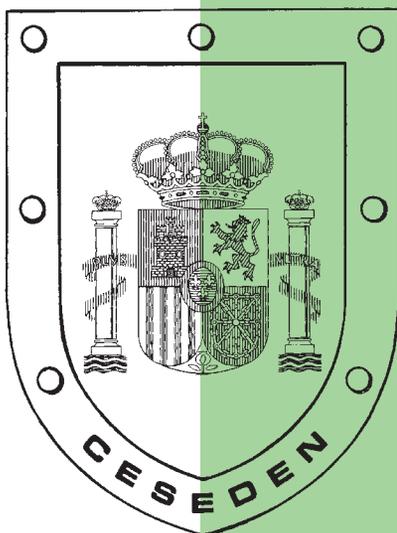


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 313



año 2009

CONFERENCIAS

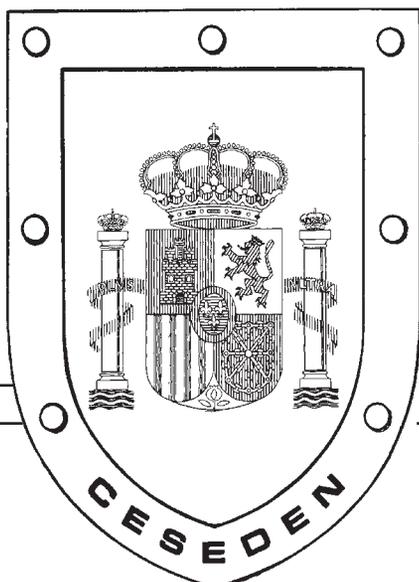
- LA PESD TRAS EL TRATADO DE LISBOA: PROPUESTAS PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA
Felipe Sahagún
Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
- REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ALEMANIA
Reinhard Silberberg
Embajador de Alemania en España.

COLABORACIONES

- LA TRANSFORMACIÓN DE LA INTELIGENCIA
Francisco Proença García
Teniente coronel del Ejército portugués.
- PLANEAMIENTO *VERSUS* DESIDERÁTUM. SOSTENIBILIDAD DE LA OBTENCIÓN DE CAPACIDADES MILITARES
José Luis Nogueira Guastavino
Comandante de Intendencia del Ejército de Tierra.
- TRANSFORMACIÓN FINANCIERA DE LA DEFENSA
José Ramón Villahermosa Jaén
Comandante de Intendencia de la Armada.
- OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL: MARCO PARA LA LUCHA CONTRA LA CONTRAINSURGENCIA
Pablo Yuste Echarren
Departamento de Emergencias y Posconflicto, Oficina de Acción Humanitaria.
Guillem Colom Piella
Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, Estado Mayor de la Defensa.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)

SUMARIO

Conferencias

- La PESD tras el Tratado de Lisboa: propuestas para la Presidencia española de la Unión Europea 7
- Reflexiones sobre la política exterior y de seguridad de Alemania 17

Colaboraciones

- La transformación de la *Inteligencia* 29
- Planeamiento *versus* desiderátum. Sostenibilidad de la obtención de capacidades militares 39
- Transformación financiera de la defensa 73
- Operaciones de estabilización y construcción nacional: marco para la lucha contra la contrainsurgencia.. 81

Actividades del Centro

Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

CORREO ELECTRÓNICO: ceseden@oc.mde.es
esfas@oc.mde.es

PÁGINA WEB: www.ceseden.es

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-082-6 (edición en papel)
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 800 ejemplares

Fecha de edición: mayo, 2010

NIPO: 076-10-083-1 (edición en línea)



CONFERENCIAS

LA PESD TRAS EL TRATADO DE LISBOA: PROPUESTAS PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA

Felipe Sahagún

*Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid*

(Conferencia pronunciada en las XX Jornadas del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional-Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2009).

La Unión Europea está aún muy lejos de una política común de defensa y sin ella será imposible realizar el sueño de actor global, pero en los últimos 10 años se ha avanzado más que en los 42 años anteriores desde el Tratado de Roma.

La Estrategia de Seguridad de 2003, ampliada en 2008; los Objetivos de Capacidades y la Agencia de Defensa desde 2005; más de 20 misiones en tres continentes; los comités político y militar; el *staff* militar, etc. Y, con el Tratado de Lisboa, un alto representante reforzado.

El Tratado de Lisboa permite agilizar la toma de decisiones y actuar con más eficacia. Se ha repetido hasta la saciedad, lo han explicado brillantemente nuestros principales especialistas en la materia y no es necesario repetir las razones: basta con releer el Título V del Tratado de la Unión y los artículos 205-222 del Tratado de Funcionamiento, y comparar su contenido con lo avanzado en los Tratados de Ámsterdam y Niza.

Que nadie piense en un *big bang*, pero –si Javier Solana está en lo cierto–, la Unión Europea acabará teniendo una diplomacia común global, siempre que se haga con paciencia, coordinando entre los miembros, la preparación de los candidatos y mediante un proceso de selección final imparcial que garantice que ninguna capital se convierte en propiedad de ningún país miembro.

Los obstáculos principales, añade, no vendrán tanto de los lazos históricos o culturales de los países miembros con países terceros cuanto de problemas ideológicos o conceptuales.

Un ejemplo de esas dificultades lo tenemos en el choque del primer ministro checo, Mirek Topolanek, en abril de 2009, con la comisaria de Relaciones Externas, Benita Ferrero-Waldner, cuando la comisaria propuso congelar las relaciones con Israel hasta que este país reanudara el proceso de paz con los palestinos.

No es necesario insistir en lo que pudo o debió ser y no fue. El Tratado refleja lo que fue posible y no creo que, si se empezara hoy de cero, se pudiera lograr un texto mucho mejor. La cláusula de solidaridad es incluso más exigente que el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Lo importante es ver qué sucede cuando tenga que aplicarse. En todo caso, podemos adelantar algunas reflexiones generales sobre el nuevo Tratado:

1. La política exterior y de seguridad, con todas sus imperfecciones, es posiblemente el ámbito en el que más se avanza.
2. La unión de los cargos del alto representante y del comisario de Relaciones Externas pone fin a un sinsentido histórico.
3. Aunque el núcleo esencial de la política exterior y de seguridad siga requiriendo la unanimidad, se multiplican las decisiones por mayoría cualificada.
4. Como en cualquier organización nueva o renovada, los compromisos alcanzados son importantes, pero su aplicación dependerá, por encima de todo, de la personalidad, de la voluntad y de la capacidad de los nuevos pilotos de la nave: el presidente semi-permanente del Consejo y el alto representante/vicepresidente de la Comisión.

Las relaciones que se establezcan entre el primer presidente del Consejo Europeo y el primer alto representante, entre ambos y el presidente de la Comisión, y entre todos ellos y los dirigentes de los Estados más importantes de la Unión Europea serán importantes para aprovechar al máximo las posibilidades que abre el Tratado.

Del Consejo, es decir de los Gobiernos, dependerá que la Unión Europea actúe con una sola voz y con más eficacia en las principales organizaciones internacionales y en los conflictos más graves.

Partiendo de la experiencia de los últimos 10 años, en los que la Unión Europea ha desplegado más de 70.000 soldados, policías y civiles en 22 operaciones de gestión de crisis, Javier Solana reconocía en la Universidad de Harvard a mediados de septiembre que el giro dado por la nueva administración Obama a la política exterior y de seguridad de Estados Unidos permite, si se gestiona bien, un gran impulso de la acción exterior europea (1).

Para ello, considera esencial evitar, como desean algunos, un mundo gobernado por el G-2 (China-Estados Unidos) y lograr una relación transatlántica basada en una estrategia compartida, en la que Estados Unidos estén dispuestos a escuchar y Europa esté mucho más dispuesta a actuar de lo que ha sido el caso hasta hoy.

El 26 de noviembre, el embajador español para la Integración Europea, Carlos Carnero, explicaba en el Senado las prioridades de la Presidencia española en el primer semestre del año 2010 ante representantes del Real Instituto Elcano y de numerosos *think-tanks* europeos.

La cuarta Presidencia española de la Unión, dijo, se concentrará en cuatro objetivos: la recuperación económica, la ciudadanía europea, el reforzamiento de Europa como actor global y el desarrollo del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre.

(1) SOLANA, Javier: «Europe in the World», conferencia pronunciada en la Kennedy School of Government, Harvard University, 17 de septiembre de 2009.

Son objetivos negociados con la Comisión y con las dos Presidencias semestrales siguientes –Bélgica y Hungría–, coherentes con las aportaciones de España a la Unión desde su ingreso, continuadoras de la Presidencia sueca en el segundo semestre del año 2009 y determinados, en buena medida, por la crisis económica y financiera más grave en casi un siglo, que pesará como una losa en todas las iniciativas.

