

# SESIÓN INAUGURAL DEL MÁSTER SOBRE «SEGURIDAD Y DEFENSA»

Excmo. Sr. GD. D. Juan Sosa Hurtado  
*Director del CESEDEN.*

*Palabras pronunciadas con motivo de la apertura del máster sobre «Seguridad y Defensa», que organiza la Universidad Complutense de Madrid en colaboración con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.*

## **Salutación**

Señores: Comenzamos hoy con esta sesión el máster que, sobre «Seguridad y Defensa», organiza la Universidad Complutense de Madrid en colaboración con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

Este máster, que se enmarca en el Convenio de Cooperación suscrito entre ambos Centros el día 14 de diciembre último, es el primero de la especialidad que se realiza en España, y va a tratar de hacerles llegar, con suficiente grado de detalle, concepto y criterios relacionados con los términos que le dan título.

Con ello, llegado el momento, dispondrán de un bagaje intelectual adecuado, que les permitirá realizar, con los fines que en cada caso correspondan, valoraciones y estimaciones propias, pero ajustadas a realidad, sobre estos temas y cuantos les son afines.

Personalmente, constituye para mí, como director del CESEDEN, un gran honor dirigirme a ustedes, en esta su sesión de apertura y primera sesión didáctica, para darles la bienvenida y desearles un agradable y provechoso desarrollo del máster que ahora inician.

## **Primera parte. Seguridad y Defensa**

Señores antes de adentrarme en el análisis de lo que considero tema de esta sesión, la Acción Unificada (AU) en España, quisiera resaltar la importancia que tiene cuanto, por una u otra razón, está relacionado con la Defensa y la Seguridad, entendidos ambos términos en el campo de las relaciones internacionales.

No cabe duda de que son muchas las definiciones, más o menos precisas, de lo que encierran estos dos conceptos. Y realmente podemos decir que ambos tienen una amplia extensión y pluralidad de significado, no todos ellos acordes con los que para nosotros encierran.

Por ello, quisiera hacer unas matizaciones, que si bien no pueden ser llevadas a sus últimos extremos, sí van a permitirnos trazar una línea, no siempre clara ni respetada, separadora de ambos conceptos.

Pero antes de empezar me parece interesante recordar unas palabras pronunciadas recientemente por el Sr. ministro de Defensa:

«Hablar hoy de Seguridad es hacerlo de un concepto complejo y cambiante, características que se han revelado claramente cuando las radicales transformaciones operadas en el sistema internacional han urgido su replanteamiento.

El término Seguridad, mal definido e identificado en exceso con la Defensa, experimenta en nuestros días una ampliación, que tiende a extender su ámbito de actuación para dar cabida a aspectos relacionados con la estabilidad social y con el término bienestar».

Hasta aquí la cita del Sr. ministro de Defensa.

## **Seguridad**

A lo citado, yo me permito añadir que, dentro del contexto en el que vamos a desenvolvernos, es decir, en el de las relaciones internacionales, la Seguridad puede considerarse «como el conjunto de medidas o acciones que llevan a cabo los Estados o naciones para disminuir las tensiones o dificultades que pudieran desembocar en mutuas amenazas o enfrentamientos».

Ése sería un sentido dinámico del término. Pero también puede considerarse como el resultado de tales acciones. Es decir, el grado de exención de riesgos y peligros provenientes de otros Estados.

Luego veremos como la Defensa también contribuye a la Seguridad y que, por tanto, la Defensa es parte de esa Seguridad.

Considerada así, podremos hablar de Seguridad Nacional, cuando hagamos referencia a nuestro propio país, de Seguridad Europea, cuando se trate de nuestro continente, de Seguridad Regional, si se trata de un área geográfica determinada, e incluso de Seguridad Mundial, si la consideramos en un sentido global.

Pero aún así, nos encontramos con que el concepto Seguridad no puede ser considerado en forma aislada. El concepto de Seguridad Europea no anula el hecho de que la Seguridad de todos los Estados europeos es, en última instancia, independiente, ni tampoco permite considerar un sistema de Seguridad Europea al margen del sistema de Seguridad Mundial.

Se ha dicho que los «conflictos y situaciones fuera de Europa pueden afectar a nuestra Seguridad, del mismo modo que los conflictos y situaciones que se dan en Europa pueden afectar a la Seguridad e intereses vitales de Estados no europeos».

Ello hace totalmente legítimo el interés de países no europeos, y muy particularmente de Estados Unidos, en la estabilidad europea, lo que implica el apoyo la participación de estos países en las distintas organizaciones que forman el complejo entramado de la Seguridad del Viejo Continente.

Es el caso del Canadá o de Estados Unidos, como se ha dicho, o de determinadas repúblicas asiáticas que participan en la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Así entendida, es lógico y adecuado que hablemos de medidas de seguridad cuando hablamos de desarme plurilateral o bilateral entre Estados o naciones con contenciosos en-

tre ellos. O cuando hablamos de medidas tendentes a evitar que un Estado, o bloque de países, pueda llevar a cabo acciones agresivas contra otro.

## **Defensa**

Haciendo uso de un sistema similar de razonamiento, Defensa es un concepto muy distinto. En cierto modo es complementario, o incluso resulta contrapuesto, según se mire con respecto al de Seguridad.

Podemos definir la Defensa como «el conjunto de acciones o medidas que toma una nación o Estado para protegerse, si fuera preciso, contra las acciones agresivas de otros Estados». O también, en un sentido pasivo, podemos considerarla como «el grado de protección alcanzado mediante la adopción de tales medidas».

Así considerados, el concepto Seguridad es siempre plurinacional y tiene mucho que ver con las relaciones exteriores. De ahí que sean los organismos encargados de estas relaciones exteriores, los Ministerios de Asuntos Exteriores, los protagonistas principales de cuanto esté relacionado con ella.

La Defensa, tanto en su sentido dinámico, como conjunto de acciones para la protección o para la reacción, o estático como grado de protección alcanzado con ellas, tiene un sentido más nacional. Cada Estado o nación adopta medidas que le permitan defender sus propios intereses allá donde o cuando puedan ser amenazados o atacados.

Pero aquí, como antes, no podemos hacer únicos responsables de la Defensa a los Ministerios que gestionan las Fuerzas Armadas en cada país. Ambos, los Ministerios de Exteriores y Defensa, e incluso otros aparentemente ajenos a esta temática, están implicados en las dos vertientes.

Quisiera hacer una precisión más. He dicho que la Defensa tiene un sentido más nacional que la Seguridad. No he querido decir exclusivamente nacional, porque todos saben, y nosotros pertenecemos a una de ella, de la existencia de alianzas para la Defensa.

En este caso, varias naciones o países integran su capacidad defensiva, con el consiguiente beneficio sinérgico, para hacer frente a una amenaza o agresión común.

## **Interrelación entre Seguridad y Defensa**

Pero con ser Seguridad y Defensa conceptos muy diferentes, todos habremos podido percibir la gran interrelación que existe entre ambos.

Si no existen riesgos ni amenazas, ni se considera posible su aparición, tendremos un elevado grado de Seguridad sin necesidad de recurrir a la Defensa. No será preciso dedicar un esfuerzo grande a la Defensa.

Si los riesgos y amenazas no han podido ser conjurados, y por tanto no contamos con el necesario grado o nivel de Seguridad, deberemos poner en marcha un eficaz sistema de Defensa.

Hice antes una separación entre Seguridad y Defensa. Pero no quise ser radical. Me limité a decir que los Ministerios de Asuntos Exteriores son los principales protagonistas de

cuanto tiene relación con la Seguridad y que los Ministerios de Defensa lo eran en lo relativo a Defensa. No es exactamente así.

Los grandes progresos técnicos en los materiales de aplicación para la Defensa, hace que los especialistas militares estén próximos a los negociadores de la Seguridad y participen en las medidas que se acuerden para su consecución. Asesores militares, comisiones de verificación y control, etc. son órganos al servicio de la Seguridad.

El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, en un documento sobre Defensa de la Comunidad, publicado en el año 1976, decía que:

«La Seguridad Nacional es aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes.

Una situación en la que no existe atentado alguno contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones.

Una situación en la que, tanto las actividades públicas como las privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad y prosperidad cultural, cívica, moral y económica».

Y se añadía que quizás el concepto de Seguridad Nacional más adecuado al momento actual pudiera ser definido como:

«El conjunto de medidas preventivas de disuasión, defensa, control de armamentos y distensión, que adopta un gobierno con la finalidad de garantizar los objetivos e intereses nacionales frente a cualquier crisis e inestabilidad y contra todo riesgo potencial, amenaza o agresión».

### **Nuevos peligros que afectan a la Seguridad y la Defensa**

En el comienzo de la última década del siglo XX, estamos asistiendo al nacimiento de un mundo nuevo, surgido de una serie de acontecimientos que han venido a transformar el escenario de las relaciones internacionales.

Se ha pasado del enfrentamiento entre bloques y del supremo argumento de la disuasión nuclear a una política basada en medidas de confianza y de cooperación entre todos los países, incluida la limitación y el control de los arsenales militares.

Se ha pasado, para ser más explícito, de cómo contener a la Unión Soviética a cómo prestar ayuda básica a lo que resta de lo que fue una superpotencia nuclear.

