

APROXIMACIÓN A UN LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA

Rafael Esparza Arroyo
*Teniente Coronel del Ejército de Tierra
Concurrente del XXX Curso de EMACON.*

Introducción

En una aproximación a lo que podría ser un Libro Blanco de la Defensa no podemos, por razones obvias, sino aportar algunas ideas en cuanto a sus características, oportunidad, finalidad e incluso un esbozo de metodología.

El momento actual: incorporación plena al sistema de seguridad euroatlántico, definición de un nuevo modelo de Fuerzas Armadas y, por qué no, el próximo cambio de milenio con su voluntad de busca de nuevos horizontes, parecen aconsejar que se acometa un «Libro Blanco». Todo ello ha guiado la reflexión conceptual y metodológica del trabajo.

Antecedentes

Hacia una definición de Libro Blanco de la Defensa

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* define un «Libro Blanco» como:

«Libro que contiene documentos diplomáticos y que publican en determinados casos los gobiernos.»

Podremos encontrar diversos tipos de libro: desde el modelo muy general, al modelo conceptual de estudios estratégicos, pasando por un balance de política de seguridad y defensa. También podemos encontrar dos factores comunes: la justificación por hechos significativos, por contraposición a una «rutina» cíclica, y la transparencia informativa, es decir, el acercamiento a la opinión pública eliminando cualquier tipo de clasificación.

Para el caso español podríamos ensayar una definición basada en el concepto de Defensa Nacional, es decir, debería dirigirse a los españoles, en todas sus acepciones, buscando, a través del conocimiento la participación de todos en la labor fundamental de la defensa.

En cierta medida la Directiva de Defensa Nacional (DDN) tiene una finalidad parecida. Cierto, pero un «Libro Blanco» ha de tener unas características distintas: extensión; carácter conceptual frente a ejecutivo; carácter global frente a condicionantes políticos del partido del Gobierno en la DDN.

El término «defensa» comprende mucho más que la defensa militar y civil. Pero la idea que subyace en toda la Ley asociando «lo militar» a la defensa con carácter fundamental, y el excesivo campo que abarca la defensa «todo azimut», aconsejan limitar el «Libro Blanco» a los aspectos militares de la defensa, señalando sólo unos apuntes de los otros tipos de defensa.

Así pues, la definición podría ser:

«Documento conceptual extenso, de libre difusión y amplia divulgación, en el que la Nación española, por medio de sus representantes, pensando en los supremos intereses de la Patria, expresa su visión de la defensa, fundamentalmente militar, para un periodo o situación duradera en el tiempo teniendo en cuenta nuestra pertenencia y contribución a organismos supranacionales de seguridad y defensa.»

¿Quién elabora el «Libro Blanco»?

Corresponde al presidente del Gobierno la dirección y coordinación de la acción del mismo en materia de defensa, y al ministro de Defensa la ordenación y coordinación de la política de defensa, pero caben varias posibilidades: que sea un libro elaborado por el Gobierno; que sea un documento aprobado por las Cortes; que esté inspirado por el partido del Gobierno y elaborado por consenso con los demás; que lo proponga la Junta de Defensa Nacional.

El primer caso tiene la ventaja de seguir el cauce normal y orientar el planeamiento de la defensa, pero se asociaría al Gobierno y su partido, y carecería del respaldo del resto. En el segundo, la aprobación por las Cortes lo convertiría en Ley, pero perdería el carácter conceptual, y por ello flexible, y quedaría anticuado en breve plazo. El tercer camino tendría la ventaja del consenso y el compromiso de la mayoría, pero podría ser que el Gobierno no se sintiera involucrado y lo convirtiera en papel mojado. Si fuera un documento de la Junta de Defensa Nacional involucraría al ministerio de Defensa, a los relacionados con aquella y también a la cúpula militar pero podría verse como un documento excesivamente militar.

Por ello, nos decantamos por la primera, pero viendo muy conveniente, contar con las aportaciones de todos los Cuarteles Generales como «necesarias», y de los Ministerios que tengan con la defensa, y contar con un nexo de unión con los partidos políticos.

En todo caso, cualquiera que fuera la línea de acción elegida, el «Libro Blanco» tendría que llevar no sólo la firma sino una «introducción o declaración del presidente del Gobierno».

¿Para qué un «Libro Blanco»?

Aunque un «Libro Blanco» no forma parte del planeamiento de la defensa ni es política de defensa, debería dar alguna orientación para ambos aspectos. Por ello, lo primero debería darse una visión del papel que España juega o está llamada a jugar en el concierto de las naciones. Sólo conociendo esta finalidad general o global podrán particularizarse las finalidades sectoriales, entre ellas, la de la política de defensa.

En segundo lugar, el esquema de la defensa se basa en tres pilares: recursos humanos, recursos materiales y recursos económicos; un «Libro Blanco», por tanto, deberá no sólo contemplar éstos, sino ir dirigido a los agentes encargados de proporcionales.

En tercer lugar, de nada sirve tener un concepto claro del papel nacional en el conjunto mundial, ni tener unas ideas claras de lo que hay que defender y con que, si no existe una voluntad nacional para hacerlo. Se trata, pues, de hacer creíble la defensa.

Podemos, por tanto, decir que un «Libro Blanco» de la defensa en España deberá tener una finalidad «primordialmente formativa» y secundariamente informativa.

Dentro de la finalidad informativa habrá que orientar la acción de los organismos relacionados con el personal, el material, y los esfuerzos económicos necesarios. Ello lleva consigo un trabajo de prospectiva y de interrelación entre quienes tienen que definir un marco estratégico y la materialización de las necesidades deducidas en programas lo que exige un amplio margen de tiempo, que podría establecerse inicialmente hacia el año 2015.

Como resumen ¿cuál sería la finalidad de un Libro Blanco de la Defensa?:

- Conocer cual es el papel de España en el mundo y como juega en él la defensa.
- Enmarcar la política de defensa en el largo plazo.
- Explicar al pueblo español la defensa, buscando su comprensión y compromiso.

A la vista de la finalidad nos surge la siguiente pregunta ¿es necesario realmente un «Libro Blanco»? *A priori*, sólo teniendo en cuenta el cambio de modelo de defensa basado en el servicio militar a otro basado en unas Fuerzas Armadas profesionales podemos decir que sí.

Pero si, además, comenzamos a analizar los hechos desde la Ley Orgánica 6/1980, veremos que el compromiso de las Cortes Generales se ha ejecutado de forma parcial y enfocado a una sistemática reducción de las Fuerzas Armadas; que el Plan Estratégico Conjunto (PEC) por su carácter secreto ha dado cierta falta de transparencia a la gestión; que no ha habido voluntad de poner en marcha la Ley de Movilización Nacional; y en vez de potenciar las industrias de interés para la defensa, se asiste a un desmantelamiento ante la carencia de contratos y de propuestas.

Si pasamos al planeamiento de la defensa militar, el PEC es objeto de diversos retrasos y de falta de cumplimiento de las previsiones presupuestarias. Sin ánimo de ser críticos, podemos hablar de falta de coordinación en el PEC, algo a superar en los albores del siglo XXI, y que cierta falta de visión conjunta de las Fuerzas Armadas lleva a un empleo de los recursos que no es el óptimo; nos encontramos con un particularismo a superar en los Ejércitos y con la increencia de la sociedad frente a una cuestión cuya necesidad no se percibe.

La solución ha de llegar desde el conocimiento, pues sólo desde éste llega la comprensión y desde la comprensión la aceptación. Por ello es necesario un Libro Blanco de la Defensa.

¿Es momento de publicar un Libro Blanco de la Defensa?

