente. Este estudio comienza con una análisis prospectivo sobre cuál puede ser la evolución de nuestra sociedad y nuestros Ejércitos en el año 2020. En segundo término, se realiza una definición de lo que son las Fuerzas Armadas españolas para determinar su necesidad de reforma, partiendo de los diversos procesos de cambio que ya han vivido nuestras Fuerzas Armadas en las últimas décadas. En este proceso de reforma se presta especial atención a los recursos humanos, al modelo de enseñanza que se necesita y que debe ser transformado en profundidad y al difícil proceso de la profesionalización de la clase de tropa. En tercer lugar, el autor se ocupa de lo que denomina como revolución del método, que incluye entre otros aspectos la necesidad de promover la iniciativa individual frente al exceso de reglamentación, el fomento de la competencia profesional, la supremacía de lo conjunto frente a lo específico como forma de trabajo, lo que incluye una revisión profunda del papel del JEMAD y la presencia de civiles en los Estados Mayores. En tercer lugar, se analizan los escenarios de actuación, los riesgos conexos y las capacidades necesarias. Para finalizar se escribe un breve epílogo a modo de reflexión sobre las relaciones cívico-militares en nuestro país.

Francisco Díaz Alcantud, comandante de la Guardia Civil, desarrolla en el sexto y último capítulo «Nuevos instrumentos de la Defensa Nacional». Entre los nuevos instrumentos que el autor propone para hacer frente a los nuevos riesgos destaca, en primer lugar, la cooperación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad tanto en el ámbito de las misiones de paz como en la lucha contra las nuevas amenazas transnacionales. En segundo término, se analizan los nuevos instrumentos de colaboración internacional, que incluyen las operaciones de paz, los nuevos instrumentos legales internacionales y los tribunales internacionales, entre otras iniciativas. En tercer lugar, se menciona el papel cada vez más relevante que desempeñan los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, se hace un análisis detallado de los nuevos méto-

dos de prevención de conflictos, en particular de aquellos que se está generando en el marco de la Unión Europea.

En definitiva, estamos ante un trabajo que rompe muchos de los esquemas tradicionales que han venido marcando la política de defensa española en las últimas décadas. Un esfuerzo de revisión y actualización conceptual que abarca desde la propia definición de la seguridad, la identificación de nuestras ambiciones e intereses, la nueva dimensión europea de la defensa, la revisión de criterios básicos de la Defensa Nacional, los nuevos instrumentos de seguridad y la reforma y transformación de nuestras Fuerzas Armadas.

Destaca en el conjunto de los capítulos la gran coherencia alcanzada en todos los análisis. Esta visión de conjunto no es obra de la casualidad sino de muchas horas de discusión del grupo de trabajo formado al efecto durante todo el año 2001. Algunos análisis, como el de riesgos y amenazas o el del entorno estratégico, resultan reincidentes en varios de los textos, pero se ha optado por mantenerlos porque siendo coincidentes en lo fundamental enriquecen con una visión personal y una mayor amplitud de factores analizados.

Finalmente, señalar que la mayoría de los textos fueron redactados con anterioridad a los ataques experimentados por Estados Unidos el pasado 11 de septiembre. Algunos autores han podido introducir con posterioridad alguna referencia explícita a estos atentados en sus textos definitivos. Sin embargo, llama la atención como estos sucesos lejos de invalidar el análisis de fondo que se había realizado lo han convertido en más actual, urgente y necesario.

CAPÍTULO PRIMERO

POR UN CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD

POR UN CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD

Por JUAN AVILÉS FARRÉ

Cuando comienza el siglo XXI nos encontramos en una situación histórica nueva, muy distinta de aquella en la que se trazaron las líneas maestras de la seguridad occidental. La novedad resulta del final de la guerra fría, que supuso el fin de un largo periodo en el que el enfrentamiento entre dos grandes bloques de alianza dotados de armamento nuclear representaba el problema fundamental de la seguridad en el mundo. Desaparecido ese enfrentamiento, los grandes puntos de referencia a los que hay que recurrir en un análisis prospectivo son la creciente aceptación de los derechos humanos como norma básica en la que se han de fundar la paz y la estabilidad mundiales, el creciente ritmo de avance tecnológico y lo que ha venido a denominarse globalización, es decir, la creciente interrelación entre todas las partes del mundo y en los más diversos aspectos.

Estos factores se influyen recíprocamente. Ninguno de ellos es nuevo, pero su relevancia nunca ha sido tan grande como ahora. La guerra fría suponía un obstáculo tanto para la difusión de los derechos humanos como para la globalización, mientras que la incapacidad del bloque soviético para competir en el avance tecnológico resultó un factor fundamental de su hundimiento.

El propósito de este ensayo es reflexionar sobre como incide esta nueva situación en los problemas de seguridad y su tesis principal es que debemos adoptar un concepto más amplio de seguridad. Sin entrar en grandes disquisiciones semánticas, porque definiciones las hay a doce-

nas (1), podemos partir de que la seguridad consiste en una baja probabilidad de sufrir una agresión. Tradicionalmente la forma más grave de agresión era el ataque de una potencia extranjera, es decir, la guerra, pero como se ha puesto de manifiesto trágicamente en los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, nos encontramos en una situación en la que los países avanzados no se enfrentan apenas a amenazas de un ataque militar convencional, pero sus ciudadanos pueden ser víctimas de ataques masivos por parte de agentes extranjeros no estatales.

Ocurre, además, que en la mayor parte de los países las amenazas a la seguridad de los ciudadanos tienen un origen fundamentalmente interno. Como ha afirmado recientemente el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, el concepto de seguridad no es ya:

«Sinónimo de defensa del territorio contra un ataque externo, sino que ha de incluir la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia» (2).

En el pasado el sujeto fundamental de la seguridad ha sido el Estado y ciertamente el Estado va a seguir siendo, en el futuro previsible, el actor principal en la esfera internacional; pero su papel va a ser menos exclusivo, debido al creciente reconocimiento internacional de los derechos de cada individuo, incluso frente a su Estado, y a los distintos aspectos de la globalización. El énfasis pasa de la seguridad del Estado a la seguridad como derecho humano, aunque ambos enfoques no deben entenderse como contradictorios, porque la seguridad del Estado es un requisito de la seguridad del ciudadano. Y por otra parte la globalización y el progreso tecnológico que la acompaña modifican las coordenadas de la seguridad, por la creciente interdependencia de los Estados en todos los campos, incluida la defensa, por la proliferación de amenazas transnacionales en el ámbito de Justicia e Interior y por la creciente internacionalización de otros riesgos.

Tras examinar el concepto de la seguridad como derecho humano fundamental y el previsible impacto de la globalización en el futuro del conflicto, este ensayo examinará tres importantes consecuencias de esas tendencias básicas. Primero, la opción por la seguridad compartida y la defensa colectiva, en relación con la cual debemos analizar la emergencia

(1) Véase, por ejemplo: BARBÉ, E. y PERNI, O.: «Más allá de la seguridad nacional», pp. 3-8. 2001.
(2) ANNAN, K.: *Nosotros los pueblos*, párrafo 194. 2001.

del derecho de injerencia por razón de humanidad. Segundo, el incremento de amenazas transnacionales que, como el terrorismo internacional y el crimen organizado, desdibujan las fronteras entre seguridad interior y exterior. Y por último, la interrelación entre la problemática de seguridad en sentido estricto y los riesgos de tipo económico, social y ecológico.

La seguridad como derecho humano fundamental

El concepto de la seguridad como derecho fundamental de la persona se halla inequívocamente afirmado por nuestra Constitución en el artículo 17.1:

«Toda persona tiene derecho a la libertad y a la “seguridad”.»

Y la incardinación de este principio en el Derecho Internacional se pone de manifiesto en el artículo 10.2, según el cual los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución:

«Se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

Nuestra referencia básica ha de ser, por tanto, la DUDH, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 3 declara: que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la «seguridad» de su persona. Lo cual a su vez responde a una tradición que nace con las primeras declaraciones de derechos humanos, que destacaron como uno de los fundamentales el derecho a la seguridad. Así la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, adoptada por Francia en el año 1789, declaró en su artículo 2 que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, la «seguridad» y la resistencia a la opresión. Y antes que ella la Declaración de Derechos de Virginia, del año 1776, afirmaba en su artículo 1 que todos los hombres tienen por naturaleza derecho a gozar de la vida y de la libertad, a través de la adquisición y el ejercicio de la propiedad, y a la búsqueda y la obtención de la felicidad y de la «seguridad».

Lejos de ser una novedad, el concepto de seguridad adoptado por la Constitución de 1978 se halla pues inscrito en el propio origen de la tradición democrática. Es cierto, sin embargo, que representa una innovación respecto al constitucionalismo español, cuyo único precedente se halla en el proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873,

cuyo Título preliminar encabezaba la relación de los derechos naturales con «el derecho a la vida, a la “seguridad”, y a la dignidad de la vida». Pero ese proyecto no llegó a ser aprobado, y ninguna de las demás Constituciones anteriores a 1978 definió la seguridad como un derecho fundamental. Dos de ellas, la Constitución de la Monarquía española de 1845, en su artículo 8, y la Constitución de la República española de 1931, en su artículo 197, empleaban en cambio el concepto de «seguridad del Estado» para limitar los derechos individuales.

El planteamiento habitual del constitucionalismo español era concebir la seguridad, en su doble dimensión de orden público interior y de seguridad exterior, como un atributo del poder Ejecutivo. La Constitución de 1812 disponía en su artículo 170 que:

«La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del “orden público” en lo interior, y a la “seguridad del Estado” en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes.»

Y ese artículo se mantuvo a través de los sucesivos cambios constitucionales, ya que, con una mínima modificación, reapareció como artículo 45 de la Constitución de 1837, como artículo 43 de la de 1845 y como artículo 50 de la de 1876.

Tenemos pues una innovación. En línea con la doctrina de los derechos humanos, que se remonta al siglo XVIII y se universaliza con la Declaración de Naciones Unidas de 1948, la democracia española concibe la seguridad, en su sentido más amplio, como un derecho fundamental de la persona. Éste es el principio de mayor categoría en la jerarquía de valores en que ha de basarse toda reflexión sobre el futuro de la seguridad. En el ámbito de la seguridad interior, la consecuencia lógica de este principio queda claramente expresada en el artículo 104.1 de la Constitución española, que encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) la misión:

«De proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.»

El impacto de la globalización

La globalización es básicamente una consecuencia del progreso tecnológico. Puesto que dicho progreso tiende a acelerarse y puesto que ha desaparecido la división del mundo en bloques, que durante cuatro décadas fue el principal factor que se oponía a la globalización, apenas cabe

dudar que ésta vaya a ser una de las tendencias dominantes del siglo XXI. Sus principales consecuencias en el terreno de la seguridad parecen ser dos: por un lado una disminución del riesgo de que se produzcan conflictos bélicos interestatales, sobre todo entre países desarrollados, y por otro un incremento de las amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales. En palabras del *Libro Blanco de la Defensa*, es razonable opinar que los futuros conflictos serán de alcance limitado y en su mayoría de carácter interno y se desarrollarán en ámbitos geográficos lejanos a nuestro país, pero deberemos hacer frente a «un panorama de riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional y multifacético» (3).

Un reciente estudio prospectivo sobre las tendencias globales en el horizonte del año 2015, coordinado por el National Intelligence Council de Estados Unidos insiste en estas mismas ideas: el riesgo de guerra entre Estados desarrollados será pequeño, pero la comunidad internacional se enfrentará a diversos conflictos, desde conflictos internos a pequeña escala, que serán relativamente frecuentes, hasta guerras interestatales de carácter regional, que serán menos frecuentes (4).

Dado que las guerras entre Estados desarrollados han sido, hasta el final de la guerra fría, el tipo de amenaza al que más atención se ha prestado en la política de defensa, es importante detenerse brevemente en los motivos por los que es poco probable que se vayan a dar en el próximo futuro. La tesis básica es que la propia dinámica de la globalización, y especialmente el progreso tecnológico, tienden a promover la paz mundial, directamente en el caso de los países que más se benefician de ella e indirectamente en el conjunto del mundo, debido a la capacidad que aquéllos tienen para influir en los demás. La interpretación más optimista acerca de los efectos de la globalización sobre la paz y la seguridad mundiales ha sido recientemente expuesta por Barry Blechman, quien sostiene que está surgiendo:

«Una auténtica comunidad global en la que los valores compartidos pueden servir de base duradera para un mundo más pacífico» (5).

Esto resultaría de cuatro factores principales:

1. La creciente interdependencia económica entre los países hace que la prosperidad de cada uno dependa del mantenimiento de relaciones pacíficas y cooperativas con los demás.

(3) ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, pp. 34-36. 2000.

(4) USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Global trends 2015: a dialogue about the future with non-government experts*. 2000.

(5) BLECHMAN, B. M.: «International peace and security in the twenty-first century». 1998.

2. La difusión tecnológica, factor clave del progreso, da a los países más desarrollados, que constituyen los focos de dicha difusión, una capacidad de influencia estabilizadora sobre aquellos que se benefician de ella.
3. Las nuevas tecnologías de la información están creando una «audiencia global», que pone en relación a las personas de todo el mundo.
4. Existe una tendencia a que un conjunto de valores básicos sean globalmente compartidos. Entre ellos se encuentran: las expectativas de progreso material, para cuya satisfacción cada vez más se percibe como requisito una economía de mercado, más o menos modificada; los valores democráticos; el rechazo de la guerra como medio legítimo de alcanzar fines nacionales (visible en el amplísimo rechazo mundial de la invasión de Kuwait por Irak); el rechazo hacia la posibilidad de emplear armas de destrucción masiva; e incluso el rechazo a aceptar que la soberanía nacional pueda legitimar las violaciones de los derechos humanos por parte de un gobierno (lo que plantea el problema de la injerencia por razón de humanidad, que abordaré posteriormente).

Esta universalización de los valores, cuyos principales adversarios son hoy los nacionalismos excluyentes y los fundamentalismos religiosos, representa un factor de paz particularmente importante. Como recuerda Blechman, la guerra fría fue algo más que un enfrentamiento entre grandes potencias: fue un choque de ideas. En la medida en que la humanidad llegue a compartir unos valores comunes, las posibilidades de cooperación internacional en todos los campos, incluido el de la seguridad, serán mucho mayores. Ese proceso de globalización de los valores democráticos será, sin embargo, lento. Las democracias más desarrolladas los comparten, así como comparten los beneficios de la globalización económica, y ciertamente las probabilidades de un conflicto bélico entre ellas son mínimas, pero no ocurre lo mismo en las vastas áreas del planeta que la globalización está dejando de lado. En éstas cabe temer que el estancamiento económico y la tensión social favorezcan el surgimiento de conflictos, a los que a menudo contribuirán los choques de identidades nacionales, étnicas o religiosas.

El citado informe del National Intelligence Council destaca este último punto. Su previsión es que el efecto neto de la globalización económica será una mayor estabilidad política en el mundo, pero que sus efectos beneficiosos no se harán sentir en todas partes, por lo que el desnivel entre los países más desarrollados y los menos aumentará. Las regiones del mundo, los países y los grupos sociales a los que la globalización deje de lado, se

verán abocados al estancamiento económico, a la inestabilidad política y a los conflictos de valores, lo que propiciará el desarrollo de movimientos extremistas de carácter político, étnico, ideológico o religioso, con consecuencias frecuentemente violentas. Las perspectivas económicas son malas para la mayor parte de los países subsaharianos y árabes, para algunos latinoamericanos y también para varios de los surgidos de la desintegración de la Unión Soviética. Y para agravar la situación, se prevé también un aumento de las diferencias del nivel de vida en el interior de los países en desarrollo, de manera que, incluso en países de rápido desarrollo, amplias regiones quedarán atrasadas, como está ocurriendo en China (6).

Otra gran consecuencia de la globalización y del progreso tecnológico es el incremento de las amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales, como el terrorismo y la delincuencia organizada. El informe del National Intelligence Council destaca que no sólo los Estados descontentos, sino también los terroristas, los traficantes de armamento, los narcotraficantes y otros delincuentes organizados se beneficiarán de las nuevas tecnologías de la información y de otros avances tecnológicos, para promover sus actividades en el ámbito internacional.

En conclusión, podemos descartar para el próximo futuro la posibilidad de grandes conflictos protagonizados por países desarrollados, pero en cambio nos seguiremos enfrentando, por un lado, a amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales y, por otro, al surgimiento de conflictos locales en áreas menos desarrolladas, a los que nos veremos empujados a dar respuesta, por motivos tanto pragmáticos como morales. La globalización económica hace que nuestra prosperidad dependa de la estabilidad de la economía mundial, que puede verse seriamente afectada por conflictos locales. La globalización informativa y la universalización de los valores no permitirán que la opinión pública permanezca impassible ante los desastres humanitarios que pueden resultar de dichos conflictos. Y por último la proliferación de las amenazas transnacionales se halla a menudo vinculada a conflictos locales, de manera que la inestabilidad de Colombia contribuye al auge mundial del narcotráfico y la situación de Afganistán ha convertido a este país en una base para el letal terrorismo islamista de *Al Qaida*.

Esto conduce a que la seguridad nacional haya de concebirse en el contexto de una seguridad compartida, al tiempo que las amenazas transna-

(6) Recientes estudios parecen confirmar que la desigualdad global se está incrementando; véase, *The Economist*, pp. 79-82 y 90. 28 de abril de 2001.

cionales de carácter no estatal conducen a una difuminación de los límites conceptuales entre seguridad interior y seguridad exterior. Examinaremos a continuación ambas cuestiones.

Seguridad compartida, defensa colectiva y derecho de injerencia

España optó por la integración de su defensa en un marco colectivo con su ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el año 1982. Y en la actualidad define como primer objetivo de su política de defensa:

«Garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados.»

Lo que lleva a un segundo objetivo consistente en:

«Contribuir a las misiones de ayuda humanitaria y operaciones de paz y de gestión de crisis que realicen las organizaciones internacionales a las que España pertenece» (7).

Tal como lo explica el *Libro Blanco*, esto implica el compromiso de:

«Contribuir a un orden internacional más justo y seguro» y «respaldar el respeto en todo el mundo del Derecho Internacional y de los derechos humanos», mediante «el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de la acción exterior del Estado», con lo que «se contribuye directa e indirectamente a la protección de los intereses de seguridad de España» (8).

Esta última observación merece ser subrayada: en un mundo globalizado los intereses de seguridad de un país no se limitan a la estricta defensa de su territorio nacional. La paz y la estabilidad mundiales, que nunca se asentarán sobre una base firme si no se trabaja por un orden internacional más justo, constituyen la mejor garantía de la paz y la prosperidad interna de cada país. Quizá algún día esto se logre mediante la estricta aplicación del artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas, que prevé la adopción de medidas colectivas contra las amenazas a la paz y los actos de agresión, pero en el futuro próximo la probabilidad de que la ONU asuma plenamente la misión de mantener la paz mundial, lo que verosímilmente requeriría que dispusiera de fuerzas militares de reacción rápida

(7) Directiva de Defensa Nacional 1/2000.

(8) ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, p. 62. 2000.

bajo su control directo, es muy baja. De ahí la importancia de las organizaciones regionales de seguridad, explícitamente previstas en el capítulo VIII de la Carta.

Lo que nos espera en los próximos lustros es una situación compleja, en la que las naciones democráticas más desarrolladas no se enfrentarán a un gran desafío global, como en tiempos de la guerra fría, pero, por un lado, se verán obligadas a responder a amenazas asimétricas, especialmente la del terrorismo internacional, y por otro se verán impulsada a intervenir en conflictos locales o regionales de variada índole, impulsadas tanto por la necesidad de mantener la estabilidad necesaria para la buena marcha de la economía mundial, como para hacer frente a desastres humanitarios causados por la guerra y/o por la violación masiva de los derechos humanos. Esa es la perspectiva que asume el *Libro Blanco*, al afirmar que:

«La conculcación de los derechos humanos y la necesidad de evitar sufrimientos a la población civil constituirán, cada vez más, una preocupación prioritaria en el aspecto de la seguridad, como posibles factores desencadenantes de conflictos», y que «cabe esperar que la actuación de las naciones occidentales se oriente hacia la defensa de valores e intereses comunes, como el mantenimiento de la paz y de la estabilidad internacionales, más que a la defensa territorial» (9).

La comunidad internacional dispone de una amplia panoplia de medidas para hacer frente a los conflictos tanto internos como interestatales, que incluye:

1. La asistencia humanitaria.
2. Las misiones de investigación (*fact-finding*).
3. Las misiones de mediación.
4. Las medidas para instaurar confianza entre las partes enfrentadas (*confidence-building*).
5. Las misiones tradicionales de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que han solido centrarse en la monitorización de un alto el fuego previo.
6. Las misiones multifuncionales de mantenimiento de la paz, en las que se abordan distintos aspectos militares, políticos y económicos, lo que implica la participación de personal militar y civil.
7. La asistencia militar y económica.

(9) ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, p. 38. 2000.

8. Los embargos de armas y las sanciones económicas.
9. Las medidas para imponer decisiones judiciales, que se situaron en la agenda a partir de la creación de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda.
10. La aplicación de la fuerza militar (10).

Pero la adopción de estas medidas, y muy especialmente de la última, plantea importantes dilemas:

- a) El contraste entre los principios de soberanía nacional y de injerencia por razón de humanidad. Ésta es una cuestión fundamental, ampliamente debatida a raíz de la intervención de la OTAN en Kosovo. Responde a una nueva concepción del Derecho Internacional, que se hallaba ya implícita en la DUDH, que se vio frenada en su desarrollo por la guerra fría y que ha cobrado actualidad tras el fin de ésta (11). Se trata sencillamente de que los derechos humanos han adquirido un valor universal y que, por tanto, la comunidad internacional se halla legitimada para protegerlos en el caso de que sean violados por un Estado. Y a la luz de esto, el párrafo sexto del preámbulo de la Carta de Naciones Unidas, por el que sus miembros se comprometen a no usar la fuerza armada «sino en servicio del interés común», adquiere un significado particularmente importante, pues no puede dudarse de que una violación masiva de los derechos humanos representa una agresión contra el interés común de la humanidad. En definitiva, se trata de una aplicación a nivel internacional del principio, en el que se basa este ensayo, de que la seguridad ha de concebirse ante todo como un derecho de la persona.
- b) El problema de la legitimización del uso de la fuerza. El peligro de que el derecho de injerencia se convierta en un pretexto con el que avalar todo tipo de intervenciones armadas, con el consiguiente deterioro del orden internacional, otorga una gran relevancia práctica al problema de la legitimización. En principio la respuesta es clara: el ejercicio del derecho de injerencia por razón de humanidad sólo es legítimo si es autorizado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La cuestión se complica porque este derecho está muy lejos de ser reconocido unánimemente por la comunidad internacional. Como advierte el citado informe del National Intelligence Council, si en el futuro se plantean nuevas intervenciones militares en conflictos internos, se encontrarán con la

(10) Esta relación está tomada de BROWN, M. E. y JONGE, C. DE: «Internal conflict and international action: an overview». 1997.

(11) Véase, EYMAR, C.: «El derecho de injerencia». 1999.

oposición de Estados como China, India, Rusia y muchos países en desarrollo, que tenderán a considerarlas como atentados a la soberanía nacional (12). Y debe recordarse que China y Rusia tienen derecho al veto en el Consejo de Seguridad, lo que pudiera conducir a una intervención sin autorización previa, como ocurrió en Kosovo. Es la posibilidad que prevé el *Libro Blanco*, al afirmar que «en el caso de bloqueo del Consejo de Seguridad, la actuación bajo el principio de injerencia humanitaria podría llegar a constituir la respuesta de la comunidad internacional en los casos de flagrante violación de los derechos humanos» (13). En tales casos el fundamento jurídico de la intervención pudiera hallarse en la teoría de la «acción de imposición no desautorizada», según la cual puede considerarse legítimo el uso de la fuerza por parte de una organización internacional si el Consejo de Seguridad no la desautoriza (en el caso de Kosovo no sólo no desautorizó la intervención de la OTAN, sino que la legitimó *ex post* al situar bajo mandato de la ONU la posterior operación de mantenimiento de la paz).

- c) Los límites de la disposición a intervenir directamente en conflictos en los que no están en juego intereses nacionales importantes. No debe pensarse que el escenario habitual vaya a ser el de unas naciones occidentales dispuestas a intervenir siempre que se produzcan desastres humanitarios provocados por conflictos en cualquier parte del mundo. Más bien cabe prever lo contrario. Salvo en el caso de que sus intereses nacionales estén directamente implicados, los Estados tenderán a rehuir la intervención directa y a encomendar a la ONU o a organizaciones regionales la resolución de los conflictos. Según el citado informe del National Intelligence Council: «Naciones Unidas y varias organizaciones regionales seguirán siendo requeridas para controlar algunos conflictos internos porque los mayores Estados —condicionados por sus preocupaciones internas, la percepción de eventuales fracasos, su falta de voluntad política, o la limitación de sus recursos— tratarán de minimizar su intervención directa» (14). Y entre las preocupaciones internas hay que mencionar expresamente la actitud de la opinión pública, que en España se mostró dividida ante las intervenciones de los años noventa (15).

Hechas estas matizaciones, cabe prever que las medidas encaminadas a la prevención y resolución de conflictos van a ser en los próximos años un

(12) USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Global trends 2015*,... p. 33. 2000.

(13) ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, p. 39. 2000.

(14) USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Global trends 2015*,... p. 9. 2000.

(15) Véase, AVILÉS FARRÉ, J.: «España, la OTAN y los conflictos de la antigua Yugoslavia», pp. 97-101. 2000.

aspecto de la política exterior española en el que se va a requerir la participación de las Fuerzas Armadas. Lo más frecuente será la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, en las que será extremadamente importante evitar que las fuerzas de paz se vean expuestas a la agresión de una o varias de las partes contendientes o incapacitadas para evitar gravísimas violaciones de los derechos humanos (ambas cosas ocurrieron en Bosnia en 1995). Pero tampoco cabe excluir la participación en aplicaciones de la fuerza militar, que, como norma general, serán previamente autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En uno y otro caso será necesaria una evaluación previa de los costes y de las posibilidades de éxito de cada operación, pues una intervención indecisa que termine en fracaso puede ser más perjudicial que la no intervención. Las intervenciones militares habrán de ser consideradas como soluciones extremas, siendo preferibles las medidas encaminadas a la prevención de conflictos. Pero, en último término, la paz y la seguridad mundiales quedarían gravísimamente comprometidas si la comunidad internacional renunciara a tomar las medidas más enérgicas para hacer frente a las agresiones contra Estados miembros y a las violaciones masivas de los derechos humanos. La evaluación previa debe tener presente el coste a largo plazo de la inacción.

Respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, cabe prever que en el futuro van a ser generalmente de carácter multifuncional, lo que exigirá la cooperación de diferentes instrumentos. Esto contribuirá a esa difuminación de los límites entre la seguridad exterior y la seguridad interior que va a ser uno de los rasgos característicos del siglo XXI, en la medida en que tales misiones requieren de la participación de FCS interior. España, al igual que Francia, Italia y Portugal, cuenta con la ventaja de disponer de un Cuerpo de Seguridad de naturaleza militar, especialmente adecuado para tales misiones. En palabras del *Libro Blanco*:

«La Guardia Civil, en función de su naturaleza, organización, formación, dimensión y despliegue, puede realizar una contribución significativa a la defensa, especialmente en misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, en las que se hace cada vez más patente la necesidad de proteger a la población en la zona de operaciones» (16).

(16) ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, p. 85. 2000. Véanse, COSIDÓ GUTIÉRREZ, I.: «La Guardia Civil en la Defensa Nacional», 2001; DÍAZ ALCANTUD, F.: «El componente policial en las misiones de paz», 2001 y NÚÑEZ CALVO, I.: «Funciones militares de la Guardia Civil en las operaciones de paz», 2001.

Agentes no estatales y amenazas transnacionales

Desde una perspectiva norteamericana, el informe del National Intelligence Council destacaba, ya antes de los recientes atentados, la gravedad que en los próximos años pueden tener las amenazas asimétricas, es decir, aquellas en las que adversarios de carácter estatal o no estatal emplearían estrategias, tácticas y armas apropiadas para debilitar a Estados Unidos sin entrar directamente en combate con sus Fuerzas Armadas. De esa observación es importante destacar la equiparación que hace de amenazas procedentes de Estados y amenazas procedentes de agentes no estatales, lo que representa una prueba más de que los Estados no van a ser, en el siglo XXI, los protagonistas exclusivos de las relaciones internacionales, ni siquiera en temas de seguridad. Y es trágicamente evidente que esa previsión se ha visto confirmada, de la manera más rotunda, el 11 de septiembre de 2001.

El proceso de globalización está potenciando las amenazas transnacionales, es decir, las amenazas a la seguridad interior procedentes de agentes no estatales que actúan a través de las fronteras internacionales. Un reciente estudio del Strategic Studies Institute de Estados Unidos destaca que este tipo de amenazas, especialmente el terrorismo internacional, los ataques cibernéticos a las infraestructuras nacionales y la delincuencia organizada transnacional, se sitúan a la vez en las esferas interior y exterior y plantean la necesidad de combinar las estrategias respectivas de las instituciones de Defensa y las de Justicia e Interior (*law enforcement*). De acuerdo con la editora del citado estudio, Carolyn Pumphrey (17), el reto de tales amenazas implica cuatro problemas básicos:

- a) El equilibrio entre libertad y seguridad. La lucha contra las amenazas transnacionales debe hacerse sin atentar contra dos de los fundamentos básicos de la libertad: el derecho a la intimidad y el límite a la intervención militar en materias de seguridad interior. Es decir, que debemos resolver en un nuevo contexto el eterno dilema de como conciliar dos derechos, el de la libertad y el de la seguridad, que siendo ambos fundamentales y reforzándose mutuamente, pueden, sin embargo, plantear en determinados casos exigencias contradictorias.
- b) La adaptación a una situación nueva. Nuestra concepción de la seguridad nacional responde a un mundo en que la tecnología era menos compleja y las relaciones internacionales quedaban definidas por la

(17) PUMPHREY, C. W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, pp. 1-10. 2000.

interacción entre Estados nacionales con fronteras claramente delimitadas. Un mundo que no es el del siglo XXI. Para hacer frente a las amenazas transnacionales que caracterizan la nueva situación es necesario un cambio cultural que nos permita, por ejemplo, prestar la misma atención a los ataques contra sistemas informáticos que a las agresiones violentas. Lo que implica redefinir el concepto mismo de agresión, para englobar ataques que no emplean la fuerza física, pero que pueden tener resultados físicamente catastróficos para el país atacado. Un ataque cibernético podría provocar muchas muertes, en accidentes de tren o en los hospitales, por ejemplo.

- c) La necesidad de cooperación entre sectores muy diferentes. La lucha contra las amenazas transnacionales requiere la cooperación entre instituciones de distintos países, entre los Servicios Militares de Inteligencia y las instituciones de Justicia e Interior, entre las instituciones públicas y el sector privado (que tiene en gran parte el control de las redes de comunicación). Y todo ello exige superar diferencias de intereses, diferencias culturales y diferencias también en las capacidades legales de cada sector, agravadas en el caso de la cooperación internacional por el escaso desarrollo que hasta el momento ha alcanzado el Derecho Internacional.
- d) La escasez de recursos, especialmente humanos. La seguridad nacional depende cada vez más del concurso de los mejores expertos en tecnología, que en su gran mayoría han sido atraídos por las oportunidades que ofrece el sector privado. Por el contrario, no hay que olvidar la capacidad de captar recursos, humanos y tecnológicos, que poseen algunas organizaciones criminales extremadamente ricas.

Respecto al terrorismo internacional se preveía, ya antes del 11 de septiembre, que continuara:

«La tendencia a la disminución del terrorismo político con apoyo estatal (*state-supported*) y al auge de redes transnacionales más diversas e independientes, basadas en la tecnología de la información» (18).

Es decir, que también en este campo el papel de los Estados se reduce y surgen amenazas más difusas. Es dudoso, no obstante, que una organización terrorista pueda alcanzar el nivel máximo de peligrosidad si no goza de la protección de uno o más Estados. El caso de *Al Qaida* y sus relaciones con el régimen de los talibán es un ejemplo claro.

(18) USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Global trends 2015*,... p. 33. 2000.

Se ha modificado, por otra parte, la fuente de inspiración del terrorismo. El extremismo ideológico, de izquierdas o de derechas, hace años que juega un papel menor y la mayoría de los movimientos terroristas son hoy de inspiración étnica, nacionalista o religiosa, con tintes apocalípticos en algunos casos, como el de la secta japonesa *Aum Shinrikyo*.

El ataque con gas sarín que esta última perpetró en el metro de Tokio en 1995 y la destrucción de un edificio federal en Oklahoma City por un supremacista blanco, justo un mes después, dieron inicio a un intenso debate acerca del posible uso de armas de destrucción masiva por parte de organizaciones terroristas. En el año 1996, Walter Laqueur, escribía que la probabilidad de que un ataque terrorista de esta índole lograra su objetivo eran del uno por ciento, pero que bastaría un solo caso para causar más víctimas, producir más daño material y engendrar más pánico de lo que cualquier organización terrorista hubiera logrado nunca (19). Pero, aunque el National Intelligence Council seguía temiendo que las acciones terroristas se hicieran más letales, los años transcurridos desde 1995 sin que se materializase el recurso a las armas de destrucción masiva, llevaron a destacados analistas a una evaluación menos pesimista de este riesgo. Bruce Hoffman argumentaba que:

«El futuro empleo terrorista de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares puede ser mucho menos probable de lo que comúnmente se asume hoy» (20).

De hecho, los ataques terroristas del 11 de septiembre no recurrieron a armas de destrucción masiva, pero causaron un número de víctimas sin precedente, lo que confirma los peores temores acerca de la disposición del terrorismo inspirado en el fanatismo religioso, islamista en este caso, a superar en letalidad a las organizaciones terroristas tradicionales.

Junto al terrorismo estrictamente internacional, es decir, aquel que actúa contra el territorio y la población de Estados distintos a aquel en que ha surgido, hay que destacar que incluso el que actúa en el territorio de un solo Estado tiene habitualmente una dimensión transnacional, al utilizar el territorio de otros países como base de retaguardia para sus cuadros, sus armas, sus contactos y sus recursos financieros. El caso de ETA es suficientemente explícito. De ahí que incluso ese terrorismo que pudiéramos llamar local deba ser incluido entre las amenazas transnacionales, que

(19) LAQUEUR, W.: «Postmodern terrorism». 1996.

(20) HOFFMAN, B.: «Terrorism by weapons of mass destruction: a reassessment of the threat». 2000.

rebasan los estrictos límites de la seguridad interior y que exigen una estrecha cooperación internacional.

En cuanto a la delincuencia organizada, algunas cifras permiten hacerse una idea de la magnitud del problema. El National Intelligence Council estima que en la actualidad las rentas anuales generadas por las actividades criminales incluyen entre 100 y 300 miles de millones de dólares por narcotráfico, entre 10 y 12 por tráfico de residuos tóxicos, nueve por robo de automóviles en Europa y Estados Unidos, y siete por contrabando de inmigrantes ilegales (21). Bastantes analistas consideran que la delincuencia organizada ocupa un puesto destacado entre los nuevos riesgos de la seguridad internacional, es decir, que representa una amenaza no sólo para la seguridad ciudadana, sino para la seguridad del Estado; un punto de vista que conduce a que las Fuerzas Armadas asuman parte de la responsabilidad en la lucha contra ella (22).

El ciberespacio representa el ejemplo más claro de un nuevo entorno generado por las nuevas tecnologías y que se sitúa por completo al margen del concepto tradicional de fronteras nacionales. La indefinición de las fronteras entre lo legal y lo ilegal que caracteriza al espacio cibernético, las facilidades que ofrece para situarse al margen de las regulaciones legales de cada país y las inmensas posibilidades que ofrece para nuevas iniciativas lo convierten en un ámbito fundamental para la actividad delictiva. La red constituye un canal de comunicación para el crimen organizado y el terrorismo; se emplea para la difusión de instigaciones a la violencia e incluso de instrucciones técnicas para la acción violenta; permite acciones de sabotaje informático, con consecuencias potencialmente peligrosas tanto para las instituciones públicas como para las empresas privadas; facilita el espionaje industrial y la violación de los derechos de propiedad; constituye un medio favorable para operaciones de fraude; se utiliza provechosamente para el blanqueo de dinero; y se ha convertido en el principal cauce de la pornografía infantil (23).

Todas las actividades que se realizan en el espacio adquieren, necesariamente, un carácter transnacional, pero bastantes de las citadas se inscriben en el ámbito de la seguridad interior propiamente dicha. Las que más

(21) USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Global trends 2015*,... p. 28. 2000. Véase también: *Organised crime*.

(22) Véase, TERRIFF, T.; CROFT, S.; JAMES L. y MORGAN, P. M.: «Security studies today», pp. 148-156. 1999.

(23) Véase, THOMAS, D. y LOADER, B. D.: *Cybercrime: law enforcement, security and surveillance in the information age*. 2000.

nos interesan en el contexto de este ensayo son aquellas que responden al nuevo concepto de amenaza transnacional, es decir, aquellas que utilizan el ciberespacio como el medio a través del que lanzar directamente un ataque contra la seguridad de un país. Daniel Kuehl ha expuesto recientemente en un ensayo los gravísimos daños que pudiera tener un ataque cibernético dirigido contra los sistemas informáticos que regulan los sectores esenciales de la actividad de un país, incluida la Defensa Nacional (24). Las nuevas tecnologías han dado lugar a una nueva vulnerabilidad, en la medida en que los países dependen más y más del correcto funcionamiento de sus sistemas informáticos.

Se trata de un ámbito en que la Defensa Nacional está inextricablemente ligada al sector privado. Se estima, por ejemplo, que más del 90% de las comunicaciones cotidianas del Departamento de Defensa de Estados Unidos se canaliza a través de sistemas de información privados. Todo lo cual lleva al concepto de ciberguerra, entendida como una agresión promovida por un Estado y dirigida a dañar gravemente las capacidades de otro para imponerle la aceptación de un objetivo propio, es decir, lo que habitualmente hemos entendido como guerra, pero con la diferencia de que el medio empleado no sería la violencia física sino el ataque informático.

Dado que el medio cibernético se presta especialmente a disimular la identidad del agresor, los límites entre la ciberguerra y el ciberterrorismo promovido por un Estado resultan particularmente difusos. No obstante, la diferencia conceptual es clara. El ciberterrorismo puede ser definido como un ataque cibernético realizado por individuos o por grupos no estatales con el propósito de causar daño y generar miedo para lograr un objetivo político. Los escasos recursos necesarios para realizar un ataque cibernético, los elevados daños que se pueden causar, la ausencia de peligro físico para el atacante e incluso la posibilidad de dirigir el ataque contra instituciones poderosas sin causar daños personales, lo que permite evitar masivas reacciones de indignación popular, hacen que este medio pueda resultar particularmente atractivo para individuos o grupos hostiles a instituciones públicas o privadas, por motivos ideológicos, políticos, étnicos, religiosos o incluso ecológicos. La preocupación por estas amenazas ha llevado a Estados Unidos a lanzar un plan específicamente dirigido a la protección de las infraestructuras informáticas, denominado National Plan for Information Systems Protection.

(24) KUEHL, D. T.: «The national information infrastructure: the role of the Department of Defense in defending it». 2000.

Un tema de especial importancia, que está generando debate en diversos países, es el de la posible participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra estas amenazas transnacionales, especialmente el terrorismo, la delincuencia organizada y las amenazas cibernéticas a las infraestructuras nacionales. Puesto que estamos ante una situación nueva, las respuestas han de ser nuevas. No debemos olvidar que la diferenciación de las misiones de las Fuerzas Armadas y las FCS constituye un rasgo distintivo de todos los Estados democráticos de derecho, que la Constitución española establece con precisión: el artículo 8 atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de:

«Garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Mientras que el artículo 104.1 atribuye a las FCS la de:

«Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.»

Es decir, que la función de las Fuerzas Armadas se circunscribe a la defensa frente a ataques exteriores que amenazan nuestra soberanía, independencia e integridad territorial y frente a eventuales ataques internos directamente dirigidos contra el orden constitucional. La tarea que nos corresponde es la de interpretar este principio constitucional a la luz de las nuevas circunstancias del siglo XXI y en concreto precisar qué debemos entender por ataques exteriores en un momento en que el auge de las amenazas transnacionales difumina la frontera entre la seguridad exterior y la seguridad interior.

La tesis de este ensayo es que, de la misma manera que la creciente importancia de las operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz requiere la colaboración de las FCS, muy especialmente de la Guardia Civil, en misiones militares de carácter indudablemente exterior, las Fuerzas Armadas deben contribuir a la lucha contra las amenazas transnacionales. Se trata de una posibilidad esbozada en el *Libro Blanco*:

«No puede descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas» (25).

(25) ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, p. 85. 2000.

No se trata de que las Fuerzas Armadas asuman tareas de seguridad interior, que no les corresponden constitucionalmente y para las que por su propia naturaleza no son un instrumento adecuado, sino de que realicen tareas de vigilancia y apoyo técnico en la lucha contra determinadas amenazas transnacionales. El ejemplo norteamericano nos puede resultar útil al respecto. En Estados Unidos los militares en activo tienen prohibido, por el *Posse Comitatus Act* aprobado tras la guerra de Secesión, ejercer tareas de policía en el territorio nacional, pero ello no les ha impedido realizar una activa contribución a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Carolyn Pumphrey, en su introducción al citado estudio del Strategic Studies Institute, concluye que las Fuerzas Armadas deben asumir el papel principal únicamente cuando la seguridad nacional está en juego, lo que no ocurre en la mayor parte de las amenazas transnacionales, salvo en el caso de una eventual guerra cibernética, y limitarse a un papel de apoyo en los restantes casos, en los que pueden contribuir con tareas de vigilancia frente a la entrada de drogas y otros productos de contrabando, en el área de inteligencia y en tareas de formación dirigidas a otros servicios (26). Un aspecto particularmente importante, abordado por una de las autoras del citado estudio, Elizabeth Rindskopf-Parker, es el de la necesaria pero difícil cooperación entre los servicios de Justicia e Interior y la Inteligencia Militar (27).

En España tanto el Ejército de Tierra como la Armada y el Ejército del Aire vienen realizando misiones de apoyo a la seguridad interior, pero el pleno desarrollo de su capacidad potencial en este terreno requiere un previo desarrollo del marco normativo que lo regule, de la misma manera que un Real Decreto en preparación va a regular la participación de la Guardia Civil en misiones militares en el exterior, (28).

Los atentados del 11 de septiembre plantean un problema nuevo. A pesar de los más que probables vínculos entre *Al Qaida* y el régimen de los talibán, parece que los ataques terroristas de ese día deben considerarse ataques criminales realizados por agentes no estatales, por lo que pudiera pensarse que se inscriben meramente en el ámbito de la seguridad interior. Ello ha llevado a un destacado jurista a sostener:

(26) PUMPHREY, C. W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, pp. 11-12. 2000.

(27) RINDSKOPF-PARKER: «Transnational threats vis-à-vis law enforcement and military intelligence: lessons on the emerging relationship». 2000.

(28) Véase, CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL: «La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes», *Monografía* del CESEDEN número, 45. Ministerio de Defensa. Madrid, 2001.

«Que estamos ante un delito atroz, pero ante un delito al fin y al cabo que necesita un proceso de acreditación e imputación y de un juicio público.»

Lo que excluiría taxativamente una respuesta militar (29). Sin embargo, parece difícil sostener que un ataque perpetrado por extranjeros en el que perecen más de 6.000 ciudadanos no entra dentro de las agresiones frente a las que el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas reconoce:

«El derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva.»

Ese derecho fue expresamente recordado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su resolución del 12 de septiembre, en la que los atentados de la víspera fueron calificados:

«Al igual que todo acto de terrorismo internacional, como una amenaza para la paz y la seguridad internacional» (30).

Algo que ciertamente no puede decirse de todos los delitos. Así lo han entendido también los Estados miembros de la OTAN al declarar que lo ocurrido entraba dentro de las previsiones del artículo 5 del Tratado de Washington, es decir, que se estaba frente a un ataque a un Estado miembro que constituía un ataque frente al conjunto de la alianza.

La opinión de los españoles, de acuerdo con una encuesta realizada a fines de septiembre por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), es netamente favorable a que se responda con firmeza a ese tipo de ataques. El 77% de los encuestados se mostraban a favor o muy a favor de que España tomase parte en las acciones que se acordaran para luchar contra el terrorismo internacional, frente a un 13% que se mostraba en contra o muy en contra, e incluso en el caso de que esas acciones implicaran alguna intervención de tipo militar, el 64% se mostraba favorable y sólo el 26% contrario (31).

La legitimidad de la respuesta militar parece pues indudable. Pero al mismo tiempo, no parece que una respuesta convencional sea la más adecuada frente a una red terrorista, formada por ciudadanos de distintas nacionalidades que residen en distintos países de varios continentes. Más bien estamos ante un problema en el que resulta indispensable combinar los enfoques propios de Defensa y de Justicia e Interior.

(29) GARZÓN, B.: «La respuesta», *El País*, 2 de octubre de 2001.

(30) UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL, Resolución 1.368. 2001. Puede consultarse en: www.un.org

(31) CIS: «Atentado terrorista en los Estados Unidos de América», octubre de 2001.

Otros riesgos no tradicionales

La disminución de los riesgos de conflicto bélico a gran escala o de ataque militar contra España, combinada con la existencia de amenazas no bélicas, en buena medida de origen exterior, como el terrorismo internacional, el crimen organizado, las redes de contrabando de personas, las amenazas al medio ambiente y los delitos asociados a las nuevas tecnologías, han modificado radicalmente la relación entre seguridad exterior y seguridad interior. A ello hay que añadir que la política de seguridad interior no se concibe ya como una política únicamente policial. En palabras del director de la Guardia Civil:

«La política de seguridad debe ser una política interdisciplinar que abarque e integre aspectos tan diversos como la educación, la asistencia social, el empleo, la sanidad, el ocio, el urbanismo y otras muchas cuestiones» (32).

Estamos, pues, muy lejos pues de la concepción decimonónica que se limitaba a la política de orden público en el plano interior y a la política de defensa en el exterior. Hay que asumir que, en palabras de Richard Ullman:

«Definir la seguridad nacional exclusiva o fundamentalmente, en términos militares implica una imagen profundamente falsa de la realidad» (33).

De ahí que, especialmente tras el fin de la guerra fría, los estudiosos de la seguridad internacional hayan enfatizado las «amenazas no tradicionales», algunas de las cuales, como la delincuencia organizada, pertenecían tradicionalmente al dominio de la seguridad interior, mientras que otras, relacionadas con la degradación del medio ambiente, el bienestar económico o las migraciones, no han sido abordadas desde la perspectiva de la seguridad hasta muy recientemente.

La interrelación entre problemas ecológicos y seguridad ha sido analizada desde distintos puntos de vista, dos de los cuales tienen particular interés (34). El primero aborda el papel que los problemas ecológicos pueden jugar como factores de conflicto, tanto internacional como, más probablemente, interno, un tema sobre el que desde hace años viene llamando la atención Thomas Homer-Dixon (35). Los problemas ecológicos más

(32) LÓPEZ VALDIVIELSO, S.: «Democracia y seguridad en la España del próximo siglo», p. 13. 1999.

(33) ULLMAN, R.: *Redefining security*. 1983.

(34) Véase, TERRIFF, T.; CROFT, S.; JAMES, L. y MORGAN, P. M.: «Security studies today», pp. 115-134. 1999.

(35) Véase, HOMER-DIXON: «On the treshold: environmental changes as causes of acute conflict». 1991.

importantes a este respecto son la deforestación, la degradación del suelo agrícola, el uso excesivo y la contaminación de los recursos hidráulicos y el agotamiento de los recursos pesqueros. A su vez problemas de este tipo, cuya incidencia se produce sobre todo en países en desarrollo, pueden generar efectos sociales como reducción de la producción agrícola, declive económico, desplazamiento de población y deterioro de las instituciones y las pautas de relación social. Y estos efectos a su vez pueden provocar conflictos, como disputas por recursos entre países, enfrentamientos étnicos e insurrecciones, con serias repercusiones potenciales en los intereses de seguridad de terceros países. En la mayoría de los casos los factores ecológicos no serán más que un elemento dentro de la compleja red de factores que explican la etiología de los conflictos. Desde la perspectiva española es importante, sin embargo, tener presente que el continente africano, tan cercano a nosotros, se halla en unas circunstancias particularmente propicias a que el deterioro ecológico contribuya a generar conflictos.

El segundo punto de vista considera la seguridad del medio ambiente como un objetivo de seguridad en sí mismo, lo que representa un planteamiento legítimo, pero plantea el problema de dar al concepto una dimensión tan amplia que se traduzca en una pérdida de precisión y, por tanto, de utilidad del concepto. Ciertamente en su sentido amplio el concepto de seguridad abarca todo lo que contribuye a que las personas puedan vivir sin preocupación (ese es el sentido original del término latino *securitas*), pero desde el punto de vista de la problemática analizada en este ensayo, resulta preferible restringir el concepto al de seguridad frente a la agresión.

Desde esa perspectiva es conveniente aludir también a la posibilidad de un terrorismo que utilice medios biológicos no para causar directamente la pérdida de vidas humanas, es decir, no como un arma de destrucción masiva, sino para atacar los recursos agrícolas y ganaderos de un país. El medio empleado sería la difusión de gérmenes perjudiciales para animales o plantas en áreas en que son desconocidos y la cuestión es suficientemente grave como para que el Departamento de Defensa de Estados Unidos lo haya incluido, por primera vez, en su último informe sobre la proliferación de armas de destrucción masiva (36).

Debemos aludir también a las implicaciones de los flujos migratorios en la seguridad, partiendo de la consideración previa de que la inmigración no

(36) USA, DEPARTMENT OF DEFENSE: *Proliferation: threat and response*, pp. 64-66. 2001.

debe considerarse como una amenaza, sino como un fenómeno social, netamente positivo, que modifica el entorno en el que se sitúan los problemas de seguridad. El National Intelligence Council prevé que, en el horizonte del año 2015, el envejecimiento de la población y la baja natalidad constituirán importantes desafíos para la prosperidad de Europa, debido a que provocará una escasez tanto de trabajadores altamente cualificados en tecnologías de la información y otros sectores, como de trabajadores no cualificados para los servicios básicos, y que esta carencia será en parte paliada por la inmigración legal e ilegal, pero con un coste en términos de tensión social y de delincuencia (37). Debe recordarse, además, que, por motivos demográficos opuestos a aquellos por los que Europa necesita inmigrantes, tanto el África del Norte como el África Subsahariana, van a seguir generando en los próximos años una fuerte corriente emigratoria (38).

En términos generales, las migraciones constituyen uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la humanidad al inicio del siglo XXI. El problema de fondo es que el número de personas deseosas de emigrar desde sus países de origen es muy superior al número de inmigrantes que otros países están dispuestos a recibir, lo que constituye una fuente de tensiones. Esto ocurre sobre todo en el Tercer Mundo, en el seno del cual se produce la mayor parte de las migraciones, aunque la atención de la opinión pública occidental se haya centrado casi exclusivamente en los flujos, mucho menos numerosos, que se dirigen de los países del Tercer Mundo a los países desarrollados. Todo ello genera en los países que reciben inmigrantes, una percepción de amenaza, que a menudo responde a estereotipos racistas y xenófobos más que a problemas reales de seguridad, pero que no por ello deja de ser un factor que debe tomarse en cuenta. En palabras de Myron Weiner:

«La mayoría de las sociedades reaccionan con alarma cuando se produce una descontrolada inmigración ilegal en gran escala de personas que no comparten su cultura y su identidad nacional» (39).

La inmigración irregular, que en forma de contrabando internacional de personas constituye una de las principales actividades del crimen organizado transnacional representa un problema especialmente grave, porque a veces pone en peligro la vida de los inmigrantes, favorece su explota-

(37) USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: *Global trends 2015*,... p. 49. 2000.

(38) Véase, UNITED NATIONS (2001): *World population prospects: the 2000 revision*.

(39) WEINER, M.: «Security, stability, and international migration». 1992. Véase, también HEISLER, M. O. y LAYTON-HENRY, Z. (ed.): *Migration and the links between social and societal security*. 1993.

ción laboral, obstaculiza su integración social y dificulta la promoción de la inmigración legal. Y hay que tener en cuenta también la posibilidad de que grupos terroristas internacionales recluten adeptos entre las poblaciones inmigrantes, aunque sea en proporciones muy reducidas.

No se puede ignorar que la inmigración tiende a producir un incremento de la inseguridad ciudadana (40) y a generar reacciones xenófobas, pero la respuesta a ambas cuestiones no puede ser fundamentalmente policial. La respuesta ha de buscarse fundamentalmente en la integración social del inmigrante, dentro del respeto a su identidad cultural, lo que requiere un enfoque multisectorial.

Conclusiones

La seguridad nacional del siglo XXI se caracterizará por la participación española en misiones encaminadas al mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales y por una difuminación de las fronteras entre la seguridad interior y la seguridad exterior.

Los nuevos desafíos de seguridad exigirán una mayor integración de todos los elementos disponibles. Será necesaria una mayor coordinación entre España y sus aliados, entre los recursos de Defensa y los de Justicia e Interior, entre el sector público y el sector privado.

La Guardia Civil tendrá una importante participación en misiones internacionales de carácter militar y las Fuerzas Armadas realizarán una aportación a la seguridad interior. Ello requiere una adecuada regulación legislativa, mediante un Real Decreto sobre las misiones militares de la Guardia Civil, en fase de elaboración cuando se escribe este ensayo, y una actualización de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional.

Bibliografía

- ANNAN, K. (2000): *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Naciones Unidas. Puede consultarse en: www.org
- AVILÉS FARRÉ, J. (2000): «España, la OTAN y los conflictos de la antigua Yugoslavia». *Anales de Historia Contemporánea*, 16.
- BARBÉ, E. y PERNI, O. (2001): «Más allá de la seguridad nacional», en CUETO, C. y JORDÁN, J. (eds.): *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Granada.

(40) Véase, TONRY, M. (ed.): *Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives*. 1997.

- BLECHMAN, B. M. (1998): «International peace and security in the twenty-first century», en BOOTH, K., (ed.): *Statecraft and security, the cold war and beyond*. Cambridge University Press.
- BROWN, M. E. y JONGE, C. DE (1997): «Internal conflict and international action: an overview», en BROWN, M. E.; COTÉ, O. R.; LYNN-JONES, S. M. y MILLER, S. E.: *Nationalism and ethnic conflict*. MIT.
- CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2001): «La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes» *Monografías del CESEDEN* número 45, Ministerio de Defensa. Madrid.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. (1999): «Seguridad nacional, seguridad internacional: nuevos elementos de cooperación». *Cuadernos de la Guardia Civil, XXI*.
- (2001): «La Guardia Civil en la defensa nacional». *Cuadernos de la Guardia Civil, XXII*.
- DÍAZ ALCANTUD, F. (2001): «El componente policial en las misiones de paz». *Cuadernos de la Guardia Civil, XXII*.
- ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA (2000): *Libro Blanco de la Defensa*.
- EYMAR, C. (1999): «El derecho de injerencia». *Cuadernos de la Guardia Civil, XXI*.
- HEISLER, M. O. y LAYTON-HENRY, Z. (1993): «Migration and the links between social and societal security», en WAEVER, O.; BUZÁN, B.; KELSTRUP, M. y LEMAITRE, O.: *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. Pinter.
- HOFFMAN, B. (2000): «Terrorism by weapons of mass destruction: a reassessment of the threat», en PUMPHREY, C. W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en: <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- HOMER-DIXON (1991): «On the treshold: environmental changes as causes of acute conflict», en *International Security*, volumen 16, número 2.
- KUEHL, D. T. (2000): «The national information infrastructure: the role of the Department of Defense in defending it», en PUMPHREY, C. W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en: <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- LAQUEUR, W. (1996): «Postmodern terrorism», en *Foreign Affairs*.
- LÓPEZ VALDIVIELSO, S. (1999): «Democracia y seguridad en la España del próximo siglo». *Cuadernos de la Guardia Civil, XX*.
- NÚÑEZ CALVO, I. (2001): «Funciones militares de la Guardia Civil en las operaciones de paz». *Cuadernos de la Guardia Civil, XXII*.
- PUMPHREY, C. W. (2000): *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en: <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- RINDSKOPF-PARKER (2000): «Transnational threats vis-à-vis law enforcement and military intelligence: lessons on the emerging relationship», en PUMPHREY, C. W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en: <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- TERRIFF, T.; CROFT, S.; JAMES, L. y MORGAN, P. M. (1999): «Security studies today», en *Polity Press*.

- THOMAS, D. y LOADER, B. D. (2000): *Cybercrime: law enforcement, security and surveillance in the information age*. Routledge.
- TONRY, M. (ed.) (1997): *Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives*. The University of Chicago Press.
- UNITED NATIONS (2001): *World population prospects: the 2000* revisión.
- USA, DEPARTMENT OF DEFENSE (2001): *Proliferation: threat and response*. Puede consultarse en: www.defenselink.mil
- USA, NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2000): *Global trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts* (NIC 2000-02). Puede consultarse en: www.cia.gov/cia/publications
- WEINER, M. (1992): «Security, stability, and international migration», en *International Security*, volumen 17, número 3.

CAPÍTULO SEGUNDO

INTERESES Y AMBICIONES NACIONALES DE SEGURIDAD

INTERESES Y AMBICIONES NACIONALES DE SEGURIDAD

POR RAFAEL LÓPEZ BARDAJÍ

Mientras no emerja una autoridad internacional, con legitimidad y capacidad para imponer su criterio sobre los miembros del sistema mundial, el Estado-nación que conocemos seguirá siendo el actor principal, por muy mermadas que se vean sus competencias por mor de la globalización y los retos que le presentan otros grupos de creciente influencia en la arena internacional.

Al mismo tiempo, en ausencia de esa autoridad supranacional plenamente asentada y capaz, la anarquía, entendida en su acepción académica de falta de autoridad superior a los Estados, seguirá siendo la característica definitoria del sistema mundial y de las relaciones entre sus integrantes. A pesar de los desarrollos normativos en la ley internacional, la soberanía de los Estados marcará los límites a su acción.

Por tanto, en un clima internacional donde el Estado es el último —y casi único— responsable de sus acciones y de su propia existencia, la defensa será, como lo es hoy y lo ha sido hasta ahora, un elemento imprescindible y definitorio del Estado nacional. Teóricamente, en un mundo donde la cooperación puede trocarse, según la evolución de las circunstancias, en confrontación y ésta derivar en conflicto, la protección de los intereses nacionales a través de la fuerza, de las Fuerzas Armadas, es una función esencial de todo Estado.

Ciertamente, vivimos en un momento en el que impera el sentimiento de superación de las amenazas y de las guerras globales y donde la violencia parece estar alejada del suelo de los países más avanzados para con-

centrarse en regiones relativamente periféricas del mundo. Pero este ha sido un sentimiento que ya se ha repetido y frustrado en numerosas ocasiones a lo largo de la historia reciente. De hecho, cualquier análisis histórico subraya el hecho que la violencia, el conflicto y la guerra han sido una constante y no una excepción.

El mejor instrumento para desincentivar a un posible agresor, por tanto, continuará siendo unas Fuerzas Armadas capaces, dispuestas y creíbles, en tanto que elemento de disuasión, pero también de protección y defensa si ésta fallara.

Ahora bien, la concepción de la seguridad y de las capacidades necesarias para que un Estado pueda asegurar, proteger y defender, llegado el caso, sus intereses nacionales y a sus ciudadanos, han evolucionado sustancialmente en las últimas décadas. Así, por ejemplo, aún cuando la defensa siga siendo conceptualmente nacional porque responde a los intereses nacionales, pocos países pueden definir su seguridad y su defensa en términos autárquicos.

De hecho, tras la Segunda Guerra Mundial y con la guerra fría, la existencia permanente de una estructura militar multinacional, como ha sido la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ya vino a poner de relieve que frente a una amenaza global, los países occidentales debían unir sus esfuerzos y planificar y sostener una defensa colectiva. La necesidad de compensar una amenaza que se percibía muy superior a lo que podía oponer cada país de manera aislada, estuvo en la base de ese cambio en la concepción de la Defensa Nacional, a la que desde entonces se le añadía otra capa, la defensa colectiva.

Por otro lado, la globalización como fenómeno actual y la emergencia de riesgos difusos pero de amplio alcance, ahonda en la necesidad de dar una respuesta multilateral y colectiva a los nuevos escenarios de seguridad. Exportar la paz y la estabilidad a regiones, en numerosas ocasiones muy alejadas del suelo de las potencias occidentales, exige la cooperación activa de todos los países comprometidos con la paz mundial.

En la medida en que hoy no se percibe una amenaza militar directa contra nuestro territorio y que la principal actividad de los Ejércitos es su participación en tareas humanitarias y en misiones de apoyo a la paz, la tendencia a la cooperación multinacional se verá muy reforzada y marcará inexorablemente la naturaleza de las fuerzas nacionales, cada vez más modulares, compatibles, interoperables e integrables.

Por último, la dinámica económica en un entorno global está dando lugar a la aparición de corporaciones verdaderamente transnacionales, también en el sector industrial de la defensa, un terreno tradicionalmente considerado de exclusivo ámbito nacional. Los requerimientos específicos de las Fuerzas Armadas, lo distintos ciclos de adquisiciones y, muy particularmente, evitar la dependencia de suministros se encontraban en la base de una visión que entendía los recursos de la defensa, incluida su base industrial en estrictos términos nacionales, visión superada y que tendrá que abandonarse a medida que los productores ya no respondan a identidades nacionales y sobrepasen los mecanismos gubernamentales de control.

Estas tendencias coinciden en el tiempo que un gran cambio internacional de España. Tras décadas de marginación de las grandes corrientes, asuntos y decisiones internacionales, España comienza el siglo XXI habiendo cerrado y superado un ciclo de su historia y puede afirmarse sin lugar a dudas que ha recobrado el papel internacional que le corresponde. Cuenta con una economía abierta e integrada plenamente en los grandes flujos comerciales y financieros mundiales, con una sociedad permeable al turismo y con presencia en todas partes sin distinciones y con una proyección política reconocida y que se expresa a través de la relevante presencia de españoles en instituciones y organismos internacionales. España, en suma, es una potencia como otra cualquiera en términos de relaciones, pero con la ventaja añadida de su gran dinamismo y ambición.

Ahora bien, si bien España ha conseguido en estos últimos 25 años abrirse camino y lograr un espacio propio en el concierto mundial, la voluntad de ejercer de actor estratégico ha sido indudablemente menor. Sin embargo, hay que decir, que nuestro país disfruta hoy de una posición inmejorable, tanto en términos de consenso doméstico como en capacidad global de actuación, para superar los obstáculos y retomar un papel estratégico más activo, coherente e imaginativo.

Definiendo los intereses nacionales

A diferencia de las personas, los Estados nacionales no cuentan con un alma que les permita pensar en una vida más allá de su existencia terrenal. Si el Estado es destruido porque se le quita alguno de sus componentes esenciales, muere y se pierde irremisiblemente. Su aparato administrativo, su población o su suelo pasan a manos de otro, que los ocupa o se apropia de ellos.

En ese sentido, el Estado tiene un interés irrenunciable en querer garantizarse su propia existencia, si aspira a seguir siendo el Estado que es, con plena soberanía y capacidad de actuación. Una diplomacia activa y hábil junto con una defensa robusta han sido los medios para que el Estado avanzara sus intereses y se protegiera.

De hecho, la existencia y continuidad del buen funcionamiento del Estado frente a una amenaza directa ha sido considerado de forma clara e inequívoca como un interés vital y permanente, por cuya defensa una nación debe estar dispuesta a recurrir, llegado el caso, al empleo de sus medios militares.

El debate académico añade, además, otras categorías de intereses nacionales más allá de los vitales. Según su naturaleza, por ejemplo, se habla de intereses de seguridad física, de prosperidad económica o de promoción de valores; en términos de intensidad, de intereses primarios y secundarios, o importantes y de otros intereses; según su duración, de temporales o permanentes; por su alcance, genéricos o específicos; y por su dimensión, regionales o globales.

Aunque las denominaciones cambien según los autores o escuelas de pensamiento, la taxonomía es clara y coincidente. La dificultad estriba, no obstante, en concretar los intereses concretos por categorías, pues más allá de los vitales, la determinación de qué es un interés nacional de seguridad fluctúa según los momentos y está sujeto a interpretaciones de diversa índole, influidas por factores tan dispares como las ideologías, la cultura política dominante, la inercia burocrática, la sensibilidad de los medios de comunicación y los valores de la opinión pública.

A pesar de la citada frase de lord Parlemenston que decía que:

«Inglaterra no tiene ni amigos ni enemigos permanentes, sino intereses permanentes.»

Lo cierto es que intereses que en un momento concreto se consideraron vitales, dejaron de ser así considerados en coyunturas posteriores y viceversa. Vietnam, por ejemplo, fue un interés esencial para Estados Unidos en los años sesenta hasta que dejó de serlo a mediados de los setenta, como ocurrió con la Afganistán y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en los ochenta.

Es más, cuando se dan las circunstancias como las actuales, donde las amenazas vitales, es decir, los riesgos de invasión o ataque militar directo contra la supervivencia de nuestra sociedad como tal, son inexistentes,

la definición de los intereses vitales y secundarios se vuelve un proceso abstracto y teórico, de muy poca utilidad como fundamento para la estrategia militar. Serán las capacidades, juzgadas sobre un conjunto de razonamientos, y no la anulación de una amenaza concreta, los elementos sobre el que construir la política militar y su contribución a la seguridad nacional.

A su vez, la evolución experimentada en la última década por el propio concepto de seguridad, que se ha ido ampliando para ir más allá de la seguridad militar y abrazar nuevos terrenos como la seguridad económica o la medioambiental, vuelve aún más compleja la tarea de definir con precisión los intereses nacionales de seguridad o aquellos intereses nacionales en los que la defensa y las Fuerzas Armadas son sus principales instrumentos de consecución o protección. No todos los intereses nacionales son intereses que afectan a la seguridad nacional, ni siempre el poder militar es el mejor instrumento para lidiar con intereses de seguridad.

El concepto de interés nacional de seguridad debe usarse, por tanto, con precaución y mesura si de verdad se pretende que sirva para la definición de una estrategia nacional y como herramienta del planeamiento militar. Lo contrario conduce inexorablemente a la irrelevancia del concepto. Así por ejemplo, al afirmar que el tráfico de drogas o que los obstáculos al crecimiento económico o la contaminación son asuntos de seguridad nacional, cualquier aspecto de la vida que afecte al bienestar de la población se convierte en un asunto de seguridad, confundiendo una condición existencial con la seguridad misma.

El concepto de interés nacional debe servir como elemento y criterio para jerarquizar las aspiraciones y objetivos nacionales, así como para dar sentido y proporción a los medios empleados para conseguirlos. Los objetivos de seguridad nacional deberían poder llevar a definir para qué y qué Fuerzas Armadas requiere España.

Las ambiciones españolas de seguridad

La seguridad nacional española está intrínseca y primordialmente unida a la seguridad del continente europeo. En ese sentido, España ambiciona a contribuir directamente a salvaguardar e incrementar la paz y estabilidad en Europa, a la vez que a reducir sus vulnerabilidades.

España cree y apuesta por una Europa unida y con capacidad de decisión y actuación autónoma en el terreno militar. En ese sentido, considera

deseable el objetivo de dotar a la Unión Europea de claras y efectivas capacidades militares que puedan hacer frente a contingencias y crisis de diversa índole e intensidad.

Los mecanismos y objetivos adoptados recientemente por la Unión Europea marcan el camino apropiado, pero deben servir a largo plazo para afianzar una Europa creíble en todas sus dimensiones. Son el punto de partida y no el destino final.

La Europa que España desea es una Europa unida en torno a una Unión Europea ampliada y que comparta un concepto estratégico común basado en el compromiso selectivo en apoyo a la paz y la estabilidad internacional.

Es más, España entiende que el actual proceso de creación de una política de seguridad y defensa común por parte de la Unión Europea deberá contribuir a una reestructuración coordinada del sector de la defensa en Europa, acercando estructuras militares, convergiendo en parámetros de la defensa y consolidando una base industrial adecuada en sus dimensiones y competitividad.

Así y todo España es consciente y entiende que, hoy por hoy, la Alianza Atlántica sigue siendo la columna vertebral de la defensa en Europa y que el objetivo final de la defensa europea por los europeos lejos de poner en peligro las relaciones atlánticas, debe tender a reforzarlas.

El principal problema de la defensa europea hoy es la gestión de sus relaciones con la OTAN y, más concretamente, con Estados Unidos. Ningún objetivo de seguridad debería poner en peligro las buenas relaciones y los cimientos de la comunidad atlántica. No obstante, la complementariedad deseable exige que no se supedite *a priori* la política europea a la lógica atlántica.

En cualquier caso, España apuesta por una OTAN reforzada, ampliada y transformada. Reforzada gracias a las mayores capacidades y disponibilidades de los europeos y al establecimiento de una relación más equilibrada con Estados Unidos; extendida geográficamente hacia el Norte y hacia el Sur, como clara superación de un orden y división del todo caducos y en aras del beneficio colectivo; y transformada para potenciar un diálogo político y estratégico entre ambas orillas del Atlántico que contemple y de cabida a las nuevas realidades políticas e institucionales de los europeos.

Aunque la seguridad de Europa en su conjunto seguirá mejorando a medida que las nuevas democracias se afianzan política, social y económica-

mente, es previsible que en las próximas dos décadas los factores que podrán afectar más a la estabilidad y orden en el continente seguirán siendo la evolución de Rusia y la estabilidad de los Balcanes, sin descartar estallidos de otros conflictos regionales en la zona del Cáucaso.

España estima que será imprescindible una acción política como económica y militar que, de manera concertada y colectiva encuentre la mejor forma en cada momento de influir en la evolución de los posibles problemas, al objeto de prevenirlos o remediarlos cuanto antes y contribuirá en la medida de sus posibilidades a la resolución de los conflictos que puedan surgir.

Por otro lado, la seguridad de España está también ligada a la estabilidad general en la zona del norte de África, donde la conjunción de factores como una alta demografía, una incapacidad crónica para el desarrollo y una manifiesta división ideológica y religiosa de la población han generado fuertes tensiones en los países de la zona y el desbordamiento social con clara repercusión sobre nuestro país y Europa.

Si la inestabilidad se instalase en la zona como factor estructural o se acrecentara, provocando un aumento notable en el flujo emigratorio ilegal hacia España, se podría reclamar una mayor cooperación entre las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad del Estado. Bajo otros supuestos, el factor militar debería contribuir a generar mayor confianza y transparencia entre los ejércitos de la región.

En fin, es obvio que, en tanto que interés vital y constitutivo de lo que hoy se considera España, un objetivo ineludible de nuestra seguridad sería la defensa de Ceuta y Melilla frente a cualquier agresión militar. España es *de facto* un Estado casi archipelágico y todas sus partes constitutivas deban gozar del mismo grado de protección y seguridad.

En otros ámbitos regionales España comparte con el resto de nuestros vecinos y aliados el objetivo global de contribuir a la estabilidad y a la paz internacional. Oriente Medio y el golfo Pérsico son dos zonas de fuertes implicaciones de seguridad a las que no podemos sustraernos.

Poder contribuir con un contingente en el marco de una operación multinacional y frente a un conflicto regional debe ser un objetivo nacional y una inspiración para nuestras Fuerzas Armadas.

No obstante, en la medida en que las operaciones más plausibles de cara a los próximos años seguirán siendo misiones de apoyo a la paz de características más parecidas a Bosnia que al Golfo de 1991, el principal medio

para contribuir a la estabilidad internacional será, pues, la participación de unidades españolas en misiones de paz. España ambiciona a participar en tres escenarios tipo Kosovo simultáneamente.

Por otro lado, España mantiene un vínculo preferencial de relación con Estados Unidos que deberá ser mejorado y reforzado en el futuro, buscando, en la medida de lo posible, una relación menos asimétrica. Es evidente que cada país tiene valores que el otro desea y de cuyo intercambio negociado ambos se beneficiarán. Así, las instalaciones a disposición de las fuerzas americanas en España, por ejemplo, cobran mayor relevancia en una estrategia de proyección de fuerzas hacia zonas alejadas de Europa; la posibilidad de participar en una arquitectura naval de defensas antimisiles o el acceso a determinadas tecnologías pueden hacer crecer el potencial estratégico español.

En fin, en términos geográficos, el instrumento militar español siempre estará al servicio de la acción exterior del Estado y, en esa medida, la reforzará con las medidas necesarias allí donde más convenga. Es innegable que hay un campo para una cooperación más estrecha entre los Ejércitos de América Latina y las Fuerzas Armadas españolas, como que la presencia militar nacional puede incrementarse en el Sureste asiático para reforzar el papel de España en esa zona.

A medida que nuestro país se globaliza, la faceta diplomática de la defensa tenderá también a globalizarse.

Intereses funcionales

Hoy es comúnmente aceptado que la mayor amenaza a la estabilidad que pueda surgir en el futuro se originará a través de la proliferación de sistemas de armas de destrucción masiva —Nucleares, Químicas y Bacteriológicas (NBQ)— y de sus sistemas de proyección (particularmente misiles balísticos y de crucero).

Por tanto, para España debe ser prioritario el establecimiento de medidas y acciones colectivas que frenen dicho fenómeno de la proliferación. Programas como la reinserción laboral de la comunidad científica de países como Rusia deben mantenerse, a la vez que se refuerzan las iniciativas tendentes a reducir el flujo de tecnologías, conocimientos y expertos desde países occidentales a terceros. El Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MCTR) *Missile Technology Control Regime* es un buen ejemplo a seguir.

Paralelamente, los esfuerzos para disuadir a los potenciales proliferadores de que no adquieran capacidades NBO no deben abandonarse. Las inspecciones, por imperfectas que sean, se han mostrado como un sistema aceptable que contribuye al esclarecimiento de situaciones ambiguas. La participación de oficiales españoles en equipos de inspección debe potenciarse.

En cualquier caso, también es comúnmente aceptado hoy que la lucha contra la proliferación no evitará que algún país acabe dotándose de sistemas de destrucción masiva por lo que, además de todo lo anterior, será necesario instrumentar un conjunto de medidas, activas y pasivas, encaminadas a incrementar la seguridad nacional frente a la amenaza de estos sistemas, así como a la protección de las tropas que puedan desplegarse en teatros donde se sospeche la posibilidad de uso de estas armas.

En segundo lugar, es un interés funcional de España reducir sus vulnerabilidades frente a nuevos riesgos y amenazas emergentes como puedan ser el ataque cibernético a sus infraestructuras básicas, particularmente los elementos de comunicaciones y mando y control. Aunque es prematuro concretar cómo puede desarrollarse una agresión sistemática y general a través de Internet, la explosión de los sistemas informáticos en la sociedad y en las Fuerzas Armadas exige una seria reflexión sobre la posibilidad de un Pearl Harbour cibernético.

En ese sentido se abren dos frentes diferenciados para la defensa: por un lado, la protección de aquellos sistemas sociales críticos cuya anulación o puesta fuera de servicio dislocaría, aunque fuese temporalmente, el buen funcionamiento de la sociedad; por otro, la salvaguarda de los sistemas específicos a disposición de las Fuerzas Armadas, particularmente los más sensibles a este tipo de riesgos, sistemas de comunicaciones, de inteligencia, mando y control.

Si, como se dijo en el capítulo primero, el espacio exterior será cada vez más usado como medio por el que discurrir las comunicaciones, la posibilidad de que los satélites se conviertan en blancos estratégicos de primera magnitud abre la perspectiva de una nueva dimensión del conflicto, la espacial. España promoverá aquellas medidas de control de armas tendentes a mantener el espacio libre de sistemas de armas ofensivas, pero no podrá confiar únicamente en este tipo de compromisos internacionales para la protección de sus valores espaciales.

En términos generales España apoyará todas las medidas de control de armamentos multilaterales que favorezcan la estabilidad con menores sis-

temas de armas, pero también entiende que la política de limitación de armamentos tradicional, plasmada en tratados y acuerdos internacionales, se ha visto en buena parte superada por un régimen más informal, pero eficaz, de compromisos unilaterales o paralelos, que debe ser respetado.

En cualquier caso, España impulsará aquellas medidas, unilaterales o acordadas formalmente, que tiendan a la irreversibilidad del proceso de desarme, que sean verificables y que aumenten la confianza a través de la transparencia.

Intereses instrumentales

Por intereses instrumentales entendemos la puesta en marcha, promoción y defensa de ciertas actitudes, características o instrumentos necesarios para la consecución de otros intereses nacionales.

El primero en términos de seguridad, sin duda, es el refuerzo de la credibilidad internacional. España debe ser vista y tomada por un actor estratégico serio, responsable, consistente, solidario y capaz. Esto a su vez requiere de dos elementos claros: un liderazgo político nacional firme y de unas capacidades militares efectivas.

Es innegable que tanto para lo uno como para lo otro se necesita un fuerte consenso político doméstico y el apoyo público general, dos aspectos ambos muy ligados al desarrollo de una cultura estratégica y a una conciencia de Defensa Nacional.

Por otro lado, la credibilidad debe plasmarse en la disponibilidad de unas capacidades militares listas para ser empleadas en un marco multilateral y en un corto plazo de tiempo. La disposición para esa colaboración internacional no sólo se verá en la práctica, con el desarrollo de operaciones concretas, sino en el día a día a través de la comparación de criterios claros y simples que expresen tanto la cantidad como la calidad de las fuerzas.

A ese respecto, la credibilidad política nacional está íntimamente vinculada al esfuerzo en defensa en términos de recursos económicos. España pone en su defensa una cantidad de dinero nada despreciable, aunque en términos contables el presupuesto de Defensa no lo refleja, ya que importantes partidas provienen de otros departamentos. Así y todo, el esfuerzo en defensa entendido en términos macroeconómicos sigue estando alejado del realizado por nuestros socios y aliados más cercanos en ambiciones. Es más, elementos clave de futuro, como son las partidas de Inves-

tigación y Desarrollo (I+D) y de adquisiciones de nuevo material siguen representando una proporción reducida del total de los gastos de defensa. España debe contar con el objetivo de incrementar paulatinamente su presupuesto de Defensa, para converger con sus aliados europeos, pero sobre todo debe reorientar su gasto para poder adquirir aquellos sistemas nuevos que sirvan como multiplicadores de su fuerza y permitan seguir la senda de la modernización tecnológica en curso.

Igualmente, España debe defender como un interés nacional instrumental más el desarrollo de una base industrial de la defensa. Competitiva en el mercado y capaz de dar satisfacción a las demandas y requerimientos de nuestra defensa. En un momento de profundas transformaciones industriales y del panorama empresarial a escala europea y mundial, con la consolidación de grandes grupos transnacionales, España debe defender que la identidad española dentro de los nuevos conglomerados no se diluya, sino que sirva como vehículo y canalización de las posiciones nacionales en el seno de estas empresas que superan, con mucho, el ámbito nacional.

Por otro lado, en tanto que actor estratégico emergente, España debe aprovechar el establecimiento de alianzas, formales o no, con aquellos países que le permitan el acceso a instituciones u organismos de alto nivel al objeto de hacer valer las opiniones nacionales en las decisiones de seguridad que nos afecten. Formar definitivamente parte del club de los cuatro países europeos principales en materia defensiva es un objetivo a perseguir.

Del mismo modo, la explotación de las posibilidades que ofrecen los organismos internacionales para promover las opiniones españolas no debe desaprovecharse.

Intereses de seguridad en un mundo sin amenazas

Conceptualmente el tema de los intereses nacionales va indisolublemente unido al de su defensa frente a sus posibles amenazas. Precisamente esa relación entre intereses, riesgos y amenazas ha servido tradicionalmente como motivo y guía para el planeamiento militar. La falta de percepción de amenazas —o su ausencia real— no borra por ello la existencia de intereses nacionales de seguridad, pero los vuelve, por fuerza, menos contingentes y más genéricos.

En ausencia de una amenaza clara, por tanto, un gobierno debe buscar, promover y asegurar para su defensa algunas características básicas que impidan sorpresas catastróficas, es decir, que reduzcan al máximo las

vulnerabilidades mientras que refuerzan sus aspectos positivos. De ahí que el interés prioritario de un gobierno sea contar con una defensa suficientemente robusta, pero no anclada en el pasado, ni prisionera de cursos de acción dilatados en el tiempo y que le resten flexibilidad y capacidad de adaptación.

En segundo lugar, le interesan unas Fuerzas Armadas equilibradas con el máximo de capacidades posibles y sin descuidar o perder parcelas que puedan degenerar en una excesiva dependencia de otros países u instituciones de defensa. Mientras exista el Estado nacional, la defensa será, en última instancia, responsabilidad de cada uno y la especialización sólo será aceptable para aquellas parcelas o misiones que sólo puedan desarrollarse a través de la puesta en común de esfuerzos multinacionales. Ahora bien, si el proceso de construcción europea sigue avanzando, y más concretamente en el ámbito de la defensa, la base nacional tenderá a ser progresivamente sustituida por el marco más amplio de la Unión Europea. En esa medida, un cierto grado de especialización puede volverse necesario y deseable.

Por último, requiere unas Fuerzas Armadas abiertas mentalmente al cambio, a la experimentación y a la innovación, pues en momentos de incertidumbres, la posibilidad de ensayar, equivocarse y extraer las debidas lecciones se convierte en un *sine qua non* para poder caminar con el paso de los tiempos.

CAPÍTULO TERCERO

EL FACTOR EUROPEO EN LA REVISIÓN ESTRATÉGICA ESPAÑOLA: LA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA DEFENSA

EL FACTOR EUROPEO EN LA REVISIÓN ESTRATÉGICA ESPAÑOLA: LA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA DEFENSA

Por FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

El proceso de reformas en el campo de la defensa de la Unión es de sobra conocido como para dudar que ocupe ya un lugar en el contexto externo a la Defensa Nacional que influye desde afuera en la planificación estratégica española. Sin embargo, el interés metodológico reside en que en los dos últimos años el factor europeo de la defensa ha pasado del campo de la retórica al de los contenidos, y a medida que se acelera la interacción entre las planificaciones nacionales y la intergubernamental en la Unión, cabe preguntarse en qué nos afecta y a qué nos obliga, ya que no hay una evaluación previa de esa interacción.

Ya se ha explicado en otro capítulo de esta publicación la acogida de las iniciativas en la Directiva de Defensa Nacional de 2000, pero a diferencia de otros contextos externos que afectan a la planificación, pero sobre los que España no tiene capacidad de influencia, la planificación estratégica intergubernamental en el marco de la Unión es, a la vez, causa y efecto de la planificación española, ya que, por un lado, España ejerce su soberanía en cuestiones de defensa participando en el diseño de las iniciativas y proyectos desde sus intereses nacionales y, por otro, España asume compromisos colectivos que limitan su soberanía y condicionan su autonomía de planificación estratégica. Desde luego, la interacción entre ambos procesos es asimétrico en la medida que España sólo es una potencia media en el sistema de adopción de decisiones y no puede imponer sus preferencias estratégicas si no es en concierto con otros actores de la Unión,

pero precisamente por eso es necesario evaluar la dirección e intensidad de la interacción antes de diseñar las estrategias de negociación y acudir a los foros intergubernamentales para configurar esas tendencias a medida de las ambiciones españolas, aunque en la medida que su influencia lo permita.

El objeto de investigación comprende tanto el ámbito europeo, de la Unión Europea, como el de los europeos, el de sus Estados miembros, ya que persiste la superposición de las políticas nacionales con la intergubernamental. La reflexión se centra en la pluralidad (ambiciones) de estrategias que se superponen e interactúan en la denominada defensa europea constituyendo, hoy por hoy, un entramado complejo de iniciativas, programas proceso y, sobre todo, expectativas que hacen difícil su catalogación como política, aunque de ésta se hable.

Se trata de reflexionar sobre si los procesos de reforma nos llevan realmente hacia un marco nuevo y cuál es el efecto combinado de las reformas sobre la política española de defensa. Para aproximarnos, partimos de la evaluación de las reformas acometidas por los ministerios europeos (41), consultando los diversos planes y procesos de reforma estratégica puestos en marcha para comparar sus objetivos y racionalidades y deducir si comparten o no intereses (ambición o ambiciones), si mantienen o no relaciones de interacción (proceso o procesos) y si pueden o no coincidir (escenario o escenarios). Las fuentes documentales se han restringido a las manifestaciones de política militar: libros blancos, revisiones estratégicas, planes de modernización... porque estos documentos recogen medidas y políticas militares concretas, mientras que las declaraciones políticas destinadas al consumo interno o protocolario suelen estancarse en el ámbito de las expectativas.

Si la Unión tuviera una política de defensa formulada explícitamente, se podría comparar con el caso español (de la teoría al caso-estudio), pero en ausencia de una formulación de referencia, sólo se puede intentar el proceso inverso: aprovechar la pluralidad de visiones estratégicas de los

(41) Se han consultado las fuentes directas ofrecidas por los Ministerios de Defensa de la Unión Europea en Internet: Alemania: *Advancing steadily into the 21st Century* (Comisión sobre Seguridad Compartida y el Futuro de la Bundeswehr, 3 de abril de 2000); Bélgica, Proyecto de Modernización 2000-2015; Finlandia: *Finnish Military Defense 1999-2000*, Francia: Plan de Acción de Jacques Chirac, julio 1999, *Loi de Programation Militaire: 2003-2008* (31 de julio de 2001); Grecia: *Libro Blanco 1998-1999*; Irlanda: *Libro Blanco*, febrero 2000; Polonia: Programa de Reestructuración y Modernización Técnica de las Fuerzas Armadas 2001-2006; Portugal: *Libro Blanco 2001*; Reino Unido: *White Book on Defense 2000* y *UK Defense Policy 2001*.

miembros de la Unión Europea para intentar elaborar con ellas un mínimo común denominador de influencia (de los casos estudios a la teoría). Si la Política de Defensa Europea (PDE) se formulara con la metodología clásica de las políticas de defensa, tendría una fase de diseño, otra de decisión y otra de ejecución. Pero la peculiaridad de la PDE es que la cooperación intergubernamental sólo afecta a la fase de decisión, mientras que la planificación (interpretación del problema estratégico) y la ejecución (formulaciones de políticas que ejecuten las decisiones) sigue siendo estrictamente nacional, con lo que se puede plantear la paradoja de que percepciones estratégicas diferenciadas converjan en decisiones colectivas para implementarse luego de forma diferenciada.

Esta excursión metodológica sirve para prevenir al lector sobre el riesgo de aplicar, por un lado, la racionalidad de las planificaciones nacionales a un entramado intergubernamental tan distinto como el de la Unión y, por otro, sobre el riesgo de mitificar la interacción entre ambos sistemas. Así, y como anticipo de la valoración posterior de las reformas y revisiones estratégicas que proliferan en la mayoría de los Ministerios de Defensa de la Unión, el autor considera que se deben moderar las expectativas «revolucionarias» de la interacción entre las planificaciones estratégicas europea y española. En primer lugar, porque la influencia nacional es determinante en el resultado intergubernamental y no al revés. En segundo lugar, porque la influencia del factor europeo no es todavía lo bastante fuerte como para generar cambios estructurales. Los ambiciosos enunciados de los grandes cambios estratégicos del panorama europeo que abundan en los prólogos de las planificaciones no se traducen en ambiciones de cambio profundos, estructurales, en el sentido de saltos cualitativos, y se limitan a proponer ajustes o capacidades adicionales a las estructuras y doctrinas vigentes (42). También se deben moderar los ensoñamientos «europeístas» ya que pese a que todos los últimos documentos oficiales, 43 recogen los cambios inducidos desde los Consejos de Colonia y Helsinki como un factor de transformación, no le atribuyen un protagonismo excluyente o relevante, con la excepción de la última revisión francesa.

Como contrapartida a las prevenciones pesimistas anteriores, cabe anticipar que el relativismo afecta al exceso de expectativas y no a su exis-

(42) La constatación objetiva del desfase existente entre el enunciado de cambios de contexto y la aplicación de medidas correctoras observado en la superación de la guerra fría y en el proceso de construcción de la defensa europea, debería servir para poner en cuarentena los cambios radicales que se pronostican para la seguridad occidental tras los atentados terroristas contra Estados Unidos en septiembre de 2001.

tencia, ya que los signos de interacción se generalizan en amplitud y diversidad y el mensaje del análisis para quienes esperan verificar empíricamente una influencia más rotunda en las planificaciones nacionales del factor europeo de la defensa es que ésta no ha llegado todavía.

Las ambiciones estratégicas europeas

Entre los Estados miembros de la Unión, Francia parece ser el abanderado de la revolución europea de los asuntos militares. Sin renunciar a su posición de potencia global y su voluntad de disuasión nacional, la opción europea le permite reforzar las anteriores capitalizando la sinergia de la cooperación europea —cuando no «nacionalizándola»— para emular la influencia internacional de otras superpotencias. Su última ley de programación militar no deja de ser coherente al respecto y registra todas las implicaciones del proyecto, sus servidumbres y oportunidades para las estructuras de fuerza, estrategias, planificación e industria de defensa. Por mencionar el caso de la proyección, Francia pasará de una capacidad de 10.000 soldados, sobre 238.000 en el año 1996 a una de 50.000, sobre 136.000 en el año 2002, una capacidad que junto a la británica casi igualan el objetivo de fuerza terrestre de la Unión Europea para el año 2003.

Desde luego, el resultado de Niza, donde Francia se quedó sola defendiendo una política de defensa común, no casa con las ambiciones de una cadena de mando europea, de la multinacionalización integral de los cuarteles generales o de articular una capacidad de intervención autónoma, pero ayuda a la consecución de esas grandes ambiciones francesas aunque sea a más largo plazo. La ambición está más en el objetivo que en el plazo, y mientras éste se cumple, la planificación francesa ha comenzado a desarrollar el concepto de liderazgo (*nation cadre*) de los esfuerzos europeos, una actitud que debería sugerir a los planificadores españoles la necesidad de establecer una estrategia española de aprovechamiento de los futuros desarrollos europeos para anticiparse a otros actores en la recogida de retornos y dividendos (43).

Si nos referimos a capacidad de prospectiva, Francia es la única que, además de aludir a los nuevos retos como el resto de las planificaciones estratégicas, menciona el concepto de amenazas asimétricas, ciberterror-

(43) No deja de ser significativo que a estas alturas del proceso de ampliación, países candidatos al ingreso a la Unión Europea como Polonia, Lituania o la República Checa, entre muchos otros, citen la OTAN como fuente monocausal de sus adaptaciones estratégicas sin ninguna mención al proyecto militar de la Unión Europea.

rismo y terrorismo internacional entre las circunstancias condicionantes del nuevo entorno estratégico. Las revisiones posteriores a septiembre del año 2001 recalcarán estos supuestos, pero la anticipación prospectiva corresponde a Francia.

Junto a la reflexión sobre el futuro, la programación militar francesa se detiene en las lecciones aprendidas de Kosovo (44). Los objetivos de mejora en la interoperabilidad, capacidad estratégica y operativa son una copia casi literal de los expresados en los documentos de los Consejos Europeos de los últimos años en la que es la primera verificación empírica de la influencia del factor europeo en la planificación estratégica de un Estado miembro. *A sensu contrario*, y mientras no se generalicen las trasposiciones de la doctrina europea a las nacionales, no podremos considerar las iniciativas europeas como una fuente de influencia directa y relevante, ya que no se ha producido una asimilación automática y acelerada del «acervo» europeo en materia de defensa.

En el caso del Reino Unido, el factor estadounidense presenta también una relación «especial» de influencia en su planificación estratégica que le ha permitido ser pionero en conceptos como las revisiones estratégicas y la capacidad de proyección. De ahí que el factor europeo cuente poco en la adaptación operativa de la nueva política de defensa de 2001 salvo para abrir la posibilidad de que las nuevas capacidades europeas potencien la participación británica en la zona alta del espectro de las crisis. Más pragmáticos que teóricos, los planificadores británicos se limitan a recoger lo verdaderamente importante del proceso europeo: el compromiso de hacer operativas cuanto antes unas capacidades de proyección europeas, porque una vez que existan esas capacidades, ya se verá si son lideradas por Francia, el Reino Unido o por la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Precisamente, el giro británico en Saint-Malo que hizo posible el proceso de cambio y la irrupción del factor europeo en las planificaciones estratégicas obedece a la constatación por uno de los miembros más fervientemente atlantistas de la Alianza de que la Unión tiene una mayor capacidad de persuasión política para conseguir esas nuevas capacidades que la OTAN, aunque esta Organización tenga mayor capacidad para planificarlas estratégicamente. Finalmente, y como apunte metodológico, resaltar que la planificación del Reino Unido se atreve a

(44) Aunque la mayor parte de la literatura estratégica europea atribuye a Kosovo la aceleración del proceso de colaboración militar en Europa, el mérito francés consiste en transformar la constatación en líneas de reforma estructural para emular la capacidad estadounidense.

identificar las áreas en las que va a desinvertir su esfuerzo: sistemas anti-submarinos, carros y aviones de combate, un precedente que debería generalizarse entre quienes multiplican sus compromisos mientras decrecen sus medios.

Por su parte, Alemania también desea que esas nuevas capacidades «alivien» la responsabilidad estadounidense de gestión de crisis en Europa, pero dado que Alemania no relevará a Estados Unidos en la responsabilidad por motivos financieros y políticos, apoya el relevo colectivo por la Unión Europea. Debido a razones históricas de sobra conocidas, las reformas estratégicas están llegando a Alemania con un desfase temporal importante para una de las potencias militares europeas, por lo que el factor europeo tiende a convertirse en un factor externo que fuerce el desempate entre quienes apoyan unas fuerzas territoriales (servicio militar obligatorio, Defensa Nacional, etc.) y los que apoyan las de proyección internacional (profesionalización, multinacionalización, etc.). En este caso, el diseño y operatividad de unas capacidades europeas contribuye a quebrar los reflejos aislacionistas y de potencia civil arraigados en la sociedad y el ordenamiento alemanes para disponer de una capacidad de proyección rápida (*Krisen-Reaktions-Krafte*), de 80.000 soldados sobre un total de 150.000 para empeñarse simultánea y permanentemente en dos operaciones de tamaño medio y hasta 10.000 soldados, o en una gran operación permanente durante un año y hasta 50.000 soldados.

En el caso de Italia, el factor europeo sirve para justificar las reivindicaciones presupuestarias que no se logran desde el convencimiento atlantista. En concreto, Italia vincula las iniciativas y capacidades europeas a la creación de un mercado europeo de la defensa abierto a la competencia y cooperación externa, y para ello pone precio a la «nuove forze per un nuovo secolo»: pasar del 1,5% al 2% del Producto Interior Bruto (PIB) en gastos de defensa (45). Al igual que alguno de los países medianos y pequeños que analizaremos a continuación, y a diferencia de las potencias europeas, asignan al proyecto europeo una función subregional que satisface intereses de seguridad que no pueden ser atendidos por los actores locales afectados. De la misma forma que los países nórdicos se preocupan por el entorno báltico y Grecia por el Egeo, Italia da prioridad al espacio geoestratégico mediterráneo, un enfoque que debería tenerse en cuenta por los planificadores europeos a la hora de programar las opciones de proyección de la Fuerza Europea de Reacción Rápida (FERR).

(45) *Libro Blanco de Defensa*, apartado XXIX, p. 6.

Del mismo modo, y aunque Grecia sigue vinculada a sus prioridades de Defensa Nacional, por sus riesgos no compartidos con Turquía, su concepto estratégico de la proyección no rebasa su entorno inmediato, por lo que apoyan todas las iniciativas colectivas en la medida que coadyuven a satisfacer sus intereses nacionales en la zona. Por tanto, siendo las capacidades que precisan de defensa colectiva, no tiene interés en detraer recursos de autodefensa para volcarlos a la proyección y desearían que esas iniciativas y capacidades multilaterales de proyección estuvieran cubiertas por la Unión, un reaseguro en el caso de que la OTAN decidiera no intervenir.

El *Libro Blanco* portugués también refleja la terminología europea en sus considerandos a la hora de describir el nuevo contexto estratégico, pero en la delimitación de las consecuencias no va más allá de pasar de las operaciones de mantenimiento de la paz a las de gestión de crisis, un pasito muy corto para responder a unos cambios de tanta amplitud. Si a lo anterior, añadimos el hecho de que el tipo de equipamiento que se solicita está más enfocado a la disuasión más que a la proyección, podemos incluir Portugal entre aquellos Estados de la Unión Europea a los que el factor europeo sirve para justificar sus ambiciones, pero no para cambiarlas.

Los planificadores de los Estados medianos y pequeños encuentran en el factor europeo un filón para reivindicar capacidades que no pueden desarrollar por sí mismos, que no serían asequibles bajo otra bandera nacional o atlántica y que una vez asequibles pueden ser utilizadas en espacios de interés nacional. Bélgica precisa esas capacidades también para atender las necesidades estratégicas particulares de proyección establecidas en acuerdos bilaterales con países africanos o con Corea o Laos entre otros. De ahí que su proyecto de modernización recurra al factor europeo para potenciar las capacidades actuales de proyección, integración en marcos multinacionales, operaciones del Concepto de Fuerzas Conjunta-Combinadas (CJTF), etc., para satisfacer los intereses de su política exterior.

Los países neutrales de la Unión son otro subgrupo de afinidades estratégicas caracterizados por una tendencia a recurrir al factor europeo para superar las autolimitaciones impuestas por una tradición de neutralidad o autarquía que no se puede sostener en un mundo interdependiente o para facilitar su participación en tareas de gestión de crisis. Suecia y Finlandia no han variado sustancialmente sus planificaciones estratégicas pese a la desaparición del enfrentamiento y el sistema de alianzas en los que rehusaron alinearse durante la guerra fría. Fieles a la autodefensa en un con-

texto estratégico en el que ningún Estado occidental percibe una amenaza que la justifique, llevan a cabo un esfuerzo extraordinario para preservar sus sistemas tradicionales de defensa territorial y tienen dificultades para pasar de las contribuciones nacionales a las misiones de mantenimiento de la paz a las de gestión de crisis, de la yuxtaposición a la integración en estructuras multinacionales.

Para Finlandia, la Unión Europea es el tercer factor de referencia estratégica, junto con la OTAN y Rusia, aunque el proyecto europeo le sirve para forzar la introspección de la Defensa Nacional y reivindicar la apertura a las operaciones de gestión de crisis. Esta pauta se repite en otros países neutrales, y aunque la ruptura doctrinal ha llegado de la mano del programa de la Asociación para la Paz (PfP) de la OTAN, la justificación de capacidades de proyección, como los 10.000 miembros de las tres brigadas interarmas que Irlanda pretende poner en marcha, sólo se justifican con el aval europeo y, desde luego, con una concepción estratégica de proyección vinculada al espacio regional o a crisis humanitarias.

La diferenciación entre defensa territorial y proyección de fuerzas dificulta la interacción entre ambas (Finlandia tiene incluso, una división entre las fuerzas tradicionales y los *peacekeepers*) y el desarrollo de cada una merma las posibilidades de otra. La adhesión a la iniciativa de la Unión Europea les permite dar cobertura a una mayor colaboración con organizaciones internacionales sin perder la percepción de neutralidad y los compromisos se adquieren caso por caso, en la medida que no contradigan la política exterior nacional. Además, y en caso de materializarse una relación Unión Europea-OTAN, les permite participar en el proceso de adopción de decisiones.

La política de defensa de la Unión facilita una vía para superar el aislamiento estratégico de las responsabilidades internacionales accediendo a un sistema multilateral de intervención pero en contrapartida genera el riesgo de que se vean atrapados en una red de compromisos de defensa o intervención que acabe con su tradición de autonomía, un riesgo que no corren en otras organizaciones internacionales. Para estos actores, el factor europeo es una posibilidad a considerar, pero la Unión no es el único facilitador disponible porque esa misma oportunidad pueden encontrarla en otros marcos intergubernamentales europeos como la PfP de la OTAN, la cooperación nórdica (46), como lo demuestra la resistencia de Dinamar-

(46) Nordic Coordinated Arrangements for Military Support Operations (Norcaps) desde 1996.

ca a compartir con la Unión la misma capacidad de proyección que pone al servicio de la solidaridad atlántica.

No obstante, no conviene menospreciar la capacidad persuasiva de la Unión Europea para amparar el cambio como demuestra el caso austriaco. Mientras la tradición de neutralidad de Austria les haría entrar en este grupo que aspira a beneficiarse de las iniciativas europeas en el campo de la gestión de crisis, últimamente se reiteran los signos de abandono del principio de la neutralidad y de acercamiento a la OTAN (47) o a la Unión Europea para formar parte de las nuevas instituciones de gestión internacional de crisis. La diferencia con los anteriores vendría por la falta de capacidades y experiencia austriaca en el ámbito de las misiones internacionales, de modo que las iniciativas europeas les permitirían legitimar su giro y adquirir colectivamente capacidades con las que no cuentan, de ahí su interés en participar activamente en todos los ámbitos políticos, militares e industriales de la Unión Europea. Estas necesidades interactúan con el proceso de profesionalización del Ejército austriaco.

De lo anterior se deduce una primera evidencia: que no todos los socios europeos comparten la necesidad o la oportunidad de acometer una revisión como aliados, lo que siembra algunas dudas sobre la existencia de una comunidad estratégica europea comprometida en el desarrollo de un proyecto. Entre los analizados, la mayoría se decanta por ajustes o modernizaciones limitados, donde la «ruptura» estratégica sólo consiste en abrir la Defensa Nacional a la gestión de crisis, pero sin abandonar la disuasión y la defensa territorial como principios tradicionales de la organización militar. En el caso español, la apuesta parece irreversible pero falta saber de qué misiones y capacidades actuales se desprende porque los recursos son muy limitados y las principios son excluyentes.

En segundo lugar, las iniciativas europeas ofrecen un valor instrumental a los planificadores nacionales. Sirven para vencer principios tradicionales arraigados en las sociedades respecto a la Defensa Nacional, la intervención militar en el extranjero o el servicio militar obligatorio. La bandera europea sirve de pretexto para levantar restricciones constitucionales a la salida de tropas nacionales al extranjero, caso de Alemania; la colaboración (antes denominada alineamiento) con organizaciones militares de

(47) La oferta electoral del actual partido en el Gobierno, y en relación a la OTAN afirmaba que: «the option of membership at a later date is open», además de alusiones al Membership Action Plan de la OTAN o a la voluntad de participar incluso en misiones que no estén autorizadas por el Consejo de Seguridad (Kosovo).

defensa (antes llamados bloques), caso de los países neutrales; la sustitución —discreta— del territorio por la proyección como criterio organizador de la estructura de fuerzas; la reivindicación —abierta— de la escala europea para implantar aquellos principios de organización racionales y modernos que no pueden implantarse a escala nacional porque lo impiden las resistencias corporativas, caso del enfrentamiento entre lo conjunto y los servicios o la duplicación de esfuerzos o la división de trabajo. De ahí que falte elaborar una estrategia española para aprovechar la cobertura del factor europeo como una oportunidad para superar problemas estructurales que se arrastran por las planificaciones militares previas. De ahí la utilidad de convocar al proceso de revisión estratégica a actores de procedencia civil, un precedente que debiera ampliarse a expertos de las nuevas áreas de seguridad global como la inteligencia, cooperación policial, economía, tecnología, sociedad informacional y tantas otras áreas que interactúan en la planificación estratégica.

Las modificaciones citadas no sirven todavía para romper con el modelo individual de autodefensa o la conscripción, y está muy lejos de las ambiciones globales o integracionistas de algunos actores europeos, pero la brecha servirá para potenciar la emulación a medida que se generalicen los cambios. Si los países más neutrales no se han resistido al principio de la intervención, y han modificado criterios emocionales y políticos seculares, será más difícil que se resistan a su estandarización, en la que juegan factores técnicos y económicos, siempre y cuando el ritmo de implantación sea progresivo de implantación y discreto. En este sentido, el factor europeo tiene ya poco que aportar a la planificación española, especialmente tras la apuesta por la supranacionalización de nuestra defensa colectiva y el decantamiento por la gestión internacional de crisis. Si acaso, asociar esa opción a una reivindicación presupuestaria que la haga posible.

Una cuarta conclusión conduce a la fragmentación de los conceptos estratégicos de los Estados miembros de la Unión. A falta de unos intereses colectivos capaces de suscitar la sinergia de los compromisos individuales, los compromisos asumidos tienden a interpretarse o limitarse de forma que sirvan antes a los intereses nacionales que a los generales de la Organización. La estrategia predominante sigue siendo la que satisface la Defensa Nacional y la proyección de fuerzas está vinculada a criterios nacionales o subregionales, lo que abre el escenario de integración a la entrada de problemas e influencias no compartidas. Así, por ejemplo, la vecindad nórdica con Rusia tendría un reflejo en el proceso europeo de adopción de decisión y mientras sería posible una operación de injerencia

humanitaria decidida por la Unión Europea en África, no lo sería, o al menos no lo sería fácilmente en relación a Chechenia.

La fragmentación de conceptos estratégicos sobre la ubicación e intensidad de los escenarios europeos de intervención aconseja diseñar estrategias de concertación que potencien el interés europeo por los espacios subregionales de interés español como el Mediterráneo, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que la atomización del poder potencie la capitalización de las capacidades europeas por las potencias europeas.

Finalmente, y más allá de las citas retóricas, conviene destacar el desfase entre las ambiciones declaradas y los medios puestos a disposición. Si se analiza la cartera de pedidos de los Estados miembros de la Unión y si se tiene en cuenta la dilatada duración de los ciclos de armamento, se observa que los acuerdos no se han traducido en adquisiciones y que no hay ningún indicio que evidencie una revolución programada o coordinada. Se reemplaza a equipos que agotan su periodo de vida útil por otros más actualizados y mejorados pero no hay giros cualitativos ni descartes relevantes. En el ámbito naval, no hay ningún pedido de plataformas navales relacionadas con la proyección, una de las carencias que se pretendía solventar tras Kosovo. Solamente el Reino Unido desarrolla vehículos de reconocimiento sin tripular con Estados Unidos, misiles de defensa antiaérea (*AAM Sender y Meteor*), misiles de crucero lanzados desde el mar (SLCM *Tomahawk*) y vehículos de reconocimiento. El resto continúa optando por plataformas multipropósito que satisfacen la ocupación de las plantillas. Si atendemos a los pedidos de material decididos en firme durante los años del proceso de convergencia, del año 1999 en adelante, sólo Bélgica, Francia, Alemania, Italia y España han mostrado su voluntad de adquirir el *Airbus A4000*, aunque no todos cuentan con los fondos necesarios y el plazo de entrega será muy posterior a la pretendida activación operativa de la FERR en el año 2001 (48), proyecto que sigue sin noticias sobre las capacidades estratégicas y operativas capaces de llevar a las fuerzas militares ofrecidas a una acción autónoma (49) o de poder

(48) El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos especula con la posibilidad que la alta cifra solicitada no sea más que un farol para que se le adjudique una parte sustancial de la producción y luego reducir el número final. Tampoco son pedidos en firme y las dificultades del sector aéreo tras los atentados de setiembre del año 2001 refuerzan las reservas sobre este producto «estrella» de la cooperación europea.

(49) La valoración de Estados Unidos sobre la cuota de fuerzas terrestres proyectables respecto al porcentaje de PIB de 1999 revela la insuficiencia de las contribuciones de España (0,1), Luxemburgo (0,2), Portugal (0,3) y Grecia (0,4), mientras que por encima figuran Francia (1,1), Holanda (1,2), Bélgica (1,5), Alemania (1,6), Dinamarca (1,8) y Reino Unido (2,7).

asumir una operación militar como la de Kosovo por los europeos antes de 15 o 20 años según Françoise Heisbourg, a pesar de la retórica sobre Kosovo y sus lecciones aprendidas.

En este apartado, la reflexión española debe llevar a la preocupación porque estando España colocados a la cola del esfuerzo presupuestario respecto al porcentaje de PIB dedicado a gastos de defensa y comprometido sus fondos de inversión para los próximos años, no podrá asumir sus nuevos compromisos sin una mayor autorización de gasto presupuestario. Las prioridades europeas deben traducirse en créditos presupuestarios nacionales o colectivos que hagan frente a este problema que afecta a la credibilidad española porque resta sus capacidades reales de contribución.

La ambición de la Unión: ¿ambición europea?

La racionalidad de la PDE es distinta de la de las políticas de defensa nacionales y de las teorías académicas elaboradas sobre estas últimas. De las tres fases clásicas de la política de defensa: diseño, edición y ejecución, la PDE está construyendo la primera, así que su análisis no puede ampliarse a las dos últimas fases. Dentro de la primera, la metodología de análisis consiste en comparar la coherencia y secuencia entre los fines objetivos y estrategias declarados en los documentos de la Unión Europea con los intereses, objetivos y estrategias enunciados individualmente por los Estados miembros.

En la racionalidad de la PDE prima el enfoque pragmático sobre el teórico (50). El Consejo Europeo ha puesto en marcha las iniciativas de Colonia y Helsinki sin un concepto estratégico previo y el encargado en Feira —a los mismos órganos militares responsables del desarrollo de las iniciativas citadas—, tiende a elaborar un concepto compatible con las capacidades militares disponibles. Este enfoque, aunque puede estar justificado por falta de tiempo, de reflexión o de consenso y potencia a corto el plazo la concertación de acciones sinérgicas, no puede evitar que tarde o temprano resurjan las discrepancias teóricas y evita la armonización de los postulados estratégicos nacionales, ya que a falta de conceptos comunes, cada uno interpreta «lo europeo» en clave nacional. Esta práctica no es infrecuente en la planificación de la defensa colectiva o nacional cuando

(50) La PDE tiene dos enfoques diferenciados: el pragmático que prefiere desarrollar primer capacidades comunes y luego ver qué se hace con ellas (*building-blocks approach*), y el teórico que opta por la opción inversa.

prima la autonomía gubernamental (51), pero en el caso de la Unión Europea se convierte en un problema porque no facilita una convergencia intergubernamental.

La finalidad de la PDE es desarrollar capacidades militares y estructuras político-militares, no satisfacer unas u otras necesidades estratégicas que no se indican por ningún lado (52). Los objetivos buscan conseguir autonomía de decisión, iniciativa y dirección de las operaciones menores en las que la OTAN no participe y no buscan establecer criterios con los que satisfarían las necesidades estratégicas. Las estrategias para conseguir los objetivos consisten en adaptar las capacidades existentes y no en crear procesos o estructuras a medida del contexto estratégico.

Por lo anterior, la Unión Europea no está desarrollando —todavía— un pilar estratégico en el sentido «realista» del término, es decir, un instrumento y un fin capaz de preservar los intereses europeos influyendo en el ámbito internacional. Las capacidades no son para la Unión Europea sino para los Estados miembros, pero no para la defensa de éstos, sino para que estos puedan contribuir a los intereses globales de seguridad. De momento, se busca disponer de una capacidad militar proyección de fuerzas para desarrollar unas misiones limitadas, las denominadas *misiones Petersberg*, pero no se conocen los escenarios geográfico o la tipología de conflictos en los que se aplican.

Esta ambigüedad calculada facilita a corto y medio plazo las políticas nacionales e intergubernamentales, pero a largo plazo —y esta puede ser la novedad estratégica— puede facilitar una política común —la PDE podría pasar a ser la Política Común de Defensa Europea (PCDE)—. Por un lado, y como se ha visto en el apartado anterior, la adhesión nacional a la PDE establece dos actitudes básicas: la de los que valoran la PDE porque les puede facilitar capacidades militares que no pueden obtener individualmente (pequeños y medianos Estados), y la de quienes ven en la PDE un complemento a sus capacidades particulares (potencias europeas). Por otro, y desde la óptica de la integración, se puede aprovechar el proceso intergubernamental, justificado ante las opiniones públicas como

(51) Al igual que pasara con el concepto estratégico de la OTAN de Roma en 1991 y en tantas planificaciones nacionales, la planificación militar se mantiene paralela o se anticipa a la estratégica, y se lleva a cabo por los mismos actores, con lo que los conceptos estratégicos —y sus revisiones— tienden a justificar y no a determinar las políticas militares concretas.

(52) Salvo error, los documentos del Consejo no se refieren a los criterios estratégicos de uso de las capacidades que se fomentan, salvo que por tal se entiendan las *misiones Petersberg* o la alegación genérica a la contribución europea a la paz y seguridad internacionales.

demandas de la Unión Europea para acelerar el proceso de transferencia y tratar de comunitarizar las capacidades colectivas generadas. El método neofuncional de integración muestra que la generación de marcos y estructuras colectivos, como las encargas en Colonia y Helsinki, son una condición necesaria —aunque no suficiente— para poner en marcha el proceso de comunitarización, siempre y cuando los Estados miembros no se opongan al proceso.

Por otro lado, la divulgación por los medios de comunicación de las iniciativas y proyectos colectivos en torno a las nuevas misiones colectivas de seguridad y defensa potencian el deseo expresado por la sociedad europea de contar con una política de seguridad y defensa común (53), con lo que el proyecto europeo asume una percepción de proceso acabado e irreversible que contrasta con el estado real de transferencias del proceso.

Las auditorías realizadas revelan las carencias europeas en materia de capacidad estratégica: medios de mando, control, computación, comunicaciones, inteligencia y reconocimiento, transporte aéreo y naval estratégico; y en el área de capacidad operativa: búsqueda y rescate, defensas antimisiles tierra-tierra, municiones guiadas de precisión y apoyo logístico. Si se aspira a operar con un margen de autonomía se deben superar unos niveles de gasto en torno al 60% de los de Estados Unidos (54), se deben identificar áreas de desinversión o crear nuevas formas de reparto del trabajo o del acceso al uso de los medios como la puesta en común (*pooling, mutualisation...*) o fijar criterios o indicadores de inversión para estimular la convergencia de esfuerzos y evitar tentaciones insolidarias, lo que marcaría un salto cualitativo en el panorama estratégico y un verdadero factor de cambio.

La solidaridad no sólo debe afectar a los actuales miembros de la Unión, sino a los países candidatos con los que se mantienen relaciones de información y a los que no se supervisa para su entrada en la política de defensa en condiciones de idoneidad. Si se aceptan los sacrificios impuestos por la estandarización de las capacidades de gestión de crisis a través de

(53) Según datos del Eurobarómetro, el porcentaje de ciudadanos europeos favorable a una política exterior y de seguridad común ha pasado del 33% en 1984 al 68% en 2000, siendo el techo más alto del 72% en 1994 y 1995.

(54) De acuerdo con los estudios del Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, la inversión militar durante 1999 cayó un 5% de media y un 6% para 2000 de acuerdo con la debilidad del euro, manteniéndose los niveles de inversión en material e investigación en torno al 40% y el 25% de Estados Unidos, respectivamente.

la PfP de la OTAN, se deben aceptar los criterios y el acervo de los Estados miembros, antes de reproducir los esquemas de participación a la carta que condenaron a la Unión Europea Occidental (UEO) y que ya no se consienten en la OTAN.

También conviene prevenir el proceso de capitalización de las capacidades colectivas por parte de las potencias europeas, en detrimento de los países pequeños y medianos, y articular los subgrupos de intereses compartidos que mantengan el equilibrio global. Las potencias medianas como España deben estudiar la estrategia de participación en redes de poder que preserven los intereses de grupos de actores y la conveniencia de preservar vías bilaterales de acceso a sus intereses particulares, ya que la dinámica de decisiones de las organizaciones internacionales tiende a reducir el margen de influencia de los actores no dominantes.

Una parte de las influencias europeas que se proyectan sobre la estrategia española procede de las transformaciones que acometen sus aliados y socios. Sus reformas marcan una referencia que los planificadores nacionales pueden seguir, y entonces se produce un fenómeno de convergencia que alimenta el proyecto europeo, o de la que pueden desmarcarse, y entonces se produce una dispersión estratégica que lo estanca.

La combinación de ambiciones europeas y de la Unión no es un proceso nuevo pero sí lo es su concreción en objetivos de capacidades concretas. La respuesta a los compromisos contraídos se puede valorar ahora y obliga a modificar las planificaciones estratégicas, pero no a efectuar una revisión en profundidad de las mismas, ya que ésta sólo vendrá cuando se abandone la vía intergubernamental de adopción de decisiones. El ámbito del impacto está limitado porque no afecta a la defensa colectiva ni a la autodefensa nacional, pero puede reforzar la proyección internacional en la medida que las disponibilidades presupuestarias y la coherencia de las planificaciones estratégicas permita aprovechar las potencialidades que se indican del factor europeo. La novedad del efecto es que se abandona el campo teórico de los intereses y estrategias y se entra en el de las políticas concretas.

Hasta ahora, España se ha interesado por participar en el proceso de integración de las políticas de seguridad y defensa. Ahora que el proceso ha tomado cuerpo y se han concretado las iniciativas, conviene ir abriendo hueco a la influencia del factor europeo en la planificación estratégica y combinar una o varias de las estrategias adoptadas por los Estados miembros o la Unión Europea:

- Utilizar el proceso de integración como instrumento de justificación (reivindicar en clave europea las necesidades rechazables en clave nacional).
- Instrumentalizar las capacidades comunes en espacios estratégicos preferentes para los intereses españoles de seguridad (restringir los riesgos no compartidos).
- Transferir a instancias colectivas los costes o responsabilidades que no convenga o se pueda asumir (transferir a la Unión aquellas áreas cuya soberanía no sea posible mantener).
- Fomentar la racionalización y revisión del sector de la defensa desde el ámbito transnacional (aprovechar la cooperación intergubernamental para trasladar decisiones complicadas a Bruselas).
- Limitar el impulso institucional (*institution-building*) al nivel más bajo que permita fomentar las economías externas sin alterar irreversiblemente el margen de autonomía de los intereses nacionales.
- Esforzarse en configurar (*shape*) el diseño del «factor europeo» que retronará posteriormente de las instituciones europeas para influir en nuestras revisiones estratégicas (de ahí la necesidad de prever la aportación española a la planificación colectiva como objetivo prioritario de la planificación).

CAPÍTULO CUARTO

UNA REVISIÓN DE LOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA DEFENSA NACIONAL

UNA REVISIÓN DE LOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA DEFENSA NACIONAL

Por JOSÉ E. FOJÓN LAGO

Si entendemos por estrategia nacional el arte y la ciencia de constituir y emplear los potenciales político, económico y militar, para obtener los objetivos de la política, podríamos estar muy cerca, conceptualmente, de lo que, con la denominación de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, trata de regular la Ley Orgánica 6/1980, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada por la 1/1984, en adelante en este trabajo se aludirá como Ley de Criterios Básicos o, simplemente, como la Ley. El porqué el mandato constitucional, del artículo 8.2 que determina que la organización militar sea regulada por Ley Orgánica, fue ampliado con la inclusión de los Criterios Básicos, es algo que, seguramente habrá que buscarlo en la situación política de la época junto con el tradicional apego español a los legalismos. Lo cierto es que en España una serie de conceptos estratégicos, por lo tanto de naturaleza política y doctrinal, están regulados por una norma jurídica.

Los Criterios Básicos según la Ley

La promulgación de la Ley de Criterios Básicos, en 1980, inauguró una época que culminó con la promulgación de la Directiva de Defensa Nacional 1/92. Cuando tiene lugar la revisión de la Ley, en 1984, ya se había producido el trascendente hecho de la incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero el carácter de

autarquía estratégica que impregna su contenido, consecuencia del secular aislamiento español, prevaleció. Mediante directivas de carácter clasificado se pusieron en práctica los procedimientos para una planificación total de la defensa que culminó en dos leyes de Dotaciones Presupuestarias, 44/1982 y 9/1990, en un Plan General de la Defensa Nacional del año 1982, sólo ejecutado en su fase de planeamiento, y en la puesta en práctica de un sistema de planeamiento militar, de carácter cíclico, copiado en parte del de la OTAN y del de Estados Unidos, que concluía con la promulgación, bianual, del Plan Estratégico Conjunto (PEC).

La definición de Defensa Nacional, contenida en la Ley, incluye el concepto de empleo de la totalidad de las energías nacionales para, aunque no lo expone de esa manera, proteger lo que son los intereses vitales del Estado: su unidad, soberanía, integridad territorial, y la protección de la vida de sus ciudadanos. A continuación la norma desarrolla una serie de aspectos que, si excluimos todo lo relativo a la organización de las Fuerzas Armadas, deben coincidir con lo que denomina Criterios Básicos. En el Título preliminar se incluyen definiciones de aspectos tales como política de defensa y política militar. ¿Había necesidad de legalizar tales conceptos? A ellos pueden agregarse el mecanismo de potestades y responsabilidades que se exponen en el Título primero que trata de los Órganos Superiores de la Defensa Nacional y la concepción total de la defensa desarrollada en los Títulos segundo, de la contribución de los recursos de la nación a la Defensa Nacional y del cuarto, que trata del servicio militar.

Aspecto importante que contempla la Ley es el de la «contribución de los recursos de la nación a la Defensa Nacional», refiriendo su ejecución a la Ley de Movilización Nacional. La única promulgada, es la Ley Básica 50/1969, norma que, por su antigüedad, y consiguiente falta de adecuación al marco constitucional es, en todos los órdenes, sencillamente inaplicable.

Con estos antecedentes puede afirmarse que la Ley no define explícitamente ninguna estrategia pero que determina su formulación al distribuir las potestades entre autoridades políticas y militares, delimita, casi con exclusividad, el territorio nacional como espacio estratégico donde aplicar el potencial militar y, con una visión poco dinámica de los acontecimientos, da por hecho que cualquier formulación defensiva debería quedar plasmada en un Plan, bien el General de la Defensa o el Estratégico Conjunto, documento que, sin definir en que consiste, es aludido en la

Ley. El escaso valor normativo de esta puede apreciarse en que, explícitamente, no diseña cadenas de mando, ni de toma de decisiones, pero mantiene un sistema de juntas que, en la práctica, evita la formulación de claras responsabilidades personales para determinados cargos, siendo este un aspecto que ha tenido grandes, y poco positivas, repercusiones en el devenir de la Defensa Nacional.

La organización militar

El Título tercero trata de las Fuerzas Armadas, describiendo aspectos de carácter muy general que, algunas veces, rayan en lo obvio y constatan el escaso valor normativo que caracteriza a la Ley. Al determinar la misión de cada Ejército y de la Armada se vuelve a configurar su actuación con carácter autónomo y para un marco exclusivamente nacional, y aunque se prescribe que cumplirán «conjuntamente la misión constitucional encomendada a las Fuerzas Armadas», no es suficiente para inferir de ello la decidida adopción de un criterio de actuación en el ámbito conjunto. Esa autonomía tendría su consecuencia administrativa en la organización del Ministerio de Defensa, donde los Ejércitos y la Armada, se incorporaron como organismos de su estructura.

Como se ha apuntado, es interesante analizar la manera en que se definen las misiones de los Ejércitos y de la Armada. A cada uno se le asigna una responsabilidad de carácter general, respectivamente: la defensa del territorio nacional; alcanzar los objetivos marítimos de la Defensa Nacional o la defensa aérea del territorio y el ejercicio del control del espacio aéreo de soberanía nacional. Lo que se completa con una misión específica, aunque igual para todos, la de:

«Desarrollar la estrategia conjunta en el ámbito determinado por sus medios y formas propias de acción.»

Esta concepción, considerada desde una óptica actual, no puede equipararse con lo que los analistas denominan pluralismo estratégico, que consiste en la articulación equilibrada de fuerzas de diferentes Ejércitos, para enfrentar amenazas en toda la gama del espectro del conflicto; por el contrario, constituye un planteamiento de autonomía estratégica que se aleja de cualquier idea de lo conjunto como integración de capacidades militares. Esta circunstancia tuvo sus consecuencias más llamativas en la adopción por cada Ejército de concepciones doctrinales diferentes y en la ausencia de una doctrina conjunta.

Si tenemos en cuenta que lo conjunto pertenece al reino de las operaciones, lo que en la Ley se denomina estrategia conjunta debe equipararse con el actual ámbito operacional, pero si consideramos los conceptos en uso en la época de promulgación de la Ley, no cabe duda que a cada Ejército y a la Armada se le asigna la potestad de desarrollar su propio concepto de operaciones, dicho con otras palabras, a cada institución militar, no a su fuerza, se le asignaba un protagonismo exclusivo en su ámbito de actuación, algo que hace difícil el ejercicio de la acción conjunta, tal como la realidad la ha ido imponiendo. Esta circunstancia viene reafirmada por la amplitud con que la Ley, al contrario del caso del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), define las potestades de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y de la Armada: «ejercen el mando de sus respectivos Ejércitos». A falta de concreción, hay que entender que este concepto de mando a que se refiere la Ley, engloba tanto las potestades administrativas como las operativas.

Es la figura del JEMAD, creada por la modificación de la Ley en 1984, la que puede aportar la clave de hasta donde la norma restringía el ámbito de la acción conjunta. La Ley concibe substantivamente al JEMAD como un «colaborador» del ministro de Defensa, no como un responsable militar, dependiendo de él para «el planeamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar». Tanto el cargo de «colaborador» como la engorrosa fórmula del encargo de los «aspectos operativos», seguramente, forman parte de una ambigüedad bien calculada para no configurar una autoridad militar «políticamente poderosa». De hecho, curiosamente, la Ley dedica gran parte de los artículos en que se desarrolla su figura en regular los procedimientos para su nombramiento y cese.

En este orden de cosas, el cargo se crea con la expectativa, sólo la expectativa de, en caso de guerra, poder ser nombrado general jefe del mando operativo de las Fuerzas Armadas. Es lógico pensar que si no llegase a serlo, la causa tendría que ser su cese y su sustitución por otro, o simplemente, que no se activase el cargo. Este último caso plantearía el problema de quién ejercería el mando estratégico militar. Pero, con todo, la consecuencia más clara que puede extraerse de esta circunstancia, es que la vigencia del citado mando operativo de las Fuerzas Armadas, o lo que es lo mismo, la estructura de mando para operaciones, sólo se concibe para caso de guerra, no con carácter permanente.

Por lo tanto, la norma crea una figura de JEMAD difusa y condicional. Difusa porque lo convierte en un «jefe sin mando» al nombrarlo coman-

dante de los mandos unificados y especificados «cuando se constituyan». Condicional porque el ejercicio del cargo de general jefe del mando operativo de las Fuerzas Armadas es sólo una posibilidad. Se pone aquí de manifiesto el desfase existente entre el lenguaje que emplea la Ley y los conceptos hoy en uso.

Curiosidades aparte, la Ley establece un criterio muy de tener en cuenta: en caso de guerra, hoy habría que incluir en caso de crisis, la máxima autoridad militar para la conducción de las operaciones militares, dependería directamente del presidente del Gobierno. Algo que no se ha materializado abiertamente en las últimas situaciones de crisis en las que España, como miembro de la Alianza, ha participado.

El ingreso en la Alianza

Para cualquier análisis del devenir estratégico español, es necesario considerar nuestras vicisitudes como miembro de la OTAN, pues la llegada a la Alianza marca el comienzo del fin del autarquismo y da una clara idea del estilo nacional de afrontar los problemas en este ámbito. Conociendo como se efectuó el ingreso de España en la Alianza, la pregunta que, a bote pronto, se presenta es: ¿Fue la decisión del ingreso un hecho político con consecuencias estratégicas o fue la estrategia la que forzó a la política? La respuesta es importante para entender el peculiar protagonismo español en la OTAN y la forzada evolución de nuestra estrategia.

Con la llegada de la democracia, la integración en Europa era la meta de las aspiraciones políticas españolas. El modelo general de integración nunca fue del todo consensuado por los partidos políticos y, en plena guerra fría, el hecho de que el Gobierno llamase a las puertas de la Alianza desató la oposición de los partidos de la izquierda. Es más que probable que el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 forzase la decisión de solicitar el ingreso en la Alianza y, de esta forma, aportar a las Fuerzas Armadas unos horizontes que le permitieran el desarrollo de unas actividades que les separasen de la intrusión en asuntos de política interior. Si esto se admite, serían motivaciones políticas las que hubieran primado sobre las estratégicas en la toma de una decisión de tanta trascendencia. La pregunta que surge en este punto es: ¿Cuál era el lugar que se buscaba en la Alianza en el momento de la adhesión? No había una clara respuesta antes de nuestro ingreso y tampoco lo hubo después.

Queda por contestar la gran cuestión: Cuáles eran los condicionantes estratégicos que aconsejaron nuestro ingreso en la Alianza. Si consideramos la

naturaleza de la OTAN y su Concepto Estratégico en vigor en la época de la adhesión, no cabe duda que el efecto principal a que se anhelaba sería la garantía que proporcionaba el artículo 5 del Tratado de Washington. La pregunta que surge a continuación es si el contenido de dicho artículo era válido para todo el territorio nacional y colmaba nuestras necesidades defensivas. La respuesta evidentemente es negativa, dado que tampoco el mecanismo del artículo 6 abarcaba los territorios del norte de África y, lo que es más importante, la estrategia imperante en los años de nuestro ingreso hacía difícil cualquier interpretación extensiva del Tratado.

La admisión de esta particularidad queda demostrada en la formulación de la estrategia militar nacional, de esa época, mediante la distinción entre «amenaza compartida» y «no compartida», o lo que es lo mismo, aquella que quedaba al amparo del artículo 5 y aquella otra que tendría que ser resuelta exclusivamente mediante la aplicación del potencial nacional. Y los interrogantes continúan: ¿Existía la necesidad de compartir la amenaza? ¿Compensaba asumir los riesgos de la garantía del artículo 5, la no garantía para la otra amenaza? La lógica estratégica dicta que la opción de integrarse en una alianza para la defensa colectiva es una elección decisiva, por la naturaleza del compromiso que se adquiere, y, por lo tanto parece evidente que debe cubrir las necesidades defensivas de cualquier potencia de rango regional y, en este caso, la «amenaza compartida» ya estaba cubierta por los acuerdos con Estados Unidos de América.

Estos argumentos parecen avalar la hipótesis de que el ingreso español en la Alianza fue impulsado, principalmente, por consideraciones políticas, tanto internas como externas, éstas ya han sido apuntadas con anterioridad, las externas son fáciles de imaginar, la hipotética neutralización del territorio español era, desde el punto de vista aliado, algo no deseable y un hipotético gobierno de izquierdas, podría dar al traste con el vínculo que, desde hacía décadas, unía a España con el sistema defensivo occidental: los acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

El referéndum para la permanencia en la OTAN, tampoco puso en cuestión ninguna opción estratégica en particular, aunque algunos, incluso, reconocían la neutralidad, sino que se convirtió en un artificio para apagar un «farol» político que se había hecho lucir en demasía. El precio pagado fue alto: adquiríamos obligaciones y no gozábamos de las ventajas. Durante este juego político la estrategia permanecía opaca y, como ya se ha aludido antes, la reforma de los Criterios Básicos de la Ley del 84 dejaba traslucir pocos atisbos de que España había firmado un Tratado en el que:

«Una agresión al territorio de uno de los Estados miembros, se consideraría como una agresión al territorio nacional.»

Se imponía una forma de actuar alejada de cualquier realismo estratégico.

Dejando aparte las motivaciones político-partidistas para justificar la realización del referéndum, lo cierto es que, desde una perspectiva de cultura estratégica, el planteamiento de la salida de la Alianza materializaba, una vez más, la tradicional concepción autárquica de la defensa. Las condiciones del referéndum plasmaron una modalidad de integración en la OTAN que se asemejaba más a una asociación y, salvando algunos matices, recuerda el actual estatus de los miembros del *Partnership for Peace*. Como consecuencia de nuestra «postura» en la OTAN, la posición de España perdió peso en la toma de decisiones que nos afectaban directamente y las Fuerzas Armadas no se vieron sometidas a grandes compromisos que forzasen a la toma de decisiones para la adopción de rápidos y profundos cambios, y esta forma de actuar pasó a formar parte de la cultura política. El gozar, como miembros de la Alianza, de una gran cobertura de seguridad a bajo precio, fue algo que se trasladó a la sociedad que lo contempló como si se tratase de un «fondo de cohesión» más.

La Directiva de Defensa Nacional 1/92

Con la promulgación de este documento, puede decirse que se inicia un cambio en la concepción de la Defensa Nacional y va a marcar una época de continuas transformaciones que llegan hasta nuestros días. Por primera vez se hacía pública, por lo tanto no era clasificada, una Directiva de Defensa Nacional (DDN).

Los hechos que en los años anteriores se habían producido en el ámbito estratégico, fueron de suma importancia, el fin de la guerra fría no sólo había traído la desaparición del imperio soviético, sino que la Alianza tuvo que embarcarse en un esfuerzo ímprobo para adaptar sus fines, organización y medios, a la nueva situación. El nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado en Roma en noviembre de 1991, marcaba un hito en la evolución de la organización defensiva y, necesariamente, tenía que tener su reflejo en los ámbitos nacionales.

Además, ya habían tenido lugar dos hechos de gran importancia: la participación de unidades aéreas y miembros de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz patrocinadas por Naciones Unidas, y lo que puede considerarse como la «iniciación» del protagonismo español en la moderna

escena militar internacional, la participación de unidades navales y aéreas en las operaciones de embargo a Irak durante la guerra del Golfo y el posterior empleo de unidades terrestres en el Kurdistán.

En este orden de cosas, la DDN reconoce la necesidad de un activo protagonismo español tanto en Europa como en el seno de la OTAN, poniendo de manifiesto que:

«La concepción de nuestra seguridad no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio.»

Pero este enunciado no logra vencer totalmente las inercias de la cultura estratégica nacional y, a continuación, se pone de relieve que todo aquello se produce:

«Junto a la persistencia de los intereses derivados de nuestra propia soberanía.»

El estrecho ámbito estratégico, contemplado en la Ley de Criterios Básicos, se había quedado insuficiente para albergar una realidad que nada tenía que ver con la que existía cuando se promulgó la norma.

La contradicción conceptual queda plasmada al disponer tres ámbitos de actuación para la Defensa Nacional:

- El derivado del ejercicio de su propia soberanía.
- El de la Alianza Atlántica y su dimensión Europea.
- El referente a Naciones Unidas.

De esta forma se admite, de manera clara, la actuación «no compartida», constituyendo tres ámbitos estratégicos, cuya coordinación necesitaría unas grandes dosis de imaginación y la disponibilidad de un instrumento militar amplio y polivalente, del que no se disponía. De cualquier forma, la falta de reconocimiento explícito de la preeminencia de nuestros compromisos con la Alianza, como determinante de nuestro protagonismo estratégico, denuncia, aunque sólo sea para consumo político interno, tics de autarquismo, como es la apuesta por la continuación del «modelo español» de integración y la consideración prioritaria al despliegue militar en apoyo a la «defensa integrada» del territorio nacional.

La DDN enumera los objetivos de la Defensa Nacional, en lo que constituye una exposición que mezcla intereses nacionales y pautas de acción política, puesto que junto con la protección de la vida y libertad de los ciu-

dadanos y del ejercicio de la soberanía, se determina la «contribución» a la defensa colectiva y la «colaboración» en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre las naciones. Este aspecto sirve para poner de manifiesto una constante en el quehacer estratégico español, el empleo de un lenguaje distinto del que se emplea en las organizaciones internacionales a que pertenecemos o el que normalmente usan los analistas y expertos para identificar conceptos. Esta circunstancia aporta una constante, y notable, confusión intelectual, muy desfavorable para el desarrollo de la cultura estratégica.

También es curioso observar como el rigor legalista transcende a la pura formulación político-estratégica y, de esta forma, se enuncia como el primer objetivo de la Defensa Nacional «garantizar la soberanía e independencia de España», para a continuación, referirse a otros intereses vitales, como si aquel no lo fuera, pero manteniendo, en todo caso, el contenido de la definición de Defensa Nacional de la Ley.

El paso adelante que supuso la promulgación de la DDN, con la enunciación de aspectos novedosos en el terreno de la Defensa Nacional, que constituían otras tantas carencias del marco de la Ley de Criterios Básicos, no significa la superación de los rasgos que venían caracterizando a los documentos relacionados con la defensa, sobre todo los de carácter militar: generalizaciones, ambigüedad calculada y exaltación de lo evidente. Así, cuando se diseña la política militar, encontramos, enunciados como:

«Establecer la estructura y despliegue de nuestros Ejércitos de manera que se garantice eficazmente el empleo de los recursos asignados en las misiones que el Gobierno les encomiende.»

Lo contrario sería absurdo, y cuando se expone la necesidad de contar con una estructura de mando para operaciones, se hace de una manera difícilmente comprensible.

La publicidad de la DDN no evitó, por una parte, la casi indiferencia de los medios de comunicación social y por otra, lo que ya era una constante en el devenir de este tipo de documentos: el reiterado incumplimiento de sus disposiciones. Como claros ejemplos de ello pueden citarse:

- La referencia de alcanzar el 2% del Producto Interior Bruto (PIB) en los recursos de la defensa, había disminuido hasta casi el 1% a la promulgación de la DDN siguiente.
- La voluntad de fomentar en el pueblo español la conciencia de defensa coincidió con unas tasas de objeción de conciencia sin precedentes en los países occidentales.

- Las estructuras de defensa, principalmente las militares, no soportaron sustanciales modificaciones y el sistema de gestión de crisis permaneció inalterable.
- La industria de defensa alcanzó unos de sus puntos de actividad más bajos.
- En el medio plazo tampoco se alcanzaron unas Fuerzas Armadas cualitativamente equiparables a la de los aliados.
- La denominada reserva movilizable no llegó realmente a constituirse.

Sería prolijo enumerar las causas de estos incumplimientos, pero puede enunciarse un motivo de carácter general que explique la disparidad entre lo enunciado por la DDN y el resultado obtenido: la ausencia de un decidido impulso político, fruto sin duda, de la carencia de cultura estratégica, a lo que había que añadir la falta de destinatarios concretos de las acciones y una escasa capacidad de adaptación a la cambiante realidad.

La DDN expone un cambio en el modelo de las Fuerzas Armadas, preconizando la adopción de un reclutamiento mixto, con una tasa de profesionalización del 50%. De esta forma también se iniciaba la modificación de la concepción del servicio militar tal como se contempla en el Título quinto de la Ley, cambio que en el espacio de una década iba a culminar con su desaparición.

Aprovechando la disposición final, se insiste en seguir utilizando elementos de la Ley que se habían mostrado ineficaces, determinando que el ministro de Defensa coordinase las acciones de los otros departamentos, algo que para ser eficaz políticamente, requeriría al menos una Vicepresidencia, y también se insiste en la elaboración de un Plan General de la Defensa Nacional, empresa que ya había fracasado en 1982.

Durante este periodo, las insuficiencias funcionales, u orgánicas, que la evolución de los acontecimientos iba poniendo de manifiesto, producto en su mayoría de las limitaciones de la Ley de Criterios Básicos, se trataban de paliar mediante disposiciones de tipo administrativo como, por ejemplo, los decretos de organización del Ministerio de Defensa, donde, al tratar el Estado Mayor de la Defensa, como componente orgánico del mismo, se «amplían», casuísticamente, las competencias del JEMAD, figura creada por la Ley de Criterios Básicos, o como la pretensión de crear una estructura de mando para operaciones mediante una Orden Ministerial de contenido bastante impreciso.

Es la época de vigencia de la DDN, en la que las Fuerzas Armadas españolas abrazan con más ardor la multinacionalidad militar, quizás como recurso para atraer el favor político. El ingreso en fuerzas como el Eurocuerpo, la Fuerza Naval Europea (Euromarfor), la Eurofuerza Operativa Rápida (Eurofor), etc., constituyen otros tantos acontecimientos cuya justificación, desde el punto de vista estratégico, nunca ha sido suficientemente explicada. Parece que este proceso también formaba parte de una ceremonia de coqueteo, a varias bandas, con un pretendido guiño antiatlantista al resurgir de la Unión Europea Occidental (UEO) y cuyo resultado fue la atribución de nuestras fuerzas a varios compromisos simultáneamente, con el resultado de tornar aún más ambigua nuestra ya particular posición ante los aliados.

Es la época en que unidades españolas forman parte de las fuerzas de Naciones Unidas desplegadas en el territorio de la antigua Yugoslavia, donde soportan las primeras bajas. Es la época en que aviones españoles participan, en la primera acción de combate en la historia de la OTAN, el bombardeo de posiciones serbobosnias en Bosnia-Herzegovina. Es la época en que unidades terrestres españolas se integran en las fuerzas de la OTAN que se despliegan en la antigua Yugoslavia en virtud de los Acuerdos de Dayton y unidades navales participan en las operaciones de bloqueo en el Adriático.

Todas estas actuaciones ponían continuamente de manifiesto deficiencias en cuanto a la estructura nacional de mando para operaciones y carencias en capacidades operativas, a la vez que se evidenciaban, en el fluido ambiente estratégico, las incomodidades de nuestro modelo de integración en la Alianza. Paradójicamente, coincidía el periodo de más alta demanda operativa de las Fuerzas Armadas con disminuciones significativas en los presupuestos de Defensa. A su vez, el empleo, en las operaciones en el exterior, de unidades constituidas exclusivamente por profesionales, junto con el masivo, y descontrolado, incremento de la objeción de conciencia, destrozaba el modelo mixto de tropa que se preconizaba en la DDN 1/92.

La Directiva de Defensa Nacional 1/96

El cambio de signo político en el Gobierno en 1996, propició la promulgación de una nueva DDN en la que, manteniendo el formato general de la anterior, se da carta de naturaleza a aspectos que los hechos se habían encargado de demostrar su evidencia:

- Que en el profundo proceso de transformación a que estaba sometida la Alianza, España no podía seguir siendo «peculiar» y, máxime cuando se iban a incorporar nuevos países.
- Que la seguridad de España se hallaba indisolublemente unida a la de los aliados.
- La necesidad de mejora, en todos los aspectos, de las Fuerzas Armadas y la adopción del modelo de profesionalización plena.
- La necesidad de que la opinión pública comprendiese que el esfuerzo en defensa es necesario.

Aunque el formato de la DDN es, en líneas generales, similar a la anterior, los conceptos cambian, así, ya no se enuncian los objetivos de la Defensa Nacional, sustituyéndolos por los de la política de defensa lo que, de hecho, rebajaba el marco de la DDN al ámbito de los Ministerios de Defensa y Exteriores, y éste es un hecho importante, porque, de alguna forma, deja de ser una verdadera DDN, al quebrar el concepto que, de esta, sustenta la Ley de Criterios Básicos; aunque en su disposición final, como canto del cisne, se vuelva a aludir a la Ley Orgánica 1/84 e insistir en que el ministro de Defensa coordinará la ejecución de la política de defensa de los demás departamentos, pero esta vez existe un importante matiz: ya no hay alusiones al Plan General de la Defensa Nacional.

Cuando se desarrollan directrices para alcanzar los objetivos se vuelven a poner de manifiesto aspectos carenciales que ya se habían apuntado en la DDN del 92, entre otros:

- Las limitaciones del Sistema Nacional de Crisis, al reconocer que se debe hacer compatible con los de los aliados.
- La insuficiencia de la estructura de mando para operaciones, llegando a decretar que se desarrollen las responsabilidades que corresponden al JEMAD.
- La falta de interoperabilidad de la estructura logística.
- La necesidad de una ley de movilización.
- La continua alusión a la necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas.

Todas estas carencias la realidad las iba a poner, una vez más de manifiesto, de forma clara, en el año 1999, durante la crisis de Kosovo, pero no alcanzan relevancia pública debido a la falta de interés con que se siguen estos temas y la superficialidad de los análisis periodísticos.

La pretensión de mejora y modernización de las Fuerzas Armadas chocaba, entre otros factores, con la disponibilidad de recursos. Al contrario del

procedimiento seguido por la DDN del 92, de indicar un porcentaje del PIB para atender a la modernización, la del 96 anuncia la promulgación de una nueva Ley de Dotaciones Presupuestarias. Ello era muestra evidente que, políticamente, una vez más, se reconocía la insuficiencia del esfuerzo presupuestario en Defensa, pero la inercia de los «dividendos de la paz», como disculpa para la falta de compromiso político, propiciaba el incumplimiento. La anunciada Ley de Dotaciones no pasó del enunciado de la DDN y las sucesivas leyes de presupuestos consolidaron restricciones presupuestarias que, aunque se pueden contemplar desde diferentes criterios contables, continuaron durante todo el periodo.

Durante la vigencia de la DDN, se produce una vertiginosa sucesión de acontecimientos relevantes en el ámbito de la seguridad. La ampliación de la OTAN a los países del Este, cumbre de Madrid de 1997, la incorporación plena de España a la Alianza, la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico en la cumbre de Washington de 1999 y la guerra de Kosovo. España se adhiere a las decisiones de la Alianza y participa en las operaciones de Kosovo, tanto aéreas como terrestres, aunque contribuyendo con una entidad de fuerzas tan discreta que destaca.

En paralelo con estos acontecimientos, va tomando cuerpo el desarrollo de la denominada defensa europea. La cumbre franco-británica de Saint-Malo, la reunión del Consejo Europeo de Colonia de 1999 y la cumbre europea de Helsinki en diciembre de ese mismo año, marcan un esbozo de futura actuación estratégica común, liderada por la Unión Europea, a la que España se adhiere.

Cuando la legislatura llegaba a su fin, apareció el *Libro Blanco de la Defensa 2000*. En él se compilan datos, hechos y cifras que ponen de manifiesto una evidente finalidad divulgativa; pero que, a la vez, constituyó un considerable esfuerzo para articular y publicar una concepción estratégica española de la que se carecía, fundamentándola en la Historia, delimitando ámbitos geopolíticos y definiendo los intereses nacionales, aspecto este inédito en los documentos oficiales de Defensa publicados hasta la fecha.

La Directiva de Defensa Nacional 1/00

Con la nueva legislatura, y cuatro años después de haberse publicado la anterior, ve la luz esta nueva DDN. Por el marco que regula, al igual que la anterior, se circunscribe su ámbito al del Ministerio de Defensa y, ni siquiera en sus disposiciones finales, se alude a la Ley de Criterios Básicos.

Elemento importante del Documento, en cuanto rompe con anteriores ambigüedades, es el reconocimiento explícito que la concepción estratégica española es idéntica a la de la Alianza y que se colaborará activamente en la naciente «política europea común de seguridad y defensa». También se expresa el concepto de estrategia nacional que, aunque no se explica, se dejan traslucir elementos suficientes para inferir su significado. Constituiría la manera en que se articularían la «integración de todos los esfuerzos nacionales» para la consecución de un papel más destacado de España en la escena internacional. Indicando que es el Consejo de Política Exterior, de reciente creación, el encargado de concebir y llevar a cabo esa estrategia. Se expone que las Fuerzas Armadas son un valioso instrumento de la acción exterior del Estado y que esta circunstancia les impone «nuevas obligaciones y requerimientos operativos». ¿Habrá llegado el momento de convertir a España en actor estratégico?

Como consecuencia de estos presupuestos, se admite abiertamente que la seguridad y defensa de España, y de los españoles, se efectuará en el marco de la defensa colectiva, habiendo expresado anteriormente que la finalidad de la DDN es dotarse de un instrumento de «disuasión, prevención y respuesta». Ese enunciado es de la mayor importancia, de hecho, se rompe formalmente, con la autarquía estratégica de los últimos dos siglos.

Una vez expuestas las líneas generales de la nueva concepción estratégica, la DDN anuncia como el pilar para su desarrollo, la adopción de una revisión estratégica, aunque sin explicar en que consiste. Este aspecto es, como menos, curioso, pues dicho documento no forma parte de nuestra cultura, ni desde el punto de vista político ni militar. No existen antecedentes nacionales en que basar sus contenidos y, por lo tanto, habrá que estar a lo que, con la misma denominación, se emplea en otros países. Aunque teniendo muy presente que, tradicionalmente, la importación de conceptos foráneos a nuestra cultura estratégica, no siempre se ha efectuado correctamente y ha constituido una fuente inacabable de confusión.

Por lo demás, la DDN reincide en aspectos que ya contenían las anteriores: la eterna necesidad de «lo conjunto», la racionalización de estructuras, el impulso de la cultura de defensa, etc. En la asignación de destinatarios de las acciones continúa empleando, como sus antecesoras, el mismo tipo de lenguaje ambiguo. No obstante, en este caso se aporta una novedad sustancial, que puede servir para invalidar definitivamente la

puesta en práctica de todo lo enunciado: no existe, ni siquiera tangencialmente, compromiso presupuestario. Esto no quiere decir que, si se hubiese enunciado la intención, no fuese a correr la misma suerte que las previsiones de las anteriores DDN, pero sirve como aportación de un significativo indicio de la subyacente voluntad política, ya que el compromiso político se hace tangible cuando se traduce en realidad presupuestaria. En este caso, el enunciado político, aunque pomposo en la forma, da toda la impresión de contener un compromiso más bien tenue, por decir algo.

Una reconsideración de los criterios básicos

La sociedad española ha experimentado en las últimas dos décadas cambios sustanciales y de gran dinamismo; esos cambios han sido conseguidos por enormes esfuerzos de adaptación por gran parte de instituciones públicas y entidades privadas, que han alcanzado para España elevadas cotas de progreso y bienestar. En esta actividad se ha distinguido la acción política que, en muchos de los grandes retos de la sociedad, ha actuado como verdadero motor de cambio. ¿Puede predicarse lo mismo para el campo de la defensa?

Las limitaciones de la cultura estratégica se ponen de manifiesto, inexorablemente, a medida que la sociedad tiene que adaptarse a los cambios. Un ejemplo de ello es el escaso número de publicaciones especializadas en temas estratégicos o militares, o el de analistas civiles que puedan, incluidos políticos y periodistas, hablar con solvencia de estos asuntos. La falta de conocimiento, y por lo tanto de difusión para atraer el interés social, por estos temas es evidente y los esfuerzos por mejorar la situación, que sin duda han existido, han obtenido un modesto resultado. Este aspecto es importante porque, cuando se trata de la defensa, la primera pregunta es ¿qué es lo que hay que defender? La respuesta hay que encontrarla en la sociedad y esa sociedad, simplemente, no es que no tenga sentido de amenaza exterior, sino que, por reflejo histórico y por falta de un magisterio riguroso, carece de la sensación de que haya algo que defender.

A la pregunta de qué es lo que hay que defender, debemos agregar cómo y con qué. Obtenida las respuestas podríamos articular una verdadera estructura de defensa y diseñar el instrumento para ello. Y es en este aspecto donde nos encontramos con otras de las carencias fundamentales, la falta de cultura de los intereses nacionales, circunscritos durante

mucho tiempo, a causa de nuestro autarquismo, a los que se residencien en el territorio nacional. La última de las denominadas DDN, reconoce que España quiere jugar un papel activo en el mundo y, esa actividad, sólo puede interpretarse mediante la defensa de sus potencialidades como nación, el ejercicio de esas potencialidades se convertirán en intereses y éstos en algo tangible que hay que defender.

De la defensa a la seguridad

La pertenencia de España a instituciones de defensa y seguridad, sólo puede justificarse en aras de obtener mejores garantías para la consecución y protección de nuestros intereses. Esos intereses, en un mundo globalizado, son más variados y complejos que en el pasado y las formas en que se consiguen y se mantienen, es mediante el empleo de las capacidades nacionales; diplomacia, asistencia económica, divulgación cultural, y poder informativo, juntamente con el empleo, en diversas modalidades, de medios estrictamente militares. Por lo tanto, es necesario dotarse de los instrumentos conceptuales y materiales para hacer frente a esta nueva situación.

Del repaso a los documentos que, en la etapa democrática, han informado, e informan, las acciones en el marco de la defensa, pueden extraerse elementos válidos para el futuro. Pero, hay que preguntarse si el concepto de Defensa Nacional, tal como es definido en la Ley de Criterios Básicos, es válido para enfrentar los retos de la situación estratégica que vivimos.

Como cuestión previa, se debe plantear si al tratar de lo que hemos venido refiriéndonos como Defensa Nacional nos enfrentamos a la tradicional dicotomía entre hechos de naturaleza política o jurídica. Como se hizo referencia al principio, en los primeros años de la transición, se optó por legalizar estos conceptos, aprovechando el mandato constitucional, del artículo 8.2, que otorgaba rango de Ley Orgánica a la Regulación de la Organización Militar. Dejando de lado las motivaciones que, en su momento, justificaron su inclusión en la Ley, hay que decir que los conceptos y acciones que engloba el concepto pertenecen al ámbito de la acción política, que están sujetos a cambios y matices que se derivan de criterios de pura oportunidad y, por lo tanto, su legalización restringe su empleo como medio político. Lo que no quiere decir que, en su actividad, no se necesite el empleo de instrumentos legales para conseguir los fines de la política.

A la fluida situación del presente, con factores de amenaza potencial que van desde la pura acción militar al deterioro de las condiciones medio ambientales, se tienen que enfrentar conceptos sean capaces de hacer frente a ese dinamismo. La Ley de Criterios Básicos indicaba, que la finalidad de la Defensa Nacional era proporcionar seguridad nacional, luego este concepto, ampliado a todos los retos posibles, debe ocupar el frontispicio de la acción estratégica. De ahí que el concepto de Defensa Nacional tenga que ser contextualizado dado que fue concebido para afrontar una situación diferente a la actual, que se caracteriza por una España con intereses, de diversa índole, extendidos por diferentes partes del mundo.

Es este orden de ideas es necesario aquilatar el concepto de estrategia nacional, que ya emplea la Directiva del 2000, concibiéndolo como la acción que posibilita la constitución y empleo de los potenciales político, militar e informativo, junto con la capacidad militar, para obtener los fines de la política. En este nivel, los fines de la política son los que normalmente se conocen como intereses nacionales, y constituyen aquello que la nación desea, necesita y le preocupa. En una somera sistematización puede decirse que abarcan cuatro aspectos: supervivencia y seguridad, integridad política y territorial, prosperidad económica y bienestar, y estabilidad. Para conseguir estos fines es necesario contar con un ambiente seguro.

Normalmente, los intereses nacionales son difusos o se presentan en forma de abstracciones generalizadas y, dado que configuran la estrategia nacional, las acciones derivadas de ella deben concretarse en aspectos más definidos. Estamos ante lo que se conoce como objetivos, que son aquellas finalidades y metas concretas que se deben alcanzar para la promoción, protección o consecución de los intereses. Los objetivos aportan el punto de partida de la estrategia nacional, que expresa lo que el Estado trata de hacer.

La definición de Defensa Nacional contenida en la Ley, contiene los elementos necesarios de lo que es una estrategia nacional referida al aspecto de seguridad o de protección de los intereses nacionales. En primer lugar se trata de un hecho dinámico, pues consiste en la «disposición, integración y acción coordinada, de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación», este hecho dinámico, en el nivel en que se trata, no puede ser otra cosa que una acción política, que sí, como en este caso, se adscribe a la consecución y protección de determinados fines,

los intereses nacionales, estamos ante lo que académicamente se conoce como estrategia nacional. Este enunciado engloba a lo que nos hemos referido anteriormente como potenciales nacionales, que en las condiciones actuales, el militar, aunque de gran importancia, sólo representa uno de sus componentes.

A continuación viene el aspecto que, quizás, necesite un mayor esfuerzo de contextualización:

«Ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin.»

La agresión, a la que se refiere la definición, proviene sin duda del ambiente de relaciones, exclusivamente, entre Estados que predominaba en el momento de la promulgación de la norma. En la actualidad, los procedimientos para afrontar los retos a la seguridad han evolucionado y, normalmente, se substancian en el ámbito multinacional, promoviendo las condiciones, de todo tipo, para propiciar marcos de actuación seguros.

En cuanto a la participación de todos los españoles en la defensa, debe entenderse en el sentido que «todos» colaboren en la consecución del potencial nacional en sus diversas modalidades. La profesionalización de las Fuerzas Armadas y la carencia de una Ley de Movilización, deja la definición sin la principal referencia a la que, sin duda, se refería el legislador cuando la introdujo, lo que no quiere decir que no se tenga que disponer de mecanismos para establecer las prestaciones personales que las circunstancias hagan necesarias.

La definición establece como finalidad de la defensa la garantía de:

«La unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria.»

De esta forma, el concepto tradicional de defensa cubre claramente el ámbito de los intereses nacionales de supervivencia y de integridad política y territorial, necesitándose una interpretación extensiva para que la expresión «intereses de la Patria» cubra todo lo demás, prosperidad, bienestar y confianza.

De cualquier forma, y como ya se había apuntado anteriormente, la Ley denomina seguridad nacional al efecto producido por la puesta en práctica de las acciones de la Defensa Nacional. Si tenemos en cuenta que la visión dinámica de la defensa es la ejecución de una estrategia que está orientada a producir seguridad, no es difícil inferir que en la contextuali-

zación de la definición de Defensa Nacional nos lleva a lo que normalmente se conoce como seguridad nacional y el modo de conseguirla es mediante la formulación y puesta en práctica de la estrategia de seguridad nacional.

La formulación y puesta en práctica de la estrategia

La Constitución española, se refiere a la guerra y a la paz cuando, al tratar de la Corona, en su artículo 63.3, otorga a Su Majestad la potestad de, previa autorización de las Cortes Generales, «declarar la guerra y hacer la paz». Este mismo concepto de guerra, en su sentido formal, lo emplea la Ley de Criterios Básicos cuando, en su artículo 6, hace referencia a la autorización del citado artículo 63.3, cuando en el artículo 7.2 le otorga al presidente del Gobierno la dirección de la guerra, en artículo 9.2 determina que la Junta de Defensa Nacional asistirá al presidente del Gobierno en «la dirección de la guerra», y en el artículo 11 *bis* 3. determina que el JEMAD Podrá ser nombrado general jefe del mando operativo de las Fuerzas Armadas, «en tiempo de guerra».

Ni que decir tiene, que los conceptos de guerra y de paz que contienen la Constitución y la Ley de Criterios Básicos, no se adaptan a la realidad estratégica que se ha impuesto después de la Segunda Guerra Mundial. La declaración formal de guerra es algo en desuso y, lo que es más, da idea de una racionalización de acontecimientos en el ámbito estratégico que está fuera de la realidad. La frontera entre lo que se conoce como paz y lo que entendemos como guerra es una realidad de contornos difusos, y el enfrentamiento bélico entre Estados es otra realidad, en evolución. Bien, pues esta circunstancia determina la concepción estática del concepto de Defensa Nacional que enuncia la Ley y traslada esa falta de dinamismo al resto de sus disposiciones.

La determinación y puesta en práctica de la estrategia de seguridad, o defensa, es un acto político, que incumbe, principalmente, al Gobierno y que lo dirige su presidente. Mediante esta actividad, se tiene que enfrentar, de forma permanente, una serie de acontecimientos, de diversa naturaleza, en plazos de tiempo cortos y, en muchas, ocasiones como consecuencia de las decisiones tomadas en organismos internacionales, donde España ha participado en la formulación de las mismas. Por lo tanto, es necesario contar con los instrumentos de decisión y respuesta que doten a la acción política de la necesaria flexibilidad y eficacia, y es aquí donde el modelo que diseña la Ley presenta sus mayores inconvenientes.

En estas circunstancias es necesario preguntarse: ¿Es válido el modelo de Junta de Defensa Nacional que establece la Ley? Como órgano asesor y consultivo podría mantenerse, pero no parece adecuado para asistir al presidente del Gobierno en la «dirección de la guerra», en la definición de los grandes objetivos estratégicos y en los planes de ellos derivados. Estos asuntos caen directamente dentro de las funciones de gobierno y, por lo tanto, tendría que constituirse una Comisión Delegada que actuase como «Gabinete de Crisis» y que integrase, en calidad de asesor al JEMAD y al responsable de la inteligencia nacional.

Política militar y estrategia militar

La definición de política militar contenida en la Ley de Criterios Básicos, se acerca al concepto doctrinal de estrategia militar, que como componente de la estrategia nacional, consiste en la consecución y aplicación de los instrumentos militares del potencial nacional para la consecución de los fines de aquélla. La consideración de esencial que la Ley atribuye a la política de militar, en relación con la política de defensa, hay que volver a contextualizarla, en un mundo, donde la capacidad militar se emplea, normalmente, como uno más de los componentes del potencial nacional.

Se presenta así la relación de idoneidad, que debe existir entre el instrumento militar y el fin a los que sirve. Los objetivos que fije la estrategia nacional a la militar deben de contar con el marco conceptual y los recursos necesarios para poder alcanzarlos. En el ámbito de seguridad en que está integrada España, el déficit de capacidades nacionales para hacer frente, por sí sola, a determinados retos, riesgos o desafíos, por supuesto amenazas, se busca subsanarlas mediante la integración en organizaciones internacionales de defensa.

El principal instrumento de la estrategia militar son las Fuerzas Armadas. Subordinadas directamente a la acción del Gobierno, deben contar con los mecanismos necesarios para concebir, constituir, preparar y emplear su potencial. Es en este sentido donde la Ley de Criterios Básicos necesita otro esfuerzo de contextualización. Ya se han comentado en este trabajo los criterios con que la Ley concibe a la Fuerzas Armadas y el desfase que la realidad ha ido introduciendo.

Este esfuerzo de adaptación hay que centrarlo en dos aspectos principales: la misión y la estructura de mando. Como quedó expresado con anterioridad, el tenor literal de la Ley de Criterios Básicos, le otorga a cada institución militar, los Ejércitos y la Armada, un cometido funcional y una mi-

sión estratégica, como consecuencia de la existencia de una estrategia conjunta. El matiz a introducir va en la dirección de admitir que el ámbito conjunto se substancia íntegramente en el reino de las operaciones, cubre el nivel operacional y no invade la frontera de la estrategia. Además, si tenemos en cuenta la integración de unidades y fuerzas nacionales en estructuras multinacionales para operaciones, caso que no contempla la Ley, hay que concluir que es necesario adaptar las misiones que la Ley, en sus artículos 29, 30 y 31, asigna respectivamente a los Ejércitos de Tierra y Aire, y a la Armada.

El espacio en que tendrán que desarrollarse las operaciones, mucho más amplio que el adyacente al territorio nacional, y los cometidos a desarrollar en el marco multinacional, modulan la misión de los Ejércitos y de la Armada en el sentido de que su principal cometido es aportar el instrumento militar necesario para llevar a cabo la estrategia militar. Como instituciones, no pueden desarrollar ninguna estrategia autónoma, la fuerza se emplea en el nivel operacional y éste viene determinado por la estrategia. Lo anterior no significa que ceda el cometido de defensa militar del espacio de soberanía nacional, quiere decir que al estar el territorio nacional absorbido en el marco de la seguridad colectiva, las Fuerzas Armadas españolas tienen que actuar en ese ámbito.

Las Fuerzas Armadas, como institución constitucional, están constituidas por los Ejércitos y la Armada. La Ley de Criterios Básicos determina que los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada, «ejercen el mando de sus respectivos Ejércitos» y dependen directamente de la autoridad del ministro. De esta forma, queda establecida una relación de mando muy peculiar pues, ya que la norma no matiza las potestades del mando de los jefes de Estado Mayor, convierte al ministro en jefe de una cadena de mando militar, cuando en realidad está configurando una relación administrativa, la que la Ley determina que dirige por delegación del presidente del Gobierno: la «administración militar».

Por otro lado, al crear la Ley la figura del JEMAD, la única función de mando que le atribuye es la «de los mandos unificados y especificados y, en su caso, delegarlo en el jefe del Estado Mayor del Ejército que conviniere»; de lo que pueden extraerse dos conclusiones: que, con carácter permanente no se contempla una cadena de mando para operaciones, pues los mandos unificados o especificados normalmente son de carácter temporal, y que se reconoce que los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos pueden ejercer funciones de mando en operaciones y dado que

dependen directamente del ministro, podríamos llegar a la conclusión que la dirección de las operaciones recayese en el ministro. Este segundo aspecto guarda coherencia con la misión que la Ley le asigna a los Ejércitos y a la Armada.

El hecho es que la Ley no establece, con claridad, una cadena de mando para operaciones. Esta carencia se ha dejado sentir, sobre todo, en las relaciones con OTAN y con fuerzas multinacionales, y el problema ha quedado subsanado en parte, como se ha indicado anteriormente, a través de la ampliación de las potestades del JEMAD mediante la promulgación de reglamentos, la famosa «potenciación». Todo ello lleva, por una parte a la necesidad de redefinir el cargo del JEMAD y, por otra, a delimitar el ámbito de la potestad de mando los jefes de Estado Mayor.

La necesidad de establecer, con carácter permanente, una cadena de mando para operaciones es evidente, tanto por obvias razones de estrategia militar como por el hecho de contar con una autoridad nacional responsable de la representación militar nacional ante las organizaciones militares internacionales y fuerzas multinacionales. Estas funciones ya las viene, de facto, ejerciendo el JEMAD por imposición de los hechos. Si se admite la existencia de la cadena de mando para operaciones y los jefes de Estado Mayor, siguen manteniendo sus competencias operativas, se llegaría a la situación de configurar a éstos como jefes de componentes en una estructura conjunta que, además, por Ley, seguirían dependiendo directamente del ministro. Esta situación crea la contradicción de que, en el ámbito operativo los jefes de Estado Mayor estarían subordinados al JEMAD, mientras que, simultáneamente estarían en un plano de igualdad como componentes de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM). El JEMAD, en esta situación, quedaría configurado como una autoridad militar de nivel operacional, algo equivalente a un comandante en jefe de OTAN.

De todo ello, surge la necesidad de integrar en la cadena de mando para operaciones, a los jefes de fuerzas operativas de los Ejércitos y de la Armada, autoridades diferentes de los jefes de Estado Mayor, con dependencia directa del JEMAD. Así, el JEMAD quedaría configurado como la autoridad militar de nivel estratégico y perdería el carácter de comandante de nivel operacional, que los intentos de su tan aclamada «potenciación», dignos de mejor causa, se han empeñado en asignarle.

La existencia de esta cadena de mando no excluye, como ya se ha dicho, la relación que se debe existir entre el ministro y los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y de la Armada, como responsables de organismos ads-

critos al Ministerio de Defensa. Este modelo que se preconiza, constituido por dos cadenas de mando, es el que existe en la mayoría de los países aliados y ha demostrado su eficacia en la práctica.

Parece lógico pensar que, como consecuencia de la existencia de la cadena de mando para operaciones, el máximo responsable militar de la conducción de las mismas sea el asesor de la autoridad política que tiene capacidad de ordenar su ejecución, como señala la Ley de Criterios Básicos en el artículo 11 *bis* 3. De esta forma, al establecerse la cadena con carácter permanente, se configura al JEMAD como el principal asesor militar del presidente de Gobierno. Esta función, que en la actualidad la Ley atribuye a la JUJEM, modificaría el carácter con que este organismo está concebido en la Ley, quedando configurado como el órgano asesor del ministro en todo lo referente a las Fuerzas Armadas. Con este modelo quedaría garantizado el control político sobre la institución militar, pero sin interferencias en su funcionamiento interno, poniendo fin al modelo de «juntas» establecido por la Ley, sustituyéndolo por otro de autoridades responsables en distintos ámbitos funcionales.

Parte importante de la estrategia militar es su formulación y planeamiento. Hasta ahora el modelo en vigor ha consistido en la promulgación periódica de un Documento denominado PEC, que define la estrategia militar y dimensiona el instrumento para llevarla a cabo. La Ley de Criterios Básicos alude a él en diversos pasajes.

La asunción de la defensa colectiva como opción estratégica y la consiguiente pertenencia de España a organizaciones internacionales de seguridad y defensa, introduce el importante matiz de la necesidad de concebir y diseñar el protagonismo nacional en la formulación de la estrategia que adoptan esos organismos. Es esta circunstancia la que va a modular, de forma importante, la configuración de la estrategia militar. No es que seamos subsidiarios de la estrategia de otros, es que nos hemos convertido en copartícipes de una estrategia mancomunada.

Todo ello nos lleva a la necesidad de articular un sistema de planeamiento de la defensa que permita hacer posible la estrategia en ese marco multinacional. Podría parecer que esta afirmación tiene visos de obviedad, pero existen antecedentes que muestran una contumaz y substancial disociación entre el resultado del planeamiento y lo efectuado en la realidad. La primera necesidad que se identifica para diseñar la estrategia militar es la definición de lo que podemos denominar «el ambiente de seguridad» donde habrá que concretar los retos a los que habrá que enfrentarse

y la forma de hacerles frente. Ese «ambiente de seguridad» no debe ser algo exclusivo «de los militares», tiene que ser el resultado de un planteamiento de estado, asumido por el Gobierno y Parlamento como un hecho político básico.

Sólo de esta forma podrá fijarse la herramienta posibilitante del instrumento militar: el presupuesto de Defensa. Su determinación es un hecho político de primer orden que va más allá de meros ajustes contables. Si el Gobierno aprueba el resultado del planeamiento de la defensa, tiene que considerarlo como una realidad política y que asumir su coste. Hay que tener muy presente que las previsiones presupuestarias tienen relevancia, no sólo como inversión de protagonismo estratégico de futuro, sino como factor importante de participación en los sistemas de planeamiento de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos, como por ejemplo, la necesidad de aportar la proyección del presupuesto nacional para defensa, con carácter quinquenal, en el planeamiento OTAN.

El resultado del planeamiento debe ser la estructura de fuerza, u objetivo de fuerza. Identificando capacidades y los programas para obtenerlas. A partir de esta determinación, habrá que fijar los plazos de obtención y los procedimientos de comprobación. En el ambiente estratégico que enfrentamos, la revisión periódica de dicho objetivo, sólo puede efectuarse como medio de control, no como una reformulación de la estrategia.

Lo que tiene que venir

La Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, hace tiempo que cumplió el cometido para el que había sido promulgada. Los hechos la han superado y va contra el buen criterio, mantener en vigor leyes que no cumplen con la función de normal la realidad, a la vez que se mantienen ámbitos sin regular como el de la movilización. Ha llegado el momento de dotar a la Defensa Nacional de la normalidad que requiere cualquier otra función importante del Estado. Esta normalidad se adquiere, principalmente, al formar parte del cotidiano ejercicio de responsabilidad por parte de la autoridad política.

Habrá que seguir cumpliendo con el mandato constitucional de regular la organización militar por Ley Orgánica. Esto significa que, manteniendo su identidad de institución constitucional, habrá que redefinir las misiones de los Ejércitos y de la Armada, establecer su estructura, articular las responsabilidades del JEMAD y de los jefes de Estado Mayor, sus relaciones

con el presidente del Gobierno, con las autoridades del Ministerio de Defensa y establecer la cadena de mando para operaciones. Mediante decreto, se establecerán las relaciones administrativas entre los jefes militares y las autoridades del Ministerio.

Entre otros aspectos que habría que incluir en la organización militar, estaría la implantación de una estructura de doble cadena de mando, que podían denominarse de mando militar y mando para operaciones. La primera, con vértice en el ministro, pasaría, al JEMAD y a los jefes de Estado Mayor. El presidente del Gobierno encabezaría la de operaciones, siendo la autoridad militar el JEMAD y a ella pertenecerían los comandantes de las fuerzas de nivel operacional de los Ejércitos y de la Armada. Hay que tener presente que el JEMAD se encuentra en el nivel estratégico, no es un conductor de operaciones. La cadena de mando militar canalizaría las funciones relacionadas con la organización, administración, equipamiento, instrucción y adiestramiento de la fuerza, entendiendo ésta como el conjunto de medios capaces de proporcionar capacidades operativas. La JUJEM serviría de nexo de unión entre las dos cadenas, manteniendo su naturaleza de órgano consultivo y asesor.

El cargo de JEMAD, habrá que configurarlo legalmente para que ejerza la dirección estratégica de las operaciones, dotándolo de la potestad necesaria para ello, y no sólo mediante la preparación de planes, sino proporcionando al ministro, y al Gobierno, las prioridades en cuanto a necesidades, propuestas presupuestarias y de programas. Estas responsabilidades habrá que apoyarlas otorgándole la autoridad necesaria para formular la doctrina conjunta, programas de enseñanza, adiestramiento, dirección logística y movilidad estratégica.

En otro ámbito residen los «criterios básicos», aquellos elementos del juego político que construyen la estrategia y que, como ya se ha indicado, están más allá de una regulación jurídica específica, pues es suficiente que las acciones que de ellos se deriven, encajen en el marco constitucional. Cada época tiene sus necesidades y ya llevamos tiempo afrontando un ambiente internacional de actividad fluida y poco previsible, en el que conceptos como multinacionalidad, crisis, riesgos y amenazas asimétricas, actores no estatales, etc., van a pasar a formar parte de la cotidiana actividad estratégica. La concepción, articulación y puesta en práctica de la estrategia nacional y, más concretamente, en su acepción de seguridad es un acto de Gobierno, que tendrá que obtener el respaldo de las fuerzas políticas. Para su articulación práctica habrá que emplear con-

ceptos doctrinales, cuya regulación jurídica será innecesaria. De esta forma, en el futuro, en vez de regular jurídicamente lo político y estratégico, habrá que ejercitar lo que de arte y genio tiene la actividad y articular los instrumentos jurídicos, y de toda índole, necesarios para conseguir los fines de la estrategia.

Si España tiene vocación de actor estratégico, o lo que es lo mismo, protagonizar influencia en la esfera internacional, tendrá que dotarse de los elementos, de toda índole, que le permitan el empleo eficaz de los instrumentos del poder nacional y, ese aspecto, va más allá de simples ajustes contables. En el mundo del futuro, el hecho de que la defensa pueda ser, en gran medida, mancomunada, no quiere decir que haya que desentenderse de ella. Los actores estratégicos seguirán dominando la escena y a ello irá unido el bienestar de sus pueblos. La clase política tendrá que aplicarse y comprender que ciertas actividades fundamentales, como la defensa, caen dentro de la esfera de la más elemental de las responsabilidades del estadista, aunque, a veces, aporte pocos réditos políticos inmediatos.

CAPÍTULO QUINTO

UNAS FUERZAS ARMADAS PARA LA ESPAÑA EMERGENTE

UNAS FUERZAS ARMADAS PARA LA ESPAÑA EMERGENTE

Por JUAN C. DOMINGO GUERRA

Definitivamente, en el año 2020 la sociedad española se habrá reconocido a sí misma. Los españoles tendremos un índice de paro que reflejará la situación laboral en la que estén viviendo la mayor parte de los ciudadanos españoles, pero habrá dejado de dar cobertura estadística a los últimos supervivientes de los pícaros del siglo XVI, aquellos que, haciendo sus negocios en la economía sumergida, eludían el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y engrosaban el mayor diferencial de la economía española en relación con sus socios en Europa (55).

Los españoles se habrán acostumbrado al uso de las Fuerzas Armadas como un instrumento de su política exterior, de acuerdo con lo que se afirma ya en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/00 y con lo obvio, aunque en esto de la defensa pocas cosas haya obvias en nuestro país.

Los estudios sobre lo militar, los foros relacionados con la seguridad y defensa, o los centros especializados en estudios estratégicos ya no serán *rara avis* en el mundo cultural español; y los interesados en esta rama del conocimiento podrán consultar fuentes que complementarán aquellas otras, en inglés, que son habituales hoy.

(55) Los datos generados por los servicios de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea revelan que la economía sumergida generó el año pasado una riqueza equivalente al 22% del Producto Interior Bruto (PIB) español, es decir, algo más de 20 billones de pesetas que, inevitablemente, escaparon del control de la hacienda pública (*El País*, lunes 6 de agosto de 2001).

El pensamiento militar podrá expresarse con normalidad. Resuelta, hacía ya tiempo, cualquier pretensión de autonomía, la sociedad española se acostumbró pronto a la idea de que, en cuestiones de defensa, los militares estaban entre los que más sabían, como los médicos de medicina y los abogados de leyes. Así, las decisiones políticas sobre las consecuencias de intervenir en algunos conflictos internacionales, o de la definición de determinadas estrategias, se adoptaron teniendo presentes todas y cada una de sus consecuencias. No siempre las decisiones se tomaron en la dirección recomendada por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, pero todos se encontraron confortablemente instalados en la arena propia de una democracia consolidada: el Gobierno, asumiendo la responsabilidad de tener en cuenta todos los factores, agradeciendo la lealtad del asesoramiento y decidiendo lo mejor para la nación en su conjunto; los militares, sintiendo la íntima satisfacción de haber tenido la oportunidad de proporcionar los datos que consideraron relevantes para la adopción de la decisión óptima y la minoración de los efectos adversos, sintiéndose, además, íntimamente comprometidos con la necesidad de asegurar el éxito de las disposiciones adoptadas.

El *Headline Goal* de la Unión Europea, que se fijó en la cumbre de Helsinki en una fuerza de 50.000 a 60.000 hombres y mujeres, más los apoyos logísticos, aéreos y navales necesarios, será ya recordado como el antecedente de las Fuerzas Armadas europeas. Sobre la base de este embrión, la Unión Europea se dotó, en el año 2003, del instrumento necesario para disponer de la defensa común que había enunciado en 1991 uno de los «resultandos» del Tratado de Maastricht.

Europa se encontró también a sí misma en los primeros años del siglo XXI. Al final no triunfaron ni las tesis de la convergencia horizontal de Lionel Jospin, ni las federalistas de Joscha Fischer. El viejo continente fue avanzando lentamente en un proceso de integración que le garantizaría el destierro definitivo de los horrores del siglo XX. Por otro lado, Estados Unidos en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) había comprendido que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, dentro de ella, la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO), no eran más que etapas imprescindibles de ese proceso de afirmación y una forma de que los europeos asumiesen las responsabilidades que les correspondían en materia de defensa.

Al final, el sentido común triunfó en las siempre difíciles relaciones transatlánticas: Estados Unidos entendió, por fin, que una Europa fuerte, también

en términos de defensa, era un factor de estabilidad de primer orden en esa parte del mundo, lo que les permitiría dedicar toda su atención a Asia y al Pacífico; que la PECSO debía dar cauce a la asunción de las responsabilidades que se derivaban de las conocidas como *misiones Petersberg*; que la Iniciativa de Seguridad y Defensa de Europa de la OTAN se materializaba gracias a los esfuerzos europeos en la PECSO; y que, por último, la OTAN había ido modificando su papel para convertirse en la esencia del vínculo transatlántico, esto es, en el lugar donde la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y otros aliados no miembros de la Unión Europea coordinaban sus políticas defensivas y actualizaban sus votos de asistencia mutua al amparo del artículo 5 del Tratado de Washington.

Durante el primer cuarto de siglo, la PECSO supuso un contrapeso, más formal que otra cosa, todo hay que decirlo, a la incómoda situación internacional que se había creado con la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a finales del siglo xx. La unipolaridad no era necesariamente confortable, y a los viejos y recelosos pueblos europeos les gustaba el equilibrio que producía la multipolaridad. Así, cuando en el año 2025 la humanidad asistió a la aparición de otros actores mundiales con capacidad para definir estrategias globales, Europa se encontraba ya en disposición de cooperar plenamente con Estados Unidos en la defensa de la estabilidad y de la paz internacional.

Para entonces, las nuevas potencias estaban empeñadas en novedosas y productivas vías de desarrollo interno y en lo que se refiere a la crisis de Taiwan, los desastres de ciudad de México, Londres y El Cairo, la crisis de los misiles en el sureste asiático y la chino-rusa al este del mar de Aral, la comunidad internacional estaba de acuerdo, con pocas excepciones, en que la multipolaridad había sido definitiva a la hora de evitar la globalización de estos conflictos. Ahora, se coincidía, se disfrutaba de un entorno confortable de seguridad vigilante que les permitía, incluso, coordinar acciones en contra de otros actores globales que funcionaban con mecanismos propios de multinacionales del crimen y amagaban con acciones de ciberterrorismo y empleo de Armas de Destrucción Masiva (WMD), poniendo en peligro la estabilidad que con tanto esfuerzo se había conseguido instalar.

Qué son las Fuerzas Armadas españolas

Éste es un escenario posible, ¿por qué no?, de entre todos los que puedan darse, y nuestras Fuerzas Armadas tendrán en él el papel que les corresponda en aplicación de los acuerdos internacionales suscritos por España.

Y esto que sigue constituye una reflexión sobre los cambios que todavía están pendientes en el mundo de la seguridad y defensa. No será, como al uso, una promoción de ejércitos «más reducidos, pero más eficaces». Los números gustan de otros cálculos, y no es éste el lugar para hacerlos.

Es sólo tiempo para meditar sobre la razón de ser de los ejércitos y en los procedimientos para hacerlos más capaces, más letales, más aptos. En resumen, más útiles a la nación.

La vida es cambio; lento o rápido, pero cambio. Hoy los cambios son rápidos, pero puede que no tanto como lo fueron en otras épocas de la historia de la humanidad. Hoy el cambio es hacia una defensa común, superada ya la novedad de la defensa colectiva. Hoy, la realidad está presidida por la existencia de una sola potencia hegemónica, por un genuino deseo de paz y estabilidad mundiales, por la globalización, por el nacimiento de nuevas potencias regionales —alguna de ellas con vocación mundial—, por el aletargamiento de otras, por la comunicación, por la expansión abrumadora de la información y por la expectación ante los insospechados progresos que traerá la tecnología del silicio.

En cuestiones de defensa se ha avanzado mucho y en muchas direcciones. Pero es tiempo de que se ajusten normas y recursos, humanizando y mejorando el entorno. Es la hora de la armonización y el periodo de la sedimentación.

Las arquitecturas deberán seguir un proceso similar, de diseño integral, en el que se produzca un verdadero encaje entre estructura y funcionamiento. Es el momento de los sistemas. La revisión de las estructuras y procedimientos irá seguida de la necesaria simplificación. Será el periodo de la racionalización.

Al final, las Fuerzas Armadas tienen que encontrar su hueco en la sociedad. Pero no es sólo su responsabilidad sino, sobre todo y en primer lugar, la del conjunto de esa sociedad. La fase de interiorización de la defensa dará sentido al periodo de institucionalización.

En situaciones o escenarios como el que se relataba al principio, las Fuerzas Armadas constituyen el equivalente a un seguro de vida suscrito a los 30 años: con 40, nadie estaría dispuesto a cancelar la póliza sólo por que no prevea morir antes de los años setenta. Su papel, como en los seguros, adquiere una especial relevancia en épocas «de mudanza», como las actuales.

No se trata de tener unas Fuerzas Armadas reducidas, pero preparadas. Se trata de tener el menor ejército capaz de cumplir las misiones asignadas. En esto, el más caro, con independencia de su volumen, es aquel que se muestra incapaz de desempeñar sus cometidos, ya sea por volumen inadecuado, ya por falta u obsolescencia de los medios.

En resumen, los mayores beneficios de la inversión hecha en unas Fuerzas Armadas son inversamente proporcionales a las probabilidades de su uso. Cuando las medidas adoptadas para prevenir los conflictos han sido las apropiadas, el efecto disuasorio de contar con un instrumento adecuado de defensa, que prive a un hipotético agresor de cualquier posibilidad de disfrutar impunemente de los beneficios obtenidos por la fuerza, alcanzará su máximo valor.

Pero es que, además, los ejércitos han recuperado en la última década el valor como instrumento de la política exterior española que no debieron haber perdido nunca, y que puede encontrar su respaldo en el preámbulo de nuestra Carta Magna, cuando se afirma que la nación española proclama su voluntad de:

«Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones» y desea «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todas los pueblos de la Tierra.»

La nueva DDN reconoce, en el preámbulo, que las Fuerzas Armadas constituyen un instrumento de la acción exterior del Estado, como no podía ser menos ante la expresión de esa vocación de estar allí donde deban defenderse los intereses nacionales.

Pero, la verdad, es que explicar la razón de la existencia de los ejércitos recurriendo al texto constitucional satisface sólo a unos pocos; y no es por que no sea suficiente, sino porque parecen razones extrañas a una realidad tan singular como la que ha supuesto las operaciones aéreas de la OTAN en los Balcanes, el bloqueo a Irak durante la guerra del Golfo o las operaciones de paz en Bosnia-Herzegovina.

Sin embargo, en España la pregunta sobre la razón de ser de las Fuerzas Armadas todavía, sorprendentemente, tiene sentido. Y eso que, con algunas dosis de cinismo y humor, podría remitirse la pregunta a los Estados que se dotan de ellas, no a los militares.

Pero hay que reconocer que estas cuestiones tienen el efecto de demostrar que alguien no ha hecho bien sus deberes, ya que cada Estado debería

haber formulado de forma explícita aquellos intereses que considera como «nacionales», esto es, aquellas abstracciones generalizadas que dan cauce a la plena expresión de los sentimientos de la población de cada nación.

Lo que tienen estos intereses es que, por su propia naturaleza, son difíciles de materializar, y esto será absolutamente necesario cuando se pretenda distribuir responsabilidades entre diversos agentes en pos de su consecución. Aparece, así, el concepto de objetivo nacional, o aquella meta concreta que hace posible y garantiza el disfrute de una situación determinada por los intereses nacionales, que, además, tiene la bondad añadida de su tangibilidad.

Los hechos, sin embargo, son tozudos, y algunos objetivos requerirán de mayores cautelas por su transcendencia para la colectividad. Aparece, así, el concepto de objetivo nacional de seguridad, producto de la intersección de la política nacional y la de seguridad que, posteriormente, será la responsable de someterlos a un proceso de redefinición cuyo resultado serán objetivos o metas ya preparados para ser encomendados a estrategias subordinadas a la de seguridad y, entre ellas, a la de defensa.

La actividad principal de los ejércitos, entonces, será obtener —o cooperar en la obtención— de aquellos objetivos nacionales de seguridad que se le hayan encomendado. Pero no lo harán necesariamente en exclusiva, ni ajenos a los esfuerzos que realizan en la misma dirección otros departamentos ministeriales. El éxito de todos ellos en pos de una finalidad común garantizará la consecución de los intereses nacionales y la satisfacción de los anhelos de la sociedad. Ahora, en definitiva, debería resultar más sencillo entender el papel de las Fuerzas Armadas en las sociedades modernas y el que le asigna a las españolas la nueva DDN.

La reforma

Todo esto ha exigido de lo militar un esfuerzo de adaptación poco usual en España, donde no ha existido una gran tradición de estudios en cuestiones de seguridad y defensa. Como resultado, se ha sometido a los ejércitos a un permanente estado de reforma, producto de la ausencia de un verdadero plan integral que incluyese la definición del papel institucional de las Fuerzas Armadas y, como se ha dicho antes, su aportación a los intereses de la nación.

Quizá el ejemplo más claro lo constituya, en esto de las reformas, el Ejército de Tierra. Desde comienzos de los años ochenta, este Ejército ha

sido sometido a varias reestructuraciones, todas ellas para ajustar sus números a la baja como resultado más de la percepción de su exceso, que de la existencia de un verdadero plan para adecuarlo a los nuevos escenarios.

De todas estas reformas, el conocido como Plan Norte (1992) merece una mención especial por la cantidad de recursos humanos que se vieron afectados (56) y por el número de unidades militares que se vieron disueltas (57). Pero, probablemente, los aspectos más sobresalientes del Plan hayan estado representados por tres circunstancias que merece la pena resaltar: la primera se refiere a la iniciativa de la reforma, que surgió del propio seno del Ejército y fue acometida con un considerable derroche de generosidad por parte de sus miembros.

La segunda afectó a la propia esencia del empleo, dado que la nueva organización y distribución territorial de las unidades se hizo con la idea de situar a la fuerza terrestre en una posición óptima para el cumplimiento de sus misiones constitucionales. De acuerdo con esto, el Ejército de Tierra pasó de un despliegue territorial, ajeno por completo a las nuevas realidades, a un despliegue orientado exclusivamente a mejorar su capacidad de proyección y, consecuentemente, la disponibilidad para atender los compromisos adquiridos en aquellas organizaciones de las que España formaba parte. Fue, por consiguiente, el primer esfuerzo por adaptarse a una nueva vocación.

La tercera de las circunstancias que se mencionaban es que el Plan Norte incluyó ya algunos tímidos intentos de acometer una verdadera revisión de los usos y procedimientos que hasta ahora se habían venido aplicando en la institución. Entre ellos pueden citarse las modificaciones introducidas en la organización y funcionamiento del cuartel general, algunos de cuyos ejemplos más sobresalientes están constituidos por la adopción de principios propios de la teoría de sistemas para el mando y dirección del Ejército y la creación de un departamento de comunicación.

En cualquier caso, es de rigor recordar que desde los años ochenta las Fuerzas Armadas españolas han visto modificadas prácticamente todas las normas que regulaban su funcionamiento, desde las Reales Ordenanzas hasta el Régimen Disciplinario, pasando por el reglamento de los cuerpos,

(56) A finales del año 1996, el número de oficiales y suboficiales afectados por disoluciones ascendía a 2.400, siendo de 1.600 el número de los afectados por traslados.

(57) Algunos números, que corresponden también del año 1996, se explican por sí solos: 46 disoluciones de unidades, 17 cambios de ubicación geográfica y 134 transformaciones.

escalas y especialidades, la Ley del Régimen del Personal Profesional, el sistema de retribuciones, los planes de estudios o el sistema de ascensos. En resumen, todo el entramado legal que regula el funcionamiento de los ejércitos y sus relaciones con el mundo exterior a la organización.

Hasta el año 1989, año en el que se publicó por primera vez la Ley del Régimen del Personal Militar Profesional, un joven oficial, graduado en su academia correspondiente, sabía que su proyección de carrera, esto es, la adquisición de los sucesivos empleos del cuerpo y escala a que perteneciese, dependía mucho más de la edad a la que hubiera ingresado en el centro de formación que a la dedicación y provecho con el que se hubiera dedicado al ejercicio de su profesión. Antes de esa fecha, por ejemplo, los idiomas no servían de mucho: los destinos en el extranjero eran pocos y las posibilidades de acceder a alguno de ellos, escasa.

Las promociones que se incorporen este año a los ejércitos tienen muy pocas cosas aseguradas. La edad ha perdido su carácter determinante en beneficio del esfuerzo personal, y los méritos que vayan obteniendo los oficiales y suboficiales como resultado de ese esfuerzo serán definitivos para establecer el cómo y cuándo irán obteniendo mayores responsabilidades o ascensos. En cuanto a los destinos en el extranjero, lo que antes era el privilegio de unos pocos se ha convertido en una servidumbre más a la que están sometidos, por su preparación y conocimiento de idiomas, la mayor parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, cualquiera que sea su posición.

Pero ahora se trata de estudiar la idoneidad de los ejércitos para hacer frente a nuevos desafíos. Y debe hacerse sin recurrir a la bola de cristal, por lo que no tiene mayor interés afirmar que en los próximos años 65.000 hombres sería una cifra adecuada para nuestro modelo de seguridad. En realidad, todo depende de que se sepa responder a la pregunta de para qué queremos ese nivel de fuerzas. Pueden ser muchos, o muy pocos. Todo dependerá de lo que se quiera hacer con ellos o, de otra forma, del papel que España quiera jugar en la comunidad internacional.

Verdaderamente, esto sí sería un avance: formular los intereses nacionales, definir los objetivos nacionales, determinar cuales son de seguridad, establecer las misiones de las Fuerzas Armadas y su contribución a alcanzarlos y, en consecuencia, resolver cual es el volumen de fuerzas más adecuado a medio y largo plazo fijando, al mismo tiempo, un escenario económico coherente. Esto proporcionaría al planeamiento de la defensa la estabilidad que se merece.

Es tiempo de hacer propuestas de adaptación a los nuevos escenarios que mejoren la habilidad para hacer frente a nuevas exigencias. Es tiempo de análisis que vayan dirigidos, sin pudor, a aumentar la letalidad de las unidades y la capacidad de supervivencia en el cumplimiento de las misiones que se les encomienden.

Es tiempo de hacer de los ejércitos instrumentos capaces de hacerse cargo de la defensa de los intereses nacionales y de la seguridad de los españoles, allá donde sea necesario. Es tiempo de rentabilizar el esfuerzo presupuestario volcado en las Fuerzas Armadas para que constituyan, no el único, pero sí un valioso instrumento de política exterior y la mejor forma de demostrar la solidaridad nacional con la estabilidad, paz y seguridad mundiales.

Puede que no gusten demasiado las viejas reglas de juego, pero ahí están. Japón será un gigante económico, pero también un enano político mientras no contribuya con algo más que con *yenes* a las crisis internacionales. España no puede pretender sentarse en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas siendo un consumidor neto de seguridad. Quizás haya que hacer un esfuerzo para que la sociedad española entienda estas reglas, pero sería bueno intentarlo.

Los recursos humanos

Se puede decir sin temor que los Ejércitos españoles están llenos de buenos profesionales. A falta de otras estadísticas, conviene recordar aquí que en la convocatoria correspondiente al año 2000 la proporción entre opositores a ingresar en los centros de formación de la enseñanza superior militar y plazas convocadas fue de once a una. La proporción para ingresar en la academia de suboficiales fue de dos a uno, lo que no da una idea exacta de la dificultad al tratarse ahora de un procedimiento de promoción interna.

Por si esta selección previa fuera poco, el sistema de formación continua que perpetúa la Ley 17/1999 mantiene a los cuadros de mando sometidos a un permanente estado de evaluación (58). Dentro de cada escala y para acceder a los más altos empleos de cada una de ellas, los militares deberán superar cursos y clasificaciones que alterarán el orden previamente establecido, modificando drásticamente sus expectativas.

(58) Artículo 50 y siguientes de la Ley 17/99.

Por otra parte, la multitud de compromisos internacionales suscritos por España en los últimos años, como resultado de materializar la nueva vocación de ejercer un nuevo papel en el contexto internacional, ha obligado a un permanente estado de adaptación a los requisitos que son habituales en las estructuras multinacionales donde los militares españoles deben ejercer algún grado de representación.

Este escenario, al que hay que añadir la, algunas veces excesiva, libertad para diseñar los propios perfiles, la variedad de modelos formativos y la facilidad de elegir entre varias especializaciones complementarias, ha contribuido a promover una actitud positiva ante cualquier oportunidad de mejorar la formación inicial recibida.

A los ojos de un observador ajeno a las Fuerzas Armadas es difícil explicar, si se omite lo anterior, las razones que impulsan a los aspirantes a suboficial mayor —en la escala de suboficiales—, a teniente coronel —en la escala de oficiales—, o a la obtención del diploma de operaciones especiales —en todas las escalas—, por poner sólo algunos ejemplos, a asumir los costes personales que inevitablemente irán anejos a la obtención del nuevo empleo o titulación. Sobre todo cuando esos costes, consecuencia de una posterior separación del domicilio familiar, mayor responsabilidad o mayor disponibilidad, no van acompañados de un incremento similar en las retribuciones, en las expectativas de carrera o en las condiciones generales en las que se ejercen los cometidos propios de cada puesto de trabajo.

Estamos pues ante un grupo humano bastante generoso con la organización de la que forma parte; que hace frente con honestidad a lo que cree que la sociedad espera de él; que es respetuoso con los fundamentos del Estado de Derecho en el que se desenvuelve y leal con las instituciones a las que sirve; y que está bastante preocupado por su formación, lo que se refleja muchas veces en el elevado número de oficiales y suboficiales que han cursado estudios universitarios, o que poseen conocimientos en uno o más idiomas supliendo, con esto último, carencias reconocidas del sistema educativo general.

Con demasiada frecuencia, por hacer gala de la honestidad a la que antes se hacía referencia, ese respeto de los militares —o temor a ser mal interpretados— ha privado a la sociedad de opiniones expertas, sinceras y constructivas, que podrían haber enriquecido el necesario debate sobre cuestiones de seguridad y defensa, una de las formas más directas de promover en la sociedad la preocupación por estos temas.

El modelo de enseñanza que necesitamos

El modelo funcional por el que se rige el servicio al Estado o a la Administración española adolece de importantes rigideces. La práctica inamovilidad del puesto que se gana por oposición tiene algunos efectos que han sido extensamente analizados, sobre todo cuando ha habido que estudiar ajustes de plantillas, métodos para incentivar la función, adecuación entre puesto de trabajo y perfil del que lo ocupa o corrección de comportamientos poco acordes con lo que se espera de un servidor público. Es difícil estudiar medidas que ayuden a resolver las inconsistencias más sobresalientes sin empezar proponiendo la supresión o atenuación de la rigidez estructural del sistema.

El modelo de carrera que se puede desarrollar en el seno de las Fuerzas Armadas ha exigido la introducción de algunos ajustes: la mayor parte de los soldados profesionales tendrán que rescindir su compromiso con los ejércitos cuando hayan agotado las distintas posibilidades existentes. Para las promociones que se incorporaron a las escalas profesionales, como resultado de los periodos de formación recibidos en los centros de enseñanza correspondientes, hubo que habilitar en el pasado procedimientos quirúrgicos de drenaje basados en la voluntariedad, único procedimiento posible de llevar a cabo la necesaria reducción de las escalas.

Así nació la vilipendiada y nunca bien explicada situación de Reserva Transitoria que, en realidad, no era más que el resultado de un expediente de regulación de empleo con indemnización aplazada a lo largo del tiempo, lo que le daba un mejor encaje presupuestario.

Los ejércitos modernos, en cualquier caso, necesitan de un procedimiento que les permita ir adecuando los recursos humanos de que disponen a las características que requiere una actividad tan peculiar como es la que tiene por finalidad garantizar la seguridad de un país. No es fácil familiarizarse con la idea de un soldado de 45 años, en una franja de actividad laboral en la que es más necesaria una buena forma física. Pero tampoco es fácil de encajar una escala superior en la que se vayan produciendo ascensos que no respondan a exclusivas razones de necesidad funcional de la estructura.

Puede llegarse así a un mismo problema —la necesidad de drenar las escalas en un determinado momento de la actividad profesional— con soluciones muy distintas dependiendo de la población en la que hayan

aparecido los excedentes. En el caso de los soldados profesionales, no habrá futuro sin un eficaz sistema que promocióne, en las mejores condiciones posibles, el reingreso en el mercado laboral una vez finalizado el último de los compromisos posibles. En el caso de los militares de carrera, sería mejor actuar sobre los instrumentos que garanticen el ejercicio satisfactorio de otra profesión —desde el punto de vista humano y retributivo— una vez que la estrechez de la pirámide ocupacional haga recomendable —para ambas partes— la reconsideración de la forma de ganarse la vida.

Algunas reflexiones adicionales pueden hacerse sobre el caso más complejo: el que representan los militares de carrera, es decir, aquellos que se han incorporado a sus respectivas escalas después de un duro y largo periodo de formación en algunas de las academias de las Fuerzas Armadas que, a su vez, había sido ya precedido de exigentes requisitos del sistema educativo general —como el Curso de Orientación Universitaria, segundo curso de Bachiller y la Selectividad— y una de las oposiciones más difíciles entre las que convoca la Administración.

No sería razonable pretender que quienes han obtenido su plaza superando estas formalidades asuman generosamente, y sin compensaciones, las consecuencias de la rescisión unilateral del contrato o compromiso contraído cuando el paso del tiempo haga innecesarios sus servicios. Parece más conveniente, sin embargo, y mientras se mantenga el actual modelo funcional, crear la pasarela con el mercado laboral y establecer un sistema de indemnizaciones económicas que incentive el cambio de profesión —voluntariedad de los que deban abandonar los ejércitos—, y convenza a los que deban permanecer en los mismos de las ventajas de hacerlo, desincentivando el trasvase a las empresas de los recursos humanos más valiosos y necesarios a la institución militar.

Esta estrategia estaría, por consiguiente, basada en los siguientes instrumentos: creación de las condiciones que hagan posible el ejercicio de una nueva profesión manteniendo, al menos, el estatus social; creación de las condiciones compensatorias imprescindibles para aquellos que deban abandonar los ejércitos reincorporándose al mercado laboral; y, por último, sueldos apropiados para aquellos otros que se desea mantener en las escalas profesionales por su especial idoneidad. Se entiende, en cualquier caso, que la gratificación personal de estos últimos se verá incrementada por la decisión de seguir contando con sus servicios y por las mayores expectativas de obtener alguna promoción.

La primera de las medidas —profesión satisfactoria alternativa— requiere actuar sobre los sistemas de enseñanza de las Fuerzas Armadas. Necesita, en cualquier caso, del apoyo que proporcionan oficinas de empleo eficaces que colaboren en la búsqueda de puestos de trabajo o colocación, periodos de reciclaje y el disfrute de una titulación de prestigio que anime a los empresarios.

La segunda de las medidas —incentivos al trasvase al mercado laboral civil— puede basarse en mecanismos que son habituales en otros expedientes de regulación de empleo y jubilaciones anticipadas. Algunos de los procedimientos más frecuentes también serían de utilidad en este caso: indemnización económica de una sola vez, señalamiento de una pensión cuando se rebase un determinado tiempo de servicio, o una combinación de ambas.

Por último, la tercera de las medidas propuestas tendría como finalidad el incentivar la permanencia en la estructura de los ejércitos de aquellos que hubiesen sido considerados como recursos valiosos. Dado que el trasvase con el mercado laboral civil debe habilitarse en varias etapas y empleos de la carrera, hay que promover la permanencia de los seleccionados mediante un sistema retributivo razonable. Sin este procedimiento, los más cualificados, que, además, dispondrán del mismo bagaje profesional, cambiarán pronto inseguridad futura por expectativas actuales de éxito en el mercado, sobre todo cuando el derecho a una pensión, por pequeña que sea, garantizaría la asistencia mínima durante el tiempo que dure la etapa de transición.

Un efecto colateral de este paquete de modificaciones sería el de suprimir la desmotivación que la aplicación de los sistemas de evaluación implantados a partir del año 1989 produjo en aquellos que, en aplicación de los mismos, vieron esfumarse de un plumazo sus expectativas de ascenso como resultado de cada clasificación. El trasvase de la preocupación de los evaluados desde el ascenso al simple mantenimiento del puesto de trabajo llevaría consigo satisfacción —si éste se conserva y con independencia de la existencia o no de esperanzas de ascenso—, o desánimo —si el evaluado debe abandonar las filas del Ejército—, pero muy raramente mantenimiento del desmotivado en su puesto de trabajo, una vez perdidas definitivamente las expectativas de promoción.

La rigidez estructural de la que se hablaba proviene del modelo funcional. Y a éste se acoge el que ingresa al servicio del Estado. Parece razonable actuar, pues, sobre las condiciones en las que se produce este ingreso, procurando, al mismo tiempo, que en el periodo de formación

subsiguiente se adquirieran ya los instrumentos que van a necesitarse en una fase posterior.

Para revisar las modificaciones que deberían introducirse en el sistema de enseñanza actual es conveniente, primero, hacer algunas consideraciones previas.

El sistema de enseñanza del que han disfrutado, hasta la fecha, las Fuerzas Armadas españolas ha sido excepcionalmente bueno. Esto debe ser dicho con claridad. Durante muchos años, desde que se inició una franca política de cooperación con Fuerzas Armadas de otras naciones y de integración en organizaciones y estructuras multinacionales, la preparación de los hombres y mujeres que habían sido formados en las academias y escuelas de los ejércitos, oficiales y suboficiales, fue el único instrumento a mano para superar la limitación impuesta por un sistema nacional de enseñanza de idiomas nefasto.

Así, la formación de los militares españoles ha venido constituyendo la única herramienta que les ha permitido ejercer con dignidad, y brillantez en muchos casos, funciones nuevas, a menudo desarrolladas en ambientes donde los *roles* estaban ya repartidos desde hacía mucho tiempo. Y esto, hay que añadir, sin que las contribuciones nacionales a las operaciones en curso hubiesen sido, muchas veces, las que la importancia creciente de España en el mundo hubiera recomendado.

Pero, una vez más, se trata de racionalizar y sacar el máximo provecho de lo que se tiene, mejorando hasta donde sean posible los resultados del sistema, esto es, la formación impartida por los centros de enseñanza.

En el curso académico 2000-2001, de la Academia General Militar, los alumnos de tercer año han completado 48 créditos no clasificables *estricto sensu* como específicos de una formación militar, y sí propios de otros diplomas o licenciaturas. Esta cantidad de créditos fue de 58 para el curso académico 1998-1999 y de 56 para el de 1999-2000, cuadro 1.

Pensando en la necesidad de crear una herramienta que permita el ejercicio de una profesión fuera de las Fuerzas Armadas, ¿qué razones hay para no rentabilizar ese esfuerzo docente?

En el sistema de enseñanza que ahora se propugna, el número de créditos dedicados a la enseñanza de materias propias de un diploma universitario sería reconocido con esta titulación. Los dos años siguientes estarían dedicados a las materias propias de la enseñanza militar, la que ha-

Cuadro 1. Planes de estudio para la enseñanza militar de formación de grado superior de los Cuerpos Generales de los Ejércitos (Orden 60/1992 de 30 de julio). Número de créditos en asignaturas **no** específicamente militares.

Materias	1. ^{er} curso	2. ^o curso	3. ^{er} curso	4. ^o curso	5. ^o curso	Total créditos
<i>Ejército de Tierra: carga lectiva total 330 créditos:</i>						
Materias obligatorias comunes	42	30	18	15	15	120
Materias obligatorias específicas	16	14	21	7	18	76
Materias optativas comunes	–	6	6	3	–	15
Materias optativas específicas	–	6	3	–	–	9
Trabajo académico dirigido	–	–	–	6	3	9
<i>TOTAL</i>	<i>58</i>	<i>56</i>	<i>48</i>	<i>31</i>	<i>36</i>	<i>229</i>
<i>Armada: carga lectiva total 330 créditos:</i>						
Materias obligatorias comunes	42	30	18	15	15	120
Materias obligatorias específicas	28	18	29	13	6	94
Materias optativas comunes	–	6	6	3	–	15
Materias optativas específicas	–	3	–	6	–	9
Trabajo académico dirigido	–	–	–	6	3	9
<i>TOTAL</i>	<i>70</i>	<i>57</i>	<i>53</i>	<i>43</i>	<i>24</i>	<i>247</i>
<i>Ejército del Aire: carga lectiva total 330 créditos:</i>						
Materias obligatorias comunes	42	30	18	15	15	120
Materias obligatorias específicas	–	15	15	24	24	78
Materias optativas comunes	–	6	6	6	–	18
Materias optativas específicas	–	–	3	6	–	9
Trabajo académico dirigido	–	–	–	6	3	9
<i>TOTAL</i>	<i>42</i>	<i>51</i>	<i>42</i>	<i>57</i>	<i>42</i>	<i>234</i>

NOTA: El currículum del Ejército de Tierra corresponde al Arma de Infantería. El de la Armada al Cuerpo General.

bilitaría a los futuros oficiales para el ejercicio de su profesión en las unidades militares. Un año más, en analogía con lo que está hoy en vigor, proporcionaría la posibilidad de completar una licenciatura o la formación estrictamente militar, antes de graduarse (59).

Lo que pasa es que, puestos en esta solución, no parece haber razones de peso para mantener la especificidad de la fórmula de acceso a las escalas profesionales en este caso, el de los titulados superiores. Así, ¿qué razones hay para no compartir con los centros tradicionales, Facultades y Escuelas Técnicas, la responsabilidad de formar a los futuros oficiales en las disciplinas propias de una titulación de ciclo corto?, cuadro 2.

Por consiguiente, el primer ciclo de tres años, en aquellas carreras que se consideren complementarias de la formación de los oficiales por su utilidad para los ejércitos, podría ser cursado en cualquiera de los centros reconocidos por el sistema de enseñanza general del Estado y en las Academias y Escuelas Generales de los Ejércitos y de la Armada, que pasarían a constituirse así en lo que ya son *de facto*, centros semipúblicos que proporcionan titulaciones reconocidas por el Estado.

Finalizado el primer ciclo y obtenido el diploma correspondiente, el acceso a la enseñanza de segundo ciclo se haría mediante el procedimiento de concurso —seleccionando los mejores historiales académicos—; o de concurso-oposición, en el que se valoraría con un procedimiento similar al actual, pero con mayor ponderación a favor del curriculum académico, los resultados que se presenten de éste y los que se obtengan de la correspondiente batería de pruebas objetivas.

Sin embargo, el segundo de los procedimientos de selección, el de concurso-oposición, adolece de lo que se pretendía erradicar definitivamente: la especificidad de la enseñanza militar que no resulte imprescindible para la formación de los jóvenes oficiales. Es lícito, por lo tanto, preguntarse por las razones de una selección no basada estrictamente en resultados académicos y notas de corte, cuando éste es el sistema usado para seleccionar a quienes, en el futuro, ejercerán profesiones como la medicina, la enseñanza o las ingenierías.

En realidad, es difícil espantar las dudas sobre si el actual sistema de selección de los cadetes y guardiamarinas verdaderamente no disuadirá a

(59) Hay que recordar que el actual sistema exige, salvo raras excepciones, dedicar al menos seis años a formarse antes de obtener el primer empleo.

Cuadro 2. Planes de estudio de distintas Facultades o Escuelas (Real Decreto 1.497/1987 de 30 de julio y Real Decreto 614/1997 de 25 de abril). Número de créditos.

Titulación	Obligatorias y optativas		Libre configuración	Carga lectiva Total
	Primer ciclo	Segundo ciclo		
<i>Universidad Autónoma de Madrid (1999-2000)</i>				
Química	150	150	-	300
Matemáticas	150	150	-	300
Ingeniero Técnico Industrial	220	-	-	220
Economía	132	108	60	300
Administración y Dirección de Empresas	132	108	57	297
Derecho	123	147	30	300
Ingeniería Informática	150	150	-	300
<i>Universidad Complutense (2000-2001)</i>				
Diplomatura en Educación Social	205	-	-	205
Ingeniería Técnica en Informática de Sistemas	215	-	-	215
Ingeniería Técnica en Informática de Gestión	217	-	-	217
Diplomatura en Relaciones Laborales	207	-	-	207
Diplomatura en Gestión y Administración Pública	221	-	-	221
Diplomatura en Estadística	207	-	-	207
Diplomatura en Ciencias Empresariales	207	-	-	207

aquellos poco dispuestos a asumir el coste de prepararse para una oposición de ámbito estatal a una edad poco adecuada para esta clase de esfuerzos. Ni ver como los que le rodean van obteniendo resultados en otras disciplinas cuando ellos, al fracasar en alguna convocatoria, permanecen estancados.

Las Academias y Escuelas Generales ofrecerían plazas en una o alguna de las diplomaturas seleccionadas, de acuerdo con los criterios establecidos

con carácter general para el conjunto del Estado. Estos criterios estarían modificados por la necesidad de acreditar el imprescindible nivel de aptitud psicofísica. El acceso al segundo ciclo de la formación militar superior (dos años actualmente) se realizaría por aquellos que presentasen mejor currículum académico, cualquiera que fuese la universidad en la que hubieran cursado sus estudios.

Los estudios de primer ciclo en los centros militares estarían subvencionados por el Estado, como en la actualidad. Los beneficiados por las becas contraerían el compromiso de servir en unidades militares por un periodo determinado de años y en las escalas que complementasen a las profesionales, salvo que accediesen al segundo ciclo de la enseñanza superior militar. La gratuidad de la formación recibida en los centros militares estaría compensada por el compromiso adquirido; por el mayor esfuerzo pedido a los alumnos, al tener que compaginar las asignaturas del diploma elegido con las propias de una formación militar elemental que les habilitase para el periodo de prestación personal posterior; y por periodos vacacionales más cortos, que darían entrada a las suplementarias horas lectivas que se comentaba anteriormente.

Un especialista en captación de recursos humanos para un proyecto empresarial probablemente denunciase la riqueza potencial de las opciones laborales que se ofrecerían a los nuevos diplomados como una de las vulnerabilidades más preocupantes del nuevo sistema: ¿Por qué embarcarse en un nuevo ciclo si ya se posee una cualificación que permite el acceso al mercado del trabajo, y con un bagaje más que razonable? Además: ¿Por qué hacerlo en una academia militar?

Pero es que la primera cuestión es común a todos los procesos de decisión que tienen que resolver entre titulaciones de ciclo corto o largo; y la segunda, al menos, tiene la ventaja de permitir un sano y abierto debate sobre las condiciones económicas y laborales en las que se ejerce la profesión militar.

En cualquier caso, la viabilidad de un sistema de la clase del que se propone debe basarse en la libertad de la institución para rescindir unilateralmente las relaciones laborales; en una formación inicial sólida y de prestigio; en una política eficaz de ayuda a la adaptación a un nuevo mercado laboral (reciclaje, económica y organizativa); y en la competitividad de la experiencia adquirida durante el periodo en el que se haya ejercido la profesión militar.

La cuestión ahora es averiguar si un sistema de enseñanza como éste satisface los requisitos necesarios para «ser militar». El procedimiento que se usa hoy para seleccionar a los aspirantes parece primar una especial perseverancia y determinación, sobre todo en aquellos que han visto frustradas sus aspiraciones al primer intento. Son cualidades necesarias para obtener la condición de militar, pero también habituales entre las que darán acceso a otras profesiones (notarios, jueces, diplomáticos, etc.).

Cuando Fernández Benito analiza las sanciones disciplinarias extraordinarias que le pueden ser impuestas a los militares profesionales menciona la «dignidad militar» como el bien jurídico protegido en todas las infracciones (60). Citado por el mismo autor, el Tribunal Supremo define esta «dignidad» como exigencia individual a cada militar en su vida privada con transcendencia pública; como un plus de moralidad exigible al militar por su condición de tal; y, al tiempo, como un especial deber de lealtad a las instituciones públicas. Por este procedimiento, se podría llegar así a identificar todo aquello que desborda los límites de un curriculum académico y que —eludiendo subjetividades— es exigible a alguien que deba servir en los ejércitos incluso por vía disciplinaria, como el ejemplo que se cita.

Pero la verdad es que la respuesta a lo que significa ser militar está más próxima, y se debe hacer un esfuerzo para evitar «marear la perdiz». Las Fuerzas Armadas españolas son perfectamente homologables a cualquiera de las occidentales; sus miembros saben exactamente el papel que ocupan en la sociedad a la que pertenecen y son perfectamente conscientes de lo que su Gobierno podría llegar a tener que pedirles: dejarse matar por un sueldo.

Muchos oficios se ejercen en un ambiente de riesgo. Y muchos de ellos, como el de los corresponsales de guerra, cuentan cada año por docenas el número de profesionales que han perdido su vida en el ejercicio de actividades que les son propias. Pero el militar es el único que debe estar dispuesto a enfrentarse a un ser inteligente que pretende acabar con su vida como consecuencia de las órdenes que ha recibido. Y que muera porque su oponente haya tenido éxito en su misión. Esto es lo que hace singular su función (61).

(60) FERNÁNDEZ, B.: «Sanciones disciplinarias y sus causas». *Revista Ejército*, número 716.

(61) «The Armed Forces occupy a unique position. The Armed Forces are a part of wider British society; a society that provides them with their legitimacy, their personnel, their money and their support. But they are the only profession whose job it is to exercise lethal power on behalf of the nation, the only profession that carries with it an unlimited liability: the liability that Armed Forces personnel may, in extreme circumstances, be required to die on behalf of others». *UK White Papers*, p 35.

La disponibilidad a morir no es algo fácil de retribuir. Y menos con un sueldo pagado por la Administración. La garantía de que cuando llegue el momento esa disponibilidad esté presente en una parte de la sociedad —sus Fuerzas Armadas— sólo puede obtenerse a través de una sólida formación dirigida a promover los valores en los que aquélla se sustente. Esto conduce a la cuestión inicial de si dos o tres años son suficientes para asimilar los códigos de comportamiento que tienen que aflorar automáticamente en situaciones tan dramáticas como las de combate. En otras palabras, si ese tiempo es suficiente para culminar con éxito el proceso de socialización.

España dispone de prestigiosos centros de enseñanza militar. Hoy la enseñanza superior exige una permanencia mínima de cinco años en esos centros, después de haber completado el Bachillerato, superada la prueba de Selectividad y obtenido plaza en la oposición correspondiente. El sistema debe ser mantenido en lo fundamental y modificado en lo necesario para resolver sus carencias: procedimiento de ingreso innecesariamente ajeno al sistema general, ausencia de reconocimiento con titulaciones oficiales del esfuerzo lectivo desarrollado, carencia de una titulación oficial homologable, cierto grado de garantía de superación de estudios y gueto educativo.

Si hubiera que mencionar un hecho que fuese representativo de la peculiaridad del sistema de enseñanza militar baste citar que los militares son los únicos que, en puridad, no pueden tener colgado durante mucho tiempo el despacho o título acreditativo de haber finalizado sus estudios con aprovechamiento. El texto, que se mantiene inalterable desde hace décadas, dice así:

«Juan Carlos I Rey de España. Por cuanto atendiendo a los servicios y circunstancias de... le concedo el empleo de teniente del Cuerpo General de...»

En consecuencia, la superación de cinco años de carrera propios de una licenciatura —que fueron precedidos, como se ha dicho, por Bachillerato, Selectividad y oposición— queda subsumida en esa genérica mención a las «circunstancias» del recién graduado. Además, el diploma se expide para conceder un «empleo» determinado; las restantes oportunidades de promoción serán precedidas por títulos redactados en idénticos términos.

Está bien usar textos tradicionales —siempre que efectivamente lo sean— pero no hay nada que impida matizarlos al dorso para hacer referencia a

la superación de un plan de estudios que corresponda a una licenciatura en, por qué no, «Seguridad y Defensa Nacional» (62).

La profesionalización

A partir del día 1 de enero de 2002 todos los que sirvan en los ejércitos serán profesionales. El Título tercero, Plantillas, de la Ley 17/99, fija en 48.000 el número de militares de carrera y complemento, y en 102.000 a 120.000 el de militares profesionales de tropa y marinería. A partir de esa fecha todos serán profesionales. Incluso, en aquellos casos (compromiso corto) en los que la profesionalidad de los que puede que sólo permanezcan en los Ejércitos 12 o 18 meses sea bastante discutible. No es profesional el que desarrolla una actividad remunerada, sino aquel que lo hace durante un cierto tiempo y demostrando la pericia y competencia que sólo proporcionan los años de ejercicio.

Pero, en cualquier caso, y con independencia del mayor o menor acuerdo con la denominación, todos serán profesionales a partir de la fecha mencionada.

Hasta ahora, las relaciones entre cuadros de mando y tropa, sobre todo en las unidades de la fuerza, estaban presididas por el ordenamiento jerárquico en el orden ascendente y por la lealtad en el descendente. Esta lealtad, entendida como asunción de plena responsabilidad sobre la suerte de los componentes de la unidad, no estaba exenta de elevadas dosis de tutela y paternalismo: el jefe de una unidad debía preocuparse no sólo de la instrucción técnica que recibía su personal, sino también de los otros aspectos de su formación, haciendo todo lo posible para que soldados o marineros de reemplazo obtuviesen el mejor provecho de su tiempo libre.

Así nacieron el Servicio para el Recreo Educativo del Soldado (SERRES), las campañas de alfabetización y las clases de extensión cultural, los gabinetes de idiomas, las visitas culturales guiadas, los programas de formación profesional, las videotecas, las fonotecas, las bibliotecas, y tantas y tantas iniciativas de oficiales y suboficiales que han sobrevivido a la falta de reconocimiento —«la “mili” no sirve para nada»—, o agonizado bajo el desinterés y apatía de aquellos a los que iban dirigidas.

(62) Sobre todo cuando, por ejemplo, es posible doctorarse en «Cooperación, Defensa y Paz» por la Universidad de Murcia (*Boletín Oficial de Defensa* número 172, de 3 de septiembre de 2001).

Quizás la falta de reconocimiento sea lo más doloroso, sobre todo porque estas actividades fuera de programa se realizaban por miembros de las unidades, muchos de ellos también soldados, que lo hacían renunciando a su propio tiempo libre y siempre con la convicción de que eran, *per se*, ajenas a la verdadera misión de las Fuerzas Armadas que prestaban tiempo y recursos, la mayor parte de las veces escasos, el uno y los otros.

Todo esto cambiará en el futuro. El soldado ejercerá su noble oficio en un horario. Y será dueño absoluto de su tiempo libre. El respeto a ese tiempo en las relaciones laborales y el deseo de ampliarlo todo lo posible son algunos de los rasgos característicos de las sociedades desarrolladas.

El tiempo libre está directamente relacionado con la calidad de vida, ya sea como recurso compartido con una unidad familiar, ya como requisito imprescindible del ocio, ya como condición necesaria de muchas opciones de mejora de la formación y oportunidades de promoción.

La responsabilidad por la mejora de las condiciones de vida en las unidades se transferirá, en el futuro, de los jefes a la institución. De los mandos, el soldado profesional esperará respeto por las condiciones en las que deba prestar sus servicios, sin intromisiones en lo que considerará su esfera privada; de la institución esperará simplemente posibilidades de elección. En definitiva, libertad de uso, flexibilidad y ausencia de un excesivo control.

El trato será, por lo dicho, más reglado, quizá menos humano, más, en definitiva, «profesional». Bien, aquí encontrarán todos los componentes de las Fuerzas Armadas un importante reto, sobre todo en aquellos ejércitos o unidades en los que los usos se prestaban a una especial relación de mutua fidelidad y dependencia en la cual, con el sufrimiento, se diluía de alguna manera la frontera entre oficiales, suboficiales y soldados, *boinas verdes*, cazadores de montaña, esquiadores y otros.

Otro aspecto relacionado con el trato, que tiene que ver con las competencias de cada puesto de trabajo (las *job descriptions*, en terminología anglosajona), se tratará posteriormente con mayor profundidad. Ahora es preciso mencionar otros dos aspectos a tener en cuenta durante el necesario proceso de adaptación al nuevo sistema: la calidad de vida y el sistema retributivo integral.

Algo se ha dicho ya sobre calidad de vida, bastante se ha hecho y mucho queda por hacer. Cuando se ha avanzado tanto en la asimilación por «lo militar» de códigos y valores propios de «lo civil», no es lícito pretender

que se renuncie gratuitamente a ellos, máxime cuando respondan en la mayor parte de los casos a sustanciosas mejoras en las condiciones en las que se ejerce la profesión militar.

El soldado deberá ser austero, duro y sufrido. Resistirá a las penalidades y no demandará más sustento que el que le proporcione la satisfacción del deber cumplido... ¿En operaciones y ejercicios? Sin duda. Pero durante el resto del tiempo nadie debe extrañarse de que reclame horarios razonables, dormitorios adecuados, duchas suficientes, agua caliente, acceso a alimentación sana y abundante y cierto grado de participación —o que se tengan en cuenta sus opiniones— en la regulación de las condiciones en las que se prestan estos servicios en las unidades.

El entorno laboral o las condiciones en las que se ejerce el oficio son también importantes. Las operaciones de apoyo a la paz han puesto en contacto a los soldados españoles con los de otras naciones, y esto a hecho posible la comparación. El soldado o marinero interiorizará su entorno laboral sin establecer fronteras artificiales entre las condiciones bajo las cuales realiza su trabajo y aquellas otras que afectan exclusivamente a su tiempo libre. Todo, por lo tanto, constituirá un *continuum*.

Y se mencionan las condiciones de trabajo porque la profesión militar siempre ha tenido un elevado componente de servicio a la comunidad. Si se piensa en los cuadros de mando, hasta 1989, año en el que se publicó la primera Ley que Regulaba el Régimen del Militar Profesional, la elección de destino por parte de oficiales y suboficiales dependía de las condiciones en las que se publicaban éstos y de las preferencias de los peticionarios. A partir de esa Ley se introdujo un nuevo factor en el proceso de decisión: el impacto que la elección y posterior destino iban a tener en el nuevo sistema de evaluación y clasificación para el ascenso.

Sin embargo, y hasta esa fecha, en la que se fijó mejor baremo para aquel que fuese destinado a una unidad en la que por sus especiales características desarrollaría su trabajo en condiciones de especial penosidad, sólo hubo dificultades coyunturales para cubrir los puestos existentes en estas unidades; incluso, en aquellos caso en los que las condiciones eran especialmente duras: operaciones especiales, esquiadores, paracaidistas, legionarios o submarinistas.

Tres fueron las razones fundamentales para que se diese esto sin que mediase un especial reconocimiento o gratificación: vocación de servir, prestigio profesional y movilidad. Omitiendo el análisis de las dos prime-

ras, la movilidad permitió y permite a los cuadros de mando adaptar sus deseos —y frustraciones— al puesto de trabajo. El paso de los años modifica los códigos personales, y los destinos en los cuarteles generales, en las planas mayores, en los órganos de apoyo, etc., permitían a oficiales y suboficiales seguir encontrando actividades profesionales que les satisfacían plenamente, o lo hacían en el grado suficiente para seguir sintiéndose razonablemente útiles en la institución militar. Y esto es lo que será más difícil de conseguir para el soldado profesional.

Excepto en el caso de Madrid, por razones obvias, el resto de las capitales funcionan como pequeños universos para aquellos que optan a sentar plaza de soldado profesional. Con un salario tan ajustado, por emplear un término amable, ¿qué posibilidades reales tiene un soldado de buscar otro hueco fuera de su lugar de residencia habitual? Debe promoverse, por tanto, la movilidad dentro de las mismas unidades y, en definitiva, la mejor sintonía entre puesto, mando y mandado.

Pero nada compensará las carencias que puedan derivarse de un insatisfactorio proceso de modernización. Los instrumentos que se usan día a día tienen que ser percibidos como adecuados para lo que se espera de ellos en un ambiente internacional de alta tecnología; principalmente, cuando sea la vida lo que vaya en ello. Al fin y a la postre, el nuevo soldado introducirá en su esquema retributivo la versión de *software* que maneje en su ordenador, la idoneidad del uniforme y la calidad del equipo de combate, la letalidad de los sistemas de armas de que disponga su regimiento, o la antigüedad de los vehículos con los que cuente su unidad. ¿Cómo va a sentirse satisfecho un conductor de un vehículo que tiene 17 años de vida? ¿O con armas que no garantizarían ni dos días de supervivencia en un entorno hostil? La conocida ecuación «no dotar porque no se piensa usar; no usar porque no se ha dotado» ya no funciona con unas Fuerzas Armadas totalmente profesionales: no hay ejército más caro que aquel que no sirve para lo que está y, además, no habrá nadie que quiera formar parte de algo percibido como inútil.

Después de la calidad de vida, un sistema retributivo integral fue el segundo de los aspectos mencionados para culminar con éxito el proceso de profesionalización. Este sistema abarcará todo aquello que es devuelto por la institución como contraprestación del trabajo que aporta el soldado o marinero. Aunque calidad de vida y trato adecuado podrían ser percibidos como parte de la retribución esperada, se ha preferido dejar aquí solamente la existencia de unas razonables expectativas de carrera, una

buena formación, remuneración adecuada, claridad de objetivos institucionales, prestigio social e integración.

La Ley 17/1999 fija en 12 años el tiempo máximo que un militar profesional de tropa o marinería puede permanecer en las Fuerzas Armadas. Después se tendrá que optar obligatoriamente entre la permanencia —superando los procedimiento de selección— o el reingreso en el mercado laboral ordinario. La adquisición de la condición de soldado profesional permanente garantizará el futuro profesional hasta los 58 años, edad habitual en las otras escalas.

La existencia de soldados con 50 años de edad es difícil de asimilar, y las implicaciones sociales que tendrá esta nueva figura afectarán de forma imprevisible todavía hoy a los nuevos ejércitos. Los desarrollos que se hagan ahora de la Ley deberán tener en cuenta ese nuevo escenario.

Pero es impensable que se opte por una ocupación sin futuro. Los soldados profesionales que así lo deseen, y que se hayan hecho acreedores a sucesivas prórrogas de compromisos, tienen que tener razonables expectativas de continuidad laboral, ya sea permaneciendo en los ejércitos, ya facilitándoles el acceso a otros empleos.

La permanencia en los ejércitos requiere un adecuado sistema de selección y una escrupulosa identificación de aquellos puestos que se adaptan mejor a las condiciones vitales de los nuevos recursos humanos. Y sin invadir competencias atribuidas a otras escalas. Debe huirse, por consiguiente, de soluciones preciosistas: hay puestos idóneos para el nuevo perfil de los destinados a ocuparlos, pero son los que son y ninguno más.

El reingreso en el mercado laboral reúne las mismas características y tiene los mismos requisitos que ya fueron expuestos al tratar de la escala superior de oficiales: es necesario habilitar una adecuada pasarela que saque el máximo partido de un periodo de formación *ad hoc*. Después, prestigio del oficio, buena formación, oficinas en las unidades expresamente dedicadas a esta finalidad y acuerdos institucionales con administraciones y empresas harán el resto.

El segundo de los factores del sistema retributivo ha sido mencionado: un periodo formativo previo a la finalización del último compromiso. Las condiciones de acceso a los distintos cursos, su duración, el contenido y las otras condiciones de este periodo se regularían procurando convertirlo en un potente incentivo y en un instrumento de fidelización. Y no son necesarias grandes inversiones. Las Fuerzas Armadas poseen ya las instala-

ciones necesarias para impartir conocimientos que respondan a demandas de mano de obra cualificada existentes en cada momento, ajustándose, de esa manera, a las necesidades del mercado. En el Ejército de Tierra, por ejemplo, un cambio en el uso que se está dando hoy a los Institutos Politécnicos cubriría las necesidades de formación profesional de aquellos militares de tropa y marinería que se hubieran hecho acreedores, por el tiempo permanecido en filas, al periodo de formación necesario para incorporarse en condiciones óptimas al mercado laboral (63).

El tercero de los factores retributivos mencionados lo constituye una remuneración adecuada. Las Fuerzas Armadas han seguido desde la transición un proceso acelerado de socialización en valores que son comunes con el resto de la sociedad española. Hoy, la inmensa mayoría de los trabajadores buscan, sea cual sea su extracción social y nivel educativo, ocio, salarios altos, poder o prestigio social, siendo válida cualquier combinación de estos cuatro pilares en los que se basa cualquier sistema retributivo. Malos tiempos para los ejércitos que tengan que enfrentarse a la muerte con tan poco bagaje. Pero es lo que hay.

No es posible, ni siquiera ético, que las instituciones dirijan sus campañas de captación a jóvenes cuyos valores les hagan proclives a renunciar a un salario digno. Muy al contrario, son las propias instituciones las que deben formar en esos valores, necesarios a la seguridad y defensa, a jóvenes que fueron reclutados en un mercado competitivo al que también recurrieron las empresas. La apelación a valores éticos puede compensar salarios modestos, pero sería un ejercicio de cinismo que los Estados buscasen sustituir éstos con aquéllos. La recluta debe hacerse con criterios de mercado y de atractivo del puesto, aumentándose la disponibilidad con los valores éticos (principio de complementariedad).

La nueva estructura de fuerzas de la Alianza Atlántica contará en España con dos Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad (HRF HQ). En uno de ellos, el terrestre, nuestra nación tiene el compromiso de prestar el sistema de mando e información. En el otro cuartel general, basado en el buque-dique de desembarco con plataforma para helicópteros *Castilla*, este apoyo es consustancial con la plataforma: un buque de la Armada. Sistemas de comunicaciones de última generación serán servidos por sol-

(63) En recientes declaraciones a la agencia de noticias Reuters, el jefe del Estado Mayor de la Defensa australiano expresó su preocupación por los problemas de reclutamiento, que eran «particularmente críticos para Australia por su posición geográfica en Asia». El almirante Barrie añadió que la oferta de compromisos cortos y el entrenamiento de alta calidad que fuera aplicable a trabajos fuera del Ejército podría ser la forma de atraer a los jóvenes.

dados españoles, hombres y mujeres, que, además, hablarán inglés. ¿Cuál será la permanencia media en los ejércitos de estos hombre y mujeres con los actuales niveles salariales?

Todavía no estamos hoy en los peores momentos posibles. Las condiciones socioeconómicas de las familias españolas están modificándose con rapidez, y algunos de los efectos que se analizan aquí para las clases de tropa profesional afectarán pronto a las escalas de oficiales y de suboficiales.

El deseo de mejora en la calidad de vida de las nuevas células familiares ha disminuido drásticamente el índice de natalidad. En la actualidad, la estabilidad laboral, la vivienda, el coche y las vacaciones ocupan los primeros lugares de las listas de preferencias en las nuevas parejas. España es el país con menor índice de natalidad —tasa de 9,58, según datos provisionales para el año 1999 que se pueden consultar en la página *web* del Instituto Nacional de Estadística, y no tiene asegurado ni el sostenimiento de la población actual.

El actual sistema retributivo se sostiene sobre parámetros en vertiginosa evolución. Un soldado exclusiva o principalmente vocacional sería hoy posible por el disfrute de valores éticos, entorno familiar favorable, complementariedad o inexistencia de actividad laboral del cónyuge y otros. En muy poco tiempo esta tipología será imposible. En los actuales niveles salariales, la permanencia en las Fuerzas Armadas de todos los profesionales —incluso de aquellos que estén plenamente satisfechos sirviendo así a su nación— será posible sólo hasta que la balanza se desequilibre en beneficio de los costes familiares: gastos de la unidad familiar superiores a los ingresos, número de hijos, condiciones laborales del otro cónyuge (ingresos y estabilidad de residencia).

Se ha hablado del soldado, pero si se echa un vistazo al otro extremo de la escala los resultados tampoco son muy satisfactorios. Durante muchos años, en España se ha hecho un considerable esfuerzo por desmitificar la función del militar. Se consideraba que la mayor parte de las irrupciones de las gentes de uniforme en la vida pública lo fueron por considerarse éstos a sí mismos como garantes de la estabilidad y custodios de las esencias de la nación. Como ha sido comentado en otro lugar, se optó por resolver definitivamente el dilema entre «ciudadano y guerrero, funcionario o héroe» (64).

(64) «El Tercer Mundo y las Fuerzas Armadas», artículo del mismo autor publicado en la revista *Arbor* del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, número 651, tomo CLXV. Marzo, 2000.

Pero hay problemas que no es bueno seguir eludiendo por más tiempo. Uno puede negar el carácter legendario de la función pero, al menos, debe hacer un esfuerzo paralelo por sustituir éste por el resultado de la racionalización. El coronel jefe de un regimiento mecanizado puede tener a su cargo 1.400 profesionales; ser su director, el responsable de su instrucción y seguridad y su jefe de personal; deberá hacerse cargo, en muchos casos, de la responsabilidad de la instrucción, conforme a ley, de los procedimientos disciplinarios que se susciten, y constituirse en instancia de apelación de aquellos que así lo exijan; garantizará que funcionen adecuadamente las cadenas de mantenimiento de más de 200 vehículos, de los cuales quizás dos tercios sean vehículos especiales de cadenas; y la responsabilidad sobre sistemas de armas, instalaciones y otro capital fijo puede ascender a varias decenas de miles de millones de pesetas.

Todos estos cometidos serán llevados a cabo sin contar en su *staff* con personal experto en temas jurídicos (licenciados en Derecho) o en asuntos económicos (Intendencia). En el mejor de los casos, se habrá puesto a su disposición una vivienda que no reunirá las condiciones de idoneidad propias de una actividad social que debería ir inherente al cargo. Sus retribuciones serán muy similares a las de muchos de sus colaboradores que no tendrán que compartir su elevada responsabilidad; y la diferencia entre los emolumentos que percibe y los que corresponden a un teniente o alférez de navío recién graduado oscilará entre 125.000 y 150.000 pesetas —después de 30 años de servicio y al final de su vida profesional—. Algo falla.

No es fácil encontrar ejemplos de austeridad similares en aquellos ejércitos que suelen usarse como referencia. Pero, además, desconcierta la falta de coherencia y la ausencia de criterios ordenadores de circunstancias como las que se comentan. La tesis que viene defendiéndose es la propia de un sistema integral de retribuciones institucionales que siga idénticos criterios a los que son habituales en la sociedad. Bien es verdad que con fondos públicos no debe esperarse idéntica generosidad, compensada hasta ahora por la seguridad contractual, pero no es menos cierto que los sistemas retributivos que se basan fundamentalmente en los empleos —esto es, básicamente en la antigüedad laboral— prescinden alegremente de la necesaria sintonía entre actividad-cualificación e ingresos, y renuncian expresamente a algo que, en la actualidad, constituye un importantísimo instrumento para recompensar la idoneidad, como es la gratificación en especie, que incide directamente en el prestigio social.

La claridad en los objetivos de la institución es el cuarto de los componentes del sistema de retribución y está íntimamente ligado al de prestigio social de la función. En el mundo occidental, las Fuerzas Armadas constituyen un indispensable instrumento de política exterior. Los soldados de un ejército profesional asumen las servidumbres inherentes al puesto, y las fatigas propias del adiestramiento, porque consideran que su gobierno está dispuesto a su empleo, justificando así las inversiones hechas vía presupuestos. El sentimiento de ser útiles a la sociedad en la que sirven —ya en defensa de intereses directos, ya en términos de percepción de un mayor nivel de seguridad— constituye también un importante factor de captación de recursos humanos y permanencia en los ejércitos. La responsabilidad de que este sentimiento sea percibido por los soldados profesionales entra de lleno en lo que ha venido llamándose cultura de defensa.

El último de los conceptos que atañe a lo que se ha denominado sistema retributivo integral lo constituye la capacidad de integración del personal que se incorpora a los ejércitos. Hay que hablar aquí de la sensación de pertenencia a una colectividad con la que se comparten metas y objetivos, del compañerismo y de la igualdad, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, como reza la Constitución española en su artículo 14.

Esto ha sido así siempre en los ejércitos y no parece que vaya a cambiar en el futuro. La última prueba la ha constituido la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas.

Todavía en algunos foros se pone en duda la conveniencia de que este personal pueda desarrollar sus actividades en todos los destinos, incluidos aquellos denominados de primera línea, o en unidades especiales, o en los submarinos. Es un debate inútil. Aún en el caso de que se quisiese dar por buena la menor aptitud que se alega, hay que reconocer que nadie ha puesto por ahora en solfa la mayor o menor idoneidad de los hombres a causa de otras características tradicionalmente adscritas a lo masculino como falta de madurez —a igualdad de edad—, tendencia a la idealización o exceso de competitividad, que raya, en algunos casos, con la depredación.

Al final, la capacidad de las unidades para hacerse cargo de las misiones que le sean encomendadas será el resultado de muchas cosas, pero también de la suma algebraica de las virtudes y defectos de los hombres y

mujeres que formen en sus filas. La mujer aportará pragmatismo y racionalidad, o cualquier cosa que se considere más desarrollada o habitual entre el personal femenino. Es lo mismo, porque, en realidad, se incorporan reclamando el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos. Si se diese por buena la existencia de diferentes aptitudes —como se hace en la mayor parte de las Fuerzas Armadas occidentales— que pudiesen afectar a la política de asignación de destinos, deberíamos preguntarnos primero cuál sería la reacción del personal masculino si viese como, en justa correspondencia, otros puestos le eran vedados atendiendo a la mayor idoneidad del personal femenino para desempeñarlos. Hágase el ejercicio de pensar que ocurriría si, además, alguno de estos puestos llevasen aparejadas mejores oportunidades de promoción.

En resumen, la integración de personal femenino se ha hecho, hasta ahora, de forma modélica, y el Ejército español puede presumir de estar entre los más progresistas. Deben agotarse las posibilidades del modelo antes de proponer la introducción de modificaciones. Las Fuerzas Armadas españolas serán lo que los hombres y mujeres que sirven en ellas quieran que sean. Mientras tanto, y teniendo en cuenta la evolución demográfica de la población, lo inteligente es hacer todo lo posible para atraer y mantener en las unidades a las jóvenes que quieran desarrollar sus capacidades en los ejércitos. A este respecto, la comprensión y ayudas a la compatibilidad de la carrera con el pleno desarrollo de sus potencialidades como seres humanos, como son la maternidad o la lactancia, van a ser definitivas en el aspecto retributivo integral que se está tratando. La afectada, y en algunos de los supuestos mencionados, difícilmente entenderá la falta de sensibilidad e incompreensión de sus mandos ante una situación en la que todos han estado, están o estarán implicados.

La revolución del método

En busca de la iniciativa perdida

Al final de la década de los años ochenta, los Gobiernos españoles empezaron a sospechar de la alta capacidad de las Fuerzas Armadas para contribuir a los objetivos de la política exterior española. Después del ingreso en la OTAN, y con los primeros balbuceos para adquirir un perfil propio en el seno de Naciones Unidas —que contribuyese, de paso, a alcanzar un viejo sueño de la diplomacia de nuestro país: un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU—, la salida de militares españoles al extranjero pasó

del goteo que suponían las representaciones diplomáticas en el exterior a la salida masiva representada por las operaciones de mantenimiento de la paz en América Latina y en los Balcanes.

Mientras las necesidades de personal lo permitieron, la selección entre los aspirantes a ocupar un puesto en el extranjero fue rigurosa. El resultado permitió que las vacantes fuesen ocupadas por oficiales cuyas inquietudes profesionales les habían llevado ya a disfrutar de excelentes currículos —en los que se encontraban uno o varios idiomas—, que los habían hecho idóneos para ocupar las vacantes citadas.

La finalización del periodo habitual de tres años en el exterior trajo el inevitable reingreso de estos oficiales en los cuarteles generales y estructuras de fuerzas nacionales, lo que contribuyó a la rápida asimilación de las lecciones que fueron aprendidas mientras se permanecía en Bruselas, Reindhalen, Mons, Nápoles, o cualquiera de las capitales europeas donde había, y hay, militares españoles trabajando.

La asimilación de otros estilos o procedimientos ha sido fundamental para conseguir la interoperabilidad de métodos que exige una alianza como la OTAN (sobre todo cuando se va a operar juntos, como en Kosovo); y los beneficios infinitos... Pero no todo ha sido tan positivo.

Un cuartel general en el que concurren oficiales, suboficiales y soldados de 19 naciones necesita un idioma, procedimientos comunes, explicitar las responsabilidades de cada puesto, fijar los procedimientos de relación y, en fin, establecer las reglas básicas que hagan posible la conjunción de esfuerzos. Realmente, la función hace al oficio, y no hay grandes diferencias entre los militares, cualquiera que sea la nación de origen. Pero la similitud entre el personal docente de Alemania y de Francia no permite el intercambio automático de profesorado sin algunos ajustes que aclaren programas, calendario y criterios de evaluación, por ejemplo. Igual pasa en los ejércitos.

Las normas operativas particulares de cada Estructura Multinacional (NOP) *Standard Operating Procedures*, son las instrucciones básicas que hacen posible la incorporación de personal de distinta procedencia sin que afecte a la eficiencia de la organización. Y esto fue algo de lo importado como consecuencia de la rotación de personal español por el extranjero.

El desarrollo de las NOP en las Fuerzas Armadas ha sufrido un incremento espectacular. Las bondades de la «microregulación», sobre todo en una población como la española, acostumbrada a luchar contra la natural inclina-

ción a la improvisación, han impedido ver, hasta ahora, los efectos alienantes del exceso de regulación. Hoy hay una norma para casi todo. Por muy intrascendente que sea la actividad en cuestión, formato, tipo de letra, plaza o lugar, sitio en el que se llevará a cabo la actividad, número de veces, fórmula que se empleará, orden en el que se desarrollarán los acontecimientos son, todos ellos, aspectos que se encuentran prolijamente regulados.

Es difícil encontrar un hueco para la iniciativa en lo que amenaza con convertirse en un marasmo de normativa. Al final, el procedimiento acaba adquiriendo una personalidad ominosa que oscurece incluso el mismo hecho sometido a regulación. ¿A quién le importará que la estacha casi arranque el noray si se hizo siguiendo los procedimientos? ¿O que el resultado de la iniciativa haya sido brillante si no se cumplimentaron los formularios?

Durante los años de la guerra fría, la principal ventaja de los ejércitos occidentales estuvo en la libertad de los líderes de las unidades para buscar la mejor solución a cada problema táctico. Entrenaban a sus hombres para tener éxito cuando se produjese el inevitable enfrentamiento contra las tropas del Pacto de Varsovia. La Alianza Atlántica confiaba en la bondad de sus sistemas de armas, pero también en la calidad de sus mandos cuando tuviesen que enfrentarse a oficiales que eran meros ejecutores de normas y reglamentos, sin ninguna libertad para adaptarlos a las circunstancias de cada momento.

Ahora puede pasarnos a nosotros. Para evitarlo, debe legislarse para seres inteligentes confiando en que actúen como tales. Los oficiales y suboficiales españoles tienen que ser formados en sus respectivas academias para recibir órdenes y emplear sus conocimientos en cumplirlas respetando el propósito de sus jefes. Y lo harán con libertad dentro de los límites que señalen leyes y reglamentos. Así, cuando en los conflictos que vengan, las primeras actuaciones del enemigo vayan dirigidas a interrumpir las redes de información dejando a las unidades sin enlace con sus jefes, los ejércitos dispondrán de hombres y mujeres que sabrán actuar con la guía que supone la misión y el criterio que les proporcione su formación, experiencia y adiestramiento.

La competencia

Va con la esencia de los seres humanos. Es inherente a la competencia la desazón propia de quien se siente responsable de las cosas y de las gen-

tes, pero también la satisfacción del reconocimiento a la obra bien resuelta. Pocas cosas hay que unan tanto al hombre con su trabajo como el saberse responsable del mismo ante los demás.

Si el comandante de una fragata recrimina al segundo por el cabo mal encapillado, el marinero que lo hizo de forma inexperta se sentirá ajeno al estado general del buque, de cuya dotación forma parte. Cuando el teniente coronel de un batallón felicita al jefe de la sección de misiles contraccarro por la precisión de un tirador, y no al autor del disparo, éste percibirá que no recibe la retribución a la que se hizo acreedor con su pericia.

Con este sistema, muchas de las disposiciones que adopten los comandantes de las unidades serán consideradas por sus subordinados como instrumentos de promoción personal de aquel que les manda, impidiendo que se sientan identificados con los cometidos que tengan encargados y con los objetivos generales de su unidad.

Los nuevos soldados profesionales tendrán dificultades en verse a sí mismos como tales, al carecer de un marco competencial definido (*job description*) y de la referencia que supone aparecer ante todos, propios y extraños, como el protagonista de los resultados que se deriven de su actividad. Si se revisase esto y la práctica habitual de hacer a los jefes responsables de todos y cada uno de los actos de sus subordinados, además de proporcionar una mayor satisfacción a los soldados profesionales, se permitiría a los mandos concentrar sus esfuerzos en las funciones que les son propias y más provechosas a la institución: dirigir, coordinar, instruir o adiestrar a sus hombres y unidades.

Por otro lado, nadie está cualificándose indefinidamente. La formación continua es un concepto muy querido en los ejércitos, pero, fuera de este ámbito, es sentida hoy más como una actitud para adaptarse continuamente a los acontecimientos que como una evaluación permanente de la idoneidad para desempeñar un puesto de trabajo. Los nuevos soldados y marineros profesionales tienen que finalizar, algún día, su instrucción y adiestramiento. A partir de esa fecha, los jefes de las unidades podrán mantener y mejorar la pericia de sus hombres y mujeres con la programación de actividades específicamente diseñadas para ese fin, pero no para ocupar el tiempo que la ausencia de medios adecuados o un presupuesto insuficiente ha dejado libre.

Esta necesidad de reconocer el marco competencial de todos los componentes de las Fuerzas Armadas no es exclusiva de los nuevos solda-

dos. En el otro extremo del espectro, los efectos de la escasez de personal se acentúan con la asunción de nuevos compromisos internacionales y con la puesta en práctica de una nueva vocación de estar presentes allí donde lo requieran los intereses nacionales. Los múltiples compromisos y reuniones que se derivan de la participación en la OTAN, en las estructuras que están naciendo en la Unión Europea relacionadas con la PECSD, en las operaciones de paz que tutelan Naciones Unidas, etc., han inundado a los estados mayores de una sobrecogedora carga burocrática que a duras penas ayuda a combatir la rápida informatización de que han disfrutado los distintos puestos de trabajo.

Pero es un hecho que la carga de trabajo ha ido aumentando con el puesto que se ocupa en la Administración militar, y eso acaba con el estrangulamiento de la función. A pesar de la contrastada capacidad del personal de las Fuerzas Armadas que alcanza los puestos más altos de la institución, con frecuencia 24 horas al día acaban siendo insuficientes para tratar toda la documentación que cada día es sometida a su consideración.

Al estrangulamiento de la capacidad de resolver hay que sumar el desperdicio de la formación acreditada por los que trabajan en estas estructuras piramidales. En el cuartel general del Ejército o de la Armada, un teniente coronel o capitán de fragata puede reunir fácilmente 20 años de servicio; varios destinos —alguno, incluso en el extranjero—; experiencia nacional e internacional —quizás alguna operación de paz—; y una sólida formación rematada, por ejemplo, con el diploma de Estado Mayor o de Guerra Naval. Es lícito preguntarse por los inconvenientes que hay para que estos oficiales tengan reconocidas unas competencias —referidas por ejemplo a volúmenes de recursos, materias o niveles de mando—, que alivien la esfera de control de sus jefes agilizando la gestión.

Pero es que, además, esto era lo habitual hace muy pocos años. El derecho a firma «por orden de su excelencia», que era reconocido a los oficiales de Estado Mayor, o la capacidad para que los estudios que elaborasen estos oficiales, incluso los de menor empleo, llegasen a los responsables finales de la organización («Cuenta a SE»), constituyeron tradicionales instrumentos de apoyo al mando —al proporcionarles el tiempo imprescindible para otras decisiones— que, al mismo tiempo, gratificaban a los depositarios de esta confianza con la responsabilidad que asumían ante su jefe y ante la organización.

El reconocimiento de la competencia para actuar, sea cual sea la extensión de esa competencia y el sujeto de la misma, se configura así como

un instrumento imprescindible de integración en los ejércitos, más importante cuando hablamos de personal profesional de tropa o marinería.

Lo conjunto

Lo conjunto era hace 30 años un síntoma de modernidad; hoy, la ausencia de esta cualidad es una grave patología (65).

Trabajar juntos es la mejor forma de sacar el máximo provecho de las capacidades que se poseen, de aprovechar economías de escala. Pero es, también, una imperiosa necesidad cuando los recursos económicos o humanos han disminuido como lo han hecho los destinados a la defensa; y cuando está en juego la vida de las personas.

Es, por otra parte, una exigencia de la racionalidad. ¿Cómo justificar la existencia de diferentes equipamientos de combate en los ejércitos, cuando aquéllos no estén justificados por las misiones características de cada uno de ellos?

Pero no son sólo los equipos. Para un observador ajeno a las Fuerzas Armadas es muy difícil entender contenciosos como los de la Escuela de Paracaidistas, la matrícula del Martín Posadillo, o la cuestión de la dependencia de la artillería antiaérea; diferencias como las del uniforme de combate de la Infantería de Marina, o su armamento y vehículos; la vetustez de los del Ejército de Tierra, los costes de la *Operación Revolet*, la titulación aeronáutica de los pilotos navales, la ausencia de capacidad de proyección, etc. Hoy, todavía, es posible comprobar como el equipamiento que se entrega a los cadetes de la Academia General del Aire, en San Javier, es distinto al proporcionado por la Academia General Militar a sus alumnos; y, obviamente, no se está hablando del «mono» de vuelo.

Sobre la necesidad de trabajar estrechamente casi todos están de acuerdo. El ministro de Defensa lo ha expuesto públicamente ante las Comisiones de Defensa del Congreso y del Senado como uno de los objetivos de su Departamento para la presente legislatura. Hay que reconocer que es la primera vez que el órgano central ha adoptado una actitud beligerante en este tema, en el que nadie es demasiado inocente. El propio Órgano

(65) El desencuentro sobre la necesidad de avanzar en la cooperación se produce muchas veces ya desde la misma interpretación del término que da título a este apartado. Lo conjunto hace referencia al planeamiento, a la aplicación del esfuerzo bélico y a aquellas actividades similares, normalmente en el apoyo a la fuerza, que son susceptibles de racionalización. No se quiere preconizar, obviamente, la constitución de batallones con una compañía de cada ejército.

Central ha actuado frecuentemente como el cuarto en discordia, más que como organismo responsable de la coordinación interejércitos.

Aunque en esto del acuerdo la mayor parte de las manifestaciones a favor de la actuación conjunta deben analizarse con lupa y, por desgracia, desde la desconfianza. Hay analistas que defienden lo conjunto, pero siempre con un adjetivo que limita la amplitud del término. Así, se habla de la acción conjunta, del apoyo conjunto, del planeamiento conjunto. En cualquier caso, poniendo siempre un coto a los deseos de los que hoy sólo consideran factible el «ser» conjunto. En la práctica, todos estos apelativos tienen la virtud o defecto de limitar la «conjunción» hasta donde se considera irrenunciable por cada autor (66).

Entre estos apoyos tasados merece la pena destacar aquel que defiende la excelencia del resultado final cuando se obtiene como resultado de la suma de las partes, esto es, mediante la suma de capacidades específicas. El corolario es que no sería preciso, por consiguiente, renunciar a la singularidad de cada uno de los ejércitos. No es necesario subrayar que esta clase de planteamientos, en realidad, constituyen una defensa a ultranza del mantenimiento del estatus actual, negando la posibilidad de obtener importantes beneficios que se derivarían de la especialización, eliminación de duplicidades y excesos de capacidad y racionalización de las estructuras. Lo específico, entendiendo esto como aquello que identifica el acervo cultural de cada ejército y la peculiaridad de su forma de actuación, no debe ser extinguido, pero debe ser mantenido en los límites de lo estrictamente necesario; lo que no lo es, no es más que una forma artificial de mantener una distinción, normalmente dirigida a la pervivencia de lo que se entiende, sin que muchas veces merezcan el calificativo de tales, como privilegios.

Pero no hay ya cancha para estos analistas *eyes wide shut*, parafraseando a Kubrik, esto es, aquellos que tienen los ojos «ampliamente cerrados». A partir de ahora, son los defensores de lo específico los que tendrán que probar la necesidad de mantener el estatus, los procedimientos, las estructuras o los recursos singulares. El peso de la prueba pasará pronto de los defensores de lo conjunto a los adalides de lo específico.

Los ejércitos deberán ser unificados hasta donde sea posible; hasta donde se invierta el proceso y empiece a peligrar la eficacia con la que

(66) Para lo que se comenta en este párrafo, en el anterior y siguiente, un excelente ejemplo lo constituye la redacción del apartado 6.g, artículo 7, cometidos del JEMAD, Real Decreto 1.883/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

deberían cumplir su misión. No hay otras muchas posibilidades de obtener lo mejor de medios cada vez más escasos.

No son necesarias tres estructuras independientes para gestionar los recursos humanos de que disponemos. Hace 15 o 20 años sólo el Ejército de Tierra doblaba el personal que hoy sirve en todas las Fuerzas Armadas. Con las posibilidades que hoy se pueden extraer de los medios informáticos, no parece tan complicado gestionar unos recursos tan reducidos, si los comparamos con los que formaban en los ejércitos hace tan sólo unos años.

Por otra parte, no todas las franjas de personal requieren la misma atención. La necesidad de un seguimiento mucho más estrecho se va haciendo mayor conforme se van alcanzado los empleos superiores de cada escala.

Sin embargo, puede que no sea conveniente unificar toda la gestión y para toda la población afectada. Quizás los perfiles y modelos de carrera deban ser gestionados por personal de cada uno de los Ejércitos y Armada, pero ¿por qué constituyendo una organización separada, y no una unidad orgánica dentro de una estructura común?

Las mismas consideraciones pueden hacerse de la gestión de los recursos materiales. Un barco tiene poco que ver con un carro de combate, y ambos, escasas cosas en común con un F-18. Pero hay más diferencias entre la uniformidad de las unidades de Alta Montaña y la de los regimientos de Regulares de Ceuta y Melilla que entre las que pueda haber entre el «mono» de vuelo de un piloto de helicópteros (Ejército de Tierra) y un piloto de F-5 (Ejército del Aire). ¿Cuáles son, pues, las razones para tres servicios de vestuario distintos? ¿O para que la procedencia del armamento ligero sea diferente en los ejércitos? Una vez más, la unificación es posible y los beneficios considerables.

Consideración aparte merece la estructura de mando y control del Ministerio. Es necesario recrear el Estado Mayor de la Defensa y su cuartel general. De acuerdo con la Ley Orgánica 1/1984, que modifica la Ley Orgánica 6/1980, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) es el principal colaborador del ministro en el planteamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar. La ubicación física del JEMAD ha obstaculizado el ejercicio pleno de esa función, promoviendo, además, que alguno de los organismos de Defensa ocupase el vacío dejado en la estructura del Departamento. Ésta es la anomalía que parece corregirá, en el futuro, el

anuncio de la construcción de una nueva sede que vendrá acompañada por las ineludibles reformas que se introducirán en la organización del Ministerio. Si se observa la distribución actual de tareas, actividades propias de una Secretaría de Estado han venido siendo desarrolladas hasta hace bien poco por unidades orgánicas de nivel Dirección General, lo que no parece tener mucho sentido una vez que la nueva organización se materialice. Como más adelante se razonará, puede ser el momento de integrar en el futuro Estado Mayor de la Defensa (EMAD) el personal que contribuya a racionalizar la actividad directiva de este órgano.

Efectivamente, la principal e imprescindible función de un EMAD sería la de colaborar con el ministro de Defensa en la definición de la política de seguridad y defensa del Departamento que, probablemente, será la de toda la Administración. Como órgano de asesoramiento del ministro, sería conveniente que no tuviese funciones ejecutivas, que deberían ser transferidas a un comandante y su estado mayor —por supuesto conjunto— que sería el responsable de la conducción de las operaciones al más alto nivel. En este modelo, el papel de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y de la Armada estaría justificado por la necesidad de adiestrar y disponer tropas para su empleo por la cadena de mando operativa, no muy distante de la misión que en la actualidad les asigna el Real Decreto 1.883/1996, de 2 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa (67).

El JEMAD (cuatro estrellas) sería el principal asesor del ministro de Defensa en lo que tenga que ver con las Fuerzas Armadas, ejerciendo la representación de las mismas. Salvo en aquellos casos que se reserve el ministro, por no emitirse una directiva política, el JEMAD sería el responsable de la iniciación del planeamiento de las operaciones mediante la emisión de la directiva inicial político-militar. El Cuartel General de la Defensa, resumiendo, proporcionaría así al Gobierno la capacidad que demanda la dirección política y estratégica de las operaciones y el seguimiento de la situación las 24 horas del día.

Sin la pretensión, ni mucho menos, de agotar el elenco de atribuciones reconocidas al jefe del EMAD, dos al menos son necesarias para poder hacer sentir su acción en las Fuerzas Armadas: la distribución de recursos presupuestarios y la participación en los Consejos Superiores de los Ejércitos cuando deban tratarse determinados asuntos.

(67) El Real Decreto 1.883/1996 está parcialmente modificado por los Reales Decretos 76/2000 y 64/2001.

Del JEMAD dependerían el Mando Conjunto de la Fuerza (MCF), los tres Jefes de Estado Mayor (JEME, JEMA y AJEMA), el Mando de Enseñanza y Doctrina (MED) de las Fuerzas Armadas y el Centro Nacional de Coordinación Logística (CNCL).

El MCF (cuatro estrellas) sería responsable del empleo de la fuerza y la conducción de las operaciones en el nivel operacional. Emitiría también la guía de planeamiento que necesitan los mandos subordinados: las actuales Fuerza de Maniobra (FMA), Flota y Mando de Combate (MACOM). Su intervención en el adiestramiento de las unidades se haría a través de la determinación de las cualidades que deben reunir las fuerzas que van a ponerse bajo su mando y la elaboración del calendario de ejercicios para evaluar su disponibilidad. Sería conveniente que el comandante del MCF tuviese reconocido el derecho a participar en los Consejos Superiores de los Ejércitos o a ser oído en los casos que se determinen.

En este esquema hacia unas Fuerzas Armadas conjuntas, los JEME (cuatro estrellas) serían los responsables de armonizar el apoyo que prestaría el CNCL o las disposiciones adoptadas por el MED con las necesidades sentidas por el comandante operacional, evaluando los resultados. Sus informes o propuestas serían de obligada consideración por los mandos afectados. También adaptarían las actividades de sus respectivos Ejércitos a las necesidades del MCF. En resumen, sus tareas estarían más entradas en la preparación, transfiriéndose a los nuevos mandos la responsabilidad sobre operaciones, inteligencia, enseñanza y recursos, lo que permitiría el trasvase de efectivos humanos desde los actuales cuarteles generales a los nuevos mandos (68).

El mando de enseñanza y doctrina (tres estrellas) sería el encargado de la investigación, producción editorial, emisión de doctrina, planes de enseñanza, centros de formación y otros. Se responsabilizaría de los procedimientos de las unidades y de la evaluación que no fuese a ser competencia del MCF. Sería, también, el órgano responsable de la redacción de las características que deberían poseer los sistemas de armas y otros materiales que tengan que satisfacer necesidades futuras. Son los «creadores» del producto. Sería conveniente que el jefe del MED tuviese reconocido el derecho a participar en los Consejos Superiores de los Ejércitos o a ser oído en los casos que se determinen.

(68) La FMA, Flota y MACOM modificarían también su organización para volcarse en su papel de mandos componentes.

El CNCL (tres estrellas) volcaría su esfuerzo en la obtención de recursos, estandarización, interoperabilidad y normalización. Podría hacerse cargo también de las tareas que le han sido conferidas al MED, pero la trascendencia y complejidad de las misiones encomendadas a este último mando parece aconsejar el que se desgaje esta función para darle existencia dependiendo directamente del JEMAD.

Como es habitual en logística, la constitución de unidades con clara vocación conjunta (carburantes, transporte o movimientos) o la gestión de la red de asistencia hospitalaria, por poner algunos ejemplos, podría hacer aconsejable que esta estructura derivase hacia la organización de un nuevo mando.

El CNCL pondría a disposición del MCF los medios bajo su responsabilidad que sean necesarios para constituir las organizaciones logísticas conjuntas que exijan las operaciones. La actual estructura territorial de las Fuerzas Armadas debería ser revisada en profundidad y transferidas al CNCL-MLC las funciones que pudieran pasar a ser de su competencia, figura 1.

Con una arquitectura como la que se propone, no habría inconveniente para que los Cuerpos Comunes volviesen a la estructura conjunta dependiente del JEMAD. Los jurídicos e interventores podrían seguir dependiendo, en lo que expresamente se decida, de quien se resuelva en sus estatutos para subrayar la independencia y generalidad de su función.

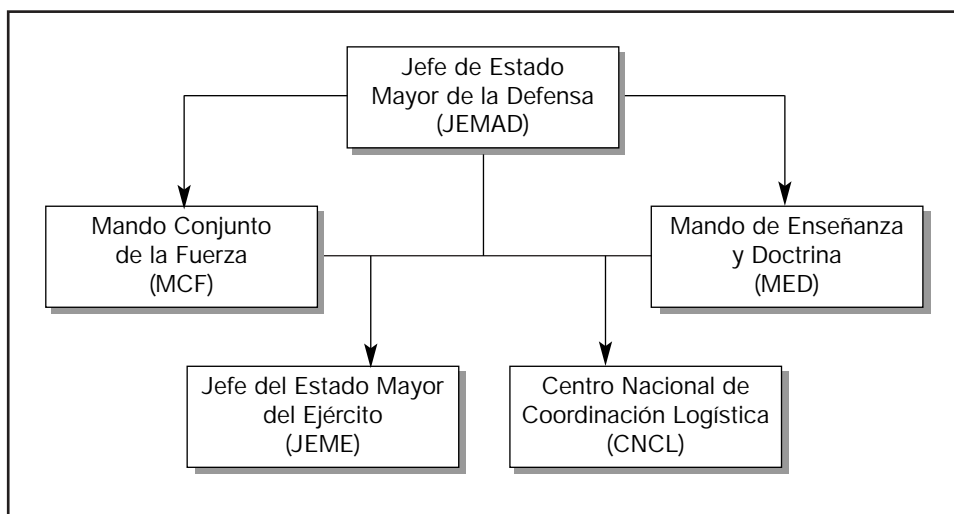


Figura 1.

La FMA, la Flota y el MACOM representan perfectamente el espíritu de transición desde un modelo de defensa colectiva, hoy; a una defensa común, mañana.

Como responsables del encuadramiento, adiestramiento y empleo de las unidades que materializan el poder militar de la nación, estas organizaciones aseguran el derecho a la defensa que distingue al Estado-nación en todos los casos y también en aquellos en los que no haya sido posible contar con el apoyo de las alianzas de las que se es parte (69).

El paulatino incremento de las garantías aliadas en defensa de intereses nacionales irá acompañado de una equivalente tasa de transferencia a cuarteles generales multinacionales de las responsabilidades que la FMA, Flota y MACOM tienen en cuanto al empleo de las unidades.

Esta transferencia se haría en beneficio de los futuros HRF HQ que se están constituyendo en España, de otros de la estructura de mandos de la Alianza Atlántica o de los que resulten de un pleno desarrollo de la PECSD.

Al final, y en un futuro que llegará a Europa, las naciones prepararán las fuerzas que se pondrán a disposición de las alianzas que sirvan a otras realidades estatales.

La presencia de civiles en los Estados Mayores

Defensa lo somos todos. Y no es un eslogan. Pero la realidad debe estar acorde con el pensamiento. Las Fuerzas Armadas han sido siempre instituciones muy complejas, y esta situación no ha hecho más que ir en aumento.

Los Estados Mayores que apoyan a las autoridades superiores de los Ejércitos están compuestos por personal muy cualificado, la mayor parte diplomados en Estado Mayor o Guerra Naval que aportan conocimientos, experiencia, espíritu crítico e iniciativa. Pero no basta. Es consustancial a la industria de la defensa el desarrollo de sistemas de armas que respondan a las necesidades del momento, pero sobre todo a las proyecciones de lo que los analistas intuyen que vendrá con el futuro. El drama de los militares es que deben aspirar a armamentos que tienen que responder a necesidades futuras, y esto, en España, es a veces difícil de entender.

(69) Pueden ser varios: los primeros momentos que siguen después de producirse una agresión y hasta que no se activen los mecanismos de consulta previstos en las alianzas; en la OTAN, por ejemplo, si no se invocase el artículo 5 o no se respondiese en los términos necesarios, al no tener el Tratado de Washington el automatismo del de la Unión Europea Occidental.

Las estructuras que se dedican a proporcionar seguridad desearán, por lo tanto, beneficiarse de lo último que haya en el mercado y, aún mejor, de aquello que satisfaga especificaciones todavía lejanas. El principal problema con el que deben enfrentarse los responsables de la defensa es la forma de asimilar, incorporándolos al acervo cultural de las estructuras defensivas, estos complejos sistemas y novedosas técnicas o teorías.

En España, la práctica habitual ha sido la de hacer frente a cada reto especializando a personal de los mismos ejércitos. Las Fuerzas Armadas han venido funcionando, así, como «reservas de la biosfera» en las que se replicaban a pequeña escala todos los procesos productivos que se daban en la sociedad.

Por lo que se comenta, los militares cocinaban, construían, editaban, promulgaban normas, enjuiciaban, administraban, enseñaban, curaban, cartografiaban y filmaban, sin pretender hacer una relación exhaustiva. Todas estas actividades exigen titulaciones específicas, y los ejércitos han resuelto la necesidad de personal cualificado en estas disciplinas con suerte diversa. Así, iniciativas exitosas como el establecimiento en el Alcázar de Segovia del Colegio de Artillería del Ejército, en 1726, que constituye el origen de las actuales ingenierías civiles, no han podido ser repetidas con el paso de los años ante la amplitud, complejidad y velocidad con que se producen nuevos descubrimientos, como en las Telecomunicaciones o la Informática.

Pero los ejércitos necesitan personal con esos nuevos conocimientos. Influir en las instituciones es mucho más fácil si se hace en sus dirigentes. Los órganos que tienen la responsabilidad de asesorar a estos dirigentes son los *staffs* dentro de los cuarteles generales. Es ahí, por lo tanto, donde deben integrarse recursos humanos cualificados en las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, los nuevos procedimientos de búsqueda de la decisión óptima o la *ciberinteligencia*, por citar algunos ejemplos. El problema será como hacerlo en la Administración, y con un modelo funcional de carrera, si a estos órganos de asesoramiento sólo se accede después de 15 o 16 años de actividad profesional, haber obtenido el empleo de comandante o capitán de corbeta, una edad cercana a los 40 años y demasiado tarde —y económicamente desastroso— para pretender licenciarse ahora en Matemáticas, Sociología, Informática o Telecomunicaciones.

Las Fuerzas Armadas pueden contratar a recién licenciados en estas materias, pero su alta cualificación no compensará la falta de experiencia

laboral. Por otra parte, su condición de *juniors* les haría estar a las órdenes de un oficial, cuando la lógica que aconseja su contratación nos indica que la situación debería ser la contraria. Por otro lado, la contratación de personal civil altamente cualificado y experiencia equivalente no sería posible sin ofrecer condiciones personales satisfactorias en términos de responsabilidad o proyección de carrera y que, al mismo tiempo, sean económicamente competitivas con las empresas, de donde se reclutaría este personal.

Sólo existe una salida: la apertura de los estados mayores de alto nivel y del apoyo a la fuerza al personal civil que pueda ayudar a los ejércitos a obtener el máximo partido del estado de la ciencia, sea cual sea el campo de actividad. Con la indispensable flexibilidad en materia laboral que ya se ha recomendado para el personal militar, algunos departamentos podrían llegar a tener así directores civiles (tecnológicos, comunicación institucional, estadística, análisis prospectivos y de «mercado», logísticos, etc.), que ejercerían su autoridad sobre personal que les asesoraría sobre las peculiaridades de la organización en la que tendrían que aplicar sus conocimientos y experiencia empresarial. Este personal civil no llegaría nunca a ser un OF 5 —coronel o capitán de navío—, pero no habría ningún inconveniente para que alcanzase la categoría laboral equivalente de C 5 —civil 5—, o C 6, lo que podría hacerle asimilable en términos de responsabilidad a un general de brigada.

Para las Fuerzas Armadas, la integración de personal civil en algunas estructuras traería conocimientos, promoviendo la transferencia continua de los mismos; mayor capacidad de adaptación a los cambios; mayor compromiso social con la defensa; mayor interés por estos temas, que ya no podrían ser considerados cosa exclusiva de los militares; mayor permanencia en algunos destinos; actualización de criterios retributivos; y, sin pretender hacer una relación exhaustiva, difusión de una mayor cultura de defensa a través de los lazos afectivos mantenidos con el personal civil que, después de trabajar en estas organizaciones, regresasen al mundo empresarial.

Los escenarios de actuación

España no es Estados Unidos, ni tiene las potencialidades de China o Rusia, pero posee las cualidades económicas para estar donde Canadá y por encima de otras prósperas naciones del norte de Europa. En definitiva, y en un *ranking* de 198 naciones aproximadamente, ¿por qué calificar

peyorativamente de media a una nación que está situada entre las 20 primeras? (70).

El progreso será más fácil resolviendo algunos de los males endémicos que padece España: pesada burocracia, que con la excesiva cautela y farragosos procedimientos cercena o dificulta sobremanera la creatividad e iniciativas empresariales; excesivo diferencial entre la economía real y la sumergida; índice de natalidad insuficiente, que dificulta crecimiento sostenido y revitalización de la masa laboral; y desconexión irresponsable de los asuntos de seguridad y defensa. Las dos primeras anomalías nos impiden saber quienes somos; las dos últimas nos impiden ser.

¿Cómo será, dentro de 25 años, el escenario en el que las Fuerzas Armadas españolas deberán desarrollar su actividad? La sociedad española estará, como en otras naciones, preocupada por obtener las mejores oportunidades en un mercado internacional cambiante, sumamente ágil y extremadamente competitivo. El Índice de Desarrollo Humano (HDI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) habrá supuesto el reconocimiento oficial de la sorprendente capacidad de contribución de nuestro país a una economía inmersa en el fenómeno que fue conocido como globalización.

En Europa, la PECSO continuó su evolución, a pesar de la desconfianza que suscitó inicialmente en las cancillerías europeas, que temían la «militarización» de la Unión Europea. Así, e impulsado por los jefes de Estado y Gobierno reunidos en los Consejos Europeos y en las Conferencias Intergubernamentales, los ministros de Defensa consiguieron institucionalizar sus reuniones en el Consejo de la Unión Europea, superando la excesiva tutela de los ministros de Exteriores en el Consejo de Asuntos Generales (CAG). El Comité Político y de Seguridad (COPS), creado en Colonia, perdió una independencia que atentaba contra el principio de unidad de la acción exterior del Estado y pasó a organizarse como un formato del Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Al mismo tiempo, el Comité Político (COPO) creado en Amsterdam desapareció definitivamente, a pesar del intento realizado en Niza para perpetuar su incómoda presencia; el Comité Militar (EUMC), compuesto por los JEMAD de las naciones miembro, amplió su capacidad de asesoramiento para hacerlo directamente al Consejo cuando era requerido para ello.

(70) Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD).

Pero, en esto de la defensa europea, quizá la modificación más importante fue la desaparición de *mister PESC*. Esta figura, creada por el Tratado de Amsterdam en el año 1997, transfirió sus responsabilidades de representación de la política exterior y de seguridad al comisario de Relaciones Exteriores y al recién creado comisario de Seguridad y Defensa, que apareció como resultado de desgajar las funciones que realizaba en aquella Comisaría la Dirección General de Asuntos Internacionales, lo que sucedió durante el proceso de ampliación de la Unión a principios de siglo.

Las redes de comunicación tuvieron la virtud de poner a disposición de todos los que quisieron condiciones para difundir el conocimiento y desarrollar actividades novedosas económicamente productivas. La población mundial se vio sometida a un proceso de socialización que hizo más por la paz y estabilidad que cualquier otra medida adoptada previamente. En definitiva, los nacionalismos excluyentes empezaron a ser considerados reliquias del pasado, absolutamente desbordados por el interés de las gentes por otros pueblos, sociedades y mundos.

La era de la comunicación trajo nuevas oportunidades, sí,... pero para todos. La relativización de los nacionalismos y el proceso de adquisición de una conciencia de ciudadanía genérica tuvo como corolario previsible episodios de movilización global ante políticas generalistas. Los gobiernos se vieron, en muchos casos, incapaces de hacer frente a movilizaciones masivas de ciudadanos que desde todas las partes del mundo eran convocados por Internet para hacer sentir su presencia ante cualquier acontecimiento que fuera percibido como nocivo para los intereses de esa nueva ciudadanía. Al final, los gobernantes tuvieron que desarrollar mecanismos internacionales de contención de estas actitudes cuando fueron consideradas desestabilizadoras, en analogía con los controles que, muchos años antes, tuvieron que imponer al movimiento de capitales (71).

Pero nada quedó indemne en este itinerario. Las viejas naciones europeas acusaron al que menores circunscripciones ganaran protagonismo al constituirse en instrumentos de acercamiento de las políticas comunitarias a los ciudadanos; y éstas, al que la representación no se agotase en las estructuras clásicas, viéndose obligadas, a su vez, a ceder protago-

(71) 15.000 agentes protegieron la última reunión del G-8 en Génova, mientras el corresponsal de televisión española anunciaba en el Telediario del día 19 de julio de 2001 que la ciudad italiana se parecía a Belfast o Beirut. *El Mundo*, en su edición del día 18, publicó una fotografía en la que se veían lanzaderas de misiles emplazadas en el aeropuerto de Génova. Algunos de los manifestantes antiglobalización terminaron trágicamente, pero es difícil que el poderoso grupo de naciones más desarrolladas vuelva a reunirse con la libertad con la que lo venía haciendo.

nismo en beneficio de asociaciones horizontales que aglutinaban los más diversos intereses sin relación con territorios comunitarios. En algún momento de este proceso, la cuestión de la supervivencia del Estado-nación como forma de organización política pasó a ser casi una cuestión académica, que se veía permanentemente desbordada por la realidad de una Europa sin fronteras físicas (reconocibles solamente en los mapas políticos); pasaporte y moneda comunes; mayores atribuciones del Parlamento y Comisión; matrículas de vehículos idénticas; libre circulación de personas y capitales; materialización de la ciudadanía de la Unión aprobada en Amsterdam y ampliación de las ocasiones de voto; y supresión de los últimos reductos de la delincuencia inter Estados con el pleno desarrollo de los Acuerdos de Schengen.

En España, y durante el periodo de transición de las políticas comunitarias, las Fuerzas Armadas recuperaron el papel que nunca debieron perder, y la política exterior acabó «integrando» la contribución militar en las iniciativas para resolver aquellos conflictos que pudieron afectar a los intereses nacionales de seguridad.

Durante muchos años, Europa transitó por un peculiar éxodo en el que no fue posible aprovechar economías de escala ante la necesidad de avanzar en el terreno de la integración sin desmontar los sistemas defensivos nacionales. Al final del camino, la defensa europea pudo calificarse de «casi común»: aquellos países que, como España, no eran fuente de conflictos *comunalizaron* su defensa, mientras que otros mantuvieron capacidades singulares que les permitirían atender a la seguridad de sus intereses en aquellos casos en los que la Unión Europea no quiso adquirir mayores compromisos defensivos.

Mientras tanto, en España hubo que invertir el proceso de reducción de personal que se había sostenido durante tantos años. La vieja ecuación «cuatro secciones, una compañía; cuatro tenientes, un capitán» se demostró incapaz de hacer frente a la necesidad de estar presentes en todas las estructuras defensivas aliadas y al mayor nivel educativo, derivado del nivel tecnológico, que requerían la mayor parte de los puestos existentes en los ejércitos, lo que exigía el disfrute de alguno de los empleos reconocidos en el seno de las Fuerzas Armadas. Como resultado, la clásica estructura piramidal de personal pasó a ser pentagonal, reflejando esta nueva realidad.

También tuvo su papel en todo esto la obligada adopción de procedimientos comunes con nuestros aliados. No bastaba con la clásica organi-

zación de las fuerzas y cuarteles generales que convenía a la vida de guarnición. El mayor protagonismo europeo en los asuntos de seguridad exigió la revisión de todas las estructuras defensivas de forma que hiciesen posible la actividad continuada, 24 horas sobre 24, durante las crisis, lo que aconsejó modificar los criterios de asignación de personal.

Al final de este proceso de maduración, España fue capaz de ofrecer a sus aliados los recursos necesarios para hacer frente simultáneamente a dos crisis de entidad limitada en solidaria contribución a la paz y estabilidad internacional; o una crisis de gran entidad compatible, en determinados supuestos, con otra de menor entidad en solidaria contribución a la defensa colectiva con nuestros aliados o a la paz y estabilidad internacional. Esto contribuyó definitivamente a prestar a la Defensa Nacional la credibilidad que le había sido tan necesaria en otras épocas.

Sin embargo, lo más sobresaliente fue asistir a la transferencia de fidelidades de los ejércitos nacionales desde el viejo Estado-nación a la nueva realidad pluriestatal europea. En el camino, algunos viejos símbolos nacionales pasaron a ser poco más que una prueba del origen de las unidades que servían a los intereses de seguridad de la Unión.

Los riesgos conexos

Los riesgos constituyen componente ineludible de los escenarios. Éstos estarían incompletos si no se hiciese un esfuerzo para identificar lo que son piezas insustituibles de su composición (72).

La naturaleza de aquellos a los que se deberá hacer frente en el futuro tiene muy poco que ver con lo que ha venido siendo tradicional, y esto desconcierta a todos: a los analistas y también a la opinión pública. Todavía parece que hay un acuerdo generalizado en considerar que las intervenciones más frecuentes de las Fuerzas Armadas se desarrollarán normalmente en operaciones de ayuda humanitaria, conflictos de baja intensidad o con efectos susceptibles de ser felizmente mantenidos bajo control. Pero la racionalidad no ha avanzado tanto desde la Segunda Guerra Mundial o desde que sucedieron las masacres de los Grandes

(72) La cuestión de los riesgos está ampliamente tratada por los analistas en los diversos documentos que elaboran las naciones sobre estrategia. Para tratar aquí este aspecto, se ha preferido seguir parcialmente los trabajos que sobre estrategia nacional y militar realizó la Sección de Estrategia del EMACON (División de Estrategia y Cooperación Militar), sobre todo porque este autor fue colaborador y responsable, en una determinada época, de su redacción.

Lagos. Es más un deseo del subconsciente colectivo, que le proporciona al ser humano la necesaria seguridad. Pero no es inteligente descartar la posibilidad de que la humanidad tenga que enfrentarse con crisis o guerras más graves, o en presencia de armas no convencionales como consecuencia de la dispersión del conocimiento y la disposición de esa tecnología por agentes no estatales.

Otros riesgos pueden tener su origen en la desigualdad e injusticia social, y otros más en la aparición de desequilibrios geoestratégicos provocados por el nacimiento de nuevas potencias regionales o la desaparición de las existentes, con la consiguiente lucha por la hegemonía territorial. Constituirá también motivo de preocupación para el primer mundo el flujo no regulado de refugiados; las acciones del terrorismo internacional; y la mayor expansión del crimen organizado y narcotráfico. Y será también factor de desestabilización el resurgir de nacionalismos excluyentes o el desarrollo de movimientos radicales, asociados a extremismos y rivalidades religiosas y culturales.

Como se señalaba anteriormente, la necesidad de mantenerse alerta contra la proliferación de WMD y sus medios de lanzamiento, así como ante la posibilidad de sufrir golpes aislados contra la población, mantiene toda su vigencia. No pueden obviarse tampoco las consecuencias de la interrupción o alteración significativa del flujo de recursos vitales, aunque lo nuevo ahora sea que esos recursos no van a ser minerales imprescindibles para la industria, sino transferencias de capitales; y que la interceptación no se hará con submarinos, sino como consecuencia de atentados contra los centros de decisión, los sistemas de información, sus soportes y los de las comunicaciones.

Las redes de información asociadas al delito transnacional, o su uso para internacionalizar conductas antisociales o coordinar actitudes antisistema, deben ser también tenido en cuenta como un riesgo de insospechables proporciones asociado a los beneficios propios de la globalización.

Por otra parte, hay que tener en cuenta aquellos factores que pueden influir en los ejércitos convirtiéndose en dificultades añadidas para su empleo eficaz, tales como la dificultad para identificar a los agentes origen del riesgo o agresión, lo que impedirá la respuesta; la excesiva dependencia tecnológica y su concreción en algunos escenarios, como el espacial; las posiciones de dominio en el medio electromagnético; la actuación en conflictos simétricos o asimétricos; las acciones psicológicas; la falta de resolución; la ambigüedad de los objetivos; la indeterminación del

estado final; y la hostilidad de los medios de comunicación y su corolario de falta de apoyo de la sociedad, que se considera vital.

Finalmente, hay que tomar en consideración los riesgos representados por grandes catástrofes medioambientales, que pueden precisar la participación de las Fuerzas Armadas de manera aislada, en colaboración con las de otros países o con agencias, para prestar la ayuda necesaria en cada caso.

Pero puede que el riesgo más preocupante lo constituya el desarme moral que produce la autocomplacencia. Los ejércitos occidentales forman parte de sociedades cómodamente instaladas en la creencia de que el recurso masivo al uso de la fuerza es algo del pasado. Puede que sea así, pero hay que seguir esforzándose para que continúe siendo así. La senda del desarrollo no es única, y todavía hoy existen actores con las capacidades necesarias, o surgen otros, sujetos de Derecho Internacional o no, que no renuncian en sus estrategias al primer uso del arma nuclear y que consideran el progreso diferencial como un agravio y una amenaza para su propia seguridad.

Una muestra de ese desarme moral está implícita en la teoría de «coste cero víctimas» de las operaciones. Está bien como principio, y reducir todo lo posible la factura en vidas de cualquier intervención es una pretensión de cualquier comandante. Pero hay que reconocer que la credibilidad de las alianzas queda muy maltrecha cuando deben enfrentarse a naciones o grupos de naciones que no tienen el mismo respeto por la vida de los seres humanos, o cuando sus creencias se sustentan en otros códigos de valores, cosa habitual en lo que viene conociéndose como conflictos asimétricos.

Durante las operaciones de la guerra del Golfo, seis meses de campaña aérea, llevada a cabo con una virulencia desconocida desde la Segunda Guerra Mundial, no fueron capaces de evitar la intervención de la fuerza terrestre para materializar, más allá de los símbolos, la amenaza real de que botas «infieles» hollasen la capital de Irak. Bastaron 72 horas de auténtica determinación para poner fin a las hostilidades.

En Kosovo se volvió a hacer el mismo ejercicio, y varias veces se han elevado, entre ellas la del propio general Clark, para reconocer como un terrible error de la OTAN el anuncio previo de que no se consideraba el empleo de tropas terrestres.

Ante estos riesgos, en estos escenarios, ¿qué capacidades deberán tener los ejércitos para poder hacerles frente con ciertas garantías de éxito?

Ninguna conocida hoy podrá impedir que alguno de los desastres mencionados ocurra, pero debe hacerse todo lo posible para que las Fuerzas Armadas mantengan intactas, aun en esas circunstancias, todas las capacidades necesarias para ejecutar las órdenes de sus gobiernos, haciendo sentir al agresor el error de haber recurrido a esos procedimientos.

Las capacidades necesarias

Mientras todo esto sucede —o resulta obvio que no llegó a suceder nunca—, las necesidades de los ejércitos deben, al menos, responder prudentemente a los retos de tan complejo escenario.

En circunstancias normales, las capacidades de las unidades militares sólo pueden diseñarse pensando en el oponente al que habrán de imponerse con éxito para cumplir la misión encomendada. Pero España, como otras naciones, no parece que reconozca como tales a nadie: no tiene ambiciones territoriales, no hay mercados hegemónicos que sostener y, en cualquier caso, confía en que los litigios menores de este tipo y otros que puedan presentarse se resuelvan siempre por medios pacíficos y en los foros adecuados.

Por lo tanto, no sería conveniente que las capacidades que se proyecten para las Fuerzas Armadas españolas se basen, en general, en la necesidad de hacer frente a amenazas a la seguridad nacional no compartidas con nuestros aliados, aunque existan riesgos que puedan ser clasificados como tales.

Sin embargo, y durante los próximos años, los escenarios en los que puedan darse con más probabilidad intervenciones de las Fuerzas Armadas están en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en las decisiones que adopten aquellas organizaciones de las que España forma parte, fundamentalmente la Unión Europea, la OTAN y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La Unión Europea, además, merece mención aparte por las expectativas puestas en la PESC y, dentro de ella, en la PECSD, pero, sobre todo, porque la defensa colectiva se ha hecho descansar en el artículo 5 del Tratado de Washington.

Es en estas Organizaciones donde se están adoptando decisiones y defendiendo políticas de las que se espera recoger frutos en términos de mayor protagonismo internacional y mayor participación en aquellas decisiones que ayudan a conformar el mundo en el que vivimos. Es en estas

Organizaciones donde la solidaridad, en términos de contribución a las operaciones que se acuerden, constituye un aval necesario para aspirar con posibilidades de éxito a ocupar alguno de los asientos más influyentes de la escena internacional, como los del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o los del G-7 (73).

Por consiguiente, los responsables del planeamiento de fuerzas tienen que buscar sus referencias, más que en la necesidad de equilibrar una hipotética amenaza como se decía, en los beneficios que puedan extraerse de que la colaboración española en esta clase de operaciones, que afectan a la paz y estabilidad mundial, sea una de las buscadas por nuestros aliados más influyentes.

¿Y cuáles podrían ser esas capacidades? No la nuclear, por supuesto. España renunció en su momento a la única herramienta que hoy se considera verdaderamente resolutive, de acuerdo con lo que se dice en el Concepto Estratégico que la Alianza Atlántica aprobó en abril de 1999, en la cumbre de Washington. Esto conduce a una difícil búsqueda en el abanico de opciones convencionales.

Para Estados Unidos la respuesta no parece tan complicada como podría suponerse *a priori*, dada la magnitud del *gap* tecnológico que existe entre esta nación y Europa. Es posible que, desde el otro lado del Atlántico, se siga esperando corresponsabilidad en los costes políticos de cualquier campaña y fiabilidad de los apoyos prestados, sin que en ningún caso puedan considerarse ambas cuestiones menores.

Francia, el Reino Unido y Alemania —y en menor medida Italia— completarían el elenco de socios de referencia para España.

Los dos primeros países son potencias nucleares, pero la teoría estratégica conocida como de «destrucción mutua asegurada» ha hecho muy improbable el uso de esta clase de armamento en conflictos «regulares», lo que iguala, en términos prácticos, sus capacidades de resolución con las que ofrece Alemania, aunque haya que esperar a que esta nación revise el papel constitucional atribuido a la Bundeswehr.

(73) El día 17 de julio de 2001, durante la inauguración en Madrid de la Conferencia Internacional de la ONU sobre la Cuestión Palestina, el ministro español de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, anunció que España apostaba por enviar a los territorios ocupados «algún tipo de supervisión internacional». España —siempre según el ministro— estaría dispuesta a participar en esa misión en el marco de la Unión Europea (*El Mundo*, 18 de julio de 2001). Sólo los ingenuos pensarían que es posible formular esa clase de propuestas sin contar con unidades militares capaces de respaldarlas.

Es conveniente subrayar que la improbabilidad del uso de WMD en los conflictos armados no es un axioma, y que esto no releva a las unidades militares de la exigencia de reunir las condiciones que les permitan operar siempre en este ambiente potencial, sobre todo cuando deban oponerse a fuerzas que no compartan códigos de conducta usuales en el mundo occidental (conflictos asimétricos).

Como resumen, es absurdo que las Fuerzas Armadas españolas vuelquen sus esfuerzos en conseguir ser un aliado «necesario» de Estados Unidos (desproporción de medios); de Francia y del Reino Unido (supervivencia asegurada por la capacidad nuclear, carácter supletorio de las fuerzas convencionales, existencia de otros aliados); y de Alemania (proporción del PIB dedicado a gastos de defensa y existencia de otros aliados). La mayor rentabilidad del esfuerzo nacional se obtendrá del esfuerzo que se vuelque en conseguir ser considerados como un socio «conveniente», lo que conduce a resolución política y fiabilidad como aliado (Estados Unidos), capacidad de integración en sistemas defensivos hoy (Francia y Reino Unido) y en el futuro (Alemania), capacidad real de integración y competencia militar.

Las cualidades que dotarían a la contribución española de un significado especial para nuestros aliados de referencia pueden ser identificadas como (74):

1. Capacidad de supervivencia ante las nuevas armas convencionales y las de destrucción masiva. Esta cualidad afecta por igual a los medios (movilidad y blindaje), instrucción y adiestramiento (WMD) y procedimientos (actuación en formaciones muy abiertas y concentración de esfuerzos cuando sea necesario).
2. Capacidad de mantenimiento del propósito a pesar de las agresiones contra los sistemas de mando, control e información. Exige disfrutar de un cierto grado de autosuficiencia.
3. Capacidad de obtención y procesamiento de la información en tiempo real que proporcione la necesaria anticipación. Esta cualidad requiere sistemas de comunicaciones adecuados que proporcionen información sobre el adversario, defensa contra sus medios, anticipación a sus

(74) En un estudio más detallado, la solución propuesta por la Sección de Estrategia del Estado Mayor Conjunto, en un Documento titulado Estrategia Militar, elaborado en junio de 2000, fue la siguiente: movilidad estratégica, sostenimiento, supervivencia, enfrentamiento, mando y control, proyección y recuperación de fuerzas. A estas capacidades genéricas había que sumar los siguientes multiplicadores de eficacia: superioridad de información, interoperabilidad, dominio de la lengua común y tecnología.

acciones, agilidad y precisión de las respuestas, discreción, disminución de firma electrónica, etc.

4. Letalidad del armamento convencional. Otra vez, esta cualidad requiere sistemas de armas muy avanzados, pero también procedimientos *ad hoc* que permitan integrar y obtener el máximo provecho de todos los apoyos disponibles —terrestres, aéreos y navales— al más bajo nivel. En definitiva, no se trata sólo de disfrutar de armamento de la última generación, sino también de que se puedan hacer sentir sus efectos con rapidez, oportunidad y precisión inteligente.

En el Ejército de Tierra, la capacidad de supervivencia y la letalidad —ambos resultado del *state of art* en cada momento— tienen el efecto añadido de aparcar por intrascendente el debate sobre unidades ligeras y pesadas.

La capacidad de proyectar fuerzas al lugar donde van a ser empleadas es algo tan elemental que da, incluso, pudor incluirlo entre las cualidades exigibles a unas Fuerzas Armadas modernas. No sería razonable disponer del instrumental propio de una unidad de cuidado intensivo móvil, y del personal cualificado para trabajar en esas peculiares circunstancias, sin haber adoptado las disposiciones necesarias para completar la dotación médica con un vehículo, ambulancia o helicóptero, que permita poner esos servicios altamente cualificados en el lugar y tiempo donde se hayan hecho necesarios: el accidente.

En analogía, la capacidad de proyectar el poder militar de la nación le da a ésta la posibilidad de hacer sentir su acción donde lo reclamen los intereses nacionales.

La carencia de esa aptitud o ausencia de esos medios en el volumen recomendable coloca al Estado ante el hecho de estar manteniendo un ejército anclado a sus bases territoriales, o esclavo de los apoyos que puedan prestarle sus socios o aliados.

De entre todos los Ejércitos españoles, el de Tierra es el que más necesita que se le aporte esa cualidad. Como en otras muchas cuestiones, «evolución» es reconocer en la capacidad de proyección una cualidad *sine qua non* del poder militar al servicio del Estado; «revolución» sería dotar al Ejército de Tierra de los recursos económicos y humanos que le permitan adquirir, operar con su propio personal y mantener los recursos aéreos —sobre todo de ala fija— que le proporcionen la capacidad de proyección sin depender de otros Ejércitos, salvo en lo que se refiera al transporte

naval; y «racionalización» es imponer el criterio conjunto para señalar al Ejército del Aire y a la Armada el porcentaje de recursos que deben dedicar anualmente a garantizar a las fuerzas terrestres la necesaria capacidad de proyección. Este acento en lo conjunto que requiere el planeamiento de capacidades, que tendrá después su reflejo en el objetivo de fuerza conjunto, del actual sistema de planeamiento de la defensa militar, es absolutamente imprescindible si se tiene en cuenta que ambos Ejércitos, Aire y Armada, tienen *per se* prácticamente asegurada su propia proyección estratégica y, ahora, se les está solicitando que dediquen parte de sus recursos presupuestarios a programar la adquisición de plataformas que, fundamentalmente y aunque no sea así en todos los casos, redundarán en beneficio del empleo de la fuerza terrestre. Pero, en definitiva, esto es lo que significa la palabra «conjunto».

A estas capacidades técnicas debe incorporarse una que hace referencia a la solidez de la formación recibida por los hombres y mujeres que forman en los ejércitos. Esa formación debe proporcionar dominio del idioma de trabajo de la Alianza en la que se opere; iniciativa, que ayude a adoptar sin temor las decisiones más adecuadas en cada momento; y principios morales, que garanticen en todos los casos el respeto a las leyes y usos de los conflictos armados y a las decisiones adoptadas por el Gobierno de la nación, así como resolución para llevarlas a cabo en cualquier circunstancia.

Epílogo

Seguramente no ha sido así siempre, pero el desinterés español por los grandes temas de seguridad y defensa, producto de una sorprendente «insularización» cultural, ha convertido muchas veces el diálogo académico sobre estas cuestiones en una cuestión de sordos. Como han anunciado distintos responsables políticos en nuestro país, es tiempo de promover el interés de la sociedad sobre estos asuntos, los de defensa, que le conciernen tan directamente, aunque sólo sea por el coste en porcentaje del PIB que este servicio tiene para todos los españoles.

Mientras tanto, es razonable contribuir a ese diálogo haciendo un esfuerzo para tratar de interpretar lo que la nación espera de sus Fuerzas Armadas y lo que éstas desearían obtener de su nación.

No es muy aventurado afirmar que el pueblo español espera que sus ejércitos empleen eficazmente los recursos que se ponen a su disposición. En unas Fuerzas Armadas totalmente profesionalizadas, probablemente el inte-

rés se vuelque más en la racionalidad del gasto y destreza en el cumplimiento de su misión que en aquellos aspectos de política de personal que han estado de actualidad en la etapa final del servicio militar obligatorio.

Las Fuerzas Armadas deberán seguir garantizando exquisitamente en su seno, como hasta ahora, la neutralidad política que representa el exponente máximo del respeto que los militares deben a su propia función constitucional y al papel que le corresponde a los distintos poderes del Estado. Estas materias seguirán siendo objeto de una atención especial en los sistemas de enseñanza de los distintos centros de formación de los ejércitos, al constituir fundamento de la sólida preparación que se reconocía como una de las capacidades fundamentales que debían poseer los miembros de las Fuerzas Armadas.

Los soldados deberán estar dispuestos a cumplir las misiones que les sean encomendadas, por los más variados motivos y en cualquier parte del mundo, suficientemente armados con la convicción moral de estar haciéndolo por su país, por muy genérica que pueda parecer esta convicción. Y lo harán con profesionalidad y eficacia. La actuación de unidades españolas en el avispero de los Balcanes casi ha popularizado un tipo de soldado más cercano al voluntario de una organización no gubernamental que al que le corresponde y justifica como garante último de la seguridad del Estado. Descontados los dividendos que esta imagen pública supuso para mostrar ante la sociedad española una de las facetas más desconocidas de los militares: su preocupación por los temas de hoy, su humanidad y preparación, no sería de recibo que esa actitud derivase en incompetencia o bajas propias con ocasión de otros conflictos y muy distintas circunstancias. Es, además, a pesar de los relevantes beneficios que esta imagen proporcionó en momentos críticos de la historia moderna de nuestras Fuerzas Armadas, una obligación moral que han asumido importantes líderes mundiales —entre ellos, los presidentes Chirac y Bush—, y que ha consistido en informar a sus opiniones públicas de algo que ya adelantó en 1956, Dag Hammarskjöld, un antiguo secretario general de las Naciones Unidas:

«Las operaciones de paz no son tareas para soldados..., que tienen otras misiones... aunque estos sean los únicos capaces de realizarlas.»

A pesar del frecuente divorcio que hay en España entre lo que se dice y lo que se piensa, la sociedad en su conjunto parece mucho más cerca de un modelo de unidades militares serias, bien uniformadas y equipadas,

sólidas, disciplinadas, eficaces y dispuestas a arrostrar todos los sacrificios que exija la misión, que de otros modelos que parecen existir sólo en el ánimo de aquellos que los promueven; útiles en conflictos de pequeña intensidad y operaciones de ayuda humanitaria, pero que crean serias dudas sobre su idoneidad ante un adversario con la firme voluntad de oponerse a las resoluciones de la comunidad internacional. Es en esos casos, cuando un piloto ve como el F-18 que tripula es iluminado por el radar de la dirección de tiro de una batería SAM-6 (75), o el teniente jefe de una sección de Infantería Mecanizada es detenido en el valle del Neretva por una fuerza amenazadora mientras escolta un convoy de refugiados puestos bajo su protección, cuando el ser humano debe extraer de su acervo lo mejor de su formación y las convicciones morales que fueron sembradas en su interior, únicas armas que le permitirán decidir en la más absoluta de las soledades, haciendo compatible algo tan difícil como cumplimiento de la misión y menores daños para su gente y colaterales.

Es conveniente añadir, en esta colección de respuestas que deben dar las Fuerzas Armadas, algo sobre la ética de sus intervenciones. En el ámbito interno, ya se mencionó que la confianza de los hombres y mujeres que tengan que participar en operaciones bélicas debe descansar en las garantías que proporcionan los sistemas parlamentarios democráticos. En el ámbito externo, sigue discutiéndose la oportunidad y conveniencia de que algunas organizaciones regionales puedan ordenar intervenciones militares acogiéndose al derecho de injerencia por razones humanitarias, sin tener el *chapeau* de un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El nuevo concepto estratégico con el que se dotó la OTAN, en abril de 1999, suprimió la mención a la Carta de Naciones Unidas en esta importante cuestión, al mismo tiempo que ampliaba el espacio de interés de la Alianza a lo que se definía eufemísticamente como área «euroatlántica».

La discusión sigue abierta en el seno mismo de la OTAN, y tuvo un enorme interés en los prolegómenos de la intervención atlántica en Kosovo. La circunstancia de que la Federación Rusa esté, por ahora, más preocupada por resolver su dramática situación interna que por embarcarse en

(75) Sobre la experiencia de la fuerza terrestre hay una amplia literatura disponible. El número 704 de la *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, de junio de 2001, que edita el Cuartel General del Ejército del Aire, incluye un interesante dossier sobre las experiencias de pilotos españoles que participaron en la operación *Allied Force*.

aventuras de protagonismo internacional de dudoso provecho no debe conducir a engaño. Cuando se recupere un cierto equilibrio internacional, con la aparición de nuevos actores o el regreso de los que ya lo fueron, algunas decisiones serán de difícil adopción sin asumir un riesgo, en algunos casos, difícilmente justificable ante la opinión pública internacional. Quizá convendría que en estas organizaciones —OTAN, Unión Europea, OSCE, y otras que pudieran surgir— se siga profundizando en las condiciones que deban darse —tanto relacionadas con la crisis, como las que hacen referencia a las circunstancias que producen la parálisis de Naciones Unidas en momentos críticos para la seguridad internacional— para que quede justificada una intervención.

¿Y qué esperan las Fuerzas Armadas de su propio pueblo? Que no les dejen solos ante estos grandes temas. Los militares de las democracias occidentales son perfectamente conscientes de los límites del papel que les corresponde, así que les gustaría que su función gozara de un amplio consenso social. El resultado del consenso tendría menos importancia para ellos si se les hubiese permitido participar en su diseño. La intervención de los militares en las discusiones que se promuevan para definir los correspondientes modelos de defensa no solamente no son irrelevantes, sino que, además, tienen la virtud de enriquecer el diálogo con aspectos que sería conveniente que fuesen tenidos en cuenta, por lo menos en España, donde siguen siendo *rara avis* los foros de pensamientos en estos temas.

Así que, en resumen, las Fuerzas Armadas no sólo no son contrarias a la expansión del diálogo sobre seguridad y defensa, sino que ven con esperanza todas las iniciativas que están apareciendo para promover estas discusiones en ambientes académicos.

La guerra de Vietnam dejó en Estados Unidos un recuelo de amargura que se plasmaría después en lo que se denominó en ese país la *exit strategy*, la estrategia de salida de los conflictos, y que podría resumirse en la necesidad de tener claro antes de enviar tropas a sofocar una crisis las condiciones que deben darse para certificar el fin de esa intervención. Parte básica de esa estrategia de salida eran la contundencia de la decisión y la formulación clara de los objetivos que se pretendían con cada intervención. Esto, hoy, es válido para todas las Fuerzas Armadas: decisión política sin ambigüedades y objetivos definidos cuya consecución autorice el repliegue de las tropas facilitarán el trabajo de éstas y evitarán el enquistamiento de las naciones europeas en los conflictos armados.

Pero esto son generalidades que podrían ser aplicadas a cualquier ejército aliado. En España, las Fuerzas Armadas anhelan la determinación de un volumen, el que sea, pero que permanezca en el tiempo lo suficiente para adaptar los procedimientos o desarrollar otros nuevos, de forma que pueda obtenerse el máximo provecho de los recursos disponibles.

El Ejército de Tierra, por ejemplo, se encuentra sometido a un proceso continuo de transformación interna desde comienzos de los años ochenta. El conocido como Plan Meta puso su acento en la organización de la logística; después vino el Plan Reto, a causa de la reducción del servicio militar obligatorio, y que tuvo un efecto importante en dos aspectos: aligeramiento y modernización de la fuerza terrestre.

Los cambios en la situación internacional que se produjeron en los últimos años ochenta y primeros años noventa tuvieron también su respuesta en España, donde el pleno del Congreso de los Diputados aprobó, el 27 de junio de 1991, el modelo español de Fuerzas Armadas del año 2000. Más tarde vendrían la DDN, firmada por el presidente del Gobierno, y la Ley 14/93, de Plantillas para las Fuerzas Armadas.

Estas modificaciones del escenario condujeron al Plan Norte, que tenía como objetivo fundamental acometer una nueva organización del Ejército de Tierra que le dotase de una elevada capacidad de proyección de fuerzas, suprimiendo los últimos vestigios de un ejército territorial.

Citando solamente el aspecto más sobresaliente del camino que las Fuerzas Armadas españolas en general han andado en los últimos 20 años, baste decir que el Ejército de Tierra disponía, a principios de los años ochenta, de 50.000 mandos y 250.000 soldados, y que hoy el modelo aprobado por el Parlamento —números totales para las Fuerzas Armadas— fija en un abanico de 102 a 120.000 el número de militares profesionales de tropa y marinería, y en 48.000 el de cuadros de mando.

El esfuerzo de reducción ha sido formidable, y los costes humanos —en términos de variación de expectativas profesionales y familiares— abrumadores, pero no es esto lo que se quería subrayar —dado que incluso alguno de estos Planes, como el Norte, fue acometido a iniciativa del propio Ejército de Tierra y conociendo de antemano el precio que habría que pagar—, sino el hecho de que en los últimos 20 años el volumen de las Fuerzas Armadas ha disminuido constantemente y que, por lo tanto, en todo este tiempo se ha carecido de un modelo consolidado.

Otros habrán sufrido igual o parecida evolución, pero saberlo no proporciona ningún consuelo. Las razones de la reducción son múltiples, y la más importante podría ser la más elemental: el volumen de fuerzas que había entonces era injustificable desde cualquier punto de vista. Poca utilidad podía esperarse de un Ejército intensivo en personal y obsoleto desde el punto de vista del material.

Pero no hay organización que aguante periodos tan dilatados de mudanza. La mayor parte de la bibliografía técnica de un ejército lo constituyen sus reglamentos de empleo, ¿cómo adiestrarse en emplear algo si ese algo cambia todos los años? Para las Fuerzas Armadas, la búsqueda de un papel en la consecución de los intereses nacionales y la definición de un volumen adecuado, que mantenga una razonable estabilidad, constituyen anhelos de primer orden.

CAPÍTULO SEXTO

NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA DEFENSA NACIONAL

NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA DEFENSA NACIONAL

Por FRANCISCO DÍAZ ALCATUD

Introducción

Para desarrollar el contenido de este capítulo: «Nuevos instrumentos de la Defensa Nacional» sería conveniente precisar previamente dos premisas de relevancia, en primer lugar concretar cual es el concepto de Defensa Nacional y posteriormente constatar si los cambios estratégicos, sociológicos y las nuevas tendencias en la seguridad mundial sobrevenidas en la última década del siglo xx y comienzos del xxi hacen necesario la aportación de nuevos instrumentos a la Defensa Nacional que, anteriormente, no estaban previstos o su incidencia no era tan determinante.

En cuanto al concepto de Defensa Nacional tenemos como referente la definición contenida en la Ley Orgánica 6/1980 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, en la que se establece que es:

«La disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión.»

Claramente se puede deducir que en la Defensa Nacional confluyen no sólo la defensa militar sino otras áreas (civil, económica, etc.) para contribuir a salvaguardar los valores e intereses vitales de la nación. Evidentemente esta concepción de principios sigue siendo válida y, por tanto, de actualidad en el siglo xxi, sin embargo, donde se pueden detectar cambios cualitativos es en la percepción estratégica y en el concepto de

seguridad que, ya es realidad hoy, y se vislumbra para las próximas décadas.

Como ha quedado suficientemente explícito en el desarrollo de los demás capítulos de esta *Monografía*, el concepto de seguridad que hoy se maneja y que se impondrá en un futuro a medio plazo es un concepto más amplio en el que se trata de afrontar la mayor complejidad del mundo actual, el cambio de naturaleza de los conflictos, la influencia de la globalización, las nuevas tecnologías de la información y los nuevos avances que se vislumbran en diferentes campos de la ciencia.

Factores que influyen en la seguridad

Tradicionalmente se ha realizado una distinción entre seguridad interior y exterior, la primera a cargo, básicamente, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y la segunda de las Fuerzas Armadas. Esta concepción se ha visto superada, sobre todo desde el final de la guerra fría, y actualmente se está imponiendo un concepto más amplio de seguridad en el que resaltan nuevos factores que conformaran la seguridad internacional en el mundo que nos espera en las próximas décadas.

Prestigiosos analistas mundiales han realizado estudios detallados de cuales serán las próximas tendencias que modelaran la seguridad en el escenario internacional; con ligeros matices en estos estudios salen a relucir coincidencias sobre un nuevo concepto de los futuros conflictos y de cuales serán los factores que influirán de una forma más acusada en el entorno internacional de seguridad. A los efectos de adoptar una clasificación metódica de estas tendencias, quizás el análisis más ilustrativo sea el llevado a cabo por el National Intelligence Council, titulado *Global Trends 2015*, fue realizado por reconocidos analistas en diferentes áreas (Defensa, Servicios de Inteligencia, Universidad, etc.) y, posteriormente, debatido en círculos nogubernamentales, lo que le proporciona un alto grado de credibilidad y un elevado consenso en un amplio espectro de la sociedad.

Los hilos conductores que, según el estudio, definirán el escenario internacional son: la demografía; los recursos naturales y el medio ambiente; la ciencia y tecnología; la economía global y la globalización; la gobernabilidad a nivel nacional e internacional; la naturaleza de los conflictos y añaden por último el papel de Estados Unidos.

Es conveniente analizar brevemente cada uno de los factores para tener una idea más exacta de la influencia que podrán tener en el futuro panorama mundial.

Demografía

Las previsiones apuntan que el mundo estará habitado en el año 2015 por 7.200 millones de habitantes, 1.100 millones más que la población actual. Sin embargo, este crecimiento no se producirá de una forma uniforme, sino que más del 95% del incremento se encontrará en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, con el problema añadido de que la población tenderá a concentrarse en áreas urbanas, estimándose que para el año 2015 más de la mitad de la población mundial será urbana.

Las tensiones demográficas producirán grandes desequilibrios, que podríamos resumir:

1. Por una parte en los países desarrollados (y entre ellos la Unión Europea) se unirá el aumento de la expectativa de la vida con las bajas tasas de natalidad para producir un envejecimiento de su población, lo que motivará, entre otros problemas, dificultades para mantener los actuales sistemas de prestaciones sociales y de pensiones al aumentar progresivamente el número de personas acogidas a este régimen en comparación con la masa trabajadora. Esta situación obligará a confiar en mano de obra procedente de la emigración para cubrir el vacío producido.
2. En los países subdesarrollados se producirá un gran aumento de la población, que dentro de 15 años supondrá, además, la constitución de unas grandes «bolsas» de jóvenes respecto del total de la población de sus países. Este aumento de población hará mucho más acuciante el paro, ya muy precario en estos países con la población actual. Particular importancia supondrá esta situación para los países del norte de África y de la zona subsahariana, lo cual afectará a Europa y más directamente a España por constituir la puerta de entrada en Europa.

Al conjugar las dos situaciones anteriores, es evidente prever fuertes movimientos migratorios hacia los países desarrollados en busca de una mejor expectativa de vida. Si estos movimientos se producen de forma descontrolada y sin las medidas previsoras adecuadas, se pueden activar numerosas circunstancias que podrían constituir el germen de futuras desestabilizaciones y conflictos. Entre ellas se pueden destacar:

- La actuación de mafias y delincuencia organizada alrededor de la inmigración ilegal, con sus efectos negativos para la seguridad.

- La falta de integración y adaptación de determinados colectivos de emigrantes pueden llegar a constituir guetos que posteriormente degeneren en violencia de connotaciones racistas, étnicas o de fanatismo religioso. Para ilustrar esta situación es significativo que ya existen en el mundo 50 países en los cuales la emigración legal e ilegal supone más del 15% de la población total.
- Una corriente migratoria mucho mayor de la capacidad de absorción de un país para ofrecer trabajo y prestaciones sociales puede provocar desequilibrios y aumento de la delincuencia.
- La excesiva permeabilidad y permisividad en la aceptación de emigrantes puede impedir detectar la entrada de redes criminales organizadas que se establecen al amparo de amplios núcleos de emigrantes, con los efectos de inseguridad y desestabilizadores para una sociedad no preparada para hacer frente a bandas criminales especialmente violentas y sin escrúpulos.

Salud

Un factor importante relacionado con la población y que puede tener gran influencia en el futuro es el nivel de la salud. Las diferencias entre los niveles de salud de los países se incrementarán. Aunque existen buenas perspectivas de aparición de nuevos remedios y tecnologías para combatir las enfermedades más perniciosas, los tratamientos no estarán al alcance de la mayoría de la población de los países subdesarrollados.

Enfermedades como el sida, la tuberculosis o la malaria pueden desestabilizar países completos. Hay que tener en cuenta que en algunas zonas de África y del sureste asiático la expectativa de vida se está reduciendo a 30-40 años, generando más de 40 millones de huérfanos que contribuirán a aumentar la pobreza, la delincuencia y la inestabilidad.

La incidencia de estas enfermedades en algunos países está hipotecando las perspectivas de transición a regímenes democráticos, la evolución económica e intensificando la lucha por el poder y los recursos, así como la corrupción.

Recursos naturales y medio ambiente

El acceso a los recursos naturales para satisfacer las necesidades de los pueblos en unos niveles adecuados, así como los efectos negativos que se pueden derivar de la agresión permanente al medio ambiente incidirán

como un factor más que, en conjunto con otros, puede contribuir a catalizar y a exacerbar situaciones de tensión y potenciales conflictos por el acceso a estos recursos. En relación con estas circunstancias se podrían destacar las siguientes situaciones.

Alimentación

Aunque los avances tecnológicos están permitiendo un aumento considerable de la productividad de las cosechas y, por tanto, cuantitativamente es posible disponer en el mundo de suficiente cantidad de alimento para la población existente, seguirán persistiendo las grandes diferencias entre áreas geográficas, y sobre todo continuarán los problemas de una eficaz distribución a todos los rincones del planeta. Esto provocará que:

- El número de población mal nutrida en áreas conflictivas, sobre todo en el África Subsahariana, se incrementará en más de un 20% en los próximos 15 años.
- En algunas áreas de conflictos enquistados, la combinación entre la represión de ciertos gobiernos, la persistencia de conflictos internos y los desastres naturales continuados (sequías, inundaciones, etc.) incrementarán la hambruna crónica.
- Algunos países y organizaciones donantes de ayuda humanitaria pueden incrementar su reticencia a enviar esta ayuda cuando puedan ser derivadas para mantener conflictos armados.

Este conjunto de circunstancias contribuirán a que, cada vez mayores núcleos de población, se movilicen para encontrar lo más básico de la pirámide humana de necesidades (el alimento), provocando movimientos migratorios con gran cantidad de refugiados y desplazados que, a su vez, incrementarán los problemas y la tensión de los países limítrofes que, sin apenas recursos para su propia población, tendrán que afrontar grandes avalanchas humanas en busca de ayuda.

Agua

Si la alimentación puede ser motivo de conflictos, el acceso al agua constituye un factor de mayor tensión. Históricamente la lucha por el agua ha sido un motivo constante de conflictos entre pueblos; las previsiones para las próximas décadas indican que:

- En el año 2015 casi la mitad de la población mundial vivirán en países con escasez de agua, sobre todo en África, Oriente Medio y norte de China.

- En los países subdesarrollados de las zonas antes mencionadas, un 80% del agua se usa para la agricultura, las crecientes necesidades de uso humano debidas al incremento de la población y el acceso a mejores niveles de vida, harán casi imposible mantener este porcentaje de uso para la agricultura y será necesario la búsqueda de adicionales fuentes de suministro.
- Casi la mitad de la superficie mundial consiste en cuencas de ríos compartidas por más de una nación, además más de 30 naciones reciben más de un tercio de su agua desde fuera de sus fronteras. Las iniciativas tendentes a cambiar el curso natural de las aguas o a un uso más intensivo que derive en recortes para otros países pueden ser fuente de conflictos entre estos países. En este sentido y a modo de ejemplo, un uso mayor de las aguas del Nilo por Sudán y Etiopía recortará la disposición de agua por parte de Egipto; la construcción de presas por Turquía en las partes altas del Tigris y el Eufrates afectarán a Siria e Irak que, a su vez, están incrementando su población y por tanto sus necesidades de agua.

En resumen se puede afirmar que la escasez de agua y el derecho a su acceso, en combinación con otras fuentes de tensión, pueden constituir los iniciadores de graves conflictos en el futuro.

Energía

El crecimiento económico, la mejora en el nivel de vida, junto al crecimiento de la población desembocará en un aumento en la demanda de energía cercano al 50% en las próximas décadas.

Asia será el mayor mercado en la demanda energética, reemplazando a Norteamérica en el liderazgo en cuanto al consumo de energía, esto conllevará a que la mayor parte de la producción de petróleo del golfo Pérsico se dirija hacia Asia, se estima que sólo el 10% de esta producción se dirigirá a los mercados occidentales.

Sin embargo, las previsiones en cuanto a la disposición de energía son optimistas debido a los avances tecnológicos en la extracción, se supone que el 80% de las reservas de petróleo del mundo y el 95% de gas todavía no se han explotado.

Las causas de conflicto seguirán proviniendo de la fuerte dependencia de muchos países respecto del suministro energético exterior y de la incidencia en el equilibrio de la economía mundial respecto de posibles mani-

pulaciones del precio procedente de países productores. Fuertes oscilaciones en los precios y en la corriente de suministros pueden sumar condiciones negativas a situaciones desestabilizadoras y conflictivas en el mundo, en este sentido hay que tener presente que el mayor conflicto después de la Segunda Guerra Mundial (guerra del Golfo) fue motivado por mantener una estabilidad en el suministro de recursos petrolíferos.

Asimismo es parte integrante de la estrategia de los países, y por tanto forma parte de sus intereses esenciales el asegurar el acceso a recursos vitales para mantener el sistema económico y de vida de sus poblaciones.

Medio ambiente

Los problemas relacionados con el medio ambiente se incrementarán en las próximas décadas, el uso intensivo de la tierra, la degradación de las superficies, la contaminación de las aguas y la deforestación de grandes superficies harán más acuciantes los efectos perniciosos en el medio ambiente y posteriormente repercutirán en la población.

Para países en vías de desarrollo estos efectos pueden hipotecar su desarrollo económico y afectar a la salud de la población. La emisión de gases con efecto invernadero, sobre todo de los países desarrollados, pueden aumentar el «calentamiento del planeta» e incrementar el agujero en la capa de ozono derivando en cambios climáticos sustanciales que pueden afectar a amplias zonas del planeta con calamidades naturales que incidirán en la población.

Ciencia y tecnología

La facilidad en la difusión de la tecnología a través de la información y la aparición de nuevos adelantos en el campo de la biotecnología tendrá una significativa importancia en áreas vitales del desarrollo de los países. Las innovaciones tecnológicas que se producirán en las próximas décadas afectarán en gran medida no sólo a la economía o la salud sino también a la seguridad internacional.

Los avances tecnológicos estarán cada vez al alcance de mayor número de países debido a la reducción en los costes de los equipos, la mayor interconexión a través de redes informáticas como Internet.

Sin embargo, estos avances pueden tener efectos no deseados como la pérdida de la privacidad, el temor de algunas culturas a una «contaminación ideológica», por otro lado la mayor dependencia de los países con

relación al funcionamiento de las redes informáticas añaden un factor de inestabilidad que será necesario tener en cuenta para diseñar sistemas de seguridad que eviten un ataque hostil contra estas redes que podrían suponer un colapso para la vida de los Estados.

Economía global

La economía de los países estará cada vez más interconectada y dependiente de la situación internacional. La expectativa económica es alentadora y nuevos mercados emergentes impulsaran la economía a nivel internacional, entre ellos cabe destacar en Asia a China e India, que están experimentando grandes crecimientos económicos y un fuerte dinamismo en estas áreas.

Sin embargo, las diferencias en los niveles de vida seguirán siendo acentuadas entre países y dentro de ellos entre clases sociales. Constituirán fuente especial de tensiones y situaciones de crisis los países con conflictos internos endémicos, con altos niveles de corrupción y aquellos cuya economía no es diversificada dependiendo de un solo producto; en esta situación se encontrarán, entre otros, países del África Subsahariana, cuyas precarias economías pueden provocar movimientos migratorios que afecten a Europa.

La revolución en el mundo de la comunicación y de la información hará que estas diferencias sean mucho más visibles, llegando a través de los medios de comunicación (especialmente la televisión) a los países en grave situación económica, alimentando las expectativas del acceso a un mejor nivel de vida y generando o incrementando la posibilidad de potenciales crisis o conflictos.

La mayor integración de los mercados internacionales debido a la globalización hacen que las conexiones entre las economías de los países se incrementen y como consecuencia los efectos de las crisis económicas en un mercado se transmitirán y replicaran a otros países tanto a nivel regional como internacional. En este sentido situaciones de crisis en un punto determinado pueden arrastrar a inestabilidad y conflictos en otras áreas del mundo, especial incidencia podrían tener la inestabilidad o conflictos entre países productores de energía o graves atentado terroristas en países con influencia económica clave en el mundo.

Párrafo sobre la importancia y necesidad de asegurar el flujo en el mundo de los recursos vitales, sobre todo los de tipo energético.

Como se apuntó en el apartado de demografía en los países desarrollados (en especial en Europa y Japón), el vacío producido por las bajas tasas de natalidad y el envejecimiento de su población, acentuarán la necesidad de sustituir estas carencias con elevados cupos de emigrantes para mantener la capacidad productiva y económica. Esta solución puede acarrear efectos colaterales desestabilizadores.

La gobernabilidad nacional e internacional

Aunque el Estado seguirá siendo la entidad más importante desde el punto de vista político, económico y de seguridad, en el futuro a medio plazo dos factores pueden cuestionar la actuación de los Estados: por un lado la influencia de la globalización con cada vez mayores y más libres flujos de información, capitales, mercancías, servicios y personas y por otro la aparición de organizaciones no estatales de todo tipo cada vez con mayor peso específico e influencia. Estos efectos se acentuarán en aquellos países en vías de desarrollo con altos niveles de corrupción o con fuerte presencia de mafias organizadas.

Los analistas apuntan que los Estados en el futuro se enfrentarán a tres grandes retos:

1. La gestión de las relaciones con actores no estatales.
2. La lucha con las redes del crimen organizado.
3. Encontrar una adecuada respuesta a los emergentes grupos religiosos y étnicos.

Actores no estatales

Los Estados necesitarán interactuar con organizaciones no estatales con ánimo de lucro (comerciales) como sin ánimo de lucro Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Estas Organizaciones incrementarán su influencia en las próximas décadas como resultado de una continua liberación de las finanzas y del mercado mundial, así como las nuevas oportunidades que ofrecen los avances tecnológicos de la información. El poder de las multinacionales se ha ido incrementando y pueden constituir un fuerte grupo de presión en la política internacional.

La tendencia de las ONG será a expandirse en el futuro, incluso aumentarán las que se implantarán en más de un país, estas organizaciones jugarán un papel importante a la hora de desarrollar proyectos en el mundo en amplias áreas como la ayuda humanitaria, la sanidad, la agricultura o

incluso la implementación de políticas de gobiernos u organizaciones internacionales para la ayuda al desarrollo y la consolidación institucional.

Crimen organizado

El crimen organizado en las próximas décadas puede beneficiarse de los efectos de la globalización y de las ventajas que brindan las nuevas tecnologías y los avances en las comunicaciones y las redes de transporte.

Los recursos económicos de estas bandas internacionales procedentes del narcotráfico, el contrabando de armas, la inmigración ilegal o el tráfico de seres humanos son de tal envergadura que pueden desestabilizar gobiernos, sobre todo aquellos en los que la corrupción es alta o la estructura del Estado no es muy sólida.

La falta de escrúpulos puede llevar al crimen organizado a promover movimientos insurgentes con el simple propósito de obtener la impunidad en situaciones desestabilizadas o incluso tomar el control efectivo de amplias zonas en el interior de países.

El riesgo aumentará en el futuro a medida que estas organizaciones puedan acceder y traficar con Armas de Destrucción Masiva (WMD) —Nuclear, Biológica y Química (NBQ)— procedentes de países en los que el sistema de control sobre estas armas no sea el adecuado debido a la corrupción y al colapso de su sistema económico.

Etnia y religión

La mayor parte de los países del mundo son étnicamente heterogéneos, la problemática se acentúa en aquellos países que contienen en sus fronteras importantes minorías étnicas procedentes de países vecinos y que fueron, en algunos casos, abocados a esa situación como consecuencia de conflictos anteriores.

Las fuertes corrientes migratorias que se producirán en el futuro pueden incrementar esta situación aumentando progresivamente el porcentaje de minorías en el interior de los países. La existencia de minorías no constituye en sí un motivo de conflictos, pero algunos factores pueden contribuir a incrementar la tensión como:

1. La represión proveniente de Estados dominados por una etnia y que imponen políticas discriminatorias contra las minorías.
2. La reafirmación de aspiraciones étnicas facilitada por el acceso a redes de comunicación.

Estas tensiones pueden verse multiplicada si se producen acompañadas de fanatismos religiosos que fomenten la división y preconicen la violencia contra otras confesiones.

Naturaleza de los conflictos futuros

En las próximas décadas la posibilidad de conflictos entre Estados será baja, no parece posible un enfrentamiento general y abierto entre países desarrollados, sin embargo, es necesario destacar que aún permanecen sin resolver algunas conflictos en el mundo que pudieran desembocar en enfrentamientos entre Estados como son los casos existentes en Asia entre Pakistán e India por la disputa de Cachemira, o entre China y Taiwan por el estatus de la isla, igualmente permanecen latentes algunos conflictos entre Estados en Oriente Medio.

Los conflictos más probables en el futuro serán de naturaleza interestatal derivados de rivalidades tradicionales y aumentados como consecuencia de represiones por parte del Estado contra minorías, por discriminaciones étnicas o religiosas o por presión de movimientos migratorios.

Estos conflictos internos afectan en gran medida a la población civil y, normalmente, generan grandes corrientes de desplazados y refugiados con la consecuente situación de emergencia humanitaria añadida, así mismo estas catástrofes humanitarias pueden arrastrar a otros países vecinos a desestabilizaciones que repercutan en la seguridad del área y que posteriormente se transmitan a la comunidad internacional.

Las organizaciones regionales y, sobre todo, Naciones Unidas se verán involucradas cada vez más en la gestión de estas crisis como instrumentos de la comunidad internacional para preservar y mantener la paz y seguridad en el mundo.

Otra característica que se afrontaran en los futuros conflictos, sobre todo por los países más desarrollados son las conocidas como «amenazas asimétricas», consistentes en evitar el enfrentamiento directo por parte de adversarios más débiles contra países o coaliciones que disponen de clara superioridad militar, tratando de socavarlos aprovechando otras debilidades y recurriendo a todo tipo de opciones, incluso el terrorismo. Estas amenazas pueden ser empleadas por Estados o por actores no estatales como grupos terroristas o el crimen organizado.

Un peligro latente en el futuro a medio plazo lo constituye el acceso a las WMD que estará al alcance de mayor número de países, e incluso de

organizaciones no estatales que pueden usarlas tanto para un enfrentamiento directo entre Estados o para provocar situaciones de terrorismo indiscriminado. Los efectos devastadores de estas armas pueden provocar catástrofes que desestabilicen la seguridad internacional.

Un factor que ha incidido de manera determinante en los conflictos posteriores a la guerra fría ha sido el «comercio ilegal de armas pequeñas y ligeras». En palabras de numerosos políticos mundialmente reconocidos, y en concreto del secretario general de Naciones Unidas (Kofi Annan) se trata de uno de los más urgentes problemas que afronta el mundo y constituye una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Este comercio ilícito contribuye a exacerbar los conflictos, provocar flujos de refugiados, socavar el Estado de Derecho y engendrar una cultura de violencia e impunidad. En resumen se puede afirmar que son una amenaza para la paz y el desarrollo, la democracia y los derechos humanos.

Datos escalofriantes indican que en el mundo circulan más de 500 millones de armas pequeñas y ligeras, de las cuales se calcula que entre el 40% y el 50% siguen los canales de distribución ilegales. Fueron las armas más usadas en 46 de los 49 conflictos que han surgido desde el año 1990 y han ocasionado la muerte de cuatro millones de personas, alrededor del 90% eran civiles y dentro de ellos el 80% mujeres y niños.

Por otra parte las pérdidas económicas son inmensas, el Banco Interamericano de Desarrollo ha estimado los costos directos e indirectos de la violencia causada por este tipo de armas entre los 140 y 170 mil millones de dólares por año sólo en América Latina. Esta situación supone un lastre tremendo para países con economías débiles que ven cercenados sus esfuerzos de desarrollo económico.

Tienen especial incidencia en los actuales conflictos limitados, donde bandos irregulares utilizan una gran profusión de estas armas para luchar contra el aparato estatal. Si se buscaran las razones del origen de este problema, habría que señalar que:

- Son baratas y fáciles de adquirir debido a la magnitud de la oferta, en algunas zonas del mundo se puede adquirir un AK-47 por 20-30 dólares o incluso por un saco de maíz.
- Son fáciles de usar y apenas requieren mantenimiento para su conservación.
- Son fáciles de ocultar y transportar.
- Generan grandes beneficios a redes de traficantes sin escrúpulos. En muchas ocasiones están conectadas con el tráfico de drogas.

Terrorismo

Especial mención requiere la amenaza procedente del terrorismo transnacional, la relativa facilidad que pueden disponer grupos fanáticos sin escrúpulos que, sin excesivos recursos, puede inmolarse para generar graves daños indiscriminados contra la población civil constituye un riesgo de primera magnitud en un futuro a medio plazo.

Estos riesgos se verán incrementados por el acceso más permeable a WMD después de la desintegración de regímenes en los que existían grandes arsenales de estas armas y que pueden quedar sin control.

La facilidad de movimientos que proporcionan los avances en las comunicaciones pueden permitir a este tipo de terrorismo fanático llevar a cabo atentados indiscriminados en cualquier parte del mundo, cuyas consecuencias desde el punto de vista de la seguridad y sus implicaciones posteriores en la economía y en la situación política internacional puede llevar a desestabilizar el equilibrio mundial.

La posición de Estados Unidos

El carácter de única potencia mundial después de la desaparición de la bipolaridad de la guerra fría ha hecho adquirir un papel más predominante a Estados Unidos en el concierto mundial, con fuertes implicaciones para la seguridad internacional.

El equilibrio mostrado durante la guerra fría hizo que el mundo se dividiera casi en su totalidad en dos zonas de influencia, en las cuales los grandes bloques procuraban apaciguar las tensiones interestatales, la desaparición de estos bloques ha disparado este tipo de conflictos y ha dejado como única potencia mundial de referencia a Estados Unidos.

Estados Unidos es el principal objetivo del fanatismo islámico por su tradicional apoyo a Israel en el conflicto de Medio Oriente, por su intervención en otros conflictos árabes, así como por ser identificado como la máxima representación de la decadencia occidental en contraposición con los valores que preconizan el modo de vida de los extremistas islámicos.

En el mundo global en el que un ataque a una parte del sistema puede tener consecuencia en el resto, es mucho más acentuado en el caso de Estados Unidos. El ataque terrorista del 11 de septiembre en Nueva York y Washington provocó una reacción en cadena en el mundo financiero, no sólo en Estados Unidos sino en todos los mercados que podía haber

desembocado en una crisis de enormes consecuencias; una respuesta indiscriminada o no consensuada suficientemente podría degenerar en un conflicto a gran escala con implicaciones de todo tipo.

Estos acontecimientos ponen en evidencia el peso y la trascendencia en la seguridad internacional que tiene la posición de Estados Unidos y que seguirá teniendo en las próximas décadas.

Nuevos instrumentos

Del análisis de la situación y la evolución probable del mundo en estos primeros compases del siglo XXI se desprende una circunstancia claramente definida, el carácter internacional que han adoptado las crisis por la globalización del sistema y su interconexión, lo cual motiva que un conflicto de tipo local pueda afectar y propagarse a áreas más amplias.

Si hacemos una reflexión sobre las causas que pueden motivar en un futuro a medio plazo amenazas a la paz y seguridad internacionales, que puedan ser origen de tensiones, conflictos y situaciones de crisis, una parte importante de estas causas no son los tradicionales enfrentamientos entre Estados por colisión de intereses que, puedan motivar un conflicto bélico abierto donde predominantemente intervienen las Fuerzas Armadas.

De las principales tendencias analizadas en párrafos anteriores se desprende que las situaciones de crisis más probables serán las provocadas por: tensiones por desplazamientos incontrolados y masivos de población, pugnas por recursos vitales, actuación de gobiernos corruptos y existencia de institucionales no adecuadas, fanatismos religiosos o tensiones étnicas, influencia y poder del crimen organizado, consecuencias del terrorismo internacional, comercio ilícito de armas ligeras, proliferación de WMD, repercusiones económicas en un mercado global interdependiente, ataques a gran escala a redes informáticas.

Estas situaciones generan desestabilizaciones que darán paso a graves conflictos que pueden afectar, no sólo a la seguridad nacional sino también a la internacional, además no son las situaciones para las que tradicionalmente se han preparado las Fuerzas Armadas, ya que habrá que hacer frente a situaciones muy diferentes al enfrentamiento abierto entre ejércitos.

Por otra parte, si exceptuamos a la gran potencia mundial (Estados Unidos), es muy difícil que un único Estado pueda asumir individualmente y de forma aislada el esfuerzo de proporcionar y garantizar en exclusi-

va su propia seguridad y la salvaguarda de sus intereses nacionales, muy al contrario cada vez se percibe con mayor fuerza el convencimiento de que la seguridad nacional está estrechamente vinculada a la de los países del entorno y los situados en áreas de intereses estratégicos comunes, así lo reconoce y preconiza tanto el *Libro Blanco de la Defensa* en España como el actual Concepto Estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuando se realizan aseveraciones tan claras como:

- La política de defensa trata de alcanzar los intereses nacionales con unos medios materializados por los recursos nacionales y los compromisos de mutua defensa adquiridos con los aliados.
- La seguridad y la Defensa Nacional se basan en la conjunción de dos factores: primero la capacidad de defensa propia y el segundo la seguridad compartida y la defensa colectiva resultado de la solidaridad y cohesión de España con sus socios y aliados.
- La salvaguarda de los intereses nacionales de seguridad, aunque responsabilidad primaria de cada Estado, se aborda de forma más adecuada en el ámbito supranacional pues es difícil concebir en nuestro entorno un riesgo que no afecte a todas las naciones aliadas en mayor o menor medida y que no concite su activa solidaridad.
- El principio fundamental que guía a la Alianza Atlántica es el del compromiso común y de cooperación mutua entre Estados soberanos, al servicio de la indivisibilidad de la seguridad de todos sus miembros. Ningún país aliado estará obligado a contar únicamente con sus propios esfuerzos para responder a los retos básicos de seguridad. Sin que ello menoscabe el derecho y el deber que tienen sus miembros de asumir sus responsabilidades de Estados soberanos en materia de defensa, la Alianza le permite, mediante un esfuerzo colectivo realizar sus objetivos esenciales de seguridad nacional.

La complejidad del escenario internacional, la diversidad de las causas orígenes de posibles conflictos, así como la percepción de que la defensa de los intereses vitales del Estado no depende exclusivamente de los recursos nacionales sino del esfuerzo compartido con otros aliados hace necesario retomar el espíritu recogido en la definición de la Defensa Nacional:

«La disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión.»

Para vislumbrar nuevos instrumentos que pueden contribuir a la salvaguarda de la seguridad nacional y que se sumaran a los que, tradicionalmente, han desempeñado el protagonismo de la seguridad, las Fuerzas Armadas respecto de la exterior y las FCSE de la interior.

El sector privado

La influencia de los actores no estatales en el marco internacional hará necesario tener en cuenta este sector para contribuir a crear condiciones necesarias para mantener la seguridad internacional.

La dependencia del «ciberespacio» de amplios sectores vitales de un país lleva consigo una mayor vulnerabilidad, especialmente si tenemos en cuenta que es el sector privado el mayor propietario y el que ejerce el control de una parte significativa de estas tecnologías y redes informáticas. Otra circunstancia a añadir a esta situación de riesgo procede de que el ritmo de avance de las innovaciones tecnológicas no se corresponde con las medidas oficiales adoptadas para su regulación que, en muchas ocasiones, van a remolque de estos avances, produciéndose un desfase que aumenta la inseguridad.

Como resultado de esta situación se puede decir que la sociedad se encuentra peor preparada y mentalizada para afrontar estas amenazas procedentes del «ciberespacio», que no son físicamente percibidas, que para el resto de las que se tiene una mejor y más visible percepción.

El protagonismo en el control de las redes de comunicación por parte del sector privado, así como la relevancia de estas redes para los intereses vitales de la nación, hace que sea necesario su cooperación para mejorar las expectativas de la Defensa Nacional.

Es necesario señalar que esta posible cooperación no esta libre de dificultades, ya que por principio el sector privado es receloso de que una cooperación oficial con el Estado suponga una mayor regulación que provoque pérdidas en sus beneficios. Sin embargo el Estado, además de los recursos de las disposiciones legales que pueda adoptar, tiene a su favor la gran influencia que puede ejercer al constituir uno de los mayores clientes del sector privado en las redes informáticas.

La alta competitividad de la tecnología avanzada ha provocado una fuga de cerebros hacia el sector privado que, en muchas ocasiones, dispone de mayores recursos para dedicar a la investigación y por tanto ofrece mejo-

res ventajas y salarios a los expertos cualificados que acaban por recalar en este sector.

La cooperación del sector privado con el Estado para contribuir a la Defensa Nacional puede provenir por facilitar el acceso a la tecnología más avanzada de cada momento, y no sólo en lo concerniente a las redes informáticas sino a otras áreas que puedan afectar a los intereses vitales de la nación. En este sentido merece especial mención las empresas de alta tecnología que, en casos de crisis, pueden compartir información y proporcionar expertos altamente cualificados para contribuir al esfuerzo nacional para afrontar estas crisis.

Las redes informáticas

En las sociedades modernas, no sólo la economía sino la actuación del gobierno, la defensa militar y en general el modo de vida está basado en la «información» y su soporte en las redes informáticas; este protagonismo hace que el «ciberespacio» constituya un elemento básico de la seguridad nacional y que para afrontar las amenazas provenientes de esta área sea necesario definir un sistema adecuado de colaboración entre el sector privado y las agencias correspondientes del Estado.

Actualmente no existe en la estructura de los Estados una organización única que tenga como misión asegurar el «ciberespacio» contra amenazas externas, por otra parte existe una gran dificultad en regular esta responsabilidad debido al acelerado ritmo del avance tecnológico que, normalmente, va por delante de las posibles regulaciones, así mismo el alto grado de anonimato que proporciona el uso de estas redes (sobre todo Internet) hace más difícil su seguimiento.

Desde esta perspectiva la estrategia para afrontar esta problemática debe proceder de un sistema de cooperación con el sector privado lo suficientemente flexible que permita amoldarse al ritmo de cambios que la tecnología vaya produciendo en cada momento. Algunas de las iniciativas en este sentido podrían ser:

- Articular un foro adecuado en el que las empresas tecnológicas más avanzadas y el Estado pudieran compartir experiencias de las diferentes amenazas, sus características y posibles soluciones, todo ello asegurando el anonimato y la confidencialidad.
- Aumentar la mentalización de este tipo de amenazas en los altos órganos de decisión del Estado para generar una adecuada percepción de la importancia de la amenaza.

- Promover la cooperación a nivel internacional para facilitar la definición y adopción de protocolos de seguridad que sean respetados y seguidos por las diferentes empresas tecnológicas.
- Definir un marco legal adecuado que, en la medida de lo posible, facilite las herramientas necesarias para luchar contra estas amenazas.
- Crear una agencia estatal que tenga como misión promover, controlar y realizar un seguimiento de estas iniciativas.

Otras colaboraciones

La cooperación del sector privado en la Defensa Nacional no sólo se limita al papel relevante que pueden tener en la prevención y lucha contra las amenazas al «cibespacio», sino que pueden desempeñar otras contribuciones importantes como:

- Los acontecimientos derivados de los ataques a Estados Unidos el 11 de septiembre han puesto de relevancia la credibilidad de amenazas provenientes del terrorismo internacional que pueden provocar graves catástrofes. Posteriormente a los atentados se ha percibido como más factibles la posibilidad de un ataque terrorista con WMD, sobre todo con productos bacteriológicos y químicos. El papel que las empresas farmacéuticas, químicas y biológicas pueden desarrollar ante un ataque de este tipo es de gran importancia, al poder aportar expertos, medios especializados y recursos en estos campos para paliar los efectos y ayudar a su solución.
- Igualmente es necesario resaltar el tradicional papel que se reservó en épocas pasadas al sector privado, en cuanto a la movilización de recursos ante situaciones de grave emergencia dentro de la conocida como defensa civil. Estas contribuciones siguen manteniendo su importancia y deben ser tenidas en cuenta para articular una posible cooperación coordinada y organizada adecuadamente para afrontar graves situaciones de crisis derivadas de grandes catástrofes.
- Desde otro punto de vista, es necesario tener en cuenta que el sector privado juega un papel muy importante en el desarrollo socioeconómico de muchos países; una política agresiva de obtención de beneficios a corto plazo, sin tener en cuenta las consecuencias a largo plazo para los Estados donde actúan, puede hacer responsable a este sector privado de mantener o, incluso, crear causas estructurales de futuros conflictos. Un caso característico de estas situaciones son las grandes compañías que llevan a cabo la explotación de recursos naturales en detrimento y sin tener en cuenta un desarrollo social y medioambien-

tal sostenible. En este sentido las organizaciones internacionales deben controlar que estas grandes empresas se conducen con un comportamiento responsable cuando operan en los países en vías de desarrollo, incluyendo el respeto a los derechos humanos de la población indígena y la no interferencia en el proceso político.

Incremento en la capacidad de generar inteligencia

Algunas de las amenazas con las que se tendrá que enfrentar la comunidad internacional no están ligadas oficialmente, en la mayor parte de los casos, a Estados sino que están relacionadas con sectores no estatales, no perfectamente identificados y que no obedecen a los límites de las fronteras establecidas. Estas amenazas transnacionales entre las que podemos destacar: el terrorismo, el crimen organizado, la disposición de WMD o el «ciberdelito», no se pueden anular con medios convencionales, sino que es necesario intensificar y coordinar la obtención y elaboración de información para por una parte anticipar y prevenir las amenazas y por otro identificar y detener a los integrantes de estos grupos.

La Defensa Nacional se verá afectada, de una forma creciente, por un conjunto de amenazas que comparten una serie de características, entre las que podemos destacar: los «medios» empleados no serán los convencionales, sino otras formas que son a la vez más baratas y cuyo origen es más difícil de identificar (ataques informáticos, químicos, biológicos y terroristas); los «objetivos» serán intereses vitales situados, preferentemente, en suelo nacional, en particular infraestructuras económicas y comerciales; su «procedencia» será de una gran variedad, desde grupos terroristas, a bandas del crimen organizado, individuos aislados con motivos de fanatismo político, religioso o incluso desequilibrados mentales.

Los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos han supuesto un salto cualitativo en la amenaza terrorista al constatar la existencia de grupos extremistas y fanáticos dispuestos a crear el máximo daño posible entre la población civil, recurriendo para ello a medios que hasta ahora parecían poco probables, como las WMD o el uso de aviones de pasajeros para cometer atentados contra instalaciones emblemáticas, a partir de ahora será necesario tener en cuenta estos riesgos.

La expansión de este tipo de amenazas asimétricas y, en cierto modo, ambiguas supone un reto para los actuales sistemas de inteligencia de los países e incluso de la comunidad internacional, ya que anteriormente no

estaban diseñados para afrontar esta clase de riesgos. En este sentido sería necesario realizar un profundo análisis de los sistemas de inteligencia, centrándose no sólo en un posible aumento de los recursos disponibles sino también en redirigir los objetivos de la obtención de información y diseñar un adecuado sistema de coordinación de todas las agencias estatales, así como promover a nivel internacional una mayor cooperación e intercambio de información.

Cooperación Fuerzas Armadas y FCSE

La distinción entre los papeles desempeñados por las Fuerzas Armadas (seguridad exterior) y las FCSE (seguridad interior) en cuanto al tipo de amenaza a que se enfrentaban ha quedado superado en las últimas décadas y se prevé que las nuevas tendencias estratégicas mantengan esta perspectiva. Los nuevos riesgos y sus características hacen necesario replantear los tradicionales conceptos de actuación para identificar áreas de cooperación en las que, respetando las especificidades, se estudien nuevas formas de cooperación para conseguir una mayor eficacia en el fin último que es la protección de los intereses vitales de la nación y preservar la seguridad de la población.

Independientemente de la tradicional colaboración prevista para los escenarios de conflictos de tipo convencional, las nuevas tendencias presentadas a lo largo del capítulo llaman la atención sobre una extensión de esta cooperación, especialmente en lo referente a las denominadas amenazas transnacionales (terrorismo y crimen organizado).

Sin embargo, es necesario tener presente la sensibilidad de la sociedad al atribuir posibles nuevas misiones en estas áreas a las Fuerzas Armadas, ya que la sociedad está acostumbrada a que sean las FCSE las que sean usadas para actuar contra el terrorismo o el crimen organizado; además, algunos segmentos de la opinión pública pueden entender como un recorte de las libertades civiles el uso de las Fuerzas Armadas para actuar en áreas tradicionalmente reservadas a las FCSE. En este sentido es necesario subrayar la polémica que, en la opinión pública despertaron las declaraciones del jefe del Estado Mayor de la Defensa (Antonio Moreno Barberá) en su comparencia en el Congreso al referirse a la posible participación de los militares en la lucha contra el terrorismo en el interior del Estado. Esta polémica fue posteriormente aclarada por el secretario general de Política de Defensa (Javier Jiménez Ugarte) al afirmar que:

«Las Fuerzas Armadas sólo intervendrían en la lucha contra el terrorismo en España a instancias del poder civil y en apoyo a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.»

Aunque los analistas internacionales reconocen un nuevo papel de las Fuerzas Armadas ante las nuevas amenazas, es en el alcance de estas atribuciones donde estaría centrado el debate, no obstante es mayoritariamente aceptado que, en lo referente a la posible actuación contra el crimen organizado, el terrorismo o el control de los flujos migratorios, la responsabilidad primera deba mantenerse en las FCSE y las Fuerzas Armadas puedan actuar en apoyo de las anteriores, sobre todo en casos de emergencia, si las FCSE se viesen desbordadas para mantener el orden público o los servicios esenciales. Un ejemplo claro de esta cooperación se puso de manifiesto en los ataques del 11 de septiembre, cuando la situación de emergencia generada por los dramáticos atentados hizo necesario el uso del Ejército para labores de apoyo a las asistencias y sobre todo de seguridad del área del desastre.

A efectos indicativos, se puede apuntar que la colaboración de las Fuerzas Armadas puede tener una importancia relevante en:

- Proporcionar medios de transporte o asistencia médica ante emergencias.
- Asistir a los esfuerzos de ayuda humanitaria ante situaciones de emergencia.
- Cooperar en la vigilancia y la interdicción de las fronteras ante el narcotráfico o el flujo ilegal de emigrantes.
- Apoyar las labores de seguridad ante grandes eventos, o graves situaciones de emergencia provocadas por ataques con WMD o ataques terroristas de graves consecuencias.

Otro campo de relevancia en la cooperación ante las nuevas amenazas es el de la inteligencia, en el cual se pueden arbitrar mecanismos de coordinación más estrechos entre las agencias de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de las FCSE.

Cooperación internacional

El efecto de la globalización en la sociedad del siglo XXI, los avances de la tecnología y de las comunicaciones ofrecen nuevas opciones a las amenazas transnacionales en las que pierden su significado tradicional el concepto de frontera e incluso las jurisdicciones para afrontar estas amenazas.

En este escenario internacional profundamente interrelacionado, la «estancamiento» de las fronteras no tienen el significado tradicional ni constituyen una barrera disuasoria para los nuevos riesgos, muy al contrario los avances de la sociedad de la información y las altas cotas de libertad, en la economía y las relaciones internacionales, ofrecen amplias posibilidades y ventajas de movimientos y ocultación a los nuevos riesgos procedentes de las amenazas transnacionales. Otro factor relevante lo constituye la dificultad en la identificación de la jurisdicción a aplicar ante las nuevas situaciones, el complejo entramado de las redes terroristas y del crimen organizado hace necesario superar el tradicional concepto de los límites de la jurisdicción nacional para articular otras iniciativas que limiten la impunidad de algunas situaciones actuales.

De lo expuesto anteriormente se deduce claramente que la cooperación internacional se torna esencial para poder hacer frente con garantías a los nuevos retos. Hoy en día no se puede concebir una nación afrontando con sus únicos recursos las consecuencias que se pueden derivar de las nuevas amenazas y riesgos.

Las áreas en las que se podría avanzar dentro de la cooperación internacional son muy variadas, a continuación se mencionan algunas de las más importantes.

Las operaciones de paz

Las misiones de apoyo a la paz, tal como se conocen hoy en día, suponen un amplio abanico de operaciones que la comunidad internacional activa en orden a conseguir los propósitos contemplados en la Carta de Naciones Unidas de «mantener la paz y seguridad internacionales», mediante la adopción de medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz. Para conseguir estos fines la Carta de Naciones Unidas se dotó de diversos instrumentos para que la comunidad de países que la integran pudiera acometer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

El recurso a las operaciones de paz se ha incrementado significativamente después del final de la guerra fría y del enfrentamiento de los dos grandes bloques. Cada vez con mayor profusión se acude a Naciones Unidas, como organización internacional principal responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, para solicitar la puesta en marcha de este mecanismo para intervenir en la solución de conflictos a través del amplio abanico de posibilidades, desde la me-

diación hasta la imposición de la paz, pasando por las operaciones más usadas durante la Historia, conocidas como de mantenimiento de la paz.

El respaldo moral y sobre todo desde el punto de vista legal que tienen las iniciativas adoptadas en el seno de Naciones Unidas son de gran importancia; ya que por una parte es la Organización legalmente autorizada, de acuerdo con la legislación internacional, a adoptar medidas de fuerza (Capítulo VII de la Carta) para preservar la paz internacional, y por otra parte las decisiones alcanzadas en su seno tienen, en principio, el respaldo de la comunidad internacional, al estar representados la práctica totalidad de los países del mundo.

En consecuencia, una mejora del sistema y del empleo de este tipo de operaciones de paz en el escenario internacional será de gran relevancia para contribuir a la paz y estabilidad en el mundo, requisito fundamental para conseguir un entorno estable que haga posible la seguridad individual de cada país. Para mejorar las operaciones de paz se han puesto en marcha diversas iniciativas en el seno de Naciones Unidas, la más importante de los últimos tiempos la ha constituido el conocido como «informe Brahimi», en el cual se analiza la situación actual de las operaciones de paz y cuales serían las iniciativas para avanzar en un sistema más ágil y eficaz.

Instrumentos legales internacionales

Una vez identificadas las conexiones internacionales de las futuras amenazas, las cuales como se ha puesto de relieve en anteriores párrafos no se ajustan a las fronteras ni a las jurisdicciones de los Estados, es necesario que la comunidad internacional se provea de los instrumentos legales necesarios para poder luchar eficazmente contra los efectos desestabilizadores de la seguridad internacional procedentes de los diferentes actores transnacionales, en especial procedimientos que permitan luchar contra el crimen organizado, el blanqueo de dinero, el terrorismo internacional o tendentes a facilitar la extradición entre países.

Con estos instrumentos se podría evitar la impunidad u oscurantismo que ofrecen las lagunas o el reducido alcance de las legislaciones nacionales a las actuaciones procedentes de los grupos terroristas o del crimen organizado. De igual forma es preciso regular internacionalmente aquellos aspectos que pueden ser causa, o facilitar la aparición de conflictos.

Naciones Unidas son el foro más adecuado para encabezar estas iniciativas al constituir la organización internacional que engloba al mayor número de países en el mundo, por lo que no existe otra organización en la cual el grado de consenso que se pueda alcanzar fuera más extenso. No obstante es preciso tener en cuenta las iniciativas puestas en marcha en otras organizaciones regionales, en las cuales algunos problemas más focalizados pueden encontrar soluciones más adaptadas a las especiales características de cada región del mundo, además de ser más factible alcanzar acuerdos con un número más reducido de países. En este sentido, y dentro de nuestra área de influencia, merecen ser destacadas la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa.

Dentro de las iniciativas adoptadas en el seno de Naciones Unidas dirigidas a influir en los factores que pueden estar en el origen de las desestabilizaciones de la seguridad en el mundo, podemos destacar:

1. *Comercio ilícito de armas ligeras*: Naciones Unidas celebraron una conferencia para tratar esta materia sensible del 9 al 20 de julio del 2001, adoptando como resultado por consenso un Programa de Acción que los países debían poner en marcha para tratar de ejercer un mayor control sobre el comercio legal de estas armas. Las medidas a adoptar se encontraban divididas en tres diferentes niveles: nacional, regional y global; y se instaba a los países a adoptar las iniciativas nacionales necesarias para cumplir con los objetivos del Programa de Acción e incentivar la cooperación en el ámbito internacional.
2. *Terrorismo*. Naciones Unidas han llevado a cabo varias «convenciones» internacionales relacionadas con temas de terrorismo, abordando cuestiones específicas como: la toma de rehenes (diciembre 1979), la represión de los atentados con bomba (diciembre 1997) o la represión de la financiación del terrorismo (diciembre del 1999). Existen otras convenciones en las que han intervenido Naciones Unidas con otras organizaciones, como por ejemplo la Organización Internacional de Aviación Civil, para tratar temas relacionados con el terrorismo ligado a la seguridad en la aviación civil. Por último hay que resaltar la existencia de otras convenciones sobre terrorismo llevadas a cabo por organizaciones regionales como: la Liga Árabe, la Conferencia Islámica, el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Unidad de África, la Comunidad de Estados Independientes o la Organización para la Cooperación en el Sur de Asia. Asimismo es necesario resaltar algunas resoluciones de la Asamblea General adoptando

«medidas para eliminar el terrorismo», la última fue adoptada en el mes de enero del 2001. La importancia y las implicaciones del terrorismo internacional es tal que Naciones Unidas crearon un Comité *ad hoc* para el seguimiento de estos temas en el año 1996, cuyo mandato se renueva anualmente.

3. *Minas*. Naciones Unidas desarrollan intensivos programas, no sólo para evitar el uso de las minas sino también para la limpieza de amplias áreas geográficas donde este grave problema está hipotecando las expectativas de desarrollo. El exponente más claro de la mentalización y cooperación internacional en este campo fue la «Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y venta de minas antipersonal y su destrucción» conocida como la Convención de Ottawa (diciembre de 1997 y en vigor desde marzo del 1999). Actualmente está ratificada por 120 países, aunque algunas grandes potencias como Estados Unidos no la han ratificado supone un gran avance en la cooperación internacional para una amplia mentalización sobre la prohibición de su uso.
4. *Prevención del crimen y el narcotráfico*. La importancia que ha adquirido en las últimas décadas el crimen organizado ha llevado a Naciones Unidas a crear en su estructura una oficina para tratar estos asuntos. Es de resaltar la adopción de «Tratado de Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional» en noviembre del año 2000.
5. *Medio ambiente*. Las consecuencias de la degradación del medio ambiente en la seguridad internacional apuntadas al comienzo de la ponencia han llevado a Naciones Unidas a disponer de un «Programa sobre el medio ambiente». Se han realizado diversas convenciones dirigidas a resolver problemas en esta área como: especies migratorias, cambio climático (Protocolo de Kioto), desertificación, explotación de las aguas del mar.

En cualquier caso la mayor problemática de estas iniciativas está centrada en la fuerza vinculante de las normativas legales internacionales, así como la disposición de un mecanismo adecuado de control de su cumplimiento que esté acompañado de medidas de presión eficaces para aquellos países que no respeten las regulaciones adoptadas, a pesar de ello es una vía útil por la que avanzar y que en el futuro será necesario insistir, mejorando el sistema para conseguir una mayor mentalización y cooperación de la comunidad internacional en los graves problemas que pueden afectar la seguridad y la paz internacionales.

Tribunales internacionales

La existencia de tribunales que estén reconocidos por la comunidad internacional es de gran importancia para juzgar a los responsables de cometer crímenes contra la humanidad y que, con sus acciones, hayan provocado conflictos y hayan puesto en peligro la seguridad internacional. De esta forma se evitaría la impunidad que, hasta ahora, han disfrutado algunos líderes y criminales de guerra que han provocado atrocidades en el pasado.

Ejemplos claros de estas iniciativas han sido los tribunales internacionales puestos en marcha para los casos de Ruanda y de la antigua Yugoslavia. Especial referencia se debe realizar a la iniciativa de la comunidad internacional para la puesta en marcha de un Código Internacional Penal y de un Tribunal Criminal Internacional, para ello se han comenzado a dar los primeros pasos con la celebración de una conferencia auspiciada por Naciones Unidas en Roma (junio a julio del 1998) y los posteriores trabajos que, actualmente, desarrolla una Comisión activada al efecto.

Otras iniciativas

La gama de iniciativas que se pueden producir dentro de la cooperación internacional son muy diversas, anteriormente se han mencionado las más importantes, sin embargo, existen otras que pueden ir dirigidas a contribuir a alcanzar un entorno estable y a tratar las causas originarias de conflictos, entre ellas se pueden mencionar:

1. Promover en los diferentes foros internacionales asociaciones para contribuir a generar confianza mutua y rebajar el nivel de tensión entre partes enfrentadas.
2. Impulsar programas de cooperación al desarrollo dirigidos a dotar a países del Tercer Mundo con economías más estables y autosuficientes, así como proyectos para afianzar instituciones claves en la gobernabilidad.

Especial mención dentro de la cooperación internacional se debe realizar al proceso integrador que se está produciendo en el seno de la Unión Europea. La unión alcanzada en las políticas que cubren el conocido como primer pilar (asuntos comunitarios) se está extendiendo a los aspectos más sensibles de la soberanía de los países como son los contemplados en los otros dos pilares. En el tercer pilar (asuntos de justicia y de seguridad interior) los avances por conseguir «un espacio único de libertad, seguridad y justicia» son muy relevantes e iniciativas como la orden

de busca y captura europea, la agilización de los trámites de extradición o la íntima cooperación en asuntos de seguridad interior con la creación y posterior reforzamiento de la Oficina Europea de Policía (Europol) están resultando vitales para afrontar con más garantías las amenazas transnacionales en el seno de la Unión Europea. Por otra parte el impulso que se está otorgando al segundo pilar (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) permitirá grandes avances en la definición de posturas comunes y coordinadas en la política exterior de la Unión, así como la activación de capacidades militares y civiles para la gestión de crisis son medidas eficaces para desempeñar un papel común y de gran protagonismo en la escena internacional.

Medios de comunicación

En las sociedades modernas el poder de la «opinión pública» es cada mayor y la movilización de la sensibilidad de la sociedad ante determinados problemas es determinante para conseguir una mentalización adecuada que active las voluntades y los recursos necesarios para afrontar soluciones a los conflictos, sobre todo en sus fases iniciales.

La opinión pública puede influir enormemente en los gobiernos, sobre todo en las sociedades democráticas y en los países más desarrollados. La importancia intrínseca de esta opinión pública se verá incrementada en el futuro, ya que la intervención de organizaciones y actores no estatales influirán cada vez en mayor medida en el escenario internacional.

La influencia de los medios de comunicación para modelar la opinión pública es enorme, a lo largo de la Historia existen numerosos ejemplos que ilustran la contundencia de este hecho, quizás el más evidente fue el final de la guerra del Vietnam, en la cual la mayor potencia del mundo se vio obligada a retirarse, en gran medida, por la presión de la opinión pública en su país.

Los avances tecnológicos y en comunicaciones permiten, prácticamente, retransmitir en directo los efectos de los conflictos modernos y las consecuencias de los desastres naturales, entrando directamente en los hogares de todo el mundo. Esta circunstancia ha permitido movilizar la sensibilidad internacional y, en muchas ocasiones, poner en marcha operaciones gigantescas de ayuda humanitaria gracias a la solidaridad internacional que han servido para mitigar el sufrimiento de las poblaciones afectadas.

Esta enorme influencia puede ser usada como un instrumento muy útil para mitigar y rebajar el nivel de las tensiones, promover la confianza entre partes enfrentadas y, cuando sea necesario, movilizar a la sociedad ante los conflictos o situaciones de crisis.

A modo de ejemplo se apuntan a continuación algunas de las circunstancias en las que los medios de comunicación pueden jugar un papel importante en el escenario internacional para auxiliar a la solución de conflictos y, por tanto, ayudar a la estabilidad y seguridad internacional:

- Promover el cumplimiento de los estándares internacionales, en cuanto al respeto de los derechos humanos, la conducta en los conflictos o el trato a las minorías.
- Proporcionar un canal no oficial entre partes en conflicto que pueda ser usado para hacer llegar señales positivas de predisposición a la solución pacífica de la crisis.
- Movilizar a la opinión de la comunidad internacional sobre un conflicto para presionar a las partes enfrentadas a su solución pacífica.
- Promover el apoyo de la opinión pública hacia las operaciones de paz puestas en marcha por la comunidad internacional, tanto en el país que las recibe como en los países que proporcionan los contingentes a las fuerzas multinacionales.
- Contribuir a que la sociedad comprenda, apoye y participe con mayor intensidad en la tarea de mantener un dispositivo de defensa adecuado.
- Contribuir a crear medidas de confianza después del conflicto entre las partes enfrentadas para rebajar tensiones, evitar estereotipos y ayudar a una mejor comprensión mutua y al proceso de reconciliación.
- Proporcionar información que ayude a una eficaz «alerta temprana» de las crisis para poder prevenir los conflictos posteriores.

Por otra parte los medios de comunicación, la propaganda y el manejo de la información han tenido gran importancia en elevar la moral propia y minar la del contrario.

Las ONG

Durante la guerra fría las relaciones internacionales estaban dirigidas por una interacción entre bloques de Estados liderados por cada una de las dos grandes potencias, con posterioridad a la desintegración del bloque soviético, los mecanismos que han dirigido las interacciones en el escenario internacional ya no son exclusivamente las relaciones entre Estados,

sino que se han ido integrando progresivamente un complejo dinámico de relaciones en las que han adquirido protagonismo y están ocupando un espacio importante los actores no estatales.

Se puede afirmar que se está produciendo una evolución desde la única perspectiva del protagonismo del Estado a un reconocimiento de que en la esfera internacional el éxito de las iniciativas requerirá la concentración de recursos y medios de diversa índole, que además de los estatales incluirán otros actores no estatales como instituciones internacionales u ONG.

La complejidad del mundo y sus conflictos están evolucionando de tal forma que una única organización o tipo de medidas no pueden proporcionar la solución de las crisis, se puede afirmar que a medida que los riesgos se hacen más complejos y difusos se cumple el eslogan de que «se necesita una red para combatir otra red».

El movimiento de las ONG ha experimentado en los últimos tiempos un incremento excepcional, cubriendo y gran número de áreas y zonas geográficas del mundo. A pesar de constituir actores no estatales su contribución a la paz y seguridad internacional puede ser significativa en muchos aspectos, sobre todo los relacionados con la prevención de conflictos. Ejemplos de esta cooperación la podemos encontrar en las siguientes situaciones:

1. Fomentar encuentros de carácter no oficial entre representantes de las partes enfrentadas en situaciones de crisis para promover medidas de confianza que ayuden a crear un ambiente adecuado para una solución negociada y pacífica. Este proceso es el que algunos analistas han llevado a denominar «la segunda vía diplomática» para distinguirla de la oficial y se ha mostrado en muchas ocasiones como de gran utilidad para proporcionar vías de diálogo que posteriormente se pueden oficializar.
2. Utilizar los canales de comunicación existentes entre las ONG (sobre todo las de ayuda humanitaria) y los gobiernos de los países en conflicto. Estos canales pueden proporcionar la información necesaria desde el área de la crisis para una adecuada «alerta temprana» que haga posible adoptar los pasos necesarios para evitar los conflictos.
3. Promover y ejecutar programas de ayuda que vayan dirigidos a combatir las causas de los conflictos, o a eliminar los problemas que impiden a las sociedades desarrollarse cultural y económicamente. Entre estos podemos destacar:

- Programas de fortalecimiento institucional que desarrollen instituciones fundamentales de la estructura de los países y que sirvan para crear una adecuada forma de gobierno.
- Ayuda a generar proyectos de desarrollo económico autosostenibles para los países subdesarrollados o con economías débiles, para crear las condiciones adecuadas que proporcionen estabilidad y desarrollo.
- Programas para combatir graves enfermedades, como el sida, que están hipotecando el desarrollo social y económico de muchos países.
- Promover la formación y la educación como medios eficaces para generar sociedades más preparadas y tolerantes.

La prevención de conflictos

La variedad y complejidad de las causas de conflicto en el escenario mundial ha llevado a la comunidad internacional a una mayor mentalización en el campo de la prevención de conflictos. Acudiendo al viejo tópico de «más vale prevenir que curar» es mucho más útil estudiar las raíces y causas de los focos de tensiones y conflictos para articular una política, a nivel internacional, adecuada para aliviar tensiones y dirigida fundamentalmente a eliminar estas causas primigenias de los conflictos.

La prevención de conflictos está dirigida a facilitar soluciones pacíficas a los conflictos evitando sufrimientos humanos, efectos devastadores de los conflictos en la destrucción de recursos materiales y sociales, así como evitar costosas actividades en la gestión de las crisis y en las tareas de reconstrucción.

Con esta política de prevención se puede planificar un amplio abanico de iniciativas en diferentes áreas para evitar el estallido del conflicto, o reconducir las situaciones para mitigar los efectos de las crisis. Las actuaciones en este campo tienen grandes ventajas, no sólo desde el punto de vista moral y humano al evitar sufrimientos innecesarios y el elevado número de víctimas que normalmente acarrearán los conflictos, sino también desde el punto de vista económico ya que, al final, es menos gravoso invertir en prevenir las crisis que dejar que el conflicto estalle y posteriormente tratar, primero de gestionar la finalización del conflicto y segundo reconstruir los daños provocados para ir de nuevo a la situación inicial.

Esta política de prevención de conflictos se está revelando en las últimas décadas como un instrumento de primera magnitud para aportar mayor

seguridad y paz en el mundo, la mentalización en este campo ha sido tal que las organizaciones internacionales más importantes han incluido en sus estructuras órganos dedicados a la planificación y gestión de estas iniciativas y en sus presupuestos grandes esfuerzos para invertir recursos en la prevención de conflictos. En este sentido cabe destacar las iniciativas de organizaciones internacionales como la ONU o la OSCE, el impulso de la prevención de conflictos en el segundo pilar de la Unión Europea (PESC) o los programas de ayuda al desarrollo e iniciativas a largo plazo de la Comisión Europea.

Diversos analistas que han estudiado el origen y la evolución de los conflictos, están de acuerdo en describir un ciclo del conflicto que comienza con unos iniciales indicios de las posibles causas entre las partes enfrentadas, pasando por las primeras acciones hostiles hasta llegar al enfrentamiento abierto y una vez finalizado una fase posconflicto para consolidar la situación de estabilidad alcanzada. En cada fase del ciclo cierta clase de intervenciones pueden ser apropiadas para prevenir que las diversas situaciones de crisis deriven en conflictos; evidentemente cuanto antes se adopten medidas, dentro del ciclo, los resultados serán más ventajosos y la prevención más eficaz al evitar situaciones que pueden ser más difícilmente manejables e implique mayor número de recursos para manejarlas.

Uno de los aspectos más complejos en la prevención de la violencia es conocer que métodos aplicar, con qué actores y en qué momento. Será necesario estudiar cuales son las medidas adecuadas, de acuerdo con cada situación, dentro del amplio espectro de métodos de prevención de conflictos que la comunidad internacional dispone, entre ellos se pueden señalar: diálogo, desarme, foros políticos de discusión, mediación, programas de ayuda al desarrollo, promover los derechos humanos y controlar su cumplimiento, consolidación de la democracia y sus instituciones, promover unos medios de información libres e independientes, incrementar la participación de la sociedad civil y también cierto número de medidas de tipo coercitivo como los embargos en sus diferentes facetas.

Asimismo son importantes las actuaciones posteriores a los conflictos, ya que en algunos casos las heridas provocadas por el anterior conflicto y la situación generada, a menudo, son un caldo de cultivo para un conflicto posterior de peores consecuencias. En este sentido la consolidación de la paz a través de adecuadas medidas para evitar un rebrote del conflicto adquiere una singular trascendencia. Entre las medidas que se pueden

adoptar en estos casos se pueden destacar: el control de armas; una adecuada política de desmovilización, desarme y reintegración a la sociedad civil de los combatientes; programas de reconciliación; iniciativas dirigidas a aumentar la confianza entre las partes, así como la puesta en marcha de tribunales internacionales que lleven ante la Justicia a los responsables de crímenes de guerra y contra la humanidad.

Las iniciativas englobadas en la prevención de conflictos se pueden clasificar en:

1. A largo plazo, es la prevención estructural y va dirigida al tratamiento de las raíces de los potenciales conflictos, promoviendo iniciativas de desarrollo político, económico y social sostenibles.
2. A corto plazo, es la prevención directa que está dirigida a tratar los primeros indicios o disparadores del conflicto.

Existe un común acuerdo en aceptar que la principal responsabilidad en la prevención de conflictos es de las partes implicadas. Las actuaciones de la comunidad internacional deben ir dirigidas a apoyar y facilitar las iniciativas puestas en marcha para la solución de conflictos de forma pacífica, de acuerdo a las leyes internacionales, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La prevención de conflictos en la Unión Europea

La Unión Europea es consciente de que la comunidad internacional tiene una responsabilidad moral y política en tratar de evitar sufrimientos humanos y la destrucción de recursos provocados por los conflictos violentos. En este sentido ha prestado gran atención a impulsar una política adecuada en el seno de la Unión ante la prevención de conflictos, esto ha llevado a que el último Consejo Europeo (en Goteborg) aprobara un Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos.

Este Programa pretende marcar las principales directrices que se deberían implementar para avanzar en una mejor política de prevención de conflictos en los tres niveles dentro de la Unión: los Estados miembros, el Consejo y la Comisión; así mismo se pretende que un primer informe sobre los avances realizados en la implementación del programa se exponga en el Consejo Europeo de Sevilla, bajo presidencia española.

La Unión Europea reconoce el papel protagonista de Naciones Unidas en la prevención de conflictos, y, por tanto, las iniciativas que se adopten

deben estar en consonancia con los principios reflejados en la Carta de Naciones Unidas.

El Programa señala cuatro tipos de iniciativas a poner en marcha que, de una forma resumida, son las siguientes:

1. Identificar claramente las prioridades políticas para la prevención de conflictos. Una de las circunstancias que aseguran el éxito en esta política es la preparación para actuar antes de que la situación degeneren en un conflicto abierto. Para ello se deben marcar al principio de cada Presidencia los principales focos de atención en cuanto a potenciales áreas de actuación, para posteriormente definir las estrategias e instrumentos a emplear. La implementación será controlada por el Consejo, teniendo en cuenta las contribuciones del alto representante-secretario general y de la Comisión.
2. Mejorar la alerta temprana y la coherencia en la política de actuación. Es fundamental disponer de los mecanismos adecuados para disponer de la información necesaria en el momento oportuno y, a través, de su posterior análisis poder adoptar las acciones más eficaces tanto a largo como a corto plazo. La coherencia en la política a desarrollar por los diferentes actores dentro de la Unión se debe asegurar por un sistema que articule adecuadamente las siguientes fases:
 - Alerta temprana: para detectar con suficiente tiempo los indicios y causas de posibles conflictos, permitiendo a la comunidad internacional reaccionar oportunamente focalizando sus esfuerzos en los aspectos más importantes de la prevención de conflictos.
 - Análisis: que estudie los diferentes indicios y evalúe las consecuencias de la evolución de la situación.
 - Planeamiento: basado en el anterior análisis para prever las opciones más adecuadas y posibles para prevenir el conflicto.
 - Toma de decisiones: asegurar un adecuado mecanismo, flexible y ágil, para adoptar las decisiones en el seno de la Unión Europea de una forma eficaz.
 - Implementación: puesta en marcha de las decisiones adoptadas.
 - Evaluación: análisis de los resultados de las actividades emprendidas para extraer las «lecciones aprendidas» necesarias para mejorar el proceso en situaciones similares en otros posibles conflictos.
3. Mejorar los instrumentos a corto y largo plazo dentro de la Unión Europea. Los instrumentos a largo plazo dentro de la Unión son responsabilidad, en su mayoría, de la Comisión, la cual dentro del presupuesto comunitario debe incentivar las actividades encaminadas a una

prevención de largo plazo como son: la cooperación al desarrollo, las iniciativas dentro de la conocida como *Institution Building*, el comercio, el control de armas, la observación de los derechos humanos, política de medio ambiente, así como impulsar políticas de dialogo. Especificos campos dentro de estas políticas son los dirigidos a:

- Apoyar y desarrollar la democracia, a través de asistencias a procesos electorales, formación en el respeto a los derechos humanos, misiones de *Institution Building* en el campo de la administración de justicia o de la reorganización de cuerpos policiales.
- Acciones dirigidas a una adecuada desmovilización, desarme y reintegración de antiguos combatientes.
- Campañas de desminado.
- Regulación y control del comercio de armas pequeñas y ligeras.
- A corto plazo se tratan de medidas dirigidas a afrontar de una forma más directa una situación de crisis que puede degenerar en un conflicto. En este sentido las iniciativas adoptadas en el segundo pilar de la Unión Europea, dentro de la (Política Europea de Seguridad y Defensa) han abierto un proceso para dotar a la Unión con unas capacidades tanto civiles como militares para la gestión de crisis y la prevención de conflictos. Es de destacar que los objetivos políticos que los Estados se han marcado en cada tipo de capacidad son:

a) Aspectos militares: en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999) se señalaron como objetivos disponer para el año 2003 de unas capacidades militares cifradas en 60.000 hombres, capaces de desplegar en 60 días y de mantener el despliegue durante un año. En noviembre del año 2000 se celebró una conferencia de capacidades que sobrepasó estas expectativas al ofrecer los Estados alrededor de 100.000 hombres, 400 aviones y 100 buques para engrosar el catálogo de fuerzas disponibles.

b) Aspectos civiles, a su vez distinguen cuatro áreas:

- Policía: en el Consejo Europeo de Feira (junio del 2000) se marcó como objetivo el disponer para el año 2003 de una capacidad cifrada en 5.000 policías, de los cuales 1.000 debían poder desplegarse antes de 30 días. En noviembre del año 2001 se celebrará una conferencia a nivel ministerial donde se espera alcanzar los objetivos marcados.
- Fortalecimiento del Estado de Derecho: en el Consejo Europeo de Goteborg (junio 2001) se marca como objetivo

disponer de 200 expertos, incluyendo jueces, fiscales y personal de instituciones penitenciarias. Actualmente se está trabajando en definir y elaborar la estructura de esta área.

- Protección civil: en el Consejo Europeo de Goteborg (junio 2001) se marca como objetivo disponer de un *pool* de 2.000 personas que puedan actuar en este campo ante situaciones de emergencia, entre ellos disponer de dos-tres equipos de expertos de 10 personas que puedan ser movilizadas en un plazo de 3-7 horas. Actualmente se está comenzando la planificación de los trabajos en esta área.
- Administración civil: se trabaja para identificar personal experto en esta área para elaborar una base de datos para posibles actuaciones en el exterior.

4. Crear una efectiva cooperación para la prevención de conflictos. Para que la comunidad internacional sea más eficaz en la prevención de conflictos, es necesario evitar duplicidad de actuaciones y esfuerzos paralelos, para ello se prevé una estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales (Naciones Unidas, OSCE, Consejo de Europa) para desarrollar una política más coordinada en la que la Unión Europea pueda aportar un valor añadido sobre las demás cooperaciones en marcha.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

El mundo se ha transformado radicalmente en la última década. La amenaza de una invasión de Europa Occidental, que condicionó toda la planificación de la defensa aliada durante décadas, está hoy prácticamente descartada. Es más, ningún país aliado tiene hoy identificada una amenaza contra su territorio por parte de otro Estado. Por el contrario, la participación de nuestros Ejércitos en operaciones de paz se ha multiplicado no sólo en número, sino también en la entidad de las mismas. Junto a esta proliferación de intervenciones en el exterior, han surgido nuevos riesgos que, como el terrorismo internacional, no sólo suponen una grave amenaza a nuestra seguridad interior, sino que atentan también contra la propia estabilidad internacional.

España, por su parte, es uno de los países que más se ha transformado en este contexto. Nuestro país ha pasado de ser un miembro renuente de la Alianza Atlántica a integrarse plenamente en la estructura militar de la nueva Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). España se ha convertido, además, en uno de los principales adalides de la defensa europea en el marco de la Unión. La participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones de paz ha sido particularmente activa, especialmente si tomamos en consideración nuestra dimensión como país y nuestras aún limitadas capacidades militares. El dinamismo de nuestra economía, junto a la creciente proyección exterior española, nos hace, además, pensar en una nueva dimensión de España como actor estratégico en la escena internacional.

Por su parte, las Fuerzas Armadas españolas han cambiado también de forma muy significativa en estos últimos años. Así, hemos pasado de un Ejército muy intensivo en personal (a mediados de los años ochenta alcanzó casi medio millón de hombre en armas) a un ejército reducido en su dimensión, pero con mucha mayor capacidad de proyección y sistemas de armas más modernos y potentes. El servicio militar obligatorio ha dado lugar a un ejército profesional con una importante presencia femenina en su seno. Hemos transformado un despliegue más pensado para la seguridad interior y la defensa territorial a unas Fuerzas Armadas principalmente orientadas a su proyección externa. Nuestros militares han experimentado a su vez un cambio importante de mentalidad.

Todo esto, sin embargo, no es suficiente para poder dar respuesta a los desafíos a los que nos enfrentamos en este nuevo siglo. Los conceptos tradicionales de defensa y seguridad han quedado obsoletos ante la aparición de nuevas amenazas y la creciente convergencia de los riesgos exteriores con los riesgos interiores. España, como nuevo actor estratégico, debe hacer a su vez una reformulación más ambiciosa de sus intereses de seguridad. Hay que renovar también los instrumentos conceptuales y legales de nuestra defensa para poder hacer frente a una realidad que es completamente distinta de la que existía a principios de los años ochenta, cuando esos instrumentos fueron básicamente definidos. Hay que definir el papel de los nuevos actores que intervienen de forma cada vez más activa en la Defensa Nacional como las Fuerzas de Seguridad, la sociedad civil, los medios de comunicación o las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Tenemos, finalmente, que reformar en profundidad nuestras capacidades militares para adaptarlas a las nuevas misiones y requerimientos que exigen tanto nuestras nuevas ambiciones estratégicas como los requerimientos de los nuevos escenarios en los que deberán actuar.

El análisis desarrollado por este grupo de trabajo en el CESEDEN a lo largo de todo el año 2001, y cuyo resultado final queda plasmado en esta publicación, no pretende ser más que una primera aproximación a todas estas cuestiones que requieren, sin duda, de un estudio más profundo y amplio. Es más, el proceso de revisión estratégica ahora abierto en el Ministerio de Defensa debería dar respuestas más precisas y definitivas a cuestiones aquí sólo planteadas o esbozadas. Sin embargo, el propósito de este grupo de trabajo de contribuir con sus aportaciones a un debate más amplio en los responsables de nuestra política de defensa y en el conjunto de la sociedad española, se cumple con la publicación de esta *Monografía*.

Un concepto amplio de seguridad

La primera conclusión que se puede extraer de este trabajo es que nos encontramos en una situación histórica nueva caracterizada por tres factores fundamentales: la creciente aceptación universal de los derechos humanos, el trepidante ritmo en el avance tecnológico y el fenómeno de la globalización. Esta nueva situación nos obliga, por tanto, a adoptar un nuevo concepto de seguridad que deberá ser, necesariamente, más amplio. En este nuevo concepto, el énfasis pasa además de la seguridad del Estado a la seguridad como derecho humano.

La consideración de la seguridad como un derecho natural e imprescriptible del hombre se encuentra contemplada en las primeras declaraciones de derechos del siglo XVIII. Esta doctrina es recogida en nuestra Constitución actual que concibe la seguridad, en su sentido más amplio, como un derecho fundamental de la persona. Esta consideración de la seguridad como derecho de los ciudadanos y no como atributo del poder constituye un hecho novedoso en nuestra tradición política y tiene importantes implicaciones conceptuales.

La globalización, consecuencia del progreso tecnológico, tenderá a promover la paz mundial. La globalización, que será una de las tendencias dominantes del siglo XXI, que favorecerá la interdependencia económica entre los países, y que incentivará la capacidad estabilizadora de los Estados más desarrollados, crea una opinión pública global e impone una tendencia a la universalización de determinados valores básicos.

Frente a este proceso netamente positivo de la globalización se alzan los nacionalismos excluyentes y los fundamentalismos religiosos como elementos más negativos y principales amenazas. Por otro lado, el proceso de globalización de los valores democráticos será muy lento. Tampoco puede olvidarse la tendencia a incrementar el desnivel en el desarrollo de los países que provocará la emergencia de movimientos extremistas de diverso tipo. Este aumento de las diferencias de nivel de vida puede producirse también dentro de los propios países.

Un segundo efecto negativo de la globalización es el incremento de las amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales, como el terrorismo y la delincuencia organizada. La globalización puede, por tanto, contribuir a garantizar mayor estabilidad en términos generales pero también agudizará las amenazas transnacionales y no evitará los conflictos en las áreas menos desarrolladas.

En un mundo globalizado, la seguridad nacional debe transformarse cada vez más en una seguridad compartida, mientras que la emergencia de los riesgos transnacionales tiende a difuminar los límites conceptuales entre seguridad interior y seguridad exterior. En este nuevo mundo los intereses nacionales de seguridad van mucho más allá de la estricta defensa de su territorio. Así, las democracias desarrolladas deberán responder a amenazas asimétricas, especialmente el terrorismo internacional, al tiempo que estarán obligadas a intervenir en numerosos conflictos locales.

Esta nueva situación abre interrogantes que aún no tienen respuestas definidas, como la colisión entre los principios de soberanía nacional y el derecho de injerencia por razones humanitarias, el problema de la legitimación de las intervenciones y la disposición a intervenir en conflictos en los que no están en juego intereses nacionales.

Las amenazas transnacionales, amenazas a la seguridad procedentes de agentes no estatales que actúan a través de las fronteras internacionales, plantean a su vez nuevos dilemas, como el equilibrio entre libertad y seguridad, la posibilidad de ataques que sin emplear el arma física pueden tener resultados catastróficos, las dificultades para reforzar la cooperación internacional frente a estas amenazas y la escasez de recursos, especialmente de personal cualificado.

Respecto al terrorismo internacional, ya se preveía antes del 11 de septiembre una tendencia a la disminución del terrorismo político apoyado por los Estados y el auge de redes transnacionales más diversas e independientes, basadas en tecnología de la información. Estos movimientos suelen ser además de inspiración étnica, nacionalista o religiosa. Por el contrario, varios expertos aseguran que el riesgo de atentados terroristas con armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares es más limitado de lo que comúnmente se cree hoy.

La delincuencia organizada, por su parte, representa una amenaza no sólo para la seguridad ciudadana, sino para la seguridad del Estado. Junto a ello, las nuevas tecnologías han dado lugar a una nueva vulnerabilidad de las sociedades desarrolladas como consecuencia, entre otros factores, del creciente riesgo de ciberterrorismo.

Por otro lado, el nuevo mundo globalizado exige un concepto de seguridad más amplio que incluya factores como la degradación del medio ambiente o las migraciones que tradicionalmente han quedado al margen

de las consideraciones de seguridad. Sin embargo, es innegable el papel que los problemas ecológicos pueden jugar como factores de conflicto. Un segundo factor de tensión es el hecho de que exista un número de personas que quieren emigrar desde los países más pobres muy superior del que los países prósperos pueden recibir.

La lucha contra este nuevo tipo de amenazas transnacionales requiere, por tanto, una creciente cooperación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad, sin que eso suponga una redefinición de sus misiones. Así, las Fuerzas de Seguridad colaboran cada vez más intensamente con las Fuerzas Armadas en las misiones de paz en las que éstas se ven involucradas. Por su parte, las Fuerzas Armadas están llamadas a prestar un creciente apoyo a las Fuerzas de Seguridad para hacer frente con mayor eficacia a las nuevas amenazas transnacionales.

Intereses y ambiciones estratégicas de España

En un segundo orden de conclusiones, puede afirmarse que a pesar de la globalización, el Estado seguirá siendo el actor principal, aunque no único, de las relaciones internacionales. Los sucesos del 11 de septiembre vienen, además, a reforzar el papel del Estado como garante último de la defensa y seguridad.

Sin embargo, esta defensa difícilmente puede definirse en términos autárquicos. España, como país miembro de la Alianza Atlántica debe definir su defensa en términos colectivos. Esta realidad se refuerza ante el proceso de globalización en marcha que exige necesariamente respuestas multilaterales ante los nuevos riesgos. Las misiones de paz refuerzan aún más esta tendencia hacia la cooperación multinacional.

España, tras décadas de marginación de las grandes cuestiones internacionales, ha recobrado el papel internacional que le corresponde. Sin embargo, su voluntad de ejercer como actor estratégico ha sido menor. Hoy nuestro país disfruta de una posición inmejorable, tanto en términos de voluntad como de capacidades globales, para convertirse en uno de los actores estratégicos claves del mundo.

Esta nueva posición en el mundo exige a su vez una reformulación de los intereses nacionales y de seguridad de nuestro país. En este sentido, es obvio que el primer interés de todo Estado es garantizar su propia existencia frente a cualquier amenaza. Sin embargo, en las circunstancias actuales, donde proliferan una serie de riesgos difusos difícil de identificar

con una amenaza definida, serán las capacidades y no una amenaza concreta, los que deban perfilar nuestra política militar.

Por otro lado, la situación actual nos exige ir más allá del concepto clásico de la seguridad militar para avanzar hacia un concepto más global que incluye aspectos económicos y medioambientales entre otros muchos. Sin embargo, conviene recordar que no todos los intereses nacionales son intereses que afectan a la seguridad nacional, ni siempre el poder militar es el mejor instrumento para lidiar con intereses de seguridad. Este concepto de interés nacional debe, por tanto, usarse con precaución y precisión para que pueda servir de guía a cualquier estrategia de planificación militar.

La primera ambición de la seguridad española debe ser apostar por una Europa con capacidad de actuación autónoma en el terreno militar. Una Europa unida y ampliada que comparta un concepto estratégico común basado en un compromiso selectivo de apoyo a la paz. Esta estrategia común deberá conducir a su vez a una reestructuración coordinada de las capacidades militares nacionales en Europa.

En segundo término, la Alianza Atlántica sigue siendo para España la columna vertebral de la defensa de Europa. En este sentido, la defensa europea común debe contribuir a reforzar el vínculo trasatlántico y no a menoscabarlo. Por el contrario, España debe apostar por una OTAN reforzada, ampliada y transformada.

La estabilidad en la antigua área soviética y en el norte de África continuarán siendo las dos principales preocupaciones estratégicas para nuestro país en los próximos años. En especial, la desestabilización del Magreb conduciría inexorablemente a un dramático aumento de los flujos migratorios irregulares hacia nuestro país. Por otro lado, la defensa de Ceuta y Melilla, así como de nuestros archipiélagos debe seguir siendo misión prioritaria para nuestras Fuerzas Armadas. Finalmente, Oriente Medio y el Golfo son dos zonas de fuertes implicaciones para nuestra seguridad y de las que no podemos sustraernos.

La principal contribución que España realizará a la estabilidad internacional en los próximos años seguirá siendo su activa participación en misiones de paz. Así, nuestro país debería ambicionar poder participar en tres escenarios tipo Kosovo simultáneamente.

Por su parte, el vínculo preferencial de relación con Estados Unidos que mantiene nuestro país debería transformarse en el futuro en una relación

menos asimétrica. A mero título de ejemplo, la posibilidad de participación española en una arquitectura naval de defensa antimisiles pueden hacer crecer el valor estratégico de España en esa relación. Una última ambición de nuestra política de defensa debe ser establecer una cooperación más estrecha entre los ejércitos iberoamericanos y las Fuerzas Armadas españolas. En definitiva, el instrumento militar español debe estar siempre al servicio de la acción exterior del Estado.

Una vez definidas nuestras ambiciones de seguridad hay que hacer referencia también a una serie de intereses funcionales e instrumentales que resultan esenciales en la definición de nuestra política de seguridad. Entre los primeros, destaca nuestra contribución a la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, bacteriológicas y radiológicas), así como de sus sistemas de proyección (misiles balísticos y de crucero). Simultáneamente a esta labor de prevención, España debe articular también medidas que incrementen la seguridad nacional frente a este tipo de sistemas.

Un segundo interés funcional es reducir la vulnerabilidad frente a los nuevos riesgos y amenazas emergentes, como ataques cibernéticos por ejemplo. Junto a ello, España debe promover, además, medidas para mantener el espacio libre de sistemas de armas ofensivas y, en general, apoyar todas las medidas de control de armamentos multilaterales que favorezcan la estabilidad con menores costes.

Entre los intereses de tipo instrumental destaca la necesidad de reforzar la credibilidad internacional de España mediante un liderazgo político firme y unas capacidades militares efectivas. Esta credibilidad internacional en términos estratégicos está en última instancia muy vinculada al esfuerzo en defensa realizado en términos económicos. España debe, además, orientar su gasto en defensa hacia aquellos nuevos sistemas que sirvan como multiplicadores de la fuerza. Este esfuerzo debe ser completado, por último, con el desarrollo de una base industrial de la defensa fuerte y competitiva.

España, como actor estratégico emergente, debe hacer valer sus opiniones en las decisiones multilaterales que nos afecten. Nuestra aspiración debe ser formar parte del club de los cuatro países europeos principales en materia de defensa y seguridad. En ausencia de una amenaza clara, un gobierno debe lograr una defensa que impida sorpresas catastróficas, es decir, que reduzcan al máximo las vulnerabilidades.

La nueva dimensión europea de la defensa

En tercer término, conviene hacer una reflexión sobre otra de las grandes transformaciones en curso que va a afectar decisivamente a las políticas de defensa y seguridad españolas: la emergencia de una nueva dimensión europea de la defensa. Así, por primera vez en su historia, la defensa europea ha pasado del campo de la retórica al de los contenidos.

La planificación estratégica intergubernamental en el marco de la Unión Europea es a la vez causa y efecto de la planificación española. Sin embargo, se deben moderar, por el momento, las expectativas de interacción entre ambas. Así, la influencia nacional es determinante en el resultado intergubernamental, pero esa afirmación no es necesariamente cierta en sentido contrario. El factor europeo no es además suficientemente fuerte aún como para generar cambios estructurales. Por último, las últimas formulaciones de política de defensa en diversos países europeos, con excepción de la francesa, no atribuyen excesiva trascendencia a los últimos avances de la Unión en este terreno. Todo esto no significa que la dinámica emprendida por la Unión Europea no mantenga expectativas de transformaciones mucho más profundas en el futuro.

Francia es sin duda el país que más decididamente ha asumido el reto de la defensa europea. Su última ley de programación militar es coherente con sus compromisos europeos. La capacidad de proyección de sus Fuerzas Armadas quiere multiplicarse por cinco con la mitad de efectivos globales. Francia es además la única nación europea que ha incluido en su planificación estratégica las nuevas amenazas asimétricas, como los riesgos cibernéticos o el terrorismo internacional. Su revisión doctrinal es además muy similar a la contemplada en diversos documentos de la Unión Europea.

El Reino Unido ha sido tradicionalmente pionero en la innovación estratégica. Su enfoque europeo, que no dejó de sorprender dado su tradicional escepticismo en otros muchos campos de la integración europea, es sumamente pragmático y se centra en el compromiso de hacer operativas cuanto antes las capacidades de proyección acordadas. Este giro británico se justifica por su convencimiento en que hoy la Unión Europea tiene mucha mayor capacidad de persuasión sobre sus socios para lograr esas capacidades de la que tiene la OTAN. Los británicos son además los únicos que se atreven a identificar en su planificación las áreas en las que va a dedicar su esfuerzo.

Alemania es también firme partidaria de desarrollar esa capacidad de proyección europea que «alivie» la responsabilidad de gestión de crisis de Estados Unidos en el entorno estratégico europeo. Esta posición puede quebrar definitivamente el modelo alemán de posguerra basado exclusivamente en la defensa territorial y el servicio militar obligatorio en favor de unas fuerzas de proyección prácticamente profesionalizadas.

En Italia, la apuesta europea sirve básicamente para reclamar unos recursos para la defensa que no se logran ya desde la convicción atlantista. Su objetivo es incrementar sus gastos de defensa desde el 1,5% actual hasta el 2%. Italia tiene, a diferencia de las grandes potencias europeas, una visión de la defensa europea más subregional que global, con una nítida prioridad para el Mediterráneo.

Esta visión regional es compartida básicamente por Grecia que pone el énfasis, como es lógico, en el mar Egeo. Portugal, por su parte, asume el nuevo lenguaje europeo, pero en su aplicación práctica no va más allá de su participación en las misiones de paz. En esta línea, los Estados pequeños buscan en la nueva dimensión europea de la defensa lograr unas capacidades que no pueden alcanzar por sí solos. Por su parte, los países neutrales recurren al factor europeo como fórmula para superar sus propias limitaciones impuestas por su larga tradición de neutralidad.

En definitiva, la mayoría de los socios europeos tiende a utilizar el argumento europeo más para justificar sus propios intereses y necesidades que para adaptar sus estructuras de defensa a los nuevos requerimientos europeos. Así, se decantan por ajustes limitados, donde el único factor de ruptura es, en todo caso, abrir la Defensa Nacional a la gestión de crisis. En el caso español es necesario diseñar una estrategia para aprovechar en mayor medida la cobertura europea para acometer las necesarias reformas estructurales de nuestra defensa. A escala europea es necesaria una definición más precisa de los intereses de seguridad comunes y la asunción de un concepto estratégico europeo. Por último, nuestro país tendrá problemas para cumplir sus compromisos europeos y aportar las capacidades equilibradas a nuestro peso en Europa sin un crecimiento de nuestros presupuestos militares.

Por su parte, en la política de defensa europea prima más el enfoque pragmático que el teórico. Las capacidades se desarrollan sin un concepto estratégico previo. Por el momento, su único objetivo es la gestión autónoma de operaciones menores en las que la OTAN no participa.

Sin embargo, son aún muchas las carencias de capacidades de la Unión para poder desarrollar este objetivo limitado. En este sentido, sería preciso fijar criterios o indicadores de inversión para estimular la convergencia de esfuerzos. Es necesario a su vez establecer criterios que eviten una participación a la carta en las operaciones del tipo a la que hizo fracasar a la Unión Europea Occidental (UEO), así como prevenir un excesivo protagonismo de los grandes en detrimento de los pequeños.

En cualquier caso, la política de defensa europea obligará a modificar y armonizar las planificaciones estratégicas nacionales, pero no a realizar una revisión en profundidad de las mismas. La dimensión europea puede servir además para justificar la adquisición de nuevas capacidades, instrumentalizar esas capacidades comunes en espacios estratégicos prioritarios para nuestros intereses, transferir a la Unión decisiones difíciles de asumir en el ámbito nacional o impulsar la racionalización de nuestra defensa.

Revisión de los criterios básicos de la defensa

En España existen una serie de conceptos estratégicos, por lo tanto de naturaleza política y doctrinal, que están regulados por una norma jurídica de máximo nivel: la Ley Orgánica 6/1980, por la que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada parcialmente por la Ley 1/1984.

En esta Ley prevaleció además en buena medida el carácter de autarquía estratégica que impusieron varias décadas de aislamiento internacional en nuestro país, delimitando casi con exclusividad el territorio nacional como espacio estratégico. Por otra parte, la misión de cada Ejército y de la Armada se vuelve a configurar con carácter autónomo. Esta autonomía queda reforzada por la amplitud de las potestades que atribuye a los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, frente a la ambigüedad de las que asigna al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) al que sitúa únicamente como un colaborador del ministro de Defensa. La estructura de mando para operaciones se concibe sólo para caso de guerra, no con carácter permanente.

El ingreso de España en la OTAN marca el fin del aislamiento de la política de defensa y seguridad española. Sin embargo, la exclusión de las garantías aliadas de los territorios de Ceuta y Melilla mantuvo vigente una distinción de lo se definió como «amenaza compartida» y «amenaza no compartida». Por otro lado, las condiciones impuestas por el referéndum

para nuestra permanencia en la Alianza hizo que adquiriéramos obligaciones sin permitirnos gozar de todas las ventajas.

En la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/92, la permanencia de una amenaza «no compartida» mantuvo tres ámbitos estratégicos diferenciados: el derivado del ejercicio de la propia soberanía, la Alianza Atlántica y su dimensión europea y el referente de Naciones Unidas. Las referencias al peculiar modelo de integración en la OTAN y la misión prioritaria de una defensa integrada del territorio pueden considerarse aún como influencias del autarquismo anterior.

La DDN propone a su vez un cambio en el modelo de Fuerzas Armadas, apostando por un modelo mixto que alcance una tasa de profesionalización de la tropa del 50%. Las deficiencias normativas del JEMAD se intentan paliar con diversas normas de rango inferior que aumentan de forma puntual sus competencias. Por otro lado, se apuesta decididamente por la multinacionalidad militar, ingresando nuestro país en fuerzas como el Eurocuerpo, Euromarfor y Eurofor, entre otras.

Pero al margen del contenido de esta DDN, cabe destacar el incumplimiento de las principales disposiciones de la misma. A modo de ejemplo se puede señalar que frente al aumento propuesto del presupuesto de defensa para alcanzar el 2% del producto interior bruto, éste descendió hasta el 1%. El fracaso en la consecución de los objetivos establecidos se debió, en gran medida, a la ausencia de un decidido impulso político.

En 1996 se elabora una nueva DDN basada en tres ejes fundamentales: la plena integración de España en la estructura militar de la OTAN, la plena profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas y la necesidad de desarrollar una nueva cultura de defensa en la sociedad.

En cuestiones más operativas, la nueva DDN apunta al desarrollo de mayores responsabilidades para el JEMAD, la necesidad de una Ley de Movilización y de una Ley de Dotaciones Presupuestarias. Por el contrario, se abandona la idea de un Plan General de la Defensa Nacional.

En la DDN del año 2000 se reconoce por primera vez de forma explícita que la concepción estratégica española es idéntica a la de la Alianza, con una referencia a la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea. Hay además una apuesta por las Fuerzas Armadas como instrumento de la acción exterior del Estado. La DDN anuncia como pilar para su desarrollo la puesta en marcha de una revisión estratégica. Por el contrario en esta DDN no existe ningún tipo de compromiso presupuestario.

La profunda evolución experimentada por nuestro país hace necesaria, cada vez con mayor urgencia, una nueva Ley de Defensa Nacional. Las claves de esta nueva Ley debe ser un mayor dinamismo entre las situaciones de paz y las situaciones de guerra, dicotomía en buena parte superada por las actuales situaciones de crisis. En segundo término, es necesario crear nuevos instrumentos de decisión que permitan a la dirección política una mayor eficacia estratégica. Es necesaria además una actualización de la misión de las Fuerzas Armadas como instrumento de la acción exterior del Estado, cercenando cualquier estrategia autónoma por su parte. Por otro lado, se necesita también una reforma de la estructura de mando en dos líneas: una de mando militar y otra de operaciones.

En definitiva, si España tiene voluntad de actor estratégico tendrá que dotarse de esos instrumentos que le permitan el empleo eficaz de los instrumentos de poder nacional. En el futuro, el hecho de que la defensa tienda a ser mancomunada, no significará que podamos desentendernos de ella, sino más bien todo lo contrario.

Nuevos instrumentos de la defensa

La emergencia de las nuevas amenazas transnacionales, como el terrorismo o el crimen organizado, obligan a una más intensa colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Esta colaboración debe tener un doble sentido. Por un lado, las fuerzas policiales pueden complementar las capacidades de las Fuerzas Armadas en la gestión de crisis. Por otro, los Ejércitos pueden prestar determinados apoyos a las Fuerzas de Seguridad en el propio territorio. Sin embargo, la intervención de los Ejércitos en la seguridad interior debe realizarse siempre como apoyo a las fuerzas de seguridad, responsables de la misma, y con límites precisos para no generar efectos negativos en su funcionamiento.

Por otro lado, la aceleración de la innovación tecnológica y la globalización hacen que el concepto tradicional deba ser superado. Así, la lucha contra las nuevas amenazas transnacionales obliga a superar los límites de la jurisdicción nacional. Entre las áreas en las que se debe avanzar en esta cooperación internacional destacan las operaciones de paz; los nuevos instrumentos legales internacionales desarrollados bien por la Organización de Naciones Unidas (ONU) bien por organizaciones regionales, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

o el Consejo de Europa, y relativas a cuestiones tan diversas como el comercio ilícito de armas ligeras, el terrorismo, las minas antipersonas, la prevención del crimen y el narcotráfico o el medio ambiente; o la constitución de tribunales internacionales.

El poder de la opinión pública en las democracias avanzadas es cada vez mayor y la influencia que sobre esta opinión ejercen los medios de comunicación es también cada vez más relevante. Las nuevas posibilidades tecnológicas permiten además retransmitir en directo cualquier conflicto o catástrofe. Esta capacidad de los medios de comunicación puede ser usada para rebajar tensiones o movilizar a la sociedad ante situaciones de crisis.

Tras el final de la guerra fría hay un creciente protagonismo de los actores no estatales en las relaciones internacionales. Así, los Estados han perdido el monopolio en ese ámbito y surgen nuevos actores como las empresas multinacionales y las ONG. El crecimiento de este tejido asociativo ha sido espectacular en los últimos años. Así, las ONG pueden jugar un papel relevante fomentando encuentros informales en lo que se define como «segunda vía diplomática», ejerciendo una «alerta temprana» para evitar conflictos y promoviendo programas de ayuda.

Entre los nuevos instrumentos de defensa destaca, por último, la prevención de conflictos. Esta fórmula pretende facilitar soluciones pacíficas a los conflictos, eliminando sufrimientos y estragos. La mayoría de las organizaciones internacionales prestan creciente atención y esfuerzo a esta tarea.

La prevención de conflictos tiene como premisa que cuanto antes se realice la intervención, más ventajosos serán los resultados. Entre las herramientas que la comunidad internacional dispone para ejercer esta acción destaca el diálogo, el desarme, la mediación, los programas de ayuda, la promoción de los derechos humanos, la consolidación democrática e institucional, el fortalecimiento de la sociedad civil y medidas coercitivas como los embargos. En esta misma línea son importantes también las actuaciones posteriores a los conflictos como la desmovilización y el desarme, programas de reconciliación o la creación de tribunales internacionales.

En este campo de la prevención de conflictos, la Unión Europea pretende jugar un papel importante. Así, en el Consejo Europeo de Goteborg aprobó un Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos, que

se basa en el reconocimiento del protagonismo de Naciones Unidas en esta materia. Las prioridades de este programa son: identificar de forma clara las prioridades políticas para la prevención de conflictos, mejorar la alerta temprana y la coherencia en la política de actuación, mejorar los instrumentos a corto y medio plazo dentro de la Unión Europea y crear una efectiva cooperación para la prevención de conflictos.

Unas Fuerzas Armadas para la España emergente

Es necesario redefinir el papel de las Fuerzas Armadas en el mundo actual. Un papel que adquiere especial relevancia en momentos de cambio como los actuales. No se trata de tener unas Fuerzas Armadas reducidas, aunque preparadas. Se trata de tener el menos ejército para cumplir las misiones que tiene asignadas. Los Ejércitos están recuperando además su valor como instrumentos de la política exterior española.

Las Fuerzas Armadas españolas han estado sometidas en los últimos 20 años a un estado permanente de reforma. Muchas de estas reformas, como el Plan Norte de 1992, responden además a la propia iniciativa del Ejército. Así, el Ejército de Tierra ha pasado de un despliegue territorial a un despliegue orientado exclusivamente a mejorar su capacidad de proyección. Desde los años ochenta, las Fuerzas Armadas han visto modificadas todas las normas que regulaban su funcionamiento.

La dimensión de las Fuerzas Armadas deben estar en consonancia, por tanto, con nuestros objetivos internacionales. Lo que no es razonable es que España aspire a sentarse en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o a situarse en el grupo de cabeza de la defensa europea siendo un consumidor neto de seguridad.

Todas las reformas anteriores han supuesto un importante sacrificio personal para los componentes de nuestras Fuerzas Armadas. Ha existido incluso un exceso de prudencia en la clase militar que en ocasiones ha privado a la sociedad de opiniones profesionales que hubieran generado un debate más profundo sobre nuestra defensa.

La reforma más importante que en este momento deben afrontar las Fuerzas Armadas es la enseñanza militar. Una reforma que lleve aparejado un cambio profundo en el modelo de carrera profesional de los militares. Así, es necesario un sistema más flexible que permita establecer indemnizaciones económicas que incentiven el cambio de profesión entre los mandos que no sean seleccionados para empleos superiores. Esto

pasa también por que las titulaciones facilitadas por los Ejércitos sean reconocidas por el Estado.

Un sistema más flexible debe basarse en una mayor capacidad de la institución para rescindir las relaciones profesionales, una formación inicial sólida y de prestigio, una política eficaz de ayuda a la adaptación del nuevo mercado laboral y el reconocimiento social de la experiencia adquirida.

En cualquier caso, toda esta formación académica debe ser complementada por una sólida formación en valores. En definitiva, la disponibilidad a morir no es algo fácil de retribuir, sino que debe sustentarse en la creencia en unos valores superiores. Así, el sistema debe ser, por tanto, mantenido en lo fundamental y modificado sólo en aquellos que necesite adaptación, en especial en lo que se refiere a la carencia de titulaciones reconocidas.

La calidad de vida y el sistema retributivo son otros dos factores esenciales de cualquier política de personal. La austeridad del soldado no debe ser incompatible con tener horarios razonables, dormitorios adecuados, una alimentación sana y abundante y cierto grado de participación en la regulación de las condiciones en las que se prestan estos servicios en las unidades. Es importante también favorecer la movilidad del personal incluso dentro de las mismas unidades.

La modernización del material es a su vez un importante factor de motivación del personal, porque nadie quiere formar parte de algo que se percibe como inútil. En este sentido, hay que huir del círculo vicioso de «no dotar porque no se piensa usar, no usar porque no se ha dotado».

El éxito de la profesionalización dependerá por tanto de una serie de condiciones que incluyen la existencia de unas razonables expectativas de carrera, una buena formación, remuneración adecuada, claridad de objetivos institucionales y prestigio e integración social.

Las operaciones de mantenimiento de la paz iniciadas en los años ochenta en Iberoamérica y los Balcanes mostraron el potencial de las Fuerzas Armadas para contribuir a los objetivos de la política exterior. Las experiencias en el extranjero, especialmente en los cuarteles generales de la OTAN, ha servido también como proceso de formación para nuestros oficiales. Sin embargo, la excesiva reglamentación que requiere la actuación multinacional se ha extrapolado en exceso dentro de nuestros Ejércitos hasta el punto de que el procedimiento establecido ha llegado a ahogar cualquier iniciativa individual. En la actualidad parece necesario recuperar cierto grado de iniciativa.

Junto a este impulso de la iniciativa es preciso también un mayor reconocimiento de la competencia individual. Es necesario establecer un marco competencial definido para cada soldado y corregir la excesiva tendencia a una cualificación permanente que pone mayor énfasis en la acumulación de títulos que en el desarrollo de la actividad profesional. Hay que acabar también con la excesiva burocratización de las Fuerzas Armadas.

Lo conjunto era hace 30 años un síntoma de modernidad, pero hoy la ausencia de esta cualidad en las Fuerzas Armadas es una grave patología. Lo conjunto es un modo de aprovechar mejor los recursos y una exigencia de racionalidad. Los ejércitos deben ser unificados hasta donde sea posible. No son necesarias tres estructuras independientes para gestionar los recursos humanos disponibles, ni la gestión de los recursos materiales debe hacerse de forma independiente.

Para ello es imprescindible fortalecer el Estado Mayor de la Defensa. La principal ocupación del JEMAD debería ser colaborar con el ministro de Defensa en la definición de su política. No debería tener por tanto responsabilidades operativas, para lo que existiría la estructura de mandos conjuntos específica. El JEMAD debería además asumir mucho mayor protagonismo en la distribución de los recursos presupuestarios.

Hay que romper las tendencias autárquicas que aún perviven en determinadas actividades de las Fuerzas Armadas. En un mundo cada vez más complejo resulta imprescindible captar especialistas civiles en distintos campos que pueden aportar conocimientos muy necesarios para el desarrollo de unos ejércitos modernos.

España tiene que volcar su estrategia en ser un socio conveniente de Estados Unidos y uno de los países líderes en el ámbito de la defensa europea. Para lograr este doble objetivo necesita, sin embargo, dotarse de unas Fuerzas Armadas con capacidad de supervivencia ante las nuevas armas convencionales, capacidad de mantenimiento del propósito, capacidad de obtención y procesamiento de la información y letalidad del armamento convencional. La capacidad de proyección resulta tan evidente que ni siquiera resulta necesario mencionarla.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

Jefe del gabinete del director general de la Guardia Civil.

Coordinador: D. JOSÉ MANUEL AMOR HUIDOBRO

Coronel de Infantería.

Secretario: D. LUIS ALONSO MERA

Coronel del Ejército del Aire.

Vocales: D. RAFAEL BARDAJÍ LÓPEZ

Asesor del ministro de Defensa.

D. JUAN AVILÉS FARRÉ

Catedrático de Historia Contemporánea.

D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad Carlos III.

D. JUAN CARLOS DOMINGO GUERRA

Coronel del EMACON. División ECOMIL.

D. JOSÉ E. FOJÓN LAGOA

Coronel. Comandante de la Agrupación de Infantería de Marina.

D. FRANCISCO DÍAZ ALCATUD

Comandante de la Guardia Civil.

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

ABSTRACT

The world has undergone a radical change in the last decade. The threat of invasion in Western Europe, which determined the allied defence planning for decades, is practically ruled out nowadays. No allied country has, at present, an identified threat against its territory from another State. The involvement of our armed forces in peace keeping operations has increased not only in number but also in importance. Apart from this increase in interventions abroad, new risks have appeared which, like international terrorism, pose a serious threat to national security and international stability.

Spain is one of the countries where this transformation has been more profound. Our country has gone from being a reluctant member of the Atlantic Alliance to integrating completely in the military structure of the new NATO. Spain has also turned into one of the main leaders in the European defence within the frame of the European Union. The role of our Armed Forces in peace keeping operations has been mainly active, specially if we take into account our dimension as nation and our still limited military capabilities. The dynamism of our economy, together with the increasing influence of Spain abroad, makes us think of a new dimension of Spain as a strategic actor in the international arena.

The Spanish Armed Forces have also undergone a significant change over the last years. Thus, we have gone from an army with high strength (in the middle of the 1980s numbered to almost 500,000) to a smaller one but with a greater capacity and with advanced and powerful weapons. The obligatory military service has evolved into a professional army with a high female presence. We have changed the deployment aimed at national

security and territorial defence to the Armed Forces mainly orientated towards their outreach activities. Our military have also undergone a great change of attitude.

However, all this is not enough to respond to the challenges we will face in this new century. The traditional idea regarding defence and security is obsolete in view of the new threats and the increasing merging of foreign and national risks. Spain, being a new strategic actor, must work out a more ambitious reformulation regarding its security interests. It is necessary to renew the conceptual and legal instruments in order to face a completely different reality from the one at the beginning of the 1980s, when these instruments were defined. We have to establish the role of the new actors who have an increasingly active involvement in national defence such as the State Security Forces, civilian population, mass media or NGO. Finally, we have to carry out a far-reaching reform of our military capabilities to make them suitable for the new missions and demands which are necessary for our new strategic expectations and for the new scene requests where they will perform their duties.

The analysis carried out by this working group at CESEDEN during 2001, whose final result is shown in this publication, only seeks to be a first approach to these questions which require, undoubtedly, a wider and thorough study. The strategic revision process being opened at the Ministry of Defence should provide precise and conclusive answers to the questions raised or posed in this paper. However, the objective of this working group to contribute to a wider discussion with those responsible for our defence policy and within Spanish society is met with the publication of this *Monograph*.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Capítulo primero</i>	
POR UN CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD.....	17
La seguridad como derecho humano fundamental.....	21
El impacto de la globalización.....	22
Seguridad compartida, defensa colectiva y derecho de injerencia.....	26
Agentes no estatales y amenazas transnacionales.....	31
Otros riesgos no tradicionales.....	39
Conclusiones.....	42
<i>Capítulo segundo</i>	
INTERESES Y AMBICIONES NACIONALES DE SEGURIDAD.....	45
Definiendo los intereses nacionales.....	49
Las ambiciones españolas de seguridad.....	51
Intereses funcionales.....	54
Intereses instrumentales.....	56
Intereses de seguridad en un mundo sin amenazas.....	57
<i>Capítulo tercero</i>	
EL FACTOR EUROPEO EN LA REVISIÓN ESTRATÉGICA ESPAÑOLA: LA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA DEFENSA.....	59

Las ambiciones estratégicas europeas.....	64
La ambición de la Unión: ¿ambición europea?.....	72

Capítulo cuarto

UNA REVISIÓN DE LOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA DEFENSA NACIONAL.....	77
Los Criterios Básicos según la Ley.....	79
La organización militar.....	81
El ingreso en la Alianza.....	83
La Directiva de Defensa Nacional 1/92.....	85
La Directiva de Defensa Nacional 1/96.....	89
La Directiva de Defensa Nacional 1/00.....	91
Una reconsideración de los criterios básicos.....	93
De la defensa a la seguridad.....	94
La formulación y puesta en práctica de la estrategia.....	97
Política militar y estrategia militar.....	98
Lo que tiene que venir.....	102

Capítulo quinto

UNAS FUERZAS ARMADAS PARA LA ESPAÑA EMERGENTE.....	105
Qué son las Fuerzas Armadas españolas.....	109
La reforma.....	112
Los recursos humanos.....	115
El modelo de enseñanza que necesitamos.....	117
La profesionalización.....	127
La revolución del método.....	136
— <i>En busca de la iniciativa perdida</i>	136
— <i>La competencia</i>	138
— <i>Lo conjunto</i>	141
— <i>La presencia de civiles en los Estados Mayores</i>	147
Los escenarios de actuación.....	149
— <i>Los riesgos conexos</i>	153
Las capacidades necesarias.....	156
Epílogo.....	160

Capítulo sexto

Páginas

NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA DEFENSA NACIONAL.....	167
Introducción.....	169
Factores que influyen en la seguridad.....	170
Demografía.....	171
Salud.....	172
Recursos naturales y medio ambiente.....	172
— Alimentación.....	173
— Agua.....	173
— Energía.....	174
— Medio ambiente.....	175
Ciencia y tecnología.....	175
Economía global.....	176
La gobernabilidad nacional e internacional.....	177
— Actores no estatales.....	177
— Crimen organizado.....	178
— Etnia y religión.....	178
Naturaleza de los conflictos futuros.....	179
— Terrorismo.....	181
La posición de Estados Unidos.....	181
Nuevos instrumentos.....	182
El sector privado.....	184
Las redes informáticas.....	185
Otras colaboraciones.....	186
Incremento en la capacidad de generar inteligencia.....	187
Cooperación Fuerzas Armadas y FCSE.....	188
Cooperación internacional.....	189
— Las operaciones de paz.....	190
— Instrumentos legales internacionales.....	191
— Tribunales internacionales.....	194
— Otras iniciativas.....	194
Medios de comunicación.....	195
Las ONG.....	196
La prevención de conflictos.....	198
— La prevención de conflictos en la Unión Europea.....	200

	<u>Páginas</u>
CONCLUSIONES.....	205
Un concepto amplio de seguridad.....	209
Intereses y ambiciones estratégicas de España.....	211
La nueva dimensión europea de la defensa.....	214
Revisión de los criterios básicos de la defensa.....	216
Nuevos instrumentos de la defensa.....	218
Unas Fuerzas Armadas para la España emergente.....	220
 COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	 223
 ABSTRACT.....	 225
 ÍNDICE.....	 227

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interes militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
22. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. V Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
39. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.

45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.