Pero junto a este elemento de distensión, que parecía marcar que la Seguridad se alcanzaría sin acudir al elemento Defensa, ha aparecido otro perturbador caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre.

Los mismo países que habían obligado a mantener elevada la guardia de la Defensa, se ven sumidos en un torrente de aspiraciones y deseos nacionalistas, de reivindicaciones territoriales, de rivalidades étnicas y de enfrentamientos religiosos, que todos creíamos superados pero que afectan al modelo de Seguridad a adoptar.

La caída del orden político y social creado hace 70 años por el marxismo-leninismo, encarnado por el comunismo totalitario que ha imperado durante más de medio siglo en los países del este europeo, ha sido el detonante que ha desencadenado la propia disolu-

ción interna de un imperio basado en la arrogancia, el empleo de la fuerza y el desprecio de los valores democráticos.

Los focos de inestabilidad por irredentismos y tensiones nacionalistas y étnicas en los países de Europa Central y Oriental, están originando sangrientos enfrentamientos, la destrucción masiva de ciudades y pueblos y el desplazamiento de millones de personas, con una intensidad que nos recuerda los peores momentos de la Segunda Guerra Mundial.

Otro conflicto, en este caso la guerra del Golfo, que recordó a muchos la invasión de Corea del Sur por la del Norte en junio del año 1950, vino a confirmar que el nuevo orden mundial que se vislumbraba no se podía configurar alrededor de la ya única superpotencia, Estados Unidos.

La inestabilidad emergente en la región mediterránea, derivada de problemas demográficos, sociales, culturales o religiosos que se entrecruzan, viene a agravar la situación de esta área cargada de incertidumbres históricas.

Pero no son estos los únicos focos de tensión. Centroamérica, el África Ecuatorial y el propio Cono Sur africano, ponen de relieve la gradual internacionalización de las crisis, al superar los límites nacionales y rebasar igualmente el ámbito regional.

Este complejo conjunto de cambios ha introducido importantes matices en los conceptos que estamos considerando. El concepto de amenaza, la amenaza que hasta hace poco ha pesado sobre los países de Occidente, ha desaparecido.

## **Las Operaciones de Paz**

Pero en su lugar no se ha establecido un orden de paz inquebrantable. Han surgido los riesgos, situaciones impredecibles, y muchas veces incontrolables, en forma, lugar e intensidad, que pueden dar al traste con la paz.

Para tratar de controlar esos riesgos no son válidos los sistemas de seguridad de los que hemos hecho mención, ni tampoco parece adecuado protegerse tras un escudo defensivo y dejar que evolucionen en cualquier dirección.

Para hacer frente a estas situaciones, la comunidad internacional ha buscado y ha encontrado un nuevo instrumento, aun no suficientemente perfeccionado, que pretende hacer efectivos los principios de convivencia pacífica entre los pueblos y el respeto al Derecho internacional.

Se trata de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, u Operaciones de Paz, como se prefiere ahora denominarlas, en las que España participa. Las Operaciones de Paz, en sus diversas modalidades, tienen dos vertientes básicas.

Por un lado contribuyen a la Seguridad e indirectamente a la Defensa, pues tratan de evitar y, si es preciso contienen, los conflictos que puedan surgir en las zonas de riesgo.

Por otro lado tratan de aliviar el sufrimiento y prestan ayuda humanitaria en las zonas que lo necesitan. Así pues, indirectamente, estas acciones, también contribuyen a la Seguridad.

No se trata de hacer ahora, al comienzo del curso, un análisis de las Operaciones de Paz ni de las vías que se abren para su puesta en práctica: la diplomacia preventiva, las pro-

pías Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las acciones de verificación, las acciones humanitarias, el restablecimiento de la paz.

Bástenos decir que las Operaciones de Paz, respaldadas por las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, son una nueva contribución a la Seguridad al margen de las definiciones antes establecidas y que, por el momento, tienen un alcance y un respaldo mundiales.

### **Distintos modelos de Seguridad y Defensa**

Con arreglo a lo dicho, es evidente que cada país debe adoptar el sistema de Seguridad y de Defensa más acorde con sus propias circunstancias.

El régimen interno, las propias posibilidades económicas y tecnológicas, los valores religiosos, culturales, sociales e históricos de la población, la estructura geográfica, así como la extensión, morfología, climatología, etc. y el entorno internacional, son elementos que se verán reflejados, o al menos habrán de ser considerados, a la hora de establecer un modelo de Seguridad y Defensa.

### **Segunda parte. La Acción Unificada (AU)**

Y con ello y sin más voy a pasar a lo que considero tema de esta sesión.

#### **Introducción**

La AU entendida como la «integración de esfuerzos bélicos» ha existido siempre. Ya en las luchas de los primeros tiempos históricos aparece el concepto de unidad de fuerzas, concepto que ha subsistido hasta la actualidad, cuando se estudia la intervención proporcionada de las armas nucleares estratégicas, de las armas nucleares tácticas y de las armas convencionales.

A lo largo de la Historia, el éxito de los grandes generales se ha debido, en gran parte, a su habilidad para compaginar las acciones de las distintas Armas, para que resulten más eficaces. La Infantería, la Caballería y la Artillería, han alcanzado su pleno rendimiento, cuando han sido empleadas conjuntamente.

Lo mismo sucede en nuestros días con las fuerzas de tierra, mar o aire. Llevar la guerra por separado, de manera independiente, conduce al fracaso. Por el contrario si se aúnan los esfuerzos y se orientan a un fin común, los resultados pueden ser muy diferentes.

Pero, para conseguir una unidad de esfuerzo conjunto se requiere un mando competente, un entendimiento entre las fuerzas cooperantes, unas normas que regulen las relaciones entre estas fuerzas y una organización que estudie y planifique la operación.

Lograr la conjunción de todos estos factores de forma improvisada es imposible. Se requiere estudio, experiencia y tiempo. Es una labor que se va fraguando con los acontecimientos y que siempre puede perfeccionarse a la luz de los nuevos inventos o de las nuevas técnicas.

## La AU antes de la Segunda Guerra Mundial

Como ejemplo de AU antes de la Segunda Guerra Mundial, podemos señalar que ya en el año 1903, se formó en Estados Unidos una «Comisión Conjunta» constituida por cuatro oficiales superiores del Ejército y de la Marina para la conducción de las operaciones.

Su existencia no tuvo efectos importantes hasta que se creó, dentro de ella, un órgano de trabajo denominado «Comité de Planeamiento Conjunto» que publicó en el año 1935, el *Manual de acción conjunta del Ejército y de la Marina*, que proporcionaría orientaciones para las operaciones unificadas durante la Segunda Guerra Mundial.

Otro ejemplo nos lo proporciona Inglaterra. En efecto, este país, estableció, en el año 1895, un Gabinete que se convertiría más tarde en el «Comité de Defensa Imperial», órgano de asesoramiento, presidido por el primer ministro.

Durante la Primera Guerra Mundial, el trabajo de este Comité fue la Defensa interior, pero dio lugar a diversos Comités (Consejo de Guerra, Comité de los Dardanelos, Comité de Guerra, Gabinete de Guerra) que desaparecerían al finalizar el conflicto.

Más tarde, en el año 1924, se formó el «Comité de Jefes de Estado Mayor» y en el año 1940, existía ya un «Comité de Planificación Conjunta de los Tres Ejércitos», subordinado al ministro de Defensa.

En Alemania, en el año 1935, el general Von Blomberg, ministro de la Guerra, trató de crear una organización que unificase el mando de los tres Ejércitos, es decir una especie de Estado Mayor Conjunto. El fracaso de sus trabajos fue que sólo consideró las guerras de tipo continental, donde los Ejércitos de Mar y Aire debían amoldarse al de Tierra.

## La AU durante la Segunda Guerra Mundial

Pero, la AU de los Ejércitos, en su sentido más amplio, descriptivo de acciones de gran alcance en las que se integran las acciones específicas de cada Ejército, tuvo su origen en la Segunda Guerra Mundial, y se produce en las naciones combatientes de mayor importancia, y precisamente en los más altos escalones del mando político-militar, que es donde se concibe la dirección de la guerra, es decir, a nivel estratégico, para descender hasta el nivel operativo.

En el caso de las potencias del Eje, la AU comenzó por una concentración de poderes en el más alto nivel, recayendo la dirección política y militar sobre una sola persona.

Así, en el caso de Alemania, Hitler toma en 1938 el mando directo de las Fuerzas Armadas y más tarde, en 1942, el mando del Ejército. Cuenta con un Estado Mayor Conjunto (*el Ober Komando de la Wehrmacht*) cuyo jefe es un general con el título de «comandante en jefe del mando supremo de las Fuerzas Armadas». Subordinados a él, pero al mismo nivel jerárquico, existen tres comandantes en jefe, el del Ejército, el de Marina y el del Aire.

La estructura del mando supremo en Italia, en 1940, era en cierto modo análoga a la alemana. Mussolini recibió del rey el mando de las Fuerzas Armadas y estaba asistido por un reducido Estado Mayor Conjunto, el «Comando Supremo» dirigido por el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. A este mando estaban subordinados los mandos del Ejército, de la Marina y de la Aviación.

En el caso del Japón, la estructura del mando supremo fue distinta a la de las otras dos potencias del Eje. El mando nominal de las Fuerzas Armadas lo ostentaba el emperador que contaba con un «Consejo Supremo Militar» formado por almirantes, mariscales, jefes de Estado Mayor General y los inspectores del Ejército y de la Marina. Recordemos que, en aquellos momentos, el Japón no disponía de un Ejército del Aire independiente.

El órgano para la concepción y dirección de las operaciones era el Cuartel General Imperial, órgano conjunto constituido por los jefes del Estado Mayor General del Ejército y de la Armada, y sus respectivos Estados Mayores, a cuyo frente se encontraba el mariscal Tojo.

En el caso de las potencias aliadas, recordemos que, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, es tradicional la separación del poder político y del militar. En ambos países, los Departamentos militares están bajo control civil y eran decididamente opuestos a que el mando de las Fuerzas Armadas fuera ejercido por una sola persona de las propias Fuerzas Armadas.

En Gran Bretaña, la dirección política de la guerra y la coordinación de los problemas de la Defensa correspondía al Gabinete de Guerra, constituido por los ocho ministros que tenían la responsabilidad de la Defensa Nacional.

La dirección estratégica de la guerra estaba confiada al «Comité de Jefes de Estado Mayor» que actuaba como asesor en cuestiones militares y estaba formado por los jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos, que ejercían el mando de sus fuerzas respectivas. En el Comité, las decisiones debían ser aprobadas por unanimidad.

En Estados Unidos, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas es el presidente, porque así lo establece la Constitución. En el año 1942 se creó la «Junta de Jefe de Estado Mayor» para asistir al presidente y con la misión de coordinar esfuerzos y unificar la dirección estratégica.

Esta Junta estaba constituida por el jefe de Estado Mayor del presidente, el jefe de Estado Mayor del Ejército, el jefe de Operaciones Navales y el jefe de la Aviación del Ejército.

## **La AU en España**

Aunque podríamos extendernos en la evolución de las doctrinas para la AU en los distintos países, el esfuerzo unificador que se produce una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, por un lado en los países de la Alianza Atlántica, y por otro en los del Pacto de Varsovia, nos exime de un recuento pormenorizado y nos permite concentrarnos directamente en nuestro caso.

Es difícil encontrar en la historia de España la integración de soldados y marineros bajo un mismo mando en operaciones militares. No creemos que puedan servir de antecedentes de AU la expedición de Roger de Lauria (1250-1305), Malta, Siracusa, Caprí, Mesina, Nápoles, Nicotera, Las Hormigas, Rosas, Cadaqués, Agosta, Castellamare, Tolometa, Chio, venció en Squilare (1297) y vence de nuevo en Poli, Siracusa, Pensa y Cabo Orlando ni la de los almogávares, ni tampoco la Armada Invencible (1588).

En todos estos casos los buques eran sólo un puente para el transporte de las tropas que habían de combatir en tierra. Quizás tengan cierto viso de AU la batalla de Lepanto (7 de octubre de 1571) por cuanto participaron el Estado pontificio, Venecia y España,

o el desembarco de Orán, en donde la Infantería, junto con las Fuerzas Navales, atacaron el poder naval de turcos y berberiscos.

Pero aparte de esos ejemplos, ciertamente no representativos, los primeros pasos que se dan en España hacia la elaboración de una doctrina de AU, se remontan al año 1964, precisamente con la creación del CESEDEN.

En efecto, a este Centro se encomienda, entre otras misiones,

«Estudiar las bases de la doctrina y organización de la Defensa y desarrollar los estudios y enseñanzas comunes a los tres Ejércitos y de cooperación entre las Fuerzas Armadas, así como difundir la doctrina general para el desarrollo de la cooperación».

Tras la reestructuración del CESEDEN en el año 1970, esta misión permanecería, si bien planteada en términos ligeramente diferentes:

«Estudiar, proponer y difundir la doctrina general para el desarrollo de la Acción Conjunta y desarrollar estudios y enseñanzas comunes a los tres Ejércitos y de cooperación entre las Fuerzas Armada».

Por ello, desde su creación, la Escuela de Estados Mayores Conjuntos del CESEDEN, o Escuela de EMACON, dedicó un gran esfuerzo a la metodología que llevó a la publicación del manual de *Método de planeamiento en los Estados Mayores Conjuntos*.

Poco más tarde, a partir del año 1968, la Escuela de Altos Estudios Militares, también del CESEDEN, iniciaría los cursos sobre «Acción Unificada» y, ya durante el ciclo académico 1969-1971, se establece en esta Escuela de ALEMI una comisión con objeto de redactar una doctrina para la AU.

En el desarrollo de su trabajo, la comisión pretendió establecer unos posibles principios, doctrina y criterios para regular las actividades y actuación de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, cuando intervengan juntas fuerzas de dos o tres de ellos. Recordemos que nos estamos refiriendo todavía a momentos en los que cada uno de los tres Ejércitos estaba estructurado a nivel ministerial.

Ya entonces, se consideró conveniente desarrollar el trabajo de la comisión en tres capítulos, dedicados, el primero de ellos a la «Defensa Nacional, Órganos Directivos y Asesores», el segundo se titulaba «Funciones Comunes y Específicas de los Departamentos Militares y Ejércitos», y el tercero recogía los principios que regulan «la Acción Unificada de los Ejércitos».

El proyecto de doctrina para la AU que comentamos fue aprobado por la Junta de Jefes de Estado Mayor y no dejaba de tener un marcado sabor americano, pues se apoyaba en un manual de Estados Unidos, *el jcs PUB 2*, que servía a los americanos para regular sus Mandos Unificados y Especificados.

## **La AU en España en la actualidad**

Como hemos visto, la existencia de tres Ministerios Militares impedía que se pudiese desarrollar una AU propia de nuestras Fuerzas Armadas. Cada Ministerio Militar estudiaba sus propias amenazas y tenía su propio plan de guerra que muchas veces difería del de los otros Ministerios militares.

Por otro lado, dentro de cada Ministerio lo político y lo militar se confundían. Cada Ejército administraba su propia parcela. La rama logístico-administrativa se entrecruzaba y dependía en cierto modo de la rama orgánico-operativa. Todos recordamos la existencia de cadenas de mando tácticas y técnicas y la prioridad que tenían las primeras sobre las segundas.

La base de la AU, como la concebimos en la actualidad, la tenemos en el artículo 8.º de la Constitución Española que dice:

«Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar, conforme a los principios de la presente Constitución».

La Ley a que hace referencia el artículo 8.º citado es la 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. Esta Ley fue modificada por la también Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la anterior.

Con arreglo a las Leyes citadas, el Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional, determina la política de Defensa y asegura su ejecución, correspondiendo al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa, la dirección de la guerra, la definición de los grandes objetivos estratégicos y la aprobación de los planes que se derivan de tal definición, la distribución de las fuerzas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los Ejércitos.

La Junta de Defensa Nacional es, por lo tanto, un órgano asesor y consultivo superior del Gobierno en materia de Defensa pero que también podrá asesorar a su Majestad el Rey al presidente del Gobierno.

Como saben, la Junta de Defensa Nacional está formada por el presidente del Gobierno, los vicepresidentes si los hubiere, el ministro de Defensa y los jefes de Estado Mayor de la Defensa y de los Ejércitos. También participan en ella los ministros competentes en las áreas de Asuntos Exteriores e Interior.

El ministro de Defensa ejerce, por delegación del presidente del Gobierno, la dirección de la política de defensa y propone al Gobierno los objetivos de la política de defensa. También elabora, determina y ejecuta la política militar y formula el Plan Estratégico Conjunto y determina, dentro de él, el Objetivo de Fuerza Conjunto, que debe ser aprobado por el Gobierno. También dirige y coordina la política de personal y material y, por delegación del Gobierno, la Administración militar.

El segundo órgano colegiado de asesoramiento es la Junta de Jefes de Estado Mayor. Pero a diferencia de la Junta de Defensa Nacional, su asesoramiento queda limitado al presidente del Gobierno y al ministro de Defensa, y precisamente en materia militar o en lo que se refiera a la evaluación y conducción estratégica de las operaciones y a mantener la máxima eficacia operativa conjunta.

Punto que nos interesa resaltar respecto a la Junta de Jefes de Estado Mayor, es que le compete establecer la doctrina de la AU y, en su caso, la doctrina de la Acción Combinada. También le corresponde la regulación de la doctrina militar de los tres Ejércitos, así como los reglamentos de empleo táctico, logístico y técnico precisos para la mayor operatividad de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al jefe de Estado Mayor de la Defensa, nos interesa poner de relieve que le corresponde formular, para su aprobación por el ministro de Defensa, las directivas operativas y logísticas de carácter combinado o conjunto y hacerlas cumplir. También, que ejerce el mando de los Unificados y Especializados, que puede delegar en el jefe del Estado Mayor que conviniera.

En tiempo de guerra, el Gobierno puede nombrar general jefe del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas al jefe de Estado Mayor de la Defensa y ejercerá, bajo la autoridad del jefe de Gobierno, la conducción de las operaciones militares.

## **La Doctrina Militar Unificada**

Acabamos de decir que corresponde a la Junta de Jefes de Estado Mayor elaborar la Doctrina de la AU. El documento oficial que recoge esta Doctrina se denomina Doctrina Militar Unificada que fue aprobado por la Junta de Jefes de Estado Mayor en su reunión del 15 de octubre de 1986 para su utilización como documento de trabajo en las Fuerzas Armadas.

Este documento incluye el C-3-001 de 15 de enero de 1986 denominado *Normas 1986 para la Acción Unificada*, que había sido aprobado por la Junta de Jefes de Estado Mayor el 9 de diciembre de 1985.

Se trata, como se ha dicho, de un documento de trabajo, pero que no se consideraba cerrado, es decir, de contenido rígido, sino que se dejaba abierto a posteriores decisiones y ampliaciones cuyas propuestas deberían ser enviadas por los Cuarteles Generales y Organismos Conjuntos al Estado Mayor de la Defensa para su estudio y proceso de aprobación.

En él se establecen los conceptos fundamentales o básicos por los que han de regirse los Ejércitos de forma conjunta, e incluso otros organismos de la Defensa Nacional, en su aplicación a las operaciones militares durante la guerra, previas a ella, o que requieran una participación en apoyo de los objetivos políticos nacionales.

Su contenido se distribuye en cinco capítulos, de los cuales, el primero está dedicado a «la guerra y la Defensa Nacional» y considera la existencia de tres tipos de guerra: guerra total, guerra limitada y guerra subversiva.

La Defensa Nacional se define como:

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

Y recoge, como finalidad de la misma, la que se establece en el ordenamiento jurídico vigente:

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

La política militar, considerada componente esencial de la política de defensa, se define como:

«El conjunto de normas o líneas de acción militares a seguir para que, de acuerdo con las posibilidades de los medios, las Fuerzas Armadas puedan cumplir sus cometidos en relación con la Defensa Nacional».

La política militar fija:

- La estrategia militar.
- Los objetivos militares.
- El objetivo de fuerza.

Este capítulo define también a las Fuerzas Armadas como:

«Conjunto de organizaciones permanentes, reconocidas por el Derecho internacional, que encuadran medios, personal y material necesarios para llevar a cabo las acciones armadas de la defensa militar de la nación».

Y fija las misiones tanto de las Fuerzas Armadas en general como de cada uno de los Ejércitos que las integran, que, en realidad, ya figuraban en los artículos 29 a 31 de la Ley 6/1980 por lo que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

El segundo capítulo está destinado a la Doctrina, que es considerada como «el conjunto de directrices que se establecen con objeto de determinar las conductas o comportamientos individuales y colectivos hacia un fin determinado» y clasifica a la Doctrina Militar en razón a la organización de la fuerza en:

- Doctrina combinada, que tiene por finalidad organizar la fuerza y orientar la realización de operaciones militares con fuerzas pertenecientes a distintos países.
- Doctrina unificada, que tiene por finalidad organizar las estructuras de mando y orientar la acción conjunta de las Fuerzas Armadas de una misma nación.
- Doctrina específica, que se ocupa de cada uno de los Ejércitos componentes de las Fuerzas Armadas, clasificándose, por lo tanto, en Terrestre, Naval y Aeroespacial.

En razón del contenido, la Doctrina Militar se divide en:

- Doctrina Militar básica, que determina las normas generales sobre la composición, características, organización y empleo de los medios y elementos militares.
- Doctrina Militar operativa, que define los principios, normas y criterios que orientan sobre la concepción, preparación y empleo de los medios.
- Doctrina Militar de recursos, formada por todas las normas, disposiciones y reglamentos, que rigen las actividades no operativas de los Ejércitos, como son la logística, enseñanza, sanidad, administración y otras actividades relacionadas con los recursos.

El tercer capítulo establece «los principios y criterios de la guerra». Considera los siguientes principios fundamentales:

- Voluntad de vencer, o participación de todos los estamentos y del conjunto social en el deseo de alcanzar la victoria. Se apoya en la colaboración voluntaria de la población y la razonada necesidad de participar en el conflicto.
- Acción de conjunto, o concurrencia a un mismo fin de los esfuerzos coordinados de cuantos intervienen en la guerra.
- Valoración de la situación, basada en un conocimiento lo más exacto y completo de la amenaza. No debe ceñirse a objetivos estrictamente militares sino que debe abarcar todos aquellos aspectos de la Defensa Nacional que utilice el enemigo para preparar y desarrollar la guerra.
- Iniciativa, como medio para sorprender al enemigo allá donde, cuando y en la forma más adecuada para alcanzar la victoria.

Como principios operativos, nuestra Doctrina Militar Unificada considera los siguientes:

- Unidad de mando, en el sentido de que la responsabilidad inherentes al ejercicio del mando, recaigan en un solo jefe.
- Libertad de acción, o capacidad de decidir, preparar y ejecutar las operaciones a pesar de la voluntad del adversario.
- Explotación del éxito, definida como la continuación de la acción emprendida para consumir la destrucción del enemigo o anular sus posibilidades de reacción.
- Adecuación y economía de medios o distribución y empleo ponderado de los medios disponibles, aplicando sobre el punto decisivo el máximo esfuerzo en el momento preciso.

El capítulo cuarto describe «las estructuras para la guerra a través de los ámbitos geográficos, terrestres, marítimos y aeroespaciales, a los que ha de extenderse, y de los mandos que han de llevarla a cabo».

En el ámbito geográfico se consideran los siguientes espacios:

- Teatro de la guerra, o espacio afectado en cualquier forma por las operaciones militares. Es un concepto de carácter estratégico y jurídico sobre el que, quien lo define, se reserva derechos e impone condiciones.
- Teatro o zona de operaciones, o parte del teatro de la guerra en la que las Fuerzas Armadas, operando bajo un mando único, realizan operaciones específicas, conjuntas o combinadas, con un mismo fin estratégico y con apoyo logístico propio.

Los mandos que establece nuestra Doctrina Unificada son:

- El jefe del mando operativo de las Fuerzas Armadas para teatro de operaciones y que constituye la máxima autoridad sobre el teatro.
- El jefe de teatro o zona de operaciones, asistido por un Estado Mayor Conjunto o Combinado y dotado de Fuerzas de Tierra, Mar y Aire, de uno o más países según proceda.

El último capítulo, dedicado propiamente a la AU, la define como «expresión genérica empleada para indicar que las actividades de fuerzas pertenecientes a más de un ejército, para la consecución de una finalidad común, se realizan mediante una estructura orgánica operativa unificada».

También define varios conceptos, como son:

- Los tipos de mando, pleno u operativo, y los tipos de control, operativo o táctico.
- Las estructuras de mando, Estado Mayor Conjunto, Estado Mayor Combinado, Mando Unificado, Mando Especificado.
- Los tipos de fuerza, Fuerza Operativa Conjunta o Fuerza Componente.
- Las modalidades de integración, asignación, agregación, apoyo, colaboración.
- Los tipos de operaciones, específicas, conjuntas, de apoyo, combinadas, ejercicios conjuntos.
- Los documentos que se redactan, directivas, planes de campaña, planes de contingencia, planes de operaciones, órdenes de operaciones.
- Otros conceptos, como finalidad superior, finalidad propia u objeto, misión, objetivo, etcétera.

Señalando en cada caso las atribuciones o limitaciones, características, cometidos, etc. de los mandos u órganos afectados.

El carácter eminentemente técnico de tales conceptos me releva de su exposición detallada, pero quiero dejar constancia de la importancia de contar con ellos ya que, si en un momento determinado hubiera que improvisarlos, o no se contara con ellos, resultaría de todo modo imposible alcanzar esa finalidad común que se pretende con la AU.

### **Modificaciones a la Doctrina**

Dije al comenzar a hablar de la Doctrina Militar Unificada, que las *Normas 1986 para la Acción Unificada* no constituyen un documento cerrado, sino precisamente abierto a posteriores decisiones y ampliaciones.

Precisamente para dar paso a estas decisiones y ampliaciones, se creó en el año 1992, un «Grupo Permanente de Trabajo Interejércitos sobre Doctrina Conjunta Combinada» encargado de recoger las necesidades de normativa doctrinal conjunta de carácter operativo.

No obstante, antes de esa fecha, año 1992, ya se habían recogido algunas modificaciones a lo antes expuesto como son, el sustituir el concepto de «guerra» por el de «conflicto armado» y el clasificar a éstos últimos de «alta», «media» o «baja intensidad», o el considerar como espacios geográficos la «zona de operaciones» y la «zona de interior» en vez de los citados de «teatro de la guerra» y de «teatro o zona de operaciones», *TOZO*, como a veces se decía.

En este caso, el ejercicio de la autoridad se ejerce a través de los «mandos operativos de las Fuerzas Armadas» y de los «mandos operativos principales».

Y con ello quiero terminar, comprendo el carácter eminentemente técnico, y por tanto árido, de cuanto acabo de señalar, pero espero haber contribuido a conocer algunos aspectos y conceptos de interés relacionados con la Seguridad, la Defensa y la AU.

Muchas gracias.