

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LA ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LOS NUEVOS RIESGOS**

## **LA ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LOS NUEVOS RIESGOS**

POR PEDRO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

### **INTRODUCCIÓN**

El punto de arranque fue sin duda la caída del muro de Berlín, que simbolizó el final del enfrentamiento Este-Oeste surgido tras la II Guerra Mundial. Poco después, la intervención en Kuwait, las sucesivas guerras en la antigua Yugoslavia, la campaña de Kosovo, el 11-S, Afganistán, Irak... Todos estos hitos han jalonado el final de un siglo y el comienzo del actual, el final de un paradigma estratégico protagonizado y estabilizado por la disuasión y el comienzo de un nuevo escenario, mucho más dinámico y multipolar, dominado por la incertidumbre, en el que todas las naciones de nuestro entorno han comprendido que sus Fuerzas Armadas habrían de adaptarse a la nueva situación. Para ello, en los países occidentales hemos seguido un proceso de análisis de los posibles riesgos a los que nos habremos de enfrentar durante el primer tercio del siglo XXI y su posible evolución, las consecuencias de la globalización aplicadas a los conflictos bélicos y, en el caso concreto de España, sus condicionantes así como sus singularidades históricas y geográficas.

A lo largo del presente capítulo se pretende ofrecer una visión del debate intelectual que se está produciendo en las naciones más avanzadas sobre el cómo y el para qué de este proceso de adaptación. Comenzaremos por una breve descripción sobre las nuevas misiones que están asumiendo los ejércitos, después analizaremos lo que está sucediendo en los EEUU, que como potencia militar hegemónica siguen siendo referencia imprescindible para comprender el origen y la evolución de las tendencias que se adivinan. Las iniciativas que pretende impulsar la Unión Europea (UE) dentro de la

Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) será otro de los ámbitos de reflexión. Por último, se analizará la evolución de las Fuerzas Armadas (FAS) españolas en sus esfuerzos por materializar lo que en ámbitos militares se conoce como “Transformación”, que no es otra cosa que el proceso constante de adaptación a la nueva realidad geoestratégica, ofreciendo algunas sugerencias y opciones para adecuar el proceso a la realidad nacional.

Tras describir los fundamentos intelectuales que sustentan la transformación, comprenderemos que hay un diagnóstico común por parte de todos los países de nuestro entorno sobre la situación global, la evolución del escenario estratégico y la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas para el eficaz cumplimiento de sus misiones. Sin embargo, a la hora de concretar y detallar el proceso, los países difieren en los ritmos y en los objetivos, ya que la situación de cada uno de ellos es distinta y está condicionada por sus propias peculiaridades. Por ello, el proceso de adaptación pone en determinados casos –EEUU es el más significativo– el acento en la tecnología y en los nuevos sistemas. En otros países, la transformación centra su esfuerzo en la organización, la estructura y la dimensión de las Fuerzas Armadas. Para algunos, el cambio de mentalidad de los militares y su interacción con otros actores que han adquirido recientemente un importante papel en los conflictos actuales (medios de comunicación, agencias civiles, ONG,s.), es un aspecto de gran relevancia que no puede obviarse. Hay autores que defienden que lo que ha cambiado no es solamente el escenario estratégico en el que nos desenvolvemos, sino el concepto mismo del enfrentamiento, evolucionando la guerra industrial de los últimos tres siglos a un estadio diferente de confrontaciones y conflictos. Pero al margen de los intentos por analizar causas y motivos, lo que subyace en el fondo de todos los procesos es el modo de actuación y la finalidad del empleo de los ejércitos en el siglo XXI.

Por ello, antes de adentrarnos en materia, conviene recordar brevemente las misiones que desempeñan las Fuerzas Armadas en los países occidentales, para enmarcar mejor después el proceso de adaptación al que deben hacer frente.

## **LAS NUEVAS MISIONES DE LOS EJÉRCITOS**

Además de las ya tradicionales misiones de las FAS como consecuencia principalmente de la defensa de la soberanía nacional (1), el final del

---

(1) Recogidas en el artículo 8.1 de la CE para las FAS españolas.

siglo XX propició la configuración de los ejércitos como instrumento de la acción exterior de los estados. Ello impulsó la participación de fuerzas militares en lo que genéricamente se llamaron *Operaciones de Apoyo a la Paz*, que han evolucionado en función de las circunstancias de cada momento y de cada lugar donde se han desarrollado y que han requerido una progresiva adaptación de los ejércitos a sus características, sobre todo en lo que se refiere a la restricción del empleo de la fuerza y al trabajo en entorno multinacional.

Cuando el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld (2), afirmó que el Mantenimiento de la Paz no era un trabajo para soldados, pero que sólo un soldado podía realizarlo, no pensó en el debate que se abriría años más tarde. En aquél momento, las Operaciones de Apoyo a la Paz eran una misión complementaria en algunos ejércitos, que participaban en ella debido a su organización, sus medios y su forma de actuar. Sin embargo, cuando el mundo bipolar finalizó y la amenaza de occidente se diluyó, muchos creyeron que este tipo de operaciones se convertirían en la razón de ser de las FAS, como exportadores de seguridad y estabilidad. No ha sido así, aunque es evidente que hoy en día constituyen uno de los motivos más frecuentes para desplegar y emplear fuerzas en el exterior.

Durante algunos años nos ha acompañado el debate de la especialización de determinadas unidades militares en Operaciones de Paz, dejando las operaciones bélicas convencionales para otro tipo de unidades. Ese mismo debate se trasladó al seno de las organizaciones internacionales o de las alianzas militares. Se llegó a proponer que los europeos se ocupasen principalmente de Operaciones de Paz, asumiendo los norteamericanos el protagonismo cuando se tratase de intervenir en conflictos de alta intensidad. Nada de ello ha prosperado, entre otros motivos porque las relaciones transatlánticas no pasan por su mejor momento y, sobretodo, porque es difícil materializar un reparto de tareas donde el riesgo de unas es muy superior al de otras. Relacionado con esta cuestión, también se debatió ampliamente si la preparación para las Operaciones de Paz debía ser específica y si la instrucción y el adiestramiento realizado para combates convencionales era el idóneo para este nuevo tipo de misiones. En casi todos los países prevaleció el criterio de que la unidad militar preparada para intervenir en un conflicto de alta intensidad, podría asumir cualquier cometido en una Operación de Paz. La consecuencia es

---

(2) Fue Secretario General de la Organización de Naciones Unidas entre 1953 y 1961.

que no se variaron los programas generales de instrucción y únicamente –antes de las misiones y por un tiempo limitado– se establecieron periodos de concentración para familiarizarse con las características concretas de la operación a realizar. Y así seguimos.

Por otra parte, las sociedades modernas han comenzado a demandar cada vez con mayor frecuencia la participación de sus Fuerzas Armadas en el cumplimiento de otro tipo de misiones, para las que es indudable que se precisa una preparación específica y la disponibilidad de unos medios diferentes. Estos cometidos, que se han desarrollado siempre pero que ahora se pretende que formen parte de lo habitual, son los que la doctrina mayoritaria encuadra en “de Apoyo a las Autoridades Civiles” y “de Ayuda Humanitaria”, que junto a las operaciones bélicas convencionales y las de Apoyo a la Paz, constituyen en la actualidad el espectro de actuación de los ejércitos modernos, para el que han de estar mentalizados, preparados y equipados.

### **Participación de las Fuerzas Armadas en Apoyo a las Autoridades Civiles**

Son aquellas misiones en las que las FAS, a requerimiento de la Autoridad Civil, colaboran con ella en las formas legales establecidas para casos de grave riesgo, calamidad, catástrofe o ante cualquier necesidad pública de naturaleza análoga. Se desarrollan en territorio nacional y si hasta ahora se trataba de actuaciones marginales, subsidiarias y excepcionales, en los últimos años ha aumentado su frecuencia y su intensidad, lo que obliga a las FAS a realizar un esfuerzo de adaptación en su organización, en su preparación y en sus medios.

En el plano teórico, estas colaboraciones se dividen a su vez en dos grandes bloques: Operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente, y Operaciones de Seguridad y Orden Público.

#### *Operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente*

Como es sabido, el origen de la Protección civil hay que situarlo durante las grandes confrontaciones mundiales del siglo pasado y surge para aliviar los sufrimientos de la población civil, especialmente en las grandes ciudades, con motivo de acciones enemigas. Se trataba entonces, ante la falta de recursos, de organizar servicios civiles que minimizaran los daños causados y auxiliaran a la población. La desaparición de las guerras industriales en Europa hizo que los servicios de protección civil se orien-

taran a los riesgos causados por catástrofes naturales o artificiales y a la preservación del medio ambiente. Aunque en tiempos de paz los ejércitos siempre colaboraron ante cualquier emergencia de este tipo, lo cierto es que su participación se producía únicamente cuando no quedaban más opciones y todos los demás recursos ya se habían empleado. Sin embargo, la creciente influencia de los medios de comunicación y la necesidad de disponer en plazos muy reducidos de medios de difícil disponibilidad –helicópteros, aviones de carga, hospitales de campaña, numeroso personal organizado y disciplinado– ha hecho que los gobiernos traten de responder en estas ocasiones lo más rápidamente y con cuantos medios tengan a su alcance. Ello ha provocado que en todos los planes de emergencia o de contingencia que elaboran las diferentes administraciones públicas se prevea el empleo, en mayor o menor medida, de los ejércitos.

Por otra parte, el acusado proceso de descentralización autonómica llevado a cabo en España en los últimos años ha traído como consecuencia que la pérdida de competencias de la Administración Central del Estado ha venido acompañada de la lógica reducción de medios y activos. Ello provoca que ante determinadas situaciones de catástrofe o riesgo, el Gobierno Central disponga de escasos medios para atender las fuertes demandas sociales, con lo que es habitual que materialice su apoyo mediante el despliegue de efectivos de las FAS. Es lo que sucedió tras la crisis del “Prestige”, en que se emplearon unidades militares para limpiar las playas durante más de un año, o durante el verano de 2006, cuando los incendios forestales asolaron Galicia y sobrepasaron las capacidades de la Xunta. Ante las catástrofes originadas, el Gobierno hubo de recurrir a personal y medios de los ejércitos para mostrar su presencia en la zona afectada y tratar de paliar las consecuencias del desastre.

Otros ejemplos cercanos son: el empleo de personal y medios militares para atender a las oleadas de inmigrantes ilegales –o irregulares, por seguir la denominación empleada en otro capítulo de este Cuaderno– cuando la capacidad de los organismos responsables se ve superada por los acontecimientos; la asistencia con medios de las FAS en el caso de grandes nevadas que colapsan las vías de comunicación, el rescate y puesta a salvo de ciudadanos tras inundaciones (especialmente relevante fue la actuación de las FAS durante la década de los 80 en Levante y en el País Vasco) o la movilización de recursos y personal con motivo de incendios que se produce cada estación estival.

El mayor inconveniente que presenta este tipo de misiones es que frecuentemente los cometidos que se asignan a las FAS están lejos de la ins-

trucción recibida y tienen poco que ver con los medios de que se dispone. Un ejemplo extremo de ello es la ocasional polémica que se produce ante determinados conflictos laborales que incitan a las Administraciones Públicas a solicitar el apoyo de los ejércitos para solucionar una situación límite a la que se ha llegado tras una deficiente gestión. Como muestra, baste señalar la alarmante situación sanitaria a la que se ha llegado en ocasiones ante la huelga de los basureros, que ha provocado fuertes presiones de los vecinos y ante las que los ayuntamientos han estado tentados de solicitar el apoyo de los ejércitos. Afortunadamente, casi siempre impera el sentido común y se alcanzan soluciones distintas. Otro ejemplo distinto, es el empleo de un centenar de militares durante dos días para buscar a un niño desaparecido en una población canaria, lo que fue agradecido y alabado por las autoridades locales. Sin embargo, acciones de este tipo incurren en el riesgo es que se extienda entre la sociedad la creencia de que ese es el papel de los ejércitos (3).

En España, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (4) cita entre sus misiones a las FAS la de preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en circunstancias de grave riesgo o catástrofe. Para dar respuesta a este mandato legal, recientemente se ha constituido en España la Unidad Militar de Emergencias (UME). Se trata de una Unidad conjunta, de carácter permanente, que tiene como misión la intervención en situaciones de grave riesgo o catástrofe para contribuir a la seguridad de los ciudadanos en cualquier punto del territorio nacional. Está previsto que cuente con 4.000 efectivos y más de 1000 vehículos, aviones y helicópteros. Fue creada a finales de 2005, tras el incendio de Guadalajara, donde además de la superficie calcinada, murieron 11 personas. Se pretende que tenga instrucción en las actividades de inundaciones, desescombro y rescate, nevadas y lucha contra incendios forestales. La constitución de la UME no ha estado exenta de polémica. Aspectos como su dependencia de Presidencia del Gobierno y no del Ministerio de Defensa y la absorción de numeroso personal del Ejército de Tierra, ha provocado reacciones encontradas. Sin embargo, si finalmente la UME asume la participación de las FAS en todas las operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente, liberará al resto de los ejércitos de la servidumbre de tener que afrontarlas sin la preparación adecuada ni los medios necesarios.

---

(3) El Mundo, 15 de marzo de 2007, página 23.

(4) LO 5/2005 de 17 de noviembre.

### *Operaciones de Seguridad y Orden Público*

Engloba aquellas actividades que las FAS desarrollan en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado FCSE, siempre a petición de estos últimos y cuando han sido sobrepasados. Es decir; con carácter excepcional. No obstante, la frecuencia con que se producen estos apoyos hace que hayan de ser tenidos en cuenta. Mención especial merece la actuación de las FAS en la lucha contra el terrorismo, al constituir éste una de las amenazas más claras en los comienzos del siglo XXI.

Cabe señalar una primera distinción entre la actuación de las FAS, con carácter preventivo, como refuerzo a las FCSE, y otras actuaciones que tendrían lugar cuando las fuerzas de policía hubieran sido superadas por la situación. Entre las primeras, el ejemplo más cercano y reciente es el refuerzo de la valla fronteriza en las ciudades españolas del Norte de África para evitar las avalanchas de inmigrantes. Aunque en muchas otras ocasiones –con motivo de procesos electorales, de acontecimientos de proyección mundial o de amenazas concretas– se produce un despliegue disuasorio que persigue la protección de objetivos de importancia estratégica. La actuación de unidades de los ejércitos cuando las fuerzas de policía han sido sobrepasadas es menos común y se trata de un caso de verdadera emergencia. Ejemplos tenemos en EEUU, tras los disturbios de origen racial de Los Ángeles en la década de los 90 o para impedir las acciones de pillaje tras el paso del huracán Katrina en Nueva Orleans en el año 2005.

Sobre estas misiones hay que ser muy precavido, determinar claramente las responsabilidades y las líneas de mando, así como las reglas de enfrentamiento en caso de tener que emplear la fuerza. Tradicionalmente, las FAS de aquí y de todo el mundo occidental son reticentes a ser empleadas en este tipo de situaciones, pues no cuentan con la preparación adecuada ni con la instrucción requerida. Tampoco los medios de que se dispone suelen ser los idóneos. Todo ello produce sensación de inseguridad, por lo que conviene ser prudente al recurrir al empleo de las FAS en estas ocasiones.

Caso aparte merece la *actuación de los ejércitos en la lucha antiterrorista*.

Tras el 11-S, los EEUU se lanzaron a una *guerra global contra el terror*, que ha ocupado desde entonces el centro de su política exterior y de seguridad, empleando a sus Fuerzas Armadas como instrumento principal para alcanzar sus objetivos políticos. Sin embargo, ningún otro gobier-



no ha seguido la senda norteamericana, aunque algunos hayan sufrido también en su territorio ataques terroristas de brutales consecuencias y la mayoría de los países occidentales consideren que el terrorismo islamista representa una seria amenaza a su seguridad. Hay, por tanto, similitud en el diagnóstico estratégico, pero una clara divergencia en el tratamiento a seguir. Para los EEUU, la premisa que siguió a los atentados del 11-S es que se trataba de una amenaza externa que debía ser eliminada principalmente mediante operaciones militares llevadas a cabo en los lugares que servían de cobijo a los terroristas, mientras se desarrollaban acciones complementarias para aislarles, impidiendo sus movimientos y cortando sus fuentes de financiación.

Para el resto de los países occidentales, sin embargo, la amenaza terrorista tiene un mejor encaje formando parte de la seguridad interior y no constituye necesariamente la mayor amenaza a su seguridad nacional. Hay un intento de minimizar esta realidad, de rebajar las alarmas que suscita, en la convicción de que su exageración trae como consecuencia la radicalidad de minorías islamistas –tanto externas como internas– que pueden sentirse acosadas y refugiarse bajo el paraguas de marca “Al Qaeda”. Por ello, los países europeos prefieren poner el acento en la vigilancia de esas minorías y ofrecen el protagonismo a los servicios de inteligencia y a las fuerzas de seguridad, relegando a sus fuerzas armadas a las acciones que solamente ellas, por su organización, estructura y medios, son capaces de realizar. Por tanto, la respuesta esencial a la amenaza terrorista es preventiva, al tiempo que se promueven todo tipo de instrumentos socioeconómicos de integración cultural para conseguir que las minorías susceptibles de dar el paso a las acciones violentas desistan de hacerlo. Se trata, en suma, de elaborar políticas internas que se perciban como comprensivas, tolerantes, integradoras y justas.

Sin entrar en las dificultades y las contradicciones de estos planteamientos, vamos a centrarnos en cuál es el papel que deben asumir los ejércitos en nuestros países, sobre el que se ha abierto un debate en los últimos años. Conceptualmente, las naciones europeas son reticentes a aceptar que el terrorismo sea la mayor amenaza a la seguridad nacional, pues en caso de serlo, las fuerzas armadas, tradicionales garantes de esa misma seguridad, adquirirían un protagonismo esencial y lo que es más relevante, habrían de adaptarse en su organización, procedimientos y equipos para responder a esa demanda. Al relegar la amenaza terrorista al ámbito social, surgen respuestas y actores diferentes. Otro planteamiento que debe mantenerse para proporcionar coherencia argumental es

que los terroristas son nacionales o asimilados. Si se admitiera que las acciones terroristas son perpetradas siguiendo instrucciones de naciones extranjeras o por súbditos de otros países actuando a cuenta de ellas, es obvio que la sociedad exigiría una respuesta que sobrepasaría el ámbito nacional y donde sus fuerzas armadas tendrían un papel preponderante.

Otro factor a tener en cuenta para valorar la participación de las FAS en este ámbito es el modelo policial que existe en un determinado país, de modo que aquellos de mayor descentralización tienden a emplear a los ejércitos con más flexibilidad en caso de graves riesgos. Por otra parte, cuando entre las fuerzas de seguridad hay cuerpos específicos de naturaleza militar, éstos asumen lógicamente el protagonismo ante el agravamiento de la amenaza (5).

Por tanto, en el ámbito europeo, se tiende a disminuir la consideración de amenaza a la seguridad nacional de las acciones terroristas, circunscribir este tipo de actividades al ámbito doméstico y otorgar el protagonismo de la lucha antiterrorista a las fuerzas de seguridad. No obstante, hay que señalar que ante la magnitud y repercusión de algunos atentados, los gobiernos europeos están abriendo el abanico de posibles intervenciones a sus fuerzas armadas.

En España hay una evolución lenta e invadida de fuertes reticencias ideológicas debido a nuestra reciente historia, donde el terrorismo hasta el 11-M había sido exclusivamente nacional, producto de radicalismos políticos o independentistas. No obstante, ningún gobierno ha eludido contar con las FAS cuando la situación lo ha requerido. En los años 80, el Ejército de Tierra participó en una operación de impermeabilización de fronteras, para impedir el tránsito entre España y Francia a través de los pasos pirenaicos (6). Más frecuentemente, se han producido despliegues preventivos o disuasorios de vigilancia a objetivos de interés, como centros de comunicaciones, grandes obras hidráulicas, centrales nucleares, vías férreas, así como la protección de determinados acontecimientos (exposiciones, olimpiadas, cumbres internacionales, etc.). Este empleo de los ejércitos se produce en refuerzo de las fuerzas de seguridad y su papel es esencialmente disuasorio.

---

(5) Ejemplos claros lo constituyen la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos o la Guardia Civil española.

(6) Fue la denominada "Operación Alazán", desarrollada entre marzo de 1981 y noviembre de 1982.

Hay otros riesgos ante los que también es necesario prever la actuación de las FAS en función de los singulares medios de que disponen. En primer lugar, el despliegue de unidades de defensa aérea ante una posible amenaza de este tipo, más temida tras los atentados del 11-S (7). Se trataría de estar en condiciones de impedir un ataque aéreo, lo que resulta en extremo difícil por los breves plazos de tiempo con los que se cuenta, pero que ha de tenerse en cuenta estableciendo los procedimientos de alerta necesarios. Igualmente, hay determinados medios pasivos (unidades de protección NBQ) o complementarios (helicópteros, hospitales de campaña, ambulancias) que por su especialización pueden activarse en caso de necesidad, pero que no es lo habitual. Por tanto, aunque hay un restringido debate sobre la necesidad de aprovechar mejor la organización y medios de las FAS en la lucha contra el terrorismo, lo cierto es que actualmente el papel casi exclusivo corresponde a las fuerzas de seguridad y a los servicios de inteligencia.

Ante la difuminación de los límites entre la seguridad interior y la exterior propia de determinados conflictos, se dificulta la separación de misiones entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Sin embargo, en Europa al menos y desde luego en España, la opinión mayoritaria no prevé la participación de las FAS más que en misiones complementarias o de apoyo.

### **Las Operaciones de Ayuda Humanitaria**

Son las que se realizan para aliviar el sufrimiento humano en situaciones de catástrofes, fuera del territorio nacional y normalmente previa solicitud. Se emprenden cuando las autoridades responsables del área geográfica se ven desbordadas por la magnitud de la catástrofe, se ven imposibilitadas para actuar como consecuencia de un conflicto bélico o cuando carecen de la voluntad para hacerlo. Pueden consistir en socorrer a la población afectada con motivo de un desastre de grandes proporciones (tsunami en Indonesia, huracanes en Centroamérica, inundaciones en Mozambique, terremoto en Turquía), ayuda a refugiados y desplazados mediante la constitución de campamentos (Kosovo 1999), y entrega de ayuda humanitaria.

Descritas las misiones que se contemplan cada vez con más frecuencia y que son distintas de la actuación tradicional en operaciones bélicas,

---

(7) LO 5/2005 de 17 de noviembre. Artículo 16 d).

pasamos seguidamente a analizar el necesario proceso de adaptación en el que desde hace algunos años se ven incursas las FAS.

## **EL CONCEPTO DE TRANSFORMACIÓN MILITAR. ORIGEN Y EVOLUCIÓN**

El origen hay que situarlo en los EEUU durante los comienzos de la primera Administración de George W. Bush en el año 2000, y consistía en encauzar y obtener el máximo rendimiento de la denominada “revolución en asuntos militares” (RMA), que había supuesto una relevante modernización de las capacidades militares de los EEUU a caballo de los avances tecnológicos producidos a finales del siglo XX.

Aunque ya se hablaba de “Transformación” en círculos próximos al Pentágono, los atentados del 11-S y la constatación de que tras el final de la confrontación Este-Oeste una nueva tipología de conflictos dominaría el escenario estratégico del siglo XXI, hacen que sea el propio presidente Bush quien conceda un especial protagonismo a la “Transformación de la Fuerza” como proceso para adaptar los ejércitos estadounidenses a dichos conflictos, a los que los EEUU, como primera potencia mundial en la era de la globalización, no podrán permanecer ajenos.

Los conflictos que se prevén –predominantemente asimétricos– no buscan como hasta ahora equilibrar la balanza mediante el cambio de las reglas de enfrentamiento, reforzar posiciones propias o debilitar las del adversario. No, aquí de lo que se trata es de romper el tablero de juego, de obligar permanentemente al contrario a modificar sus procedimientos, a cambiar sus peones de maniobra y a variar de forma constante los planes elaborados. Si ahora se ataca con terrorismo indiscriminado, cuando nos hayamos adaptado a esa situación y establecido medidas para minimizar efectos, el enemigo golpeará provocando catástrofes ecológicas, pandemias biológicas, ataques cibernéticos o cualquier otra acción que nos obligue a replantearnos todo lo andado hasta ese momento. Entre los muchos aspectos de la asimetría, hay uno que consiste en la aceptación del conflicto como tal. Mientras unos contendientes se esfuerzan en no reconocerlo, minimizarlo o pensar que el paso del tiempo o de determinadas circunstancias lo extinguirá, para otros constituye su razón de ser y la justificación de todas sus acciones. Los que promueven estos conflictos asimétricos saben que en Occidente somos de reacciones lentas y lo que es mucho peor, intuyen que nuestra voluntad se debilita ante la adversidad.

En opinión de algunos autores (8), el concepto clave que se ha modificado es el clásico de guerra, que ha estado vigente los últimos 350 años. El cambio que ha experimentado la guerra no ha sido todavía asumido ni por sus protagonistas principales –los ejércitos, que siguen ansiando la batalla decisiva que les conduce a la victoria– ni por las sociedades que los apoyan, que siguen pensando en términos de perdedores y vencedores. Los conflictos pos-industriales siguen otras pautas y otros condicionantes. Uno de los mayores inconvenientes que presenta la participación de fuerzas occidentales en los conflictos actuales, es que en ellos no se percibe que esté en juego la supervivencia nacional, como era el caso en las guerras del pasado. De ello se derivan dos consecuencias importantes: en primer lugar, es preciso un ejercicio de pedagogía para explicar a la sociedad las causas que motivan la intervención militar, los principios que se defienden y los intereses que se persiguen, de modo que la decisión sea ampliamente compartida por la población. Otra consecuencia, esta de orden técnico, es que una de las mayores prioridades en la definición de la misión es la denominada *protección de la Fuerza*, que mal interpretada puede derivar en que el cumplimiento de la misión no justifique las bajas propias o lo que es lo mismo, si hay que optar entre arriesgar la vida de nuestros soldados o cumplir alguno de los cometidos encomendados, hay muchas posibilidades de que surja la tentación de eludir el cumplimiento de la misión ante el supuesto mal mayor (pérdida de vidas humanas propias). Esta imposición, que normalmente procede del nivel político pero que los mandos militares asumen con entusiasmo, casa mal con tradiciones de una profesión milenaria que siempre hizo del cumplimiento del deber su razón de ser. Pero es que además, cuando los adversarios perciben esta limitación desaparece todo efecto disuasorio que pueda proporcionar nuestra superioridad militar. Si el oponente sabe que no arriesgaremos las vidas de nuestros soldados, siempre acabará imponiendo su voluntad, y nuestra fuerza desplegada con tanta precaución no servirá de gran cosa (9).

Otro de los aspectos relevantes es la aparición de múltiples actores en el espacio físico donde se libran los combates. La irrupción sin apenas limitaciones de los medios de comunicación, la actuación de organizaciones no gubernamentales de variadas procedencias y con distintas finalidades, la difícil distinción entre combatientes y no combatientes y la participación de empresas de seguridad en lo que ya se llama la “privatiza-

---

(8) SMITH, RUPERT. “The Utility of Force”. Penguin Books 2006.

(9) Uno de los casos paradigmáticos fue la actuación de UNPROFOR en Bosnia.

ción” de la guerra, contribuyen a formar un complejo sistema de relaciones y dependencias que influyen de forma determinante en el desarrollo de las operaciones.

Todos estos aspectos condicionan los modos de actuación de los ejércitos y sus procedimientos operativos, por lo que es imprescindible su adaptación a la nueva realidad.

Aunque la iniciativa conocida como “Transformación” comienza en rigor durante la última Administración Clinton, EEUU se embarcó decididamente en ella de la mano de Ronald Rumsfeld al ser designado Secretario de Defensa en el año 2001. Se trataba entonces de cambiar los procedimientos de gestión para adaptar los ejércitos a los avances tecnológicos que se estaban produciendo y, al mismo tiempo, convertir el potencial inversor del Pentágono en motor de nuevas aplicaciones de la técnica a los sistemas de armas. El componente ideológico que respalda el concepto buscaba la obtención de un instrumento militar que posibilitase el mantenimiento de la hegemonía mundial norteamericana. Su legitimación se basa en lograr la intervención en conflictos con un número insignificante de bajas. La experiencia de la campaña en Kosovo (1999), donde se alcanzaron los objetivos políticos mediante una intervención militar sin una sola baja de combate propia, tuvo una enorme influencia. Parecía posible, llegado el caso, imponer soluciones con un coste muy reducido en vidas humanas.

Los teóricos de la “Transformación” optaron por sistemas intensivos en capital, de gran coste, largo desarrollo y tecnológicamente muy avanzados. Ello se financiaría mediante significativas reducciones en la estructura de la fuerza. En otras palabras, se cambiaba personal por tecnología en aras a lograr ese ejército altamente cualificado, reducido, ágil, de escasa carga logística y con un evidente perfil expedicionario. Capaz, en muy pocas horas, de desplegar en cualquier lugar del mundo e intervenir en una crisis con una gran demostración de fuerza y de manera resolutiva, volviendo en cuanto la situación lo permitiese a sus bases seguras.

Después del 11-S, lo que había sido una iniciativa experimental, consistente en una oficina dirigida por el Vicealmirante retirado Cebrowski (10), con sus despachos ubicados fuera del Pentágono para materializar –también visualmente– lo que suponía operar fuera de los procedimientos

---

(10) ARTHUR CEBROWSKI (1942-2005), Vicealmirante retirado que fue designado por Rumsfeld en el año 2001 para dirigir la Oficina de Transformación de la Fuerza.

habituales (11), se convirtió en el eje de la política militar de Rumsfeld y en el foco desde el que se transmitían las ideas de la transformación al resto del Departamento. En palabras del propio Bush, “la alternativa que presentaba la transformación estaba clara antes de la intervención en Afganistán y del 11-S. Lo que cambió fue la urgencia y la necesidad de crear la Fuerza del futuro mientras se libraba una guerra” (12).

La primera acción fue Afganistán y aunque ahora parece que la situación se ha empantanado de alguna manera, desde el punto de vista militar la operación fue un éxito. Se derrocó al régimen de los Talibán con poco esfuerzo y en un tiempo mínimo. Se terminó con la estructura logística y de entrenamiento que sustentaba a las células terroristas y el coste de todo ello fue bajo, tanto en términos políticos como militares. Sin embargo, una vez controlado Kabul y amedrentados los señores de la guerra, llegó la hora de la reconstrucción, de permanecer en el lugar y de tratar de recorrer cinco siglos de progreso de la humanidad en apenas unos años. ¡Ardua tarea!

Pero volvamos al campo militar. Lo cierto es que la campaña afgana fue un éxito. Se lograron los objetivos en muy poco tiempo y en contra de los precedentes históricos, donde otros ejércitos muy superiores en el pasado no habían conseguido triunfar, y el “ejército de la Transformación” auspiciado por Rumsfeld, que era capaz de innovar tácticas y técnicas sobre el terreno, parecía la solución en este siglo que comenzaba. Las armas de precisión, el auge de las comunicaciones por satélite –se dirigía la operación por primera vez en la historia sin pisar el terreno, desde un Cuartel General en Tampa (Florida)– la electrónica aplicada, la conformación y la vigilancia del campo de batalla, las coaliciones de conveniencia tanto con países occidentales como con fuerzas locales, eran las características de un nuevo modo de hacer la guerra, de sacar provecho de la inmensa distancia tecnológica que separaba dos mundos alejados no sólo en el espacio, sino también en el tiempo.

Este éxito produjo una euforia sin límites en los analistas del Pentágono y sobre todo en los asesores de seguridad de la Casa Blanca. “Transformación” era la palabra de moda y el Presidente Bush elevó el

---

(11) “To think out of the box” era la expresión empleada para simbolizar la independencia de criterio e influencias.

(12) Declaraciones del presidente Bush en The Citadel, Charleston. 11 de diciembre de 2001.

concepto al nivel de la Estrategia de Defensa (13), de modo que debía implantarse en tres ámbitos concretos: la gestión del Departamento de Defensa, la cooperación con otras agencias y con los aliados, y el modo de combatir de los ejércitos. Se creyó que el producto resultante sería un instrumento colosal al que se podrían encomendar los mayores retos. Entre estos, destacaba una asignatura pendiente: Irak.

La campaña de Irak, desde el punto de vista militar, fue un completo éxito mientras duró el enfrentamiento convencional contra las fuerzas armadas de Sadam. En tres semanas escasas se alcanzaba Bagdad. Los analistas pensaron que el dictador, una vez aprendidas las lecciones de la guerra anterior, lejos de presentar batalla en campo abierto se refugiaría en las grandes ciudades, convirtiendo a la capital en bastión de su defensa. Sin embargo, acciones rápidas y contundentes, una vez destruida la red de mando y control de las fuerzas iraquíes, llevaron al colapso psicológico del enemigo. El ejército norteamericano se impuso de nuevo militarmente sin gran oposición. El número de bajas propias era muy reducido, la duración de la campaña breve y los costes del despliegue serían insignificantes en comparación con las posibilidades que ofrecía la explotación del crudo iraquí. Ello permitió al presidente Bush declarar solemnemente el 1 de mayo de 2003 (las primeras acciones militares habían comenzado el 20 de marzo) que las principales operaciones de combate en Irak habían finalizado. La pesadilla no había hecho más que comenzar.

Hoy, con la perspectiva que dan los años transcurridos, sabemos que se cometieron determinados errores estratégicos. En primer lugar, hubo un fallo esencial de inteligencia. No es sólo que las supuestas armas de destrucción masiva del régimen iraquí, que habían servido de justificación a la intervención, nunca apareciesen, sino que además el pronóstico sobre una favorable reacción de la población local en el Norte kurdo y en el Sur chií, distaron mucho de lo previsto. Este error de los servicios de inteligencia provocó la pérdida de credibilidad de los EEUU ante las Naciones Unidas y ante sus aliados más importantes. Por otra parte, la rápida campaña terrestre provocó que las mismas fuerzas preparadas y equipadas para combatir y vencer al ejército más temido de la región, tuviesen que convertirse sin solución de continuidad en garantes de la seguridad y del orden público, y promotores de la reconstrucción. Se pasaba, sin transición alguna, de una operación de combate convencio-

---

(13) En otoño de 2003 el Pentágono publicó el documento "Military Transformation: A Strategic Approach".



nal a otra de consolidación de la paz. Sin cambiar de unidades, ni de mandos, ni de equipos. Y además se hacía ante una población poco proclive a colaborar con el enemigo declarado de los últimos doce años. Seguramente, el desmantelamiento apresurado de la estructura social y política que representaba el partido Baath y que sustentaba a las fuerzas de seguridad, provocó, aparte de la desesperación de miles de ciudadanos iraquíes a los que no les quedó otra salida que seguir combatiendo con otros procedimientos al nuevo gobierno de Bagdad, un vacío social y político que únicamente pudo ser ocupado por los líderes religiosos, enfrentados asimismo entre sí.

Otro de los errores fue pensar que la brecha tecnológica que separaba a ambos contendientes sería determinante en todas las fases del conflicto. Y si bien es cierto que lo fue durante los combates convencionales, más tarde pudo comprobarse que ante un enfrentamiento asimétrico donde uno de los contendientes emplea acciones terroristas indiscriminadas por parte de fundamentalistas que no dudan en perder la propia vida en ellas, poco aporta la ventaja tecnológica. Este error ha disparado los costes de la guerra, tanto en vidas humanas como en recursos consumidos.

Pero no se trata ahora de analizar el conflicto de Irak, sino de poner de manifiesto las consecuencias del mismo con relación a la transformación. La rápida campaña inicial provocó cierta euforia acerca de las capacidades de las fuerzas norteamericanas y justificó sobradamente las importantes inversiones que se preveían para programas tecnológicamente avanzados. Se trataba de continuar ensanchando la enorme brecha que separaba un ejército de la era de la información de otro pos-industrial identificado con el pasado siglo XX. Los problemas comenzaron a surgir ante las dificultades de pacificar la antigua Mesopotamia y ante el incremento de acciones terroristas llevadas a cabo por la denominada insurgencia. Mientras la Oficina de Transformación diseñaba proyectos de futuro con tecnologías de mañana, las tropas sobre el terreno reclamaban con urgencia equipos de siempre con los que aumentar su protección –mayores blindajes y más potencia de fuego–, lo que hizo replantearse muchos postulados y reorientar las inversiones. Con más de 135.000 soldados en Irak enfrentados a amenazas constantes, había que resolver las operaciones del presente antes que las del futuro.

Con el paso de los meses, el agravamiento del conflicto y la dificultad de reducir sustancialmente las fuerzas desplegadas, EEUU se encontró con un serio problema de reclutamiento. El hecho es que las reducciones

de personal realizadas desde mediados de los años 90 para posibilitar la RMA primero y la transformación después, mostraban ahora los efectos no deseados. El ejército empezaba a notar el cansancio de las rotaciones. Los despliegues en tantos lugares simultáneamente, los muchos compromisos adquiridos, la falta de confianza en las alianzas locales, el brote de amenazas en todas partes y a un tiempo, hicieron surgir las voces reclamando aumentos de contingente.

El fracaso de la posguerra iraquí intensificó las presiones sobre el Departamento de Defensa e hizo dimitir a Rumsfeld en noviembre de 2006, pero el pensar que la transformación terminó su andadura con el anterior Secretario de Defensa no es acertado. El concepto pervive. Se trata de innovar, actuar y aprender de lo experimentado, llevando inmediatamente lo aprendido al comienzo del ciclo para que pueda ser útil a lo largo de todo el proceso.

Pero, ¿Dónde nos encontramos en el momento presente? ¿Qué aspectos concretos cabe esperar en EEUU de la “Transformación” Hasta el momento se ha producido un amplio desarrollo doctrinal. Se han fijado seis objetivos operativos en los que debe volcarse el esfuerzo (14) y cuatro pilares militares sobre los que debe pivotar toda la transformación (15). Cada decisión conlleva implicaciones de política militar, operativas e industriales.

En el momento presente, las prioridades tecnológicas son las asociadas a los sistemas no tripulados, a las armas no letales, a las ciencias cognitivas y las del ámbito energético (16).

Entre las primeras, desde hace décadas se están realizando ingentes inversiones y ahora se trata de alcanzar el siguiente nivel: ampliar el espectro de actuación de los sistemas automatizados y de las plataformas no tripuladas. Hasta ahora, estos sistemas se emplean principalmente para cometidos de alto riesgo, para labores rutinarias o para aquellas que precisan grandes cantidades de recursos humanos o producen desgaste

---

(14) Protección de lugares críticos y destrucción de armas NBCR; Proyección y Sostenimiento de la Fuerza; Neutralización de refugios enemigos; amplio empleo de las tecnologías de la Información; Asegurar los Sistemas de Información; Mejorar las capacidades espaciales. Military Transformation. A Strategic Approach. Otoño de 2003.

(15) Fortalecer las operaciones conjuntas, explotar las ventajas de la Inteligencia de los EEUU, desarrollo de nuevos conceptos y experimentación, y desarrollo de las capacidades de la transformación en programas, instrucción y formación.

(16) Entrevista con Terry Pudas, US Deputy Assistant Secretary of Defense for Forces Transformation and Resources. Defense News, 22 de enero de 2007.

del personal, pero que no conllevan capacidad de decisión. Se trata en el futuro de abrir a estos sistemas cierto grado de adopción de decisiones.

Con respecto a las armas no letales, se están produciendo grandes avances y no es aventurado pronosticar que en los conflictos de la próxima década muchas de estas armas serán parte del inventario de los ejércitos modernos. El periodo de prueba es largo, para evitar los efectos secundarios o colaterales, pero ya hay prototipos que paralizan al adversario o le inutilizan por periodos prolongados de tiempo para el combate sin producirle la muerte o lesiones graves.

Otro ámbito de investigación prioritario es el de las llamadas ciencias cognitivas, de gran relevancia en la guerra irregular, en las operaciones psicológicas o en conceptos como la disuasión. Se trata de comprender los procesos de decisión del enemigo y sus motivaciones para tratar de influir en ellos. Se está desarrollando mucha investigación teórica en este campo, que de derivar en técnicas concretas, tendría obvias consecuencias fuera del ámbito específico militar.

Con relación a la energía hay dos sectores donde se pretende actuar, en las infraestructuras y en la vertiente operativa. En las infraestructuras se ha avanzado mucho en los últimos años y los progresos se pueden medir y constatar en términos de ahorro energético. En la vertiente operativa, la mayor parte de los mandos militares se centran más en ser eficaces que en resultar eficientes (17). Esto sucede en todos los ejércitos del mundo y está relacionado con la formación recibida y los valores inculcados. Hay que modificar el modo de razonar de los militares para unir eficacia y eficiencia, lo que producirá ahorros considerables de toda clase de recursos. De nada sirve toda la libertad de movimientos en un frente discontinuo de grandes espacios vacíos si la permanente dependencia de los combustibles ralentiza los movimientos operativos y condiciona la maniobra logística. Se trata de buscar alternativas a las políticas energéticas vigentes y no resignarse al “statu quo” del siglo XX.

Mención especial merece la digitalización del campo de batalla, donde los que han de decidir disponen en tiempo real de toda la información necesaria, desde las posiciones exactas de las patrullas más avanzadas hasta el consumo de munición producido tras un ataque enemigo. Es lo que los norteamericanos denominan *Network centric warfare* y la OTAN

---

(17) El término eficiencia se emplea en su sentido económico: la mejor solución con el menor coste.

recoge como *Network enabled warfare*, que consiste básicamente en obtener una visión más completa del campo de batalla gracias a la capacidad de adquirir y procesar un gran volumen de información procedente de múltiples fuentes. Ello proporciona una indudable ventaja ante el adversario. Sin embargo, una de las mayores controversias suscitada tras la intervención del ejército israelí en Líbano (verano 2006) ha sido precisamente los inconvenientes que puede producir el ilimitado flujo de información respecto a la acción del mando. Si hay un ejemplo positivo, es el de un Jefe de Brigada que tuvo información en su ordenador sobre una compañía de carros de combate que se dirigía directamente hacia un terreno minado y pudo ordenar a tiempo el cambio de dirección. Entre los aspectos negativos está el sobrecontrol que se produce en las acciones de las pequeñas unidades, lo que coarta la iniciativa de sus mandos que están más pendientes de las instrucciones que les llegan que de liderar a sus propios soldados en combate. La conclusión es que altos mandos militares israelíes, lejos de aprovechar las ventajas de la digitalización, diluyeron los esfuerzos de sus Unidades. El caso es que durante la intervención israelí en Líbano, uno de los ejércitos más sofisticados y avanzados del mundo no pudo lograr sus objetivos militares ante un oponente que combinó tácticas de guerra irregular con tecnología comercial. La guerrilla de Hizbolá empleó teléfonos móviles para comunicarse, Internet como una herramienta de coordinación, comunicación y corrección de errores, y potentes visores y cámaras de visión nocturna civiles para tratar de equilibrar su inferioridad de medios de combate nocturno. Sus milicias dispararon más de 4.000 misiles a suelo israelí –que aunque no causaron graves daños sí provocaron efectos psicológicos entre la población– y al alcanzarse el alto el fuego aun disponía de más de 7.000 (18). En suma, aunque nadie discute las ventajas que proporciona la digitalización, su aplicación práctica en un conflicto bélico no ha tenido todo el éxito que se esperaba. Hay un riesgo cierto de saturarnos de información sobre nuestra propia situación y de obtener proporcionalmente un caudal mucho menor sobre las intenciones del enemigo.

Al final del año 2006 la Oficina de Transformación cambió de nombre, de dependencia y de ubicación, pasando a integrarse como una pieza más dentro del colosal engranaje del Pentágono. No se ha suprimido, pero en lugar de pensar desde fuera y aportar soluciones al sistema, ahora forma parte del mismo, lo que le impedirá sustraerse a su dinámica, pla-

---

(18) Changes Afoot. Editorial del Defense News de 22 de enero de 2007.

zos e influencia. En todo caso, lo que es evidente es que para los EEUU el concepto de transformación continua indisolublemente unido a los avances tecnológicos y a su aplicación militar, influye en la estructura y dimensión de la fuerza y tiende a modificar los procedimientos de gestión y de combate, si bien la necesidad de tener que concentrarse en los frentes abiertos en Irak, y en menor medida en Afganistán, hacen temer una desviación de los objetivos iniciales, aunque a ello argumentan los teóricos de la transformación que precisamente en eso consiste: en la permanente adaptación al cambiante e incierto entorno estratégico.

En conclusión: el concepto que subyace tras la “Transformación” es, desde una perspectiva intelectual, acertado y acorde con la incertidumbre generada por la dinámica de cambios permanentes en el escenario estratégico internacional y por las características de los riesgos y amenazas a los que habrá que enfrentarse durante el siglo XXI. Sin embargo, el hacer de los avances tecnológicos el impulsor predominante de este complejo proceso presenta dos claros inconvenientes: en primer lugar, es difícil mantener el ritmo de inversiones en sistemas tecnológicamente muy avanzados si al mismo tiempo hay que hacer frente a operaciones reales. Pero sin operaciones reales, no se experimenta ni se aprende ni se realimenta el proceso. En segundo lugar, la transformación basada en adquisiciones no proporciona capacidades operativas con el ritmo que se demandan. El desarrollo de un nuevo sistema precisa entre 15 y 20 años hasta su aplicación práctica, periodo demasiado largo para responder a las exigencias operativas de los ejércitos y que puede constreñir decisiones futuras, ya que hay una marcada diferencia entre los horizontes de planeamiento que contemplan las estrategias de Seguridad Nacional y los de programación de los nuevos sistemas de armas, siendo mucho más largos estos últimos, lo que conlleva el riesgo de acometer grandes inversiones en productos que finalmente no sean requeridos.

## **LA TRANSFORMACIÓN EN LA OTAN**

Como los EEUU son referencia ineludible en el ámbito militar, desde los comienzos de este siglo el resto de naciones occidentales ha emprendido con diversa fortuna el camino de la transformación. Una de las primeras organizaciones que abrazó e impulsó el novedoso concepto fue la OTAN, pero no únicamente por la relevante presencia de los norteamericanos, sino como una apuesta europea por ligar sus esfuerzos inversores a la primera potencia mundial. Existe el temor, ante los rápidos avances de los

EEUU, que la brecha tecnológica se ensanche tanto que al final el resto de los países no sea capaz de operar con ellos. Esta preocupación motivó la iniciativa de reconvertir el antiguo Mando Atlántico (SACLANT) en el Mando de Transformación (ACT). El Mando Supremo del Atlántico había representado desde la constitución de la OTAN una expresión clara del vínculo transatlántico, pues se trataba del único Cuartel General aliado en territorio de los EEUU. Cuando en el año 2002 la Administración Bush propuso en la nueva reorganización de la Alianza la supresión de este Mando, los europeos convencieron a los norteamericanos de la necesidad de mantenerlo, reorientando sus cometidos al impulso de la “Transformación” dentro de la OTAN, persiguiendo un doble objetivo: políticamente, se mantenía la presencia militar de los aliados europeos en territorio norteamericano (19), y militarmente se garantizaba la interoperatividad entre las fuerzas de la OTAN. Y así se hizo, en plena euforia por el aparente éxito de los primeros meses tras la intervención en Irak.

Como consecuencia de todo ello, el ACT (Mando Aliado de Transformación) se convirtió en un cuartel general dedicado al constante estudio del futuro y de los posibles cambios que a la vista del ritmo del progreso tecnológico resultarán esenciales en las guerras del siglo que comienza. Existiendo estructuras similares en Estados Unidos se pretende “saber reproducir su mentalidad de transformación para convertirnos en un agente impulsor del cambio de todos los ejércitos aliados” (20).

Desde entonces, la “Transformación” en el ámbito OTAN debía materializarse en algo concreto y ese algo fue la denominada Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF), que debía constituir un instrumento de primera línea donde los aliados, aportando reducidos contingentes, constituyeran la fuerza multinacional más moderna, ágil y eficaz de la Alianza Atlántica. Se trata de una estructura operativa que puede englobar hasta 25.000 efectivos y que combina elementos terrestres, aéreos y navales capaces de desplegar en cinco días con una autonomía de combate de un mes antes de recibir refuerzos. Recientemente ha alcanzado su capacidad operativa y ahora debe jugar un papel determinante como instrumento militar de respuesta en caso de crisis y para constituirse en catalizador para la transformación y la interoperabilidad entre los aliados. Si bien, mientras nadie duda que la NRF o algunos elemen-

---

(19) El antiguo SACLANT y actual ACT (Allied Command for Transformation) se encuentra en Norfolk (Virginia), donde se hallan destinados cientos de militares europeos.

(20) Entrevista con el Almirante Ian Forbes, último SACLANT. Supervisó la transición al ACT. NATO Review, verano 2003.

tos de ella, puedan ser desplegados en crisis producidas por desastres naturales en misiones de ayuda humanitaria (21), su empleo en misiones convencionales es más complejo, al requerir el consenso de todos los países implicados.

## **LA TRANSFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

Es evidente que el estado en el que se encuentran las iniciativas de defensa en la UE no es en modo alguno comparable con la situación de las diferentes naciones, donde igualmente las diferencias entre unos países y otros son muy notables. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Defensa inició oficialmente su andadura comunitaria tras la cumbre de Colonia en 1999 y que todas las políticas de profundización son víctimas del parón institucional producido por la crisis de las ratificaciones, la PESD es uno de los escasos ámbitos donde la realidad se ha impuesto y pueden constatarse avances concretos, siendo las operaciones en curso el ejemplo más relevante y que, mediante la presencia militar de la UE en los Balcanes o en África, está proporcionando visibles resultados de cara a la estabilización de zonas posconflicto.

Por otra parte, la inexistencia de una PESD durante la Guerra Fría y la disponibilidad por parte de la UE de todos los elementos distintos de los específicamente militares que han de intervenir en una crisis, hace que la Unión se encuentre en unas magníficas condiciones para impulsar una verdadera “Transformación”. La experiencia que está adquiriendo con su participación en los conflictos actuales, el hábito de actuación en entorno multinacional, la incorporación de instrumentos civiles de gestión de crisis desde los primeros instantes y el marco que ofrece la Estrategia de Seguridad Europea, son condiciones de partida favorables para promover los necesarios cambios.

Cuando en junio de 1999 el Consejo europeo ratificó la iniciativa franco-británica de Saint Maló (1998) y decidió propiciar los pasos conducentes a una política común en Seguridad y Defensa, pocos suponían entonces que se pasaría de una declaración de intenciones y menos todavía se atrevían a pronosticar que apenas siete años después, la UE habría parti-

---

(21) La NRF actuó por vez primera transportando entre Ramstein (Alemania) y Little Rock (EEUU) 189 Tn de ayuda a los damnificados por el huracán Katrina en septiembre de 2005. Seguidamente, entre octubre 2005 y febrero 2006, participó en una operación de ayuda humanitaria en Cachemira (Pakistán), tras el terremoto que asoló la región.

cipado activamente en un número considerable de misiones militares, algunas de mantenimiento de la Paz, otras poniendo el acento en aspectos civiles, algunas cerca de sus fronteras, otras en el corazón del continente africano, unas de corta duración y con una finalidad muy determinada, otras abiertas en el tiempo y con programas ambiciosos, unas de contingentes reducidos y bajo el paraguas de la OTAN, otras de forma independiente. Todas con un denominador común: bajo el mandato de Naciones Unidas, lo que ha proporcionado a la UE una vitola de legitimidad a sus actuaciones.

Por otra parte, la Agencia Europea de Defensa ha iniciado su andadura bajo la dirección del Alto Representante y está afrontando el reto de contribuir al diseño de las Fuerzas Armadas del futuro en nuestro continente. Para ello se están llevando a cabo estudios conducentes a analizar el escenario estratégico y sus posibles tendencias, con la finalidad de adaptar los ejércitos de los países de la UE a los nuevos riesgos y amenazas (22). En ellos se describe un panorama sombrío para las próximas décadas, con una UE envejecida, menos próspera en términos comparativos y rodeada de regiones en crisis. En ese escenario los gastos en defensa habrán de competir con gastos sociales influidos por el coste creciente de las pensiones en una sociedad reticente a intervenir en otros lugares por cuestiones de legitimidad y de uso de la fuerza, y donde el gasto en seguridad se verá mucho más favorecido que el específico de defensa.

Otra de las conclusiones es que las operaciones PESD serán claramente expedicionarias, multinacionales y multidisciplinares (con un fuerte componente civil), más dirigidas a lograr seguridad y estabilidad que una victoria militar. Por todo ello, los ejércitos se contemplan como un elemento más entre un amplio abanico de actores en el ámbito de la seguridad, pero no en el más relevante.

Respecto a los posibles adversarios, las zonas de operaciones, los modos de combate y las capacidades requeridas, la única certeza que ofrece el futuro es precisamente su incertidumbre y, como consecuencia de ello, los socios europeos habrán de realizar un esfuerzo permanente para adecuar sus fuerzas armadas a las constantes mutaciones de la situación. Ello debe concretarse en tres aspectos fundamentales: de una parte, hay que ajustarse al cambiante papel de la Fuerza militar y su

---

(22) An initial Long- Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs. [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)



empleo. En segundo lugar, hay que lograr una progresiva adaptación a la revolución tecnológica. Finalmente y una vez aclarados estos extremos, hay que mencionar la ampliación del espectro de actuación de las FAS y establecer sus prioridades.

### **Adaptación al cambiante modo de aplicar la Fuerza militar**

El carácter expedicionario de las FAS será cada vez más acusado, ya que la acción de la UE, como actor global, no se limitará al continente europeo o sus regiones periféricas. A ello se unirá una pérdida de independencia de lo militar en el teatro de operaciones debido a la creciente realidad que supone “la guerra en directo”, transmitida en tiempo real a sociedades cada vez mejor informadas y conectadas de forma permanente a cuanto acontece en cualquier lugar del mundo, que provocará la constante interacción de los ámbitos políticos y económicos en el modo de combatir. La difuminación de los niveles de conducción durante las operaciones, las restricciones al empleo de la fuerza por cuestiones de legitimidad y por razones humanitarias, la demanda de precisión para evitar víctimas innecesarias, daños colaterales o riesgos medioambientales, la proliferación de actores no estatales, la continua mezcla –espacial y temporal– de diferentes fases del conflicto sin apenas transiciones entre unas y otras, y la aparición de asimetrías en cuanto a los procedimientos de combate, los objetivos que se persiguen y los valores que se defienden, son las características más relevantes que condicionarán las operaciones militares en los próximos años. En conclusión, la fuerza militar se aplicará en circunstancias inciertas y complejas, contra un enemigo poco definido y reconocible, que no dudará en mezclarse con la población civil para obtener ventaja de ello, con permanentes restricciones en las reglas de enfrentamiento y bajo la constante mirada crítica de los medios de comunicación. Todas estas premisas demandan la progresiva adaptación de las fuerzas militares para poder cumplir las misiones asignadas.

### **Adaptación a la revolución tecnológica**

A diferencia de la visión norteamericana, la UE no aspira a que el sector Defensa encabece los avances tecnológicos, sino que pretende que las FAS de los socios europeos sean capaces de incorporar los últimos avances producidos por unas sociedades modernas. Entre estos avances, las tecnologías asociadas a la información tendrán un papel preponderante junto a las aplicaciones de la microelectrónica y de la biotecnología. Otra diferencia respecto a los EEUU es que los norteamericanos aspiran

a seguir siendo líderes tecnológicos, mientras que la visión europea parte de la base de que la creciente globalización impedirá el mantenimiento constante del liderazgo tecnológico en todas las áreas, buscando más la combinación de diferentes tecnologías para lograr nuevos productos que innovaciones espectaculares que modifiquen sustancialmente los parámetros conocidos.

### **Adaptación al nuevo espectro de misiones**

Si durante la mayor parte del siglo XX la misión principal de los ejércitos ha sido la defensa territorial y durante la última década del pasado siglo cobró relevancia el papel de las FAS como instrumento de la acción exterior de los estados, durante este siglo es previsible que las fuerzas militares abarquen, al menos con el mismo nivel de esfuerzo, otros ámbitos que hasta ahora han sido complementarios o marginales. Genéricamente, se denominan “Operaciones No Bélicas” a las actividades militares dispares que pretenden promover y proteger los intereses nacionales a través de una combinación de acciones en tiempo de paz, actividades de cooperación y acciones coercitivas para responder a crisis de diversa índole, recuperar la estabilidad y aliviar el sufrimiento en cualquier lugar del mundo. Especial relevancia tienen las operaciones de ayuda humanitaria, las evacuaciones de no combatientes y las de apoyo a las autoridades civiles. La característica común a todas ellas es que se hace uso de la organización singular y de los recursos específicos de las FAS, y si siempre que hizo falta en el pasado se llevaron a cabo, lo fueron como última opción. El cambio sustancial es que este tipo de misiones se contemplan ahora en las directivas políticas que regulan el empleo de los ejércitos. La consecuencia de ello es que las FAS han de adiestrarse para su cumplimiento y deben de disponer de medios específicos para ello.

Entre estas nuevas misiones, hay que mencionar también la especial predisposición de la UE para dirigir la participación de militares en lo que se denomina *Reforma de la Seguridad y la Defensa*. El concepto es sencillo, pero novedoso. De lo que se trata es de controlar el sector de seguridad de un país en una situación de posconflicto, para reformarlo según parámetros occidentales: subordinación al poder civil, modernización, sostenibilidad, aportación a la defensa y a la seguridad sin buscar el enfrentamiento entre partes, etc... Si esto se logra, se habrá introducido un factor de estabilización en ese país y en toda la región. En sentido amplio, la reforma puede abarcar al sistema judicial, las fuerzas de seguridad, de fronteras, paramilitares y las fuerzas armadas. Hay experiencias en África y en los

Balcanes y aunque todavía es pronto, destaca la actuación en Bosnia. Allí, y dirigida por la OTAN, se está llevando a cabo la reforma del sector de la defensa, de manera que donde había tres ejércitos de conscripción sobredimensionados, procedentes de las tres etnias, más preocupados en vigilarse unos a otros que en defender a su propio país y consumiendo unos recursos desproporcionados, se ha constituido un único ejército profesional dependiente de un ministerio de defensa civil, que aspira a formar parte de la Alianza Atlántica y del que se pretende que pueda aportar seguridad a otros escenarios en conflicto en lugar de ser un permanente consumidor de recursos internacionales. Por tanto, la reforma de los sectores de seguridad y defensa en países que han sufrido una guerra civil o en los que el Estado se ha descompuesto tras una profunda crisis abre nuevos horizontes de participación. RD del Congo, Afganistán, Sudán, son únicamente algunos ejemplos donde se podría aplicar esta fórmula.

En todo caso, es necesario recordar que la Unión Europea se encuentra en el proceso de formulación de una PESD. Proceso lento y complejo en el que las naciones mantienen fuertes reticencias para avanzar en todo lo que signifique pérdida de autonomía para decidir en última instancia el cuándo y el cómo de la intervención de sus FAS. Ello es debido principalmente por tratarse la seguridad y la defensa de ámbitos de fuerte contenido gubernamental y por partir los diferentes países de muy distintas posiciones. No obstante, cada vez hay más analistas que consideran que la UE tiene el mayor potencial para constituirse en la organización idónea para afrontar los conflictos venideros, ya que su estructura y sus instituciones abarcan todo el espectro político de opciones y dispone de los recursos necesarios.

## **CONSIDERACIONES SOBRE LA TRANSFORMACIÓN EN ESPAÑA**

### **Los antecedentes**

La situación de la organización militar en España ha estado condicionada por la tardía creación del ministerio de Defensa, que no se produjo hasta 1977, y el peso específico de los antiguos ministerios del Ejército, del Aire y de Marina, reconvertidos en los años 80 en cuarteles generales. Este hecho ha sido muy relevante pese al tiempo transcurrido y aun continúa siéndolo.

Al crearse durante la Transición el ministerio de Defensa, se unificó el nivel político bajo la dirección de un ministro civil, materializando clara-

mente la subordinación de lo militar. Sin embargo, el nivel operativo siguió fraccionado durante décadas, constituyendo el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (PREJUJEM) primero, y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) después, poco más que un *primus inter pares*, con respecto a los jefes de los ejércitos (JEME,s.) (23). Aunque las sucesivas reformas legislativas tendieron a incrementar el papel del JEMAD a costa del de los JEMES, no ha sido hasta ya entrado el siglo XXI en que la figura del primer militar de uniforme ha cobrado mayor relevancia. Hubo que esperar hasta la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2005) para que las FAS fuesen consideradas “una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire” (24). La consecuencia de todo ello ha sido la dificultad de potenciar la acción conjunta y de alcanzar las deseadas sinergias que producen unas Fuerzas Armadas integradas. La reciente creación del Mando de Operaciones, dentro del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) (25), ha de marcar el camino de la integración de los distintos componentes –Terrestre, Naval y Aéreo– en cada una de las operaciones en que participan las FAS españolas. Sin embargo, pese a la tendencia establecida, todavía hay un amplio recorrido hacia la integración.

En España, hemos pasado en las dos últimas décadas de unos ejércitos territoriales a otros de proyección, de unos ejércitos adiestrados para operar en territorio nacional a unas Fuerzas Armadas que actúan habitualmente fuera de nuestras fronteras y normalmente como instrumentos de la acción exterior del Estado (26). Ello ha supuesto un cambio considerable en la preparación y una visión más amplia en los componentes de los ejércitos.

Una ventaja con la que cuentan las FAS españolas es su capacidad de adaptación. Siendo obvio que la sociedad española ha cambiado enormemente en el último cuarto de siglo, seguramente son las FAS la Institución que mayores cambios ha acometido en ese periodo de tiempo. Los ejércitos han modificado repetidas veces su estructura organizativa con variaciones sustanciales en sus cadenas de mando; han redimensionado sus efectivos a las posibilidades reales, asumiendo una reducción

---

(23) LO 6/1980, modificada por la LO 1/1984, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

(24) Artículo 10 de la LO 5/2005

(25) Orden 1076/2005 por la que se desarrolla la estructura del EMAD.

(26) Esto es especialmente de aplicación para el Ejército de Tierra.

paulatina y constante de personal al tiempo que aumentaban considerablemente sus misiones y cometidos, especialmente con la participación en misiones en el exterior; se han producido cambios relevantes en el día a día, como la modificación de las leyes de personal y las reguladoras del régimen disciplinario; la mujer se ha incorporado plenamente a todos los puestos existentes; se ha pasado de unos ejércitos de conscripción a otros enteramente profesionales; se han producido cambios doctrinales que han establecido la referencia necesaria para la modificación de los procedimientos operativos y logísticos; se han incorporado a una dinámica de actuación multinacional en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte. Todos estos cambios se han ido produciendo de manera que los miembros de las FAS han tenido que ir asumiendo progresivas adaptaciones de forma constante, siendo muchas de las modificaciones de gran calado de origen externo a la propia Institución.

### **La situación actual**

La continuada participación de nuestras FAS en misiones internacionales ha producido un salto cualitativo de gran relevancia en la propia autoestima de la Institución (que es la de sus componentes), en el prestigio profesional ante el resto de la sociedad y en la consideración que nuestros aliados tienen de nuestras capacidades. Al mismo tiempo, el fuerte desarrollo económico experimentado en los últimos años ha permitido hacer frente a la profesionalización y a la modernización de los sistemas de armas. Ello nos ha situado militarmente en el lugar que nos corresponde en función de nuestra demografía y de nuestro potencial económico, pese a que en términos comparativos el esfuerzo relativo en defensa de los españoles es uno de los más bajos entre los países de la UE. Sin embargo, pese a los avances producidos, la situación exige nuevos cambios. En mi opinión, los retos principales que deben guiar en España el proceso de transformación militar son la profundización en la acción conjunta hasta lograr la integración de las FAS por una parte, y el paso de un ejército de proyección a otro expedicionario. Respecto al primer reto, hay que lograr unificar capacidades a partir de las específicas de los ejércitos, de manera que se facilite la gestión única, eficaz en lo operativo y con criterios de eficiencia en el empleo de los recursos disponibles. Con relación al perfil expedicionario, el cambio radica en que un ejército de proyección centra su esfuerzo en capacidades logísticas, tanto de transporte a lugares alejados como de sostenimiento en teatros de operaciones distantes.

Por el contrario, un ejército expedicionario es aquél que, además de ser capaz de actuar fuera de sus fronteras, está preparado y mentalizado para hacerlo de forma casi continuada. En este caso, el acento no es tanto de capacidad logística como de mentalización y formación del personal.

### **El camino a seguir**

En España, la transformación debe basarse en una estrategia de liderazgo, que garantice la superioridad militar frente a los riesgos actuales y adversarios potenciales no compartidos por nuestros socios de la UE o aliados de la OTAN y, al mismo tiempo, que explote en beneficio de los intereses nacionales las propias ventajas comparativas, entre las que cabe destacar la situación geográfica y el nivel de desarrollo alcanzado.

Al margen de retórica aplicable a cualquier organización acerca de la conveniencia de adaptarse a los nuevos riesgos, de innovar, de adecuarse a los cambios sociales y de aprovechar los avances tecnológicos, es evidente que las FAS deben buscar objetivos que puedan constatarse en su proceso de transformación. En este sentido, creo que se podrían definir los siguientes:

#### *1º Mejora de la eficacia en las operaciones militares*

Este es un objetivo permanente y para materializarlo en el caso de las FAS españolas resulta necesario lograr la integración de las FAS. Es un hecho que en la actualidad, las operaciones militares suponen una integración cada vez mayor de elementos de los tres ejércitos. Incluso el término conjunto ya empieza a resultar algo anticuado –se habla de él desde el final de la segunda guerra mundial–, por lo que es más correcto hablar de la necesidad de unas FAS más integradas, no más conjuntas. Conjunto corresponde al término operativo de coordinación. A través de una fuerza conjunta, se coordinan las acciones de los diferentes ejércitos. Una fuerza que pretende aprovechar las sinergias de las acciones de unidades de los diferentes ejércitos debe ser una fuerza integrada, más aun si el volumen total de las FAS es reducido. Tampoco debe perderse de vista que la tendencia es que la participación futura de los ejércitos se concrete más en la disponibilidad de capacidades que en el envío de contingentes. Ello hace más necesario si cabe que el planeamiento y el seguimiento de las operaciones se efectúen de manera unitaria y centralizada.

El otro aspecto sustancial para mejorar la eficacia de las operaciones es la preparación de la Fuerza, que tiene una incidencia directa en los pro-

cedimientos de combate, en el cómo se llevan a cabo las misiones. En este caso no nos encontramos ante una singularidad española, sino ante un problema que afecta en mayor o menor medida a todos los ejércitos occidentales. El problema consiste en que preparamos a nuestros soldados para un tipo de conflicto que ya apenas se produce. Las academias militares, los centros de enseñanza de perfeccionamiento, los planes de instrucción en las unidades y los ejercicios y maniobras de adiestramiento que se programan, no logran reproducir fielmente las situaciones con que se enfrentan posteriormente nuestras tropas. El problema, en mi opinión, es que en general en nuestra preparación seguimos planteando guerras del siglo XX, con enemigos definidos, previsibles en su actuación e inconfundibles, con escasa participación de los nuevos actores (población civil, medios de comunicación, ONG,s., agencias de seguridad privadas) y con sistemas de planeamiento y procesos de decisión sistemáticos, rígidos y con poco margen para la iniciativa de los escalones inferiores.

Por otra parte, la actuación normal de nuestras FAS seguirá produciéndose en un *entorno multinacional*, por lo que deben seguir potenciándose todos los parámetros que mejoren las aptitudes necesarias para ello. Liderazgo, competencia intercultural, conocimiento de idiomas, técnicas de negociación, mejora de la formación humanística, son algunos de los campos en los que la formación ha de reforzarse.

Del concepto de coordinación al concepto de integración no se puede pasar con eficacia sin un cambio de organización. Ya no se trata únicamente de una evolución de diseño sobre el modelo existente. El cambio orgánico que debe acometerse pasa por la creación de un cuartel general único para las FAS. En la actual estructura, la competencia y en ocasiones la rivalidad entre los ejércitos, cuyos cuarteles generales tienen de hecho más competencias que el cuartel general conjunto (el EMAD), se presenta como un obstáculo para una verdadera integración operativa. La escasez de medios –presupuestos– agudiza el problema, por lo que es necesaria una racionalización de las estructuras actuales. Se trataría, en este supuesto, de unificar en el más alto nivel (JEMAD) las estructuras de mando orgánica y operativa, para que la preparación de la fuerza fuese en último término responsabilidad también de quien ostenta el mando operativo de la misma.

De todos modos y para no pasar de un extremo a otro, hay que tener siempre presente el valor intrínseco de lo específico (los ejércitos), y que sin que las partes estén debidamente motivadas, equipadas y preparadas tendrán poco que aportar al conjunto. También es significativa la contri-

bución que las tradiciones, la experiencia y los símbolos, representan en organizaciones militares. Pero ello no debe ser obstáculo para tratar de evitar duplicidades y que aspectos como el planeamiento o la gestión puedan ser asumidas por un Cuartel General y un Mando de “Apoyo a la Fuerza” –Personal, Apoyo Logístico y Doctrina– únicos. Lo específico debe mantenerse esencialmente en la Fuerza. No en toda la Fuerza, pues hay capacidades como las operaciones especiales, la defensa antiaérea, las comunicaciones o los medios aeromóviles, que podrían ser conjuntos, pero cada vez resulta más difícil justificar lo específico en el planeamiento, obtención y gestión de determinados recursos.

Uno de los mayores inconvenientes que presenta este modelo organizativo tiene connotaciones políticas. Hay una opinión bastante extendida en círculos políticos, pero también dentro de los ejércitos, que mantiene que no es bueno que exista un mando único de uniforme, un único interlocutor con el nivel político para los problemas específicamente militares. Por ello, se ha mantenido siempre una clara distinción entre los aspectos operativos y los orgánicos. Es una opinión que tiene su origen en la transición política y que a nadie se le escapan sus consecuencias prácticas. El reparto de la responsabilidad del mando representaba una buena solución en unas circunstancias históricas en las que resultaba preferible mantener la competencia entre los tres ejércitos por unos recursos escasos, aunque ello supusiera un lastre a la eficacia operativa de las FAS, basada en la necesaria actuación conjunta. Parece que ha llegado el momento en que las consideraciones de eficacia operativa para hacer frente a los retos futuros prevalezcan sobre otras razones.

## *2º Aprovechamiento del impulso tecnológico*

La revolución tecnológica que estamos viviendo, especialmente en el campo de las comunicaciones y de los sistemas de información, está produciendo transformaciones de enorme calado en los modos y hábitos de vida de nuestra sociedad y de nuestros ejércitos, en su organización y en sus procedimientos de gestión. Las aplicaciones de las nuevas tecnologías deben ser aprovechadas en dos sentidos: primeramente hay que emplear la ventaja que supone sobre el adversario potencial el empleo de los sistemas de armas y equipos más avanzados. En segundo lugar, y especialmente en el campo de las comunicaciones y de la información, hay que aprovechar las innovaciones tecnológicas para modificar sustancialmente el planeamiento y la gestión en nuestra propia organización. La transformación ha de tener como uno de sus rasgos característicos el



rápido acceso a la información, elemento fundamental para el análisis y el planeamiento estratégico y para la toma de decisiones a todos los niveles. Las tecnologías de la información deben permitir igualmente una reducción del número de niveles jerárquicos y la eliminación de estructuras redundantes.

### *3º Adecuada proporción de la Fuerza*

Más allá de las cifras que se han ido considerando en los últimos años, la realidad es que en la actualidad España dispone de unos 120.000 militares en activo, entre Mandos y Tropa. Aunque esta cifra pudiera aumentar en el futuro, no es previsible que lo vaya a hacer en una cantidad significativa ni parece que fuera presupuestariamente sostenible. En la actualidad, la Fuerza, que es la razón de ser de toda la estructura, dispone de una proporción excesivamente pequeña del contingente humano. La estructura de dirección y gestión ha permanecido en volumen de personal mientras el resto de la organización militar se reducía. Con 120.000 militares en activo, España tendría graves dificultades para desplegar y mantener 10.000 efectivos fuera de sus fronteras (27). Gran Bretaña, con 190.000 militares reales en activo, pudo enviar a Irak 40.000 efectivos (5.000 de ellos reservistas), mientras tenía empeñados al mismo tiempo 18.000 en cuestiones internas (13.000 en Irlanda del Norte).

Si trasladamos la reflexión al ámbito europeo, resulta que los países de la UE disponen de dos millones de efectivos y realmente pocos creen que llegado el caso estuviéramos en condiciones de desplegar una fuerza tan sólo veinte veces menor.

Al mismo tiempo, debido a los múltiples compromisos internacionales y a las nuevas exigencias de seguridad, los cuarteles generales están desbordados de cometidos, y una gran parte del trabajo se disipa en esfuerzo burocrático inevitable. Solo una reestructuración ambiciosa que gestionase las FAS como un todo y que también evitase duplicidades entre el Órgano Central del Ministerio y las estructuras militares, permitiría reducir sensiblemente el personal dedicado a la dirección y gestión de las FAS en beneficio de la fuerza, sin dañar al mismo tiempo los múltiples cometidos y funciones. A lo anterior hay que añadir que las estructuras de dirección y gestión voluminosas carecen de agilidad para abordar la transformación desde actitudes abiertas. También es deseable una estructura más plana

---

(27) En los momentos de mayor despliegue, con contingentes en Irak, Afganistán, Bosnia y Kosovo (año 2004), no se llegaron a sobrepasar los 3.500 efectivos.

con menos escalones intermedios. En resumen: es necesario variar la proporción entre los efectivos que componen la Fuerza y el resto de la estructura en beneficio de aquellos.

Para llevar a cabo este propósito, y de forma paralela a la racionalización de las estructuras, lo primero es lograr que “cada soldado sea un combatiente”, en palabras del actual JEMAD (28). Ello implica profundizar en la externalización de cometidos, de modo que aquellas actividades que puedan ser realizadas por personal civil o por empresas de servicios no sean ejecutadas por personal militar. Ello precisa un incremento de las partidas presupuestarias correspondientes.

#### *4º Refuerzo del carácter expedicionario de la Fuerza*

Como las operaciones militares van a desarrollarse previsiblemente fuera de nuestras fronteras, lo habitual será que quienes participan en ellas pasen temporadas prolongadas de tiempo fuera de España, alejados de sus familiares y en condiciones de vida adversas y duras. Por ello, todos los ejércitos de nuestro entorno establecen rotaciones que varían entre los cuatro meses y el año. Cuando las operaciones en determinados escenarios se prolongan indefinidamente (Balcanes o Afganistán, por ejemplo) se producen situaciones de cansancio y desmotivación, al repetir los mismos contingentes sin tiempo suficiente para su recuperación completa. El problema consiste sobretodo en que muchos militares, y sus familias, no están mentalizados para ello y también, que los ejércitos no disponen de una adecuada organización para apoyar con medidas sociales o asistenciales a las familias de aquellos que pasan mucho tiempo de su carrera militar fuera de España en situaciones de extrema dureza y riesgo.

Es evidente que la consecución de estos objetivos conlleva cambios significativos que afectan no sólo a la estructura y a la organización de los ejércitos, sino también a sus sistemas de formación y preparación. Por ello, es fundamental que las modificaciones cuenten con la participación activa de los componentes de las FAS. En este sentido, sería necesario un gran ejercicio de pedagogía para explicar claramente los fines que se persiguen con la transformación, tanto en términos estratégicos –muchas veces fuera de la concreción–, como en sentido práctico.

---

(28) Conferencia de Félix Sanz Roldán en el Club Siglo XXI bajo el título “La Transformación de las FAS españolas”. 6 de junio de 2005.

En suma, se trataría de pasar de una cadena de mando larga, que disipa energías, demora el flujo de información en ambos sentidos, distorsiona en ocasiones la voluntad del mando, ralentiza el proceso de la decisión y no ofrece toda la credibilidad al nivel político, quien a menudo ha optado por “puentear” esa cadena para hacer valer directamente sus criterios, a otra estructura más plana, con acceso a todos los avances técnicos que permitan un mejor aprovechamiento de la información y de las comunicaciones, con un único origen de establecimiento de prioridades, donde se redimensionasen la Fuerza y los Cuarteles Generales en beneficio de la primera y en la que las cadenas orgánica y operativa estuviesen unidas en la figura del JEMAD.

## **CONCLUSIONES**

Existe unanimidad en la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas a su posible actuación en los escenarios del siglo XXI, que serán previsiblemente muy distintos a los contemplados en el pasado, por lo que las operaciones militares –tanto las bélicas como las no bélicas– sufrirán profundos cambios. A ese proceso de evolución permanente se le llama “Transformación”, si bien su concreción está teniendo diversas interpretaciones.

Los EEUU, precursores del concepto, han puesto el acento en la revolución tecnológica que estamos viviendo, tratando de obtener nuevos sistemas que proporcionen a sus Fuerzas Armadas una superioridad constante ante los adversarios presentes o futuros, constituyendo una garantía ante cualquier posible amenaza. Este proceso incrementará sustancialmente las capacidades militares de sus ejércitos a largo plazo y proporcionará un impulso tecnológico a la sociedad norteamericana, pero no garantiza, a corto plazo, los resultados de sus operaciones actuales en Irak y Afganistán. A medio plazo, ensanchará la brecha tecnológica entre los ejércitos norteamericanos y sus aliados europeos, lo que podría poner en cuestión la interoperabilidad en la Alianza Atlántica.

Es evidente que han de aprovecharse todas las ventajas que la tecnología pueda proporcionar, pero sin olvidar nunca que nuestros enemigos potenciales buscarán la forma de neutralizar dicha ventaja y que la superioridad tecnológica, aun siendo muy importante, no aporta por sí sola la garantía de éxito en nuestras intervenciones. La relación tecnológica en el mundo actual ya no es, como sucedía en el pasado, una diferencia fija existente entre dos contendientes, sino que la proliferación de actores y

factores hace que se diluya, perdiéndose la superioridad relativa. Si la transformación se ha centrado hasta ahora en los avances tecnológicos y su aplicación al modo de combatir, tal vez haya llegado el momento en que centremos la transformación en las estructuras y en el personal, teniendo siempre presente que los combatientes del futuro precisarán una instrucción más especializada y al mismo tiempo la capacidad para realizar un amplio abanico de diferentes tipos de misiones.

En términos generales y tras haber analizado lo que sucede en nuestro entorno, podemos resumir que el concepto de transformación no define una condición estática que, una vez alcanzada, se mantiene indefinidamente en el tiempo, sino que responde a procesos dinámicos que cambian a medida que lo hace el entorno, las estrategias adoptadas o las propias condiciones internas de las Fuerzas Armadas. Debe iniciarse el proceso con un reconocimiento del desajuste existente entre las condiciones organizativas actuales y las que se pretenden.

El objetivo de la transformación es doble. Por una parte, debe lograr una Institución –Fuerzas Armadas– capaz de detectar a tiempo los cambios a los que debe someterse para anticipar riesgos presentes y futuros, mejorar el desempeño de las fuerzas militares en las operaciones y adaptarse a los avances impuestos por las nuevas tecnologías. En segundo lugar, las FAS deben ser capaces de identificar e impulsar sus propios cambios de forma que satisfagan simultáneamente los requerimientos políticos y los operativos. La transformación es, por tanto, fundamentalmente cultural y el “espíritu de cambio” debe ser inculcado de forma permanente y en todos los ámbitos y niveles. La transformación no sería tal si sólo se llevaran a cabo cambios en la estructura y los procedimientos. Necesita además unas metas específicas y contrastables y una alta dosis de motivación interna para alcanzarlas.

Respecto a la adaptación de la organización, se trata de un proceso ineludible que pasa más por un nuevo diseño flexible que por una evolución del modelo preexistente. En pocas décadas hemos pasado de requerir unos ejércitos organizados para defender un territorio a emplear las Fuerzas Armadas, la mayoría de las veces en lugares alejados de nuestras fronteras, para proporcionar seguridad a nuestra población y garantizar nuestra forma de vida, pudiendo emplearse el pronombre posesivo como algo específicamente nacional o europeo en función del grado de desarrollo de la identidad comunitaria.

Por los motivos expuestos, las FAS españolas necesitan una transformación y no sólo una evolución, que tiene que ser liderada por la propia

Institución y que debe afectar a la cultura y educación, la doctrina y el adiestramiento, la estructura orgánica, las capacidades militares y los recursos disponibles. La transformación no tiene por qué suponer una pérdida de identidad histórica, que de alguna forma se muestra como un temor de fondo ante el cambio. Se pueden y se deben seguir conservando muchos de los valores tradicionales de la institución militar española, adaptando algunos de ellos a los condicionantes de la sociedad actual. Es necesario avanzar cuanto se requiera en “lo conjunto” o “lo integrado”, pero la continuidad simultánea de “lo específico” es la garantía de un mejor empleo de los medios terrestres, navales y aéreos. Una doctrina “integrada” será tanto más eficaz cuanto más imbuida esté de las doctrinas “específicas” correspondientes, que deben seguir existiendo como tales. Esta “especificidad” debe perdurar de alguna manera en la estructura que se diseñe y su ámbito de realización más adecuado es el de la Fuerza.

La potenciación de la figura del JEMAD, que en el pasado pudo entrar en conflicto con la sensibilidad de la clase política o suscitar recelos corporativos entre los ejércitos, se configura actualmente como un aspecto esencial para unificar las cadenas de mando orgánica y operativa de las FAS, clave para mejorar la eficacia en las misiones que se le encomienden.

Si las FAS no son capaces de liderar y acometer por sí mismas un proceso de transformación, los acontecimientos venideros irán provocando cambios sustanciales para amoldarse a las nuevas situaciones. Pero estos cambios serán impuestos, responderán a esfuerzos dispares y no garantizarán que nuestras FAS se sitúen en las mejores condiciones para hacer frente a las demandas que requiere una política exterior, de seguridad y de defensa propia del siglo XXI, que sea acorde con el peso específico y la proyección internacional que España merece.