El presidente del Gobierno ha expresado su voluntad de que España se dote de unas Fuerzas Armadas más operativas, flexibles, reducidas y mejor dotadas, para iniciar la paulatina sustitución del actual modelo por otro profesional. Se trata de, conocido el papel de España en el mundo, dotarla de las Fuerzas Armadas necesarias, profesionales porque los nuevos retos exigen profesionalidad, para afrontar en condiciones óptimas el futuro y sabiendo que no hay vuelta atrás. La trascendencia de esta idea debe ser no sólo conocida y comprendida, sino también compartida por los españoles, lo que es materia sobrada para un «Libro Blanco».

Otra cuestión añadida es la plena integración de España en la OTAN. Es decir, la aceptación de unas cargas, unas responsabilidades y un protagonismo que nunca antes tuvimos.

¿Cómo podría ser un Libro Blanco de la Defensa?

Conocida la finalidad del «Libro Blanco», hay que determinar sus objetivos generales y los particulares que se derivan. Entre los generales estarían la identificación de los espacios de actuación, de las organizaciones a través de las cuales puede España intervenir, de los riesgos y amenazas futuras, y de demandas futuras de la defensa, para deducir las líneas maestras que deben encaminar la defensa.

Para alcanzar estos objetivos es preciso establecer una metodología cuyos hitos podrían ser:

- Observación de los aspectos a analizar, actuales y tendencias.
- Evaluación de necesidades y escenarios de actuación.
- Estudio de posibilidades.
- Deducciones.
- Actuaciones o previsiones en relación con las Fuerzas Armadas.
- Actuaciones o previsiones de otros organismos que intervienen en la defensa.

Marco conceptual

Este apartado podría ser el esencial a la hora de divulgar la visión sobre la defensa a que aludíamos en la definición del Libro Blanco. Habría que decir que el marco conceptual sería conveniente que analizara, mediante una especie de «concepto estratégico», el papel que juega España en el concierto internacional y las implicaciones que ello supondría para la defensa.

El presidente del Gobierno ha señalado que:

«No se trata de profesionalizar las Fuerzas Armadas actuales, sino de hacer unas Fuerzas Armadas profesionales acordes con el papel que España puede, debe y quiere jugar en el mundo. Es un proyecto que requiere pasos seguros pues el cambio es irreversible.»

En esta frase se condensa buena parte de lo que deberíamos entender por marco conceptual.

Presidido siempre por el principio de globalidad para evitar que posteriores visiones sectoriales pudieran producir actuaciones descoordinadas, el marco conceptual podría dividirse en otros marcos más concretos que podrían ser:

- Marco nacional, que estableciera el horizonte futuro de nuestra nación.
- Marco internacional, orientado fundamentalmente a la política exterior, permitiría deducir la implicación de España y sus Fuerzas Armadas.
- Marco institucional, para mantener a las Fuerzas Armadas como pilar fundamental del Estado. Derivado o independiente un «marco social» para lograr la identificación de las nuevas Fuerzas Armadas con la nación.
- Marco conjunto para lograr la cooperación más estrecha entre todos los elementos de las Fuerzas Armadas.
- Marco doctrinal, para conseguir en todo momento que la defensa tenga eficacia y credibilidad y mantenga el prestigio de España.

- Marco técnico, para enfrentarse con éxito a cualquiera de los retos del futuro.
- Marco económico-financiero, para poner a disposición de la defensa los recursos necesarios del Estado y rentabilizarlos al máximo.

De la DDN 1/1992 podemos afirmar que contiene el marco de nuestra política de seguridad y de donde nacen las líneas maestras de la estrategia nacional. De ella se deduce la voluntad de participar en la seguridad colectiva, ratificada, y reforzada por la publicación de la 1/96, cuyas finalidades son concordantes con las de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occidental (UEO).

Si esto no fuera suficiente como para justificar un análisis de futuro de la OTAN para encontrar en él el de España, por razones estratégicas, comerciales, económicas, idiomáticas, etc., su vocación ha de ser en dos «ejes»: atlántico y mediterráneo, ambos atención de la OTAN.

La OTAN, camino hacia el futuro

Actualmente en una profunda transformación como consecuencia de la nueva situación estratégica en Europa y las nuevas misiones que recaen sobre ella. Se habla de «estructura multinacional única de mandos»; de «Estados Mayores más desplegados» y de «fuerzas más móviles», pero la idea última de cualquier remodelación y prospectiva, es el papel que ha desempeñado y va a desempeñar: garantizar la paz en Occidente y construir la seguridad.

En el año 1991, se consagra en la unidad europea la idea de una política de seguridad y de defensa común, y la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Para lograr el enlace entre la OTAN y la UEO se idean, en 1994, las Fuerzas Operativas Conjunto-Combinadas (CJTF) con la finalidad específica de destacar a la UEO contingentes de fuerzas OTAN con el concepto de «fuerzas separables pero no separadas».

Ello lleva a la conclusión, para el futuro, de la necesidad de la OTAN cuya justificación debemos hacer con el enfoque simultáneo de los «problemas» a que se enfrenta: el de los «dos pilares», la ampliación y las misiones de crisis y guerra.

En el primer aspecto aunque se vuelve a los «dos pilares», el segundo no deja de ser el constituido por Estados Unidos y varios elementos menores (el llamado 1+16). Hay que conciliar la ambición de una política europea de defensa con esta pretensión americana.

Respecto a la guerra no podemos dar un plumazo al escenario de una guerra general y no preparar nuestras Fuerzas Armadas con esa prioridad: debemos conservar una Alianza sólida y mantener las capacidades, el «saber» adquirido en común. En este campo bien delimitado, la OTAN deberá transformarse profundamente a fin de materializar los dos pilares.

Para crisis, podría ocurrir que Estados Unidos no se empeñara junto a los europeos más que si sus intereses prioritarios están en juego. Por eso debemos concluir que tanto la política de seguridad de la Alianza como de la Unión Europea deberá basarse en la voluntad de mantener con todos los aliados una cooperación de confianza que se inscriba en un orden de seguridad y de estabilidad paneuropea y que la capacidad de defensa seguirá siendo el fundamento de la OTAN pero pasará a primer plano la

prevención de conflictos y el control de crisis, que puede exigir tener que recurrir a los medios militares para impedir, limitar o hacer cesar la violencia.

También puede ser bueno tratar de identificar algunos factores de inestabilidad que son susceptibles, a largo plazo de transformarse en amenazas. Estos podrían ser de cuatro tipos:

- Factores ligados a los recursos.
- Factores ligados a la población.
- Factores ligados a la economía.
- Factores ligados a la tecnología.

En todo este marco, España por su situación y por ser miembro de todas las organizaciones citadas, se verá siempre afectada por los cambios regionales y globales. Pero los conflictos militares susceptibles de amenazar España en su existencia se han hecho inverosímiles. En el futuro, los riesgos militares sólo serán un aspecto en la amplia gama de factores de la seguridad, teniendo en cuenta a Europa y la interdependencia entre las evoluciones regionales y mundiales.

Con la vista en el año 2015 podríamos encontrar dos situaciones: una OTAN dependiente del liderazgo americano en la que Europa sólo alcanzado avances limitados en la IESD, con difíciles relaciones con Rusia; o una Unión Europea fortalecida con personalidad unitaria dentro de la Alianza. Éste debería ser el horizonte a alcanzar aún a costa de un esfuerzo de inversión en seguridad y defensa muy superior al actual.

Análisis

Análisis de la estrategia nacional

Hemos dicho en el capítulo anterior que la DDN 1/92 contenía el marco de donde nace nuestra actual estrategia, nacional y militar. Si hubiera que resaltar en ella aspectos de gran interés para el futuro de las Fuerzas Armadas podríamos decir que son tres:

- La «seguridad nacional» no se circunscribe al espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra Nación también requieren ser protegidos fuera de esos límites.
- La «defensa militar» se estructura en dos componentes: fuerza permanente y reserva movilizable.
- La «estructura de mandos operativos» debe consolidarse y racionalizar la estructura logística, orientando los esfuerzos hacia un fortalecimiento de la acción conjunta.

Si ahora vemos que en la estrategia militar es donde se ha producido el cambio más esencial: frente a la estrategia centrada en el «eje» Baleares-Estrecho-Canarias se pasa a la definición del territorio español como entidad estratégica única; con centro de gravedad en la Península, que sería la base de proyección de fuerzas a cualquier lugar donde nuestros intereses lo aconsejen

¿Qué nuevas ideas añade la DDN 1/1996, continuadora de la 1/92? Fundamentalmente, completa y precisa la anterior, pero es esencial la finalidad, que aparece por vez primera, de la política de defensa: «dotar a España de un eficaz instrumento de disuasión, prevención y respuesta» lo cual es importante cara al futuro pues de aquí pueden salir parte de las estrategias.

Con relación a la eficacia de las Fuerzas Armadas se va hacia una nueva definición de estructura y composición; se relanza la potenciación de los mandos operativos y sistemas conjuntos; se busca equilibrar sostenimiento e inversión y se trata de dar prioridad los programas de obtención.

Como conclusiones de interés para lo que pudiera ser la «parte militar» del «Libro Blanco», deberíamos resaltar la coherencia de la DDN 1/96 con la 1/92; la importancia de la vocación europeísta; y la concordancia de las capacidades estratégicas de la DDN 1/92 y de la finalidad de la 1/96 con el concepto estratégico de la Alianza del año 1991 y su previsible evolución.

Ha de recalcar la «cooperación activa en la prevención de la proliferación» y, sobre todo «la plena capacitación para llevar a cabo las misiones constitucionales», pues ambos aspectos conllevan la necesidad de establecer unas capacidades concretas; identificar posibles escenarios, que, según sean o no en el marco compartido demandarán a su vez determinadas capacidades.

Escenarios de conflicto

Sin entrar en posibles subclasificaciones o precisiones, según que España tuviera que actuar aislada o en el marco de las Organizaciones a que pertenece, encontraríamos los siguientes:

- Escenario 1. Operaciones en favor de la paz y del Derecho Internacional.
- Escenario 2. Conflicto regional que no ponga en peligro nuestros intereses vitales.
- Escenario 3. Conflicto regional que puede amenazar nuestros intereses vitales.
- Escenario 4. Amenaza a la integridad del territorio nacional.
- Escenario 5. Resurgimiento de una amenaza principal contra Europa Occidental.

Antes de continuar, convendría apuntar dos ideas: los escenarios no son exclusivos, ni independientes unos de otros; España puede tener que llevar a cabo varias acciones *simultáneas que podrían ser: participar en un conflicto regional con medios militares importantes, mantener la integridad territorial, y contribuir en acciones humanitarias*. En todo caso, este estudio de los escenarios se revela necesario para la definición de las futuras capacidades de las Fuerzas Armadas y para la evolución del actual modelo.

Estudio de posibilidades futuras

Implicaciones de los escenarios

Conviene apuntar, respecto al escenario 1, que no debe ser un foco de reestructuración de las Fuerzas Armadas, aunque sea para operaciones de imposición de la paz. Respecto de los otros podemos sintetizar diciendo que en los escenarios 2 y 3 la intervención de nuestras fuerzas se haría bajo mandato internacional en el marco de la OTAN o UEO.

En estos conflictos se pueden considerar dos tipos de opciones combinables en el tiempo:

- «Proyección de poder», sin envío de tropas.
- «Proyección de fuerzas», que implica desplegar medios de mando, combate y apoyo.

En cuanto al escenario 4, España debe poderlo controlar y solucionar con total independencia en primer lugar con la protección que da la disuasión. Finalmente, el escenario 5 llevaría a un nuevo concepto de constitución de fuerzas y al cambio de modelo.

La estrategia de fuerzas convencionales

La prevención y protección siguen siendo exigencias permanentes. La primera descansará sobre todo en medios europeos de información, incluida la espacial. La protección debería evolucionar en función de los riesgos pero, en todo caso, exige un dispositivo permanente de seguridad, en especial en las zonas más sensibles de nuestra geografía.

Iremos hacia un objetivo común: una fuerza conjunta persuasiva en tiempo de paz, decisiva en guerra y superior en cualquier forma de conflicto. La misión principal de las Fuerzas Armadas será la disuasión; si falla habrá que combatir y vencer. Entramos pues, en la respuesta que podrá abarcar desde la defensa directa de la zona amenazada hasta la proyección de fuerzas, siempre con la finalidad de evitar la escalada e impedir la pérdida de territorio nacional.

Por ello, la proyección de fuerzas va a ser el campo prioritario de nuestras Fuerzas Armadas; la consecuencia no es sólo la necesidad de medios más modernos, sino el cambio en cuanto a capacidades de mando, organización de fuerzas conjuntas flexibles y modulares, definición de los equipos y sus características, logística de proyección, etc.

Este marco de la proyección va a demandar una solución cada vez diferente. La diversidad de los sistemas de fuerzas que serán requeridos para tratar situaciones indeterminadas en principio exige un nuevo concepto, que es la modularidad.

El campo de batalla futuro

La victoria decisiva, en un conflicto en que las municiones guiadas de gran alcance continuarán difuminando las líneas de separación del combate terrestre, naval o aéreo, estará de parte del jefe que sea capaz de dominar el «sistema de sistemas». Ello lleva a unas fuerzas conjuntas que puedan explotar por completo el dominio de la maniobra, el combate de precisión, la protección en todas las dimensiones y una logística ajustada a cada operación; totalmente integradas para explotar al máximo el efecto de las capacidades de combate.

No obstante, la integración de las fuerzas conjuntas requiere la completa interoperabilidad de armamento así como de los sistemas de mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, pero los limitados presupuestos y a la tendencia a mantener los sistemas heredados, seguirá siendo un obstáculo a vencer.

Capacidades

La diversidad de escenarios presentados requieren unas capacidades que podrían ser:

- «Superioridad de la información», en todo tipo de conflicto y de operación militar.
- «Despliegue permanente», ejerciendo la disuasión en zonas especialmente sensibles.
- «Flexibilidad», para evitar y controlar en todo momento la escalada.

- «Acción conjunta», para aprovechar las capacidades de los tres Ejércitos.
- «Interoperabilidad», en el conjunto de las Fuerzas Armadas y con los ejércitos aliados.
- «Capacidad de proyección», para actuar en diferentes y alejados espacios.
- «Movilidad», para intervenir con rapidez en cualquier teatro de operaciones.
- «Sostenimiento», para mantener la necesaria potencia de combate.
- «Disponibilidad», adecuada a las necesidades de seguridad.
- «Supervivencia», para minimizar daños ante cualquier ataque.
- «Ventaja tecnológica», que proporcione un avance significativo sobre el adversario.
- «Capacidad de movilización», para pasar a la fuerza total de forma gradual y rápida.

Principios de constitución

De lo anterior pueden deducirse una serie de principios de carácter orgánico, de los que los más importantes podrían ser:

- «Estructura funcional» de la fuerza, orientada a las misiones a cumplir.
- «Modularidad», para conseguir una fuerza perfectamente adaptada a la acción fijada.
- «Optimización de capacidades militares dentro del esfuerzo conjunto».
- «Polivalencia», para cumplimentar las misiones que abarca el espectro del conflicto.
- «Dimensión equilibrada», en especial el apoyo a la fuerza, dinámico, rápido y móvil.
- «Normalización» de doctrina, procedimientos y materiales por la actuación multinacional.

Entidad global de Fuerzas Armadas

El mando

Cualquier consideración que sobre los distintos tipos de mando se haga con vistas al futuro ha de tener en cuenta el carácter conjunto-combinado de la gran mayoría de las operaciones

El camino emprendido por la OTAN con las CJTF, parece confirmar la decantación en el plano combinado por los mandos operativos no orgánicos. Tiene la gran ventaja de la flexibilidad y parece lo más conveniente no sólo porque sea la OTAN, sino por conveniencia a la hora de fijar la aportación española.

Quedarían los mandos orgánicos como «bolsa de fuerzas» en que unidades de cada Ejército realizarían un proceso inicial de integración, cohesión, instrucción y que serían asignadas a los diversos mandos orgánicos.

La profesionalización total de las Fuerzas Armadas, permitiría proceder a una profunda revisión de los órganos de carácter territorial que ya no tienen que ser responsabilidad de un ejército concreto y menos aún repartir la nación en «parcelas» que además se superponen. Como resumen, podrían salir los siguientes tipos de mando:

- Mandos operativos no ligados a una zona, de carácter conjunto.
- Mandos operativos de zona, también conjuntos, y con competencias territoriales.
- Mandos orgánicos, de carácter específico, susceptibles de convertirse en operativos.
- Mandos territoriales con competencias en movilización y logística de personal en paz.

Profesionalización

¿Qué puede ocurrir con el nuevo modelo? Sería un contrasentido pagar e instruir un personal para manejar equipos anticuados y de tecnología menor o superada, ni ha de pensarse en que la profesionalización venga exigida por la mayor especialización. Su razón de ser debe residir en la consecución de una mayor eficacia. Y otro interrogante a plantear ¿deberemos ir a una «instrumentalización» de las Fuerzas Armadas, como instrumento de fuerza, técnico, disponible, cualquiera que sea su empleo, nacional o no?, o bien ¿deberemos seguir contando con unas Fuerzas Armadas que sean el brazo armado de la Patria, la Institución que da más cohesión e identidad nacional?

Modernización

Aún con una considerable elevación de los recursos económicos la modernización de nuestras Fuerzas Armadas no podría afrontar simultáneamente todos los programas que se derivan de las capacidades a alcanzar. Es preciso proceder a su escalonamiento, estableciendo un orden de prioridad en los programas. Pero hemos de ir más lejos. En efecto, la consideración de futuro de las Fuerzas Armadas ha de ser desde el punto de vista de un sistema de sistemas, de manera que el efecto que logre, sobre la base coste-eficacia, sea sinérgico, es decir superior a la suma de sus partes. Por ello no conseguiremos tampoco una mejora sustancial por el simple método de la lista de prioridades sino que habrá que potenciar todo el «sistema Fuerzas Armadas», adaptando nuestro nivel tecnológico al medio de los aliados y evolucionar hacia el futuro a través de los «multiplicadores de fuerza».

Parece lógico, pues, establecer una prioridad de programas con dos objetivos: un primer objetivo que podríamos denominar «de transición» que permitiese alcanzar un nivel de mínima suficiencia; y un segundo, en torno al año 2015, que llamaríamos «estable» en el que se lograrían las capacidades de las fuerzas en condiciones de intervenir con cualquier unidad multinacional

Movilización y generación de fuerzas

Se deduce de todo el estudio anterior que será preciso movilizar e incluso generar fuerzas. Las fuerzas movilizables sólo serán útiles si están basadas en una dotación de medios completa; si son de primera clase podrían ser unos recipientes vacíos de materiales muy costosos; si no se dispondría de unos medios de coste moderado pero inútiles. Más problemática aún es la generación de fuerzas, entendiéndolo como tal la creación de fuerzas inexistentes. Una solución podría ser crear un órgano de planeamiento que durante tiempo de paz se dedicase a estudiar necesidades y preparar los mecanismos —cara a la industria— que en su día pudieran activarse

Articulación orgánica de fuerzas

A tenor de lo visto, serían precisas unas fuerzas dispuestas de manera inmediata o casi inmediata que podríamos llamar «fuerzas de reacción para crisis»; no serían las más importantes, pues lo esencial sigue siendo la defensa militar de España. Para ello serían necesarias unas fuerzas, llamémoslas «de maniobra», constituidas por el grueso de las Fuerzas Armadas.

Llegado un conflicto, la capacidad defensiva sería establecida mediante el refuerzo y la movilización, en su caso. Sólo la capacidad de refuerzo que proporcionan estas fuerzas de maniobra daría la credibilidad necesaria a la defensa en Europa.

Por lo anterior, resultarían los siguientes bloques de fuerzas:

- Fuerzas de reacción para crisis: de reacción inmediata y de reacción rápida.
- Fuerzas de maniobra: proyectables; de guarnición y de reserva (en su caso).
- Fuerzas movilizables (en su caso): de reserva, movilizables, de reconstitución.

Y, por fin, encuadradas en alguna de las dos primeras o con carácter independiente, serían precisas unas «fuerzas de prevención de la proliferación».

Conclusiones

El trabajo presente ha pretendido apuntar la existencia de unos riesgos, materializándolos en unos escenarios, articulando unas capacidades militares cuya consecución permitiría afrontarlos con éxito, y esbozado una posible organización de las Fuerzas Armadas para aplicar dichas capacidades.

Nuestra Constitución señala la defensa como un derecho y un deber de todos los españoles; nuestra legislación sobre la defensa la asocia no sólo a las personas sino a las energías y fuerzas morales y materiales de la nación. Es hora ya de iniciar el proceso descriptivo, explicativo y comprensivo de la defensa para lograr el compromiso de todos, civiles y militares.

Si, con un «Libro Blanco» se consiguiera presentar la defensa de forma adecuada, explicando cómo y por qué se produce, y darle un sentido para el que la concibe y para el que la recibe, habríamos dado un paso significativo.

LA FUERZA DE INTERVENCIÓN RÁPIDA. ¿UNA SOLUCION ACTUAL?

Francisco Javier Abajo Merino
Teniente Coronel del Ejército de Tierra
Concurrente del XXX Curso de EMACON.

Introducción

El concepto de Fuerza de Despliegue Rápido (FDR) viene siendo asociado normalmente a un tipo de misión tan antigua como los mismos ejércitos: la proyección de poder. Sin embargo, esta proyección abarca un conjunto de acciones militares muy amplio que pueden ser ejecutadas por fuerzas no necesariamente de despliegue rápido. Estas últimas están diseñadas para hacer frente a un escenario específico: lo que se podría denominar como «contingencia», entendida como una crisis súbita en cuya resolución el factor tiempo juega un factor clave.

Durante la década de los años ochenta, en el seno de las naciones con mayores intereses globales, se fueron constituyendo varias fuerzas que bajo distintas denominaciones respondían a dicho concepto, siendo empleadas con gran éxito. En España, después de los iniciales titubeos sobre las responsabilidades y capacidades para contribuir a una política de cuestiones «fuera de área» y sobre la conveniencia de una fuerza capaz de ser empleada como instrumento eficaz de política de seguridad, en el año 1992 se constituye la Fuerza de Acción Rápida (FAR) del Ejército de Tierra.

Conceptualmente la FAR respondía al criterio mantenido durante la década anterior y al no menos novedoso dentro del Ejército español de Mando Operativo Terrestre (MOT), no recogiendo una de las más importantes lecciones aprendidas durante el conflicto del Golfo: el carácter conjunto de cualquier operación exterior. Dicho carácter, sin embargo, sí podía encontrarse en los primeros borradores de la Directiva de constitución, bajo la denominación de Fuerza de Intervención Rápida (FIR).

El propósito de este trabajo es recuperar esa idea inicial que presidió la constitución de la actual FAR y mediante el estudio de las estructuras de mando vigentes, tanto nacionales como internacionales, realizar una nueva aproximación al tema.

Se trataría, en definitiva, de adecuar la estructura de mando existente, recuperando el carácter conjunto, al menos en su órgano de planeamiento permanente, y adquiriendo una mayor capacidad de control y dirección por parte de la estructura de mando operativo de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con la nueva estructura de dicho mando.

Las Fuerzas de Despliegue Rápido (FDR)

El aumento de la importancia estratégica de gran parte de los países del Tercer Mundo así como el nacionalismo emergente, con sus graves repercusiones sobre las materias primas