La limitación principal del Gobierno español para impulsar de forma eficaz y creíble esos objetivos es precisamente su gestión de la crisis económica (basta con leer el *Economist* de la última semana de noviembre para comprenderlo) y la dificultad añadida de tener que implementar un nuevo tratado.

En el ámbito de la defensa, los problemas presupuestarios y la falta de voluntad política han ralentizado gravemente el cumplimiento del Objetivo 2010 de Capacidades (2).

A su favor el Gobierno tiene el apoyo de las principales fuerzas políticas, apoyo plasmado en el pacto Partido Popular-Partido Socialista Obrero Español anunciado la semana pasada sobre las prioridades de la Presidencia.

Para la recuperación económica se pretende revisar la estrategia de Lisboa, superando el método de coordinación abierta e impulsar la lucha contra el cambio climático poniendo en marcha las decisiones a las que se llegue en Copenhague en el mes de diciembre.

Para reforzar el concepto de ciudadanía, hasta hoy bastante difuso, se propone poner en pie un observatorio de la violencia contra la mujer, activar una orden de detención europea contra los maltratadores e implementar la Directiva contra la discriminación.

Tras recordar que la nueva alta representante contará con 15.000 representaciones diplomáticas, 40.000 funcionarios diplomáticos y 2.000.000 de hombres y de mujeres en armas con competencias reforzadas y un presupuesto que rozará los 50.000 millones de euros, afirmó:

«Ya somos un poder civil relevante, pero no queremos ser un poder duro.»

En aras del actor global que la Unión Europea pretende ser, la Presidencia tiene previstas al menos siete cumbres con: Estados Unidos, Rusia, Marruecos, países del Mediterráneo, Canadá, América Latina y el Caribe, y Japón. África queda para la Presidencia belga, en el segundo semestre.

España se propone, añadió, definir la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), renovar la llamada Agenda Transatlántica con Estados Unidos (3), avanzar e intentar concluir las negociaciones de adhesión con Croacia y progresar en las negociaciones con Turquía e Islandia.

(2) «Development of European Military Capabilities», Documento del Consejo Europeo actualizado en julio de 2009, en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacites%20militaires%20EN.pdf>.

(3) Sobre la forma de impulsar las relaciones transatlánticas, es de gran utilidad el Informe *Shoulder to Shoulder. Forging a Strategic US-EU Partnership*, coordinado por Daniel S. Hamilton y Frances G. Burwell, elaborado por ocho *think-tanks* de Europa y de Estados Unidos, y presentado en Madrid, 1 de diciembre de 2009, en un seminario organizado por la Fundación Alternativas en la sede de la Unión Europea.

El cuarto objetivo –la aplicación y desarrollo del Tratado de Lisboa– pasa por activar el Servicio de Acción Exterior, la cláusula de solidaridad y la Carta de Derechos Fundamentales, suscribir –si es posible– el Convenio Europeo de Derechos Humanos, consolidar la aportación del 0,56% del Producto Interior Bruto (PIB) a ayuda para el desarrollo e implementar el Acuerdo de Estocolmo sobre Libertad, Seguridad y Justicia.

Un portavoz de TEPSA, la red europea de *think-tanks*, presentó a continuación sus recomendaciones para la Presidencia española. Responden a los objetivos anteriores, concretando muchos de ellos.

En el terreno de la energía, urge un acuerdo con Rusia y Ucrania para evitar cortes de gas como los del pasado a cambio de ayuda para la modernización de los gasoductos. Frente a la crisis, apuesta por un marco eficaz de supervisión financiera de los Veintisiete.

En política exterior, aconseja más ayuda a los nuevos miembros del Este, los más golpeados por la crisis, una política común hacia Rusia, el reforzamiento de las dimensiones oriental y mediterránea de la Unión Europea, y nuevas ideas para superar los conflictos de Afganistán, Irán y Oriente Próximo.

Las únicas prioridades concretas en el ámbito de la defensa, citadas por el embajador en su exposición fue la implementación del Protocolo de Cooperaciones Estructuradas Permanentes y el impulso de la Agencia Europea de Defensa.

Al preguntarle si se debía a que el Gobierno español considera un objetivo secundario en este ámbito, respondió que, en opinión del Gobierno, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Helsinki, en el año 1999, se ha progresado mucho en la seguridad y defensa europea, pero no así en política exterior:

«Por eso hemos dado en la preparación de la Presidencia más importancia a la política exterior», añadió: «Está sin definir todavía la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que debe incluir la defensa, para llegar, como señala el nuevo Tratado, a una defensa común. Pero no podemos poner el carro delante de los bueyes, ni los bueyes pueden ir por un lado y el carro por otro. Lo primero es definir la política exterior y de seguridad.»

Ante mi insistencia, reconoció el deseo de intentar activar las cláusulas de solidaridad y de asistencia mutua en caso de necesidad y las cooperaciones estructuradas permanentes, reforzar –si es posible– los Comités Político y de Seguridad y el Comité Militar de la Unión Europea, recuperar el tiempo perdido en los compromisos sobre capacidades civiles y militares para *misiones Petersberg* ampliadas o cualquier otra amenaza, hacer realidad la Agencia de Defensa como prevé el Tratado y avanzar hacia consejos regulares de los ministros de Defensa para aligerar la carga de los ministros de Exteriores.

Casi a la misma hora, en el pleno de la Cámara Alta, la ministra de Defensa, Carme Chacón, explicaba sus planes para la Presidencia:

«España planteará nuevos mecanismos para reforzar institucionalmente el papel de los ministros de Defensa de la Unión», anunciaba.

Como señalaba en *El País*, el 28 de septiembre el general Pedro Pitarch, necesitamos «una nueva estructura que dé sentido a la Europa de la Defensa» y esa nueva estructura

exige que los cuarteles generales y unidades de fundamento genuinamente europeo tengan «una relación estructurada y formal con los órganos superiores militares de la Unión Europea (Comité Militar o Estado Mayor)», relación que hasta ahora, según el general Pitarch, ha sido clandestina, exceptuando la que existe entre el Eurocuerpo y la Brigada franco-alemana.

Me gustaría, pero no veo a Europa preparada aún –y menos con una alta representante británica– para un cuartel general europeo de operaciones, capaz de realizar el planeamiento y la conducción de las misiones de la Unión Europea, y de integrar las diversas capacidades de gestión de crisis (militares, civiles, policiales, etc.) como propone el general Pitarch.

Para superar esa limitación, la ministra de Defensa aseguró en el Senado que propondrá durante la Presidencia «el empleo del actual Centro de Operaciones de la Unión Europea como cuartel general», en el caso de que se activen las nuevas Agrupaciones Tácticas de Combate o *battlegroups* (4).

Sobre la cooperación estructurada permanente, la ministra anunció que:

«España planteará, de forma prudente, los debates iniciales sobre la cuestión.»

En cuanto al desarrollo de capacidades, conocido como *Headline Goal 2010*, el plato fuerte quedará para Bélgica y España, en palabra de la ministra, se limitará a «analizar los logros alcanzados y reflexionar acerca de su futuro». No debemos esperar, pues, grandes avances en estos carriles.

Si, como explicó la ministra Chacón, sólo cuando esté finalizado el *Headline Goal 2010*, vamos a promover que la Agencia Europea de Defensa se encargue de desarrollar las capacidades, no parece que vaya a ocupar mucho tiempo entre enero y junio.

Como aportación nacional a la mejor preparación para la gestión y solución de crisis, la Presidencia española anunció un ejercicio, *Azor*, de entrenamiento de tripulaciones de helicópteros en la zona de los Pirineos y en el Centro de Adiestramiento de «San Gregorio». Igualmente, está previsto un curso de capacitación en técnicas de desactivación de explosivos improvisados, los malditos artefactos explosivos improvisados, causa de dos tercios de las muertes en Irak y Afganistán. El curso se pretende celebrar en el Centro de doble uso Unión Europea-Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de Hoyo de Manzanares.

En cuanto a las 11 misiones abiertas con presencia de la Unión Europea, la ministra destacó dos especialmente importantes para España: *Althea* en Bosnia-Herzegovina y *Atalanta* en el cuerno de África.

En Bosnia la Presidencia española pondrá en marcha la nueva misión no ejecutiva ya aprobada por el Consejo, mucho más reducida que la actual y que muchos de los miembros de la Unión Europea desean transformar en una misión de entrenamiento de las Fuerzas Armadas bosnias y de asesoramiento a sus autoridades. «España», reconoció la ministra:

(4) Véase Informe de BERMEJO, Romualdo: «Los *battlegroups* de la Unión Europea: ¿Un medio creíble y eficaz de su política exterior?», *Athena Intelligence Journal*, volumen 3, número 2, abril-junio de 2008, en: www.athenaintelligence.org.

«Podría realizar una aportación sustancial de efectivos, similar a la que tenemos hoy en *Althea*.»

En cuanto a Somalia, España intentará sacar adelante, asumiendo durante su Presidencia «la función de nación marco», nunca en solitario, una nueva misión de adiestramiento de Fuerzas de Seguridad somalíes, con la que se pretende reforzar al Gobierno reconocido internacionalmente de Somalia con unos 6.000 efectivos:

«España propondrá por escrito una reorientación de los cometidos de *Atalanta*, sin abandonar los que ya tiene asignados, para que incluya expresamente la vigilancia focalizada y el control en los puertos y puntos de embarque de la piratería en Somalia, así como acciones directas para interceptar los buques nodriza mediante acciones de abordaje, registro y aprehensión de buques, embarcaciones, armas y equipo de otro tipo, antes de que puedan ser empleados para cometer actos ilegales.»

Ojalá que éstas y otras medidas en la misma dirección den resultados, pero una lectura reposada del Informe de Bronwyn Bruton sobre la situación somalí en el último número de *Foreign Affairs* en el año 2009 nos obliga a ser muy escépticos sobre los resultados de todo este esfuerzo si no se cambia radicalmente de estrategia (5).

Para movilizar apoyos a esos objetivos, el Gobierno piensa reunir en un simposio sobre piratería a los representantes de las principales instituciones y países de la Unión Europea, y convocar una conferencia internacional sobre la situación somalí bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas.

De dicha conferencia, si se confirman los deseos de España, deberían salir medidas de apoyo al proceso de paz, un aumento de los Fondos de Cooperación para el Desarrollo del este de África y el fortalecimiento de la seguridad en su territorio.

Echo de menos en esta agenda referencias a los conflictos que más deben preocupar hoy a los europeos y a nuestros principales aliados: Afganistán, Irán, Oriente Próximo y Kosovo. Ciertamente es que la hoja de ruta para Afganistán quedó más o menos cerrada con la nueva estrategia anunciada por el presidente estadounidense, Barack Obama, el 1 de diciembre en la academia militar de West Point (6) y con la Conferencia Internacional convocada por el primer ministro británico, Gordon Brown, para finales de enero de 2010 en Londres.

Ante un grupo selecto de expertos convocados por el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y el Instituto de Asuntos Internacionales sueco, el pasado 28 de julio, Solana citaba seis lecciones de lo conseguido en los últimos 10 años bajo su dirección y cinco recomendaciones para el futuro (7).

(5) BRUTON, Bronwyn: «In the quicksands of Somalia. Where Doing Less Helps More», *Foreign Affairs*, pp. 79-94, noviembre-diciembre de 2009.

(6) El discurso completo puede bajarse en la dirección de la Casa Blanca, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>

(7) ESDP@: «What lessons for the future», Council of the European Union S195/09, Bruselas, 28 de julio de 2009.

Las seis lecciones son las siguientes:

1. La fuerza de la PESD está en su base consensuada, origen de su legitimidad legal y moral.
2. Sin los recursos necesarios, es imposible hacer nada. Están aumentando las demandas, pero «hay un desequilibrio entre nuestras ambiciones y la realidad de nuestras capacidades», añadió. En EUMM (Georgia), EULEX (Kosovo) y EUNAVFOR (*Atalanta*, Somalia), se está comprobando que, cuando la respuesta política es proporcional a las ambiciones, todo es posible.
3. El valor añadido, lo mejor de la PESD, es su combinación de medios civiles y militares, en lo que la Unión Europea ha sido pionera. Sobre esa base debería construirse el futuro.
4. Las acciones PESD necesitan anclarse en estrategias políticas claras, pues la solución de cualquier conflicto es siempre política: guerras civiles, conflictos interestatales, problemas con la energía, el cambio climático, la no proliferación. Siempre es necesario tener en cuenta los intereses y el poder de cada parte involucrada.
5. Las asociaciones son cada vez más importantes. Hoy la Unión Europea puede hacer mucho más que hace 10 años, pero no en solitario. Y construir asociaciones es un proceso complejo y lento. Pese a todo, es el camino que hay que seguir: avanzando hacia cooperaciones estratégicas cada vez más estrechas con: Canadá, Noruega, Rusia, Turquía o Estados Unidos.
6. Por último, el mundo está en continua transformación y la fuerza de cada actor depende, en gran medida, de su habilidad para adaptarse sin renunciar ni traicionar los principios que, con el Tratado de Lisboa, quedan perfectamente claros:
 - La primera de las cinco recomendaciones para el futuro de Solana es mejorar el funcionamiento institucional, aprovechando los nuevos medios que proporciona el Tratado de Lisboa.
 - La segunda, aumentar la capacidad para la gestión de crisis: los mecanismos de respuesta rápida, acuerdos de financiación flexibles y adecuados, análisis político de más calidad.
 - La tercera es que, sin solidaridad, si la PESD se centra en las preocupaciones nacionales particulares y no hay solidaridad nacional individual con los proyectos comunes a la hora, sobre todo, de proyectar fuerza en el exterior, de poco sirven los papeles.
 - La cuarta es que se dan las circunstancias, la fruta está madura, para unas relaciones más intensas con los principales socios, tanto países como organizaciones.
 - La quinta y última es algo que ha faltado durante casi toda la historia de la Unión Europea: firmeza, disposición de aceptar riesgos. «Tenemos que ser más atrevidos», señala Solana. «La PESD tiene que ver con riesgos. Y debemos correr más riesgos, pues es la única forma de madurar en la gestión de crisis».

En los últimos meses han proliferado los informes de *think-tanks* sobre la seguridad y la defensa europea, con propuestas de acción. Me detendré en dos de ellos: el del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo (CIDOB) y el Círculo de Economía, «Un Proyecto para Europa», y el de la Fundación Alternativas, la Friedrich-Ebert-Stiftung de Alemania y el IRIS francés.

En 96 páginas, el CIDOB y el Círculo de Economía ofrece una hoja de ruta a la Presidencia española en siete capítulos, dedicados al proyecto europeo, la economía, la inmigración, la energía, la seguridad, el Mediterráneo y América Latina. El capítulo de seguridad lo firma Laia Mestres, doctora especializada en integración europea (8).

Para Mestres, los tres aspectos de la seguridad europea a los que «España debería dar respuesta» en el primer semestre de 2010 al frente de la Unión Europea son la elaboración de los objetivos estratégicos de la PESC, el impulso de la política de defensa y la adaptación de la Unión a los cambios más recientes en Rusia y en Estados Unidos.

Los objetivos deberían, en su opinión, basarse en la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad del año 2008, que incorpora el principio de la «responsabilidad de proteger» (9) a la población contra los crímenes de guerra, el genocidio o la limpieza étnica, y consolidar un concepto de seguridad que ya no responde sólo a la defensa del territorio, sino a la defensa de los seres humanos y a la protección de sus libertades.

La clave está, añade, en la complementariedad de los instrumentos civiles y militares, y en una dirección estratégica clara y transparente en todas las intervenciones: es decir, con autorización legal, bajo mando civil, atendiendo tanto a las causas como a las consecuencias de la crisis y contando con el apoyo de la opinión pública.

El futuro de la seguridad europea, concluye, está en la seguridad humana, en anteponer el derecho de las personas a los derechos de los Estados y en prestar mucha más atención a la prevención.

Para impulsar la política de defensa, el segundo ámbito citado por Mestres, la Unión tiene serias limitaciones: medios escasos, despliegues lentos, dependencia excesiva de la OTAN, difícil planificación y dirección de las misiones, y financiación nada solidaria, pues cada uno paga lo que gasta y el instrumento *Athena* sólo cubre un 10% de los costes adicionales.

España, con uno de los porcentajes de PIB dedicados a defensa más bajos y retiradas unilaterales de misiones de: Irak, Haití y Kosovo que no han mejorado su imagen, debería apostar, seguramente, por un Saint-Malo II, con Italia y Alemania, en vez de depender sistemáticamente de Francia y del Reino Unido, pero esta idea está todavía sin madurar y tiene muchos adversarios.

Sin esperar a ese relanzamiento, podría aprovechar la Presidencia para impulsar, entre los países que estén dispuestos a hacerlo, una financiación colectiva de las misiones, la aprobación de planes de defensa comunes, programas conjuntos de formación para los ejércitos participantes en las misiones, un programa de intercambio entre militares

(8) «Hacia una nueva arquitectura europea de seguridad», en *Un proyecto para Europa, reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, pp. 61-71, Barcelona, octubre de 2009.

(9) La responsabilidad de proteger *Responsibility to Protect* es el título del libro publicado en el año 2005 por Alex, Bellamy, profesor australiano de paz y conflicto en la Universidad de Queensland. Su adaptación del concepto de seguridad a las necesidades más apremiantes de los seres humanos en las zonas más inseguras se ha concretado en docenas de proyectos gestionados por el *Asia-Pacific Center for the Responsibility to Protect*.

similar al Erasmus, el aumento de capacidades y la apuesta seria por el multilateralismo. El interés en *Atalanta*, por ejemplo, tan importante para España, no deja de ser otra acción basada en intereses nacionales. De ahí la dificultad para conseguir muchos más medios de los 12 buques de guerra y cuatro aviones de reconocimiento con los que contaban a finales del año 2009.

Nadie puede pretender que el Gobierno español, durante su Presidencia semestral, se convierta en mediador entre la Unión Europea y Rusia, o entre la Unión y Estados Unidos, pero es evidente la necesidad de una cooperación más eficaz y estrecha de la Unión Europea con ambos países, y España tiene un margen, por limitado que sea, para impulsarla.

El acuerdo de asociación y cooperación de la Unión con Rusia expiró en el año 2004 y el ambicioso proyecto de los cuatro espacios se ha incumplido sistemáticamente.

Las divisiones europeas hacia Rusia y la dependencia gasística de algunos países del centro y este de Europa del gas ruso tampoco facilitan el acuerdo, pero España, que en el año 2009 firmó su primera asociación estratégica con Rusia, podría, siguiendo los consejos de Javier Solana, movilizar una respuesta común al proyecto de una nueva arquitectura de seguridad europea presentado en octubre de 2008 por el presidente Medvédev en Evian.

Cualquier acuerdo, según Solana, para que sea viable, debería partir del esquema del Acta de Helsinki (1975) (10).

En 95 páginas, el segundo Informe citado, con pretensiones de ayudar a diseñar un *Libro Blanco de Seguridad y Defensa* para la Unión, es todavía más ambicioso que el del CIDOB.

Los puntos de partida o bases para hacer realidad la defensa común que prevé el Tratado de Lisboa son, según sus autores, los siguientes:

1. La convergencia estratégica en política exterior y de seguridad.
2. La cesión gradual de competencias nacionales para convertir a la Unión en el centro político de la seguridad de los Veintisiete.
3. Más que otro Saint-Malo, como proponen muchos, cumplir los objetivos trazados hace 10 años.
4. Como sucedió con la apertura de fronteras (Schengen) y con el euro, grupos pioneros que tiren de la manada. Esperar consensos de 27 sería conformarse con un mínimo común denominador cada vez más mínimo.
5. La ventaja comparativa, el valor añadido, de Europa está, según los autores del Informe, en la combinación de capacidades civiles y militares.
6. Posiciones comunes de los europeos en sus relaciones con la OTAN, Estados Unidos, Rusia y otros actores (11).

(10) Intervención del alto representante saliente en el seminario sobre el futuro de la *Seguridad Europea y Rusia* organizado en Madrid por el CIDOB el 23 y 24 de noviembre de 2009.

(11) *A Proposal for an EU Security and Defense White Paper*, Informe de la Fundación Alternativas, la Friedrich-Ebert-Stiftung alemana y el IRIS francés, autores: Borja Lasheras, Chrtoph Pohlman, Cristos Katsioulis y Fabio Liberti, para este trabajo he utilizado el borrador repartido en octubre de 2009 para su lectura final, debate y revisión, pero las conclusiones seleccionadas se han mantenido en la versión final.

Sería un grave error asumir como un hecho probado, como suelen hacer sistemáticamente muchos europeos, el supuesto declive de Estados Unidos como superpotencia global (12).

Estados Unidos, sin duda, desaprovechó el final favorable de la guerra fría para reorganizar el sistema internacional, adaptar el Consejo de Seguridad y el Fondo Monetario Internacional a la nueva realidad, recortar su dependencia de la energía importada, afrontar con decisión los nuevos desafíos globales y, sobre todo, cubrir los vacíos estratégicos abiertos por la ruptura soviética en Afganistán, Oriente Medio y el sureste asiático.

Muchos de los principales riesgos y amenazas del nuevo siglo tienen sus raíces en aquel error, pero Europa –que con la unificación alemana, el euro y las últimas ampliaciones ha vivido sus años de máximo esplendor– tampoco ha sabido aprovechar los frutos del mágico año 1989.

Las grandes potencias de la Unión, empezando por la nueva Alemania unida, vuelven a anteponer los intereses nacionales a los europeos. En la crisis financiera del último año y medio se ha visto con toda crudeza.

La redistribución de poder plasmada en el renacido G-20 y, dentro de él, en el nuevo G-2, beneficia sobre todo a Asia en detrimento de Europa, lo que lleva a pensar a Joschka Fischer, el ex ministro de Exteriores alemán, que de aquí al año 2030 probablemente terminarán los 400 años de gloria y expansión del eurocentrismo (13).

Nunca he creído en los agoreros y catastrofistas, pero tampoco en el triunfalismo hueco de muchos dirigentes españoles de ayer y de hoy.

La Unión Europea es producto de la amenaza y de la necesidad, y debería, tras definir bien las nuevas amenazas y necesidades comunes en un Concepto Estratégico propio (del que todavía carece), dotarse de los medios necesarios para completar el sueño de sus fundadores y llegar a ser de verdad un actor global. España, en su Presidencia, está preparada, a pesar de la crisis, para aportar su granito de arena.

(12) A los que no compartan mi tesis les aconsejo que lean el trabajo de JOFFE, Josef: «America, the Default Power», *Foreign Affaire*, pp. 21-35, septiembre-octubre de 2009.

(13) FISCHER, Joschka: «Twenty Years after the Wall», Project Syndicate/Institute of Human Sciences, 2009, en: www.project-syndicate.org.

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ALEMANIA

Reinhard Silberberg
Embajador de Alemania en España

(Conferencia impartida el pasado día 9 de diciembre por el embajador de la República Federal de Alemania, Reinhard Silberberg, en el contexto del XI Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas).

En la época de la confrontación entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia el mundo era peligroso, pero estaba claramente ordenado. Con el final de la confrontación Este-Oeste algunos creyeron que llegaba el fin de la Historia entendida como una sucesión de conflictos. Esta hipótesis, provocadora ya entonces, ha resultado errónea. Por supuesto que la Historia ha continuado su desarrollo, y por ello se puede comprobar que el mundo no sólo no es menos peligroso, sino que, además, el orden ya no está tan claro como en tiempos de la guerra fría.

Hoy en día Alemania ya no se siente amenazada por las Fuerzas Armadas regulares de ningún otro país. Por el contrario nos vemos ante nuevos riesgos y amenazas. En primer lugar se encuentra el terrorismo internacional, irreconciliable y guiado por un odio ciego, cuyo objetivo es la destrucción de nuestras comunidades y nuestros valores. La lucha contra el terrorismo, sea del signo que sea, requiere de la solidaridad de los demócratas. En esta lucha Alemania se sitúa firmemente junto a sus aliados. Y por ello nos hemos solidarizado con España en sus esfuerzos por lograr la liberación de los cooperantes españoles secuestrados en Mauritania.

Además la proliferación de las armas de destrucción masiva representa una creciente amenaza. Vemos cómo agentes estatales, por ejemplo Irán, están desarrollando programas nucleares y tecnologías de cohetes balísticos al margen de los mecanismos de control reconocidos, burlando al mismo tiempo a la comunidad internacional. Todo ello socava la eficacia y fiabilidad de los tratados internacionales, conduce a una inestabilidad regional y global al tiempo que obliga a la prevención.

Además nuestras sociedades, y con ello también Alemania, se enfrentan hoy en día a diversas formas de crimen organizado: tráfico de armas y drogas, tráfico de personas y crimen cibernético. Sólo el crimen organizado causa a día de hoy unos perjuicios económicos anuales de cientos de miles de millones de euros en todo el mundo. Ya hoy condiciona procesos de toma de decisión política, mina Estados y sociedades, y conduce a graves desarrollos fallidos tanto en la economía como en la política.

El considerable aumento de los casos de piratería y secuestro de embarcaciones, en particular en áreas próximas a las costas de Somalia, representa una importante amenaza a la seguridad marítima. La piratería es un desafío que, en general, ha estado subestimado durante mucho tiempo.

La globalización ha incrementado la vulnerabilidad de nuestras sociedades abiertas y de sus infraestructuras. Con respecto al comercio internacional, las inversiones, el turismo, las relaciones en el ámbito de las comunicaciones y el desarrollo de una sociedad internacional del saber, han aumentado la interdependencia. Cualquier perturbación o interrupción en el entramado global de las relaciones acarrea graves consecuencias ya sea para la economía, el bienestar o la estabilidad social de las sociedades.

La actual crisis económica y financiera ha mostrado nítidamente cuán importante es a día de hoy la dependencia mutua tanto en el ámbito financiero como en la economía real. Además de sus efectos directos sobre la economía y los mercados laborales, la crisis tiene consecuencias también en el ámbito de la seguridad: son precisamente las economías de las naciones menos desarrolladas las que se encuentran en peor situación para amortiguar los efectos de la crisis económica y financiera. Por ello sus poblaciones a menudo padecen mucho más que la población del mundo desarrollado.

Pero la crisis económica y financiera no debe hacer olvidar que hasta hace pocos años se afrontaba una auténtica crisis alimentaria. El precio de los alimentos básicos como el arroz, el maíz o los cereales experimentaron una drástica subida, lo que provocó revueltas sociales en numerosos países de África, pero también en otros como, por ejemplo, México.

El cambio climático acarreará consecuencias desastrosas en muchos países hasta el punto de que podrían desestabilizarse Estados y sociedades, especialmente en nuestro continente vecino, África. En algunas regiones la escasez de agua se convertirá en un problema de seguridad explosivo. Se puede comprobar ya hoy en algunas regiones de África, pero también en Asia Central o en Oriente Próximo. No hay que ser necesariamente profeta para poder augurar un aumento de la migración legal e ilegal en el futuro.

Una y otra vez se puede comprobar la dependencia europea en cuanto a combustibles fósiles. China e India se han convertido en nuevos competidores por estos recursos limitados. Además los yacimientos a menudo se encuentran en regiones inseguras o inestables. Sobre todo en el terreno del abastecimiento energético somos y seguiremos siendo vulnerables, como han demostrado las más recientes crisis en el suministro de gas natural ruso.

Esta breve descripción del contexto internacional de seguridad pone de relieve que la política en materia de seguridad hoy debe ser una política supradepartamental cívico-militar y, además, interconectada a escala internacional.

El objetivo de Alemania ha de ser enfrentarse a la amenaza allá donde surja. Para ello cuenta con un amplio abanico de instrumentos diplomáticos y políticos, económicos y de cooperación, culturales, como por ejemplo el diálogo de civilizaciones, pero también de otros basados en la inteligencia y medios militares.

Sobre la base de la valoración de la situación general realizada se van abordar ahora los pilares que sustentan la política exterior y de seguridad de Alemania. El 28 de octubre de 2009 inició su andadura en Alemania un nuevo gobierno de la Unión Cristiano-Demócrata/Unión Cristiano-Social y del Partido Liberal Democrático bajo el mando de la canciller federal Angela Merkel. También para este nuevo Gabinete la continuidad en Política Exterior y de Seguridad (PES) forma parte del inventario político del Estado; la continuidad entendida no sólo como continuación, sino también como ulterior desarrollo de una historia de éxito.

Gracias a esta continuidad Alemania se ha convertido, entre otras cosas, en un aliado y socio fiable. Además la PES alemana se caracteriza por un amplio consenso entre partidos. La acción exterior de Alemania queda determinada por los valores recogidos en la Ley Fundamental (Constitución) y por la defensa de los intereses alemanes.

Así, los objetivos esenciales de la PES alemana son la defensa de la paz, el avance en la unificación de Europa, la universalidad de los derechos humanos, el Estado de Derecho y el imperio del Derecho en las relaciones internacionales, así como la alineación de Alemania en sistemas de seguridad colectiva.

Ello exige una idea de seguridad multilateral, con visión de futuro y amplio alcance. El axioma de la política alemana de seguridad es y será que la seguridad no se puede garantizar sólo a escala nacional. Sólo se pueden salvaguardar los intereses en materia de política de seguridad en el marco internacional y supranacional. Todos los problemas en materia de seguridad antes expuestos sólo pueden solucionarse conjuntamente. Por ello Alemania rechaza las actuaciones nacionales en solitario.

Naciones Unidas es y seguirán siendo un marco central de referencia. Naciones Unidas es la única organización internacional de carácter universal y con una Carta que es el marco fundamental de legitimación para las relaciones internacionales. Un objetivo importante de la política alemana sigue siendo la reforma del sistema de Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Seguridad. Alemania continúa aspirando a que la Unión Europea ocupe un asiento permanente y común en el Consejo de Seguridad, en el marco de una reforma global y en el sentido del nuevo Tratado de Lisboa. Si a la vista de las circunstancias actuales esto no se puede poner en práctica, Alemania está dispuesta, como tercer contribuyente al presupuesto de Naciones Unidas, a asumir la responsabilidad como miembro permanente en un Consejo de Seguridad reformado.

La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto que ya no son adecuadas las estructuras de gobernanza global conocidas hasta ahora, como por ejemplo el G-7/G-8. Los nuevos actores, como los Estados llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y también los del Golfo con sus reservas energéticas, reclaman, con razón, una participación en el diseño de la gobernanza global.

Se están estableciendo como nuevas agrupaciones políticas internacionales nuevos formatos como el G-20 a escala de jefes de Estado y de Gobierno. Y me alegra de manera especial que también España, como la octava economía del mundo, forme parte de ellas. Lo importante es que, en todos los temas globales, la eficiencia por un lado se armonice con la representatividad por el otro.

Algunas cuestiones sólo se pueden tratar con éxito en forma de conferencias mundiales, estoy pensando concretamente en la conferencia sobre el clima celebrada en Copenhague. Es preciso alcanzar algún tipo de acuerdo político para un régimen posKioto, para reducir notablemente la emisión de dióxido de carbono (CO₂) e impedir un calentamiento catastrófico del clima del planeta.

Alemania y Europa desempeñan aquí un papel pionero y tienen, además, la obligación de incluir a los dos países que más emisiones de CO₂ producen, Estados Unidos y China, en una solución sustentada por todos. En materia de seguridad serían dramáticas para todos nosotros las consecuencias de un fracaso.

La integración europea no es un proceso que avance por sí sólo, pese a todos los éxitos históricos. Y Alemania tiene mucho que agradecerle a la unificación europea: tras la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial desencadenada por Alemania, ésta hoy vive reconciliada con sus vecinos, el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria son garantes del bienestar del país, y la ampliación paulatina de la Unión Europea ha traído estabilidad a nuestro continente.

Sin embargo, la Unión Europea no funciona por sí sola, sino que requiere una y otra vez de compromisos valientes. Pudo comprobarse recientemente en la difícil ratificación el Tratado de Lisboa. Y aunque no debe dejarnos impassibles el escepticismo creciente de los ciudadanos de muchos países comunitarios frente a la unificación europea, no deberíamos dejar que se minimicen los éxitos. Y jamás deberíamos dar por finiquitada a Europa, que ya ha superado tantas crisis.

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre, consolidará claramente a Europa como actor internacional. Ahora se trata de insuflar vida a las nuevas disposiciones del Tratado, sobre todo en los ámbitos de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). Lady Ashton como vicepresidenta de la Comisión y alta representante de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) deberá emplearse a fondo. Un nuevo Servicio de Acción Exterior ampliará las oportunidades de actuación de la Unión Europea en política internacional y diplomacia. Y también para la PESD el nuevo Tratado ofrece unas bases claramente mejoradas.

La PESD es una notable historia de éxito. Sólo 10 años después de su nacimiento (Cumbré Europea de Colonia, 1999), las políticas europeas e internacional son impensables sin la PESD.

La Unión Europea se ha convertido en un socio demandado en la prevención de conflictos, gestión de crisis y reconstrucción posconflicto. En el año 2009 la Unión Europea llevó a cabo 12 operaciones incluidas en la PESD. En algunas zonas de conflicto la Unión Europea es el único actor internacional aceptable para las partes, como han demostrado, por ejemplo, el compromiso en la provincia indonesia de Aceh o la gestión del paso fronterizo de Rafah entre la franja de Gaza y Egipto. Así pues la PESD complementa y fortalece el instrumental de la comunidad internacional.

La crisis de Georgia en el año 2008 ha demostrado que la Unión Europea está en situación de actuar de forma rápida y eficaz. Gracias a la intervención decidida de la Unión Europea se pudo distender la situación *in situ* y se crearon las condiciones para un pro-

ceso político. La Unión Europea sigue abordando el conflicto intensamente, por ejemplo con el envío de una misión europea para su monitorización o su papel mediador durante las conversaciones de Ginebra.

El Tratado de Lisboa sienta las bases de una cooperación estructurada y constante en el ámbito de la defensa. Esta forma de colaboración permite a aquellos que lo deseen avanzar en el desarrollo de la política de defensa bajo el techo de la Unión Europea. No todos los demás Estados miembros están obligados a unirse a ellos inmediatamente. La cláusula europea de solidaridad del nuevo Tratado es un paso coherente en el camino hacia una política europea de defensa, conservando las circunstancias específicas de cada Estado miembro de la Unión Europea.

En el marco del desarrollo continuado de la PESD de Alemania seguirá abogando en favor de capacidades propias de planeamiento y mando para la Unión Europea. Y ello no se dirige contra de nuestros aliados de la OTAN. Para Alemania continuará siendo un objetivo a largo plazo la constitución de un ejército europeo que esté íntegramente bajo control parlamentario.

En el desarrollo futuro de la PESD por supuesto colaboraremos estrechamente con la Presidencia española. Naturalmente Francia y Alemania, unidas por una profunda amistad y colaboración, seguirán impulsando juntas el proceso para un mayor desarrollo de la PESD. Pero también con países como Polonia, una vez superado su inicial escepticismo hacia la PESD, mantendremos un contacto muy estrecho en esta materia.

Las relaciones atlánticas son otro pilar de la política exterior alemana. Estados Unidos son nuestro aliado más importante fuera de Europa. La comunidad occidental de valores debe actuar unida para poder codiseñar la globalización de acuerdo con sus ideas.

Esto nos resulta a todos mucho más fácil desde que asumiera su cargo el presidente Obama y desde que la política estadounidense ha regresado al multilateralismo y a la estrecha coordinación con sus socios.

Por supuesto que tampoco aquí se ha parado el tiempo. Las coordenadas de nuestro tejido de relaciones han cambiado desde principios de los años noventa. Las zonas de crisis y de conflicto se han desplazado de Europa, del escenario de la guerra fría, a la periferia europea, a Oriente Próximo, Asia y África.

Se requiere la actuación de Alemania como socio de Estados Unidos en los papeles que desempeña en la Unión Europea y la OTAN, pero también como socio en los foros de la gobernanza global, como el G-8 y el G-20. También Estados Unidos saben que con ninguna región comparte tantos intereses y valores como con Europa. Éste también es el enfoque de la administración Obama aunque parece atisbarse un competidor en la región Asia-Pacífico, que requiere una creciente atención debido, sobre todo, a su peso económico.

La Alianza del Atlántico Norte continuará siendo el ancla más sólida de nuestra seguridad común y el fundamento de una defensa colectiva. La OTAN seguirá siendo un marco fiable de actuación en materia de seguridad para europeos y norteamericanos. Pero ello significa también que la OTAN debe volver a ser el centro más importante de debate sobre política de seguridad.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, encargado en abril de 2009 durante la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo/Kehl, deberá lograr la orientación de la Alianza hacia las exigencias de nuestro tiempo. Será importante incluir las experiencias y los desarrollos desde el último Concepto Estratégico del año 1999 –la guerra de Kosovo, los atentados terroristas de Nueva York, Madrid y Londres, la crisis en torno al programa nuclear iraní o el compromiso de la OTAN en Afganistán– y dirigirse hacia un nuevo Concepto Estratégico.

Pero también será de importancia superar los bloqueos en la colaboración entre la Unión Europea y la OTAN, ante el trasfondo de la ampliación de las posibilidades de actuación de la Unión Europea y del regreso de Francia a la integración militar en la OTAN, así como de la política de orientación multilateral de la administración Obama.

Esperamos que se pueda lograr el diseño de un concepto legible y comprensible para todos, que sea la base fiable de la orientación de la política de la OTAN en los próximos años.

Asimismo es urgente un replanteamiento de las relaciones entre la OTAN y Rusia, sobre todo después de la fase crítica durante el año 2008. Sigue vigente la máxima de que la seguridad y la estabilidad en Europa no son posibles en contra de Rusia, sino sólo con Rusia.

Para la OTAN esto significa revitalizar la colaboración en el Consejo OTAN-Rusia e intensificarlo con una agenda positiva en el ámbito de los intereses comunes, por ejemplo, en Afganistán, en la no proliferación de armas de destrucción masiva, en la lucha contra el terrorismo, y también en las reflexiones conjuntas para la defensa antimisiles. Por supuesto también se deben concretar en un nuevo convenio las relaciones estratégicas entre la Unión Europea y Rusia.

El objetivo es crear una arquitectura europea de seguridad que abarque un estrecho partenariado con Rusia sobre la base de las instituciones de probada eficacia, incluidos la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y el Consejo de Europa. Será decisivo recuperar la confianza perdida en los últimos años, abordar los problemas existentes y revertir la dinámica negativa que se ha generado en los últimos años.

Deberíamos participar con seguridad en nosotros mismos en el debate impulsado por el presidente Medvédev en cuanto a una nueva arquitectura de seguridad euroatlántica. Deberíamos reconocer los intereses de seguridad justificados de Rusia, pero por nuestra parte deberíamos exponer con seguridad nuestras quejas relativas a la política rusa.

Queda por debatir si la nueva arquitectura de seguridad debe o puede tener la forma de un nuevo tratado. Yo por mi parte soy escéptico. Muchas de las reflexiones que se están haciendo ahora están ya recogidas en la Carta de París del año 1990, que sigue siendo una buena base para el debate que ahora toca abordar.

El desarme y el control de armamento como elementos centrales de la PES alemana tienen una larga tradición. Nos alegramos de que, con la toma de posesión del presidente Obama, la política de desarme haya adquirido una nueva dinámica.

Los riesgos que entraña la proliferación son conocidos: la proliferación de las armas de destrucción masiva es la «asignatura de la segunda era nuclear». Los peligros de ésta podrían superar los de la primera, pues está marcada por un número creciente de actores apenas previsibles. Es por ello que el proceso de no proliferación continúa teniendo una prioridad absoluta en la PES alemana.

Queremos aprovechar la Conferencia de Examen del año 2010 para poner en marcha una nueva dinámica para las regulaciones de control de armamentos basadas en el Tratado. Hay signos alentadores y nuevos acentos que hacen presagiar que se logrará:

- El llamamiento de Praga a un «global cero» en armamento nuclear hecho por el presidente Obama ha modificado radicalmente los parámetros de debate sobre el desarme nuclear. Queremos y debemos aprovechar la oportunidad.
- En estos días Estados Unidos y Rusia renuevan el Acuerdo START. Se trata de un éxito importante. Sin embargo, consideramos que START sólo es el principio de unas iniciativas de desarme de amplio alcance. Así pues confiamos en su ratificación por parte de Estados Unidos del Acuerdo de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, así como en exitosas negociaciones relativas a un Tratado sobre la Prohibición de la Producción de Material Fisionable. Además Alemania urgirá a que en el proceso de desarme se incluya también las armas nucleares subestratégicas.

En este contexto el objetivo de Alemania es la retirada de las últimas armas nucleares subestratégicas de Estados Unidos que quedan en territorio alemán. Perseguiremos este objetivo en estrechas consultas con los socios de la Alianza.

También se debe recuperar esta dinámica en el desarme convencional. El elemento central del control de armamento convencional en Europa sigue siendo el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE), si bien Rusia suspendió su implementación.

Alemania está dispuesta a ratificar el Tratado FACE adaptado y a reflexionar con nuestros socios en un debate abierto sobre los pasos siguientes en el control de armamento en Europa.

Una exposición relativa a la política alemana exterior, de seguridad y de defensa estaría incompleta sino echara un vistazo a la postura alemana con respecto a los focos de conflicto internacionales más importantes. Quiero ceñirme a dos conflictos: nuestra misión conjunta de la OTAN en Afganistán y el conflicto en torno al programa nuclear iraní.

Desde hace ya siete años las Fuerzas Armadas Federales están presentes en Afganistán. La conformidad de la población con esta misión no ha disminuido sólo en Alemania. Por ello es importante que recordemos una y otra vez las razones de nuestro compromiso: se trata de evitar que Afganistán vuelva a convertirse en un escondrijo de terroristas que actúan a escala internacional. Nuestra misión en Afganistán sirve por ello a la seguridad de las gentes en nuestros países, también aquí en Europa.

El día 1 de diciembre de 2009 el presidente estadounidense Obama anunció que Estados Unidos enviarán 30.000 soldados adicionales a Afganistán, elevando así el total de efectivos a unos 100.000. En el año 2010 se prevé asimismo un aumento de entre 5.000

y 7.000 soldados de las tropas internacionales aportadas por el resto de los miembros de la Fuerza de Asistencia Internacional a Afganistán.

Desde el principio el Gobierno Federal ha dirigido su misión en Afganistán de acuerdo con la idea de la seguridad interconectada. Sin seguridad no hay desarrollo, sin desarrollo no hay seguridad. En la reconstrucción civil del país podemos mostrar importantes éxitos: nunca antes de ahora en Afganistán ha sido tan bueno el acceso a servicios básicos de salud, nunca antes de ahora han tenido acceso a una educación escolar tantos niños y niñas. Las infraestructuras del país están en mejores condiciones que hace pocos años.

Pero no podemos cerrar los ojos ante las carencias que aún hay que suplir. Por ello esperamos que el Gobierno afgano cumpla con su obligación de buena gobernanza y mejore los sistemas de protección de los derechos humanos.

Los crímenes relacionados con la droga y la corrupción deben ser combatidos enérgicamente. Es por ello que, junto con el presidente francés y el primer ministro británico, la canciller Angela Merkel ha propuesto celebrar una nueva conferencia sobre Afganistán. Está previsto que ésta tenga lugar en Londres a finales de enero. En esta conferencia además queremos debatir la estrategia de traspaso a manos afganas de la responsabilidad en materia de seguridad.

Por tanto será decisivo un claro refuerzo de nuestro apoyo a la formación de la Policía y del Ejército afganos. A la luz de las conclusiones de esta conferencia el Gobierno Federal decidirá sobre su compromiso futuro en aquel país.

El programa nuclear iraní nos causa una honda preocupación. Desde hace años Irán ignora todos los exhortos de la Organización Internacional de la Energía Atómica a desvelar completamente su programa nuclear. Tampoco ha cumplido las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a este respecto.

Tanto para Alemania como para toda la comunidad internacional es inaceptable el proceder iraní. Con su postura Irán siembra desconfianza con respecto a sus verdaderas intenciones. Alemania, junto con sus socios europeos Francia y Gran Bretaña, así como con Estados Unidos, China y Rusia en el formato E3+3, se ha esforzado intensamente por alcanzar una solución diplomática con Irán.

Hasta el día de hoy estos esfuerzos no han tenido éxito. Un Irán con armamento nuclear no es aceptable bajo ninguna circunstancia, ni para Alemania, ni para los Estados de la región ni para la comunidad internacional en general. A los alemanes además nos preocupa seriamente la seguridad del Estado de Israel. Tal como aseveró la canciller Angela Merkel recientemente ante ambas Cámaras del Congreso estadounidense, para Alemania la seguridad de Israel no es negociable.

En caso de que Irán siga negándose a dar su conformidad a una solución diplomática del conflicto, será ineludible la adopción de nuevas sanciones. Alemania está dispuesta a ello, y también lo está a dar pasos muy dolorosos. Podemos imaginar, por ejemplo, sanciones adicionales en los sectores financiero y energético, así como en el ámbito del transporte marítimo y aéreo. Además es importante que la comunidad internacional

mantenga su unidad. No obstante, también estamos dispuestos a adoptar sanciones incluso si éstas no cuentan con el apoyo de todos los socios de la comunidad internacional.

En nuestro mundo actual interconectado apenas quedan ámbitos que no contengan una dimensión relativa a la seguridad. Ya sea la política climática o energética, el terrorismo, el crimen organizado, todos estos ámbitos afectan directamente a nuestra seguridad.

Por ello hoy en día la política de seguridad debe partir de un concepto de seguridad muy amplio. Una política climática responsable y previsoras es una política de seguridad al igual que lo es el control de armamento o el desarme.

En este entramado cada vez más complejo, todos, diplomacia y Fuerzas Armadas, deben redefinir constantemente sus respectivos papeles. Sólo quien se vaya adaptando constantemente a los cambios de las condiciones marco podrá garantizar la seguridad de su país también en el futuro.

COLABORACIONES

LA TRANSFORMACIÓN DE LA *INTELIGENCIA* (1)

Francisco Proença Garcia (2)
Teniente coronel del Ejército portugués

La materia objeto de estudio obliga a plantearse innumerables cuestiones sobre por ejemplo, las novedades en el mundo de la *Inteligencia*, si se está ante una revolución, una transformación, una evolución o simplemente ante una adaptación en estos asuntos o ya, en otro ámbito, sobre cual es el papel de pequeños países, como Portugal, en su transformación.

Buscando contestar a esas cuestiones, se articula un discurso en dos partes bien diferenciadas concurrentes ambas en una conclusión global. En la primera se abordan los vectores de innovación que trae el nuevo siglo mientras, en una segunda, se reflexiona sobre el papel de las pequeñas potencias en este proceso de innovación, revisando el caso histórico de Portugal mientras se busca identificar algunas formas que este país podría contribuir al actual escenario.

Vectores de innovación en la *Inteligencia* para este nuevo siglo

La coyuntura internacional ha sufrido profundas alteraciones después de la caída del Muro y aún más tras el 11 de septiembre. En el actual sistema internacional caracterizado por su complejidad, no linealidad, imprevisibilidad, heterogeneidad, mutabilidad y dinamismo, una amenaza mantenida en coordenadas de espacio y tiempo bien definidas, desapareció dando lugar a un periodo de anormal inestabilidad que habrían de enfrentar un amplio espectro de riesgos y peligros, unos nuevos, otros antiguos, que aumentaron la intranquilidad de los Estados.

Con el fin del orden bipolar el concepto de frontera entró en revisión. Surgieron en la escena internacional, nuevos actores, nuevas amenazas de naturaleza global y transnacional, mostrándose las anticuadas concepciones de seguridad inadecuadas para afrontar la novedosa y creciente complejidad de las relaciones internacionales lo que, a su vez, indicaba el fin de un concepto tradicional de seguridad centrado en el Estado, lo que añadía otras dimensiones al concepto. Emerge entonces un nuevo paradigma, genéricamente no-gubernamental, no-convencional, dinámico, no-lineal, con reglas de empeño desconocidas, por lo menos para una de las partes, con un modo de actuación

(1) Tema presentado en Madrid en la conferencia subordinada: «De la Revolución a la Transformación de la Comunidad de Inteligencia», realizada los días 31 de enero y 1 de febrero de 2008, en la Universidad «Rey Juan Carlos», Madrid.

(2) Traducción: teniente coronel del Ejército de Brasil, Edson Allemany do Santos y el capitán de corbeta, Federico Aznar Fernández-Montesinos.

y doctrina asimétrica e imprevisible. Sin embargo, y además de lo anterior, no fue tanto la tipología de la amenaza lo que cambió; la mutación realmente se produjo en los medios y métodos utilizados para su concreción.

Esta era también puede caracterizarse por una nueva forma de explotar la información, en especial la información digital multilingüe, en el marco de un «niebla» informativa causada tanto por el exceso informativo como por la desinformación.

Sobre este fondo, la información sufrió también diversas alteraciones, tanto en la forma en que se «producen» y se acumula el conocimiento como en su organización, en su cultura, en su actividad de apoyo a la decisión, ya sea política, económica o de seguridad y defensa, a corto o medio plazo.

Con este trabajo se pretende abordar la *Inteligencia* desde una perspectiva holística. Se procederá, así, a identificar y analizar los distintos vectores de innovación de la primera década del siglo XXI. Fruto de la globalización y de la revolución de la información. El primero de los grandes vectores de innovación es precisamente el tecnológico.

Hay una tendencia, equivocada pero generalizada, que asocia la actual transformación de la *Inteligencia*, solamente con la alta tecnología; no podemos estar de acuerdo con tal reducción. La transformación en los asuntos de *Inteligencia* es un fenómeno complejo, pues se basa en la tecnología de la sociedad de la información, en una nueva cultura donde se incluye, por ejemplo, la privatización de la actividad y el papel desempeñado por los *media* y la opinión pública; no obstante, su complejidad es resultado, sobre todo, de la interiorización de nuevos modelos de organización. Todos esos factores provocan alteraciones a la hora de hacer frente a las nuevas amenazas.

Así, se analizarán cada uno de esos vectores de transformación, sabiendo que están enlazados y son interdependientes entre sí.

Factor tecnológico

Con las nuevas tecnologías aparecieron nuevas capacidades, permitiendo por ejemplo la guerra de información, en red, con una mayor descentralización, donde la *near to real time Intelligence* impulsa el propio proceso de planeamiento y decisión como forma de adecuarse a la necesaria flexibilidad y rapidez de respuesta que requieren las nuevas amenazas.

Estas tecnologías necesitan de una nueva doctrina para su empleo, toda vez que usan profusamente el espacio exterior y el ciberespacio, ámbitos de actuación que dibujan una nueva geopolítica que debe ser analizada.

La *Inteligencia* basada en la tecnología, se apoya mucho en la IMINT (3), en la SIGINT (4) y desdeña, por otro lado, la HUMINT (5). La tecnología actual permite el acceso a las fuentes de información abierta con bajo coste y que es utilizada por numerosos usuarios. Sin embargo, la revolución en la información trajo también nuevas vulnerabilidades.

(3) Inteligencia de Imagen.

(4) Inteligencia de Señales.

(5) Inteligencia Humana.

La creciente dependencia de los sistemas de información hace muy vulnerables las infraestructuras; las propias agencias son altamente dependientes de las infraestructuras comerciales; además todavía existe la necesidad de lidiar con una gran cantidad de información, se filtrara y transformarla en el tiempo, convirtiéndola en conocimiento utilizable, y gestionar toda la problemática asociada a la seguridad.

La tecnología siempre ha afectado a la *Inteligencia*, pero nunca antes había transformado su naturaleza. La tecnología es un fondo y un instrumento poderoso que provoca alteraciones significativas pero no es la única en hacerlo.

Factor cultural

Este vector provoca innumerables cambios entre los que merecen destacarse:

- La *Competitive Intelligence*.
- La *Open Source* (6) y la nueva prioridad de acceso a las fuentes.
- La privatización.
- El papel de los medios y de las opiniones públicas así como la gestión de las percepciones.
- El regreso del HUMINT.

Empezando por los cambios en la *Inteligencia* aplicada a las instituciones del Estado y la *Competitive Intelligence*, aplicada a las empresas. Los principios y la esencia de ambos conceptos son los mismos siendo sus objetivos y campos de aplicación los que varían, si bien pueden identificarse algunos paralelismos (Lopes, 2004):

- En ambos casos se busca información para fundamentar y preparar mejor la acción.
- La *Inteligencia* es, en ambas situaciones, un proceso permanente de exigencia y empeño y no una actuación puntual.

Al mismo tiempo, podemos identificar algunas diferencias operacionales, resultado tanto de la especificidad de los intereses como de los objetivos empresariales.

Dos de los más importantes desarrollos en el área de la *Inteligencia* son la mejora cualitativa y el incremento en volumen de las OSINT (*Open Source Inteligencia*). Esta técnica constituye una forma relativamente eficaz, en términos de costes, de aprovechar los conocimientos disponibles en cualquier área de interés. Éstos debido a su naturaleza no-restrictiva, pueden ser fácilmente adaptados y difundidos.

Sin embargo, OSINT también tiene sus limitaciones, como la ya aludida sobrecarga, la propagación de información no deseada y la desinformación, así como las implicaciones en la seguridad.

Una otra característica de la innovación cultural es la pérdida de monopolio por parte de las agencias de *Inteligencia* gubernamentales en el suministro de información; éstas pasan a competir con instituciones académicas, grupos de reflexión y organizaciones privadas. La *privatización de la Inteligencia*, es así otro punto que merecen ser destacado. Privatización en el sentido de que las agencias gubernamentales utilizan frecuente-

(6) Información procedente de fuentes abiertas.

mente entidades privadas en funciones de *outsourcing*, fundamentalmente para tratar de OSINT. Este servicio varía enormemente en calidad y fiabilidad.

Además el trabajo en *Inteligencia* no siempre es imparcial, pues para ser útil precisa toma en consideración las necesidades políticas a las que sirve y a las que no puede desagradar. Algunos decisores recogen y evalúan informaciones OSINT y se muestran reacios a aceptar las opiniones de los especialistas. Esta situación puede llevar a que algunos analistas promuevan un tipo de *Inteligencia* peligrosa, o sea, imprecisa, comprometiendo no sólo su credibilidad sino también la política, sea la de un Estado o de una empresa.

Las empresas, como ya se ha expuesto, poseen motivaciones distintas de las agencias y, así, tienden a concentrarse sobre los aspectos que pueden ser efímeros en vez de fundamentales. Su lucha se establece por la maximización del beneficio, en cuanto a las agencias gubernamentales buscan maximizar el desempeño. Por lo tanto, las empresas pueden adoptar políticas que deliberadamente permitan un cierto margen de fracaso. Ésta no es una opción para la Comunidad de *Inteligencia*, donde las agencias buscan evitar el fracaso, situación que no es aceptable, ni siquiera como hipótesis.

El mantenimiento del secreto continúa siendo una de las necesidades de la *Inteligencia*. Las fuentes de información y los métodos por los cuales las informaciones son recogidas deben permanecer protegidas por el secreto. Además del desarrollo tecnológico, la clasificación de las fuentes no sufre una alteración sustancial, manteniendo la trilogía: fuentes reservadas, abiertas y servicios similares.

Al mismo tiempo que se mantiene el secreto, los servicios exigen el apoyo y la confianza pública, sin los cuales no dispondrían ni de legitimidad ni de credibilidad. La apertura y una transparencia más grande acabaron por «racionalizar» ciertas operaciones (clandestinas) a los ojos de la opinión pública.

El uso público de la *Inteligencia*, busca influir en la opinión nacional y global, y es siempre polémico. Habitualmente, el conocimiento de lo que se tiene, pretende o se está haciendo es tradicionalmente considerado un obstáculo para el logro de los objetivos propuestos. Los profesionales de la *Inteligencia* tienden por ello a mantener el secreto; quebrarlo es el objetivo de los *media*, independientemente de su posicionamiento sobre el asunto en cuestión. El problema son las diferentes interpretaciones del interés público y, en función del mismo, la mejor aptitud a adoptar. En cuanto a la evaluación del empleo de los *media*, la divulgación de algunos asuntos se impondría por razones de interés público pero en otros los responsables de la conducción de la *Inteligencia* optarán por lo contrario (Santos, 2007).

Al mismo tiempo la *Inteligencia* puede pretender utilizando los *media* llevar a cabo acciones para gestionar la percepción de la realidad efectiva y generar en su lugar realidades virtuales. Esta situación tiene, sin embargo, el riesgo de poder volverse contra la propia *Inteligencia*, produciendo percepciones en las opiniones públicas que perjudican sus objetivos.

El regreso a la HUMINT es otra característica de la cultura de *Inteligencia* actual. La HUMINT es una de las técnicas más versátiles y poderosas para la evaluación de la

situación, confirmando sobre el terreno el análisis hecho por otras técnicas, o identificando nuevas situaciones. Hoy, frente a la tipología de las amenazas actuales, donde el «combatiente» se mezcla y confunde con la población que le sirve de apoyo y abrigo, la presencia del factor humano en *Inteligencia* marca una diferencia crucial entre investigaciones.

Factor organizacional

Las instituciones de *Inteligencia* deben ser entendidas a la luz de la sociedad en que operan. Los servicios de información siempre fueron organizados para hacer frente a una o varias amenazas. Hoy por hoy, deben tener una organización identificada con la de amenaza principal: menos jerarquizada, en red, extremadamente flexible, con una eficaz y eficiente coordinación del esfuerzo de investigación, alterando su paradigma para ser más cooperativo, multinacional y multidisciplinar.

Otro factor novedoso, a nivel organizacional y relativo a los sistemas de *Inteligencia* nacionales, es la fijación de una responsabilidad por vía de la creación de medios de control y de fiscalización, internos y externos, políticos y judiciales, sobre todo para el control de las actividades encubiertas, buscando garantizar que éstas no violan principios, derechos, libertades y garantías constitucionalmente reconocidas y disponen de mandatos políticos amparados por la ley (Esteves, 2004).

El papel de las pequeñas potencias. Reflexiones sobre la historia reciente de Portugal

Vamos ahora hacer un viaje al pasado reciente de Portugal y buscar en él una contribución al modelo de *Inteligencia* actual. Desde el año 1961, y durante 14 años, Portugal se enfrentó en sus territorios continentales africanos a una acción subversiva armada, que se infiltraba y diseminaba a través de las poblaciones.

La lucha para garantizar la soberanía portuguesa en los territorios africanos, en un contexto internacional como el de la guerra fría, obedeció a una constante de la Historia y habría de contar con un carácter estratégico que abarcaba tanto lo interno como lo exterior.

Tomando en consideración esta constante histórica, el poder portugués hubo de establecer la más extensa línea de operaciones del mundo, ejerciendo acciones de afirmación de la soberanía en tres teatros de operaciones distintos, lejos de la capital política, y lejanos entre sí.

La respuesta portuguesa quedó marcada por el posibilismo viéndose el país abocado a una guerra en la que se trató de minimizar el impacto sobre sus propias estructuras sociales; para ello forzosamente la lucha hubo de mantener un ritmo lento, compatible con los recursos disponibles e implicando al máximo a los territorios africanos.

Puesto que se trataba de una guerra total, la maniobra contrasubversiva desencadenada por el Gobierno portugués exigió de una acción mucho más estrecha y coordinada entre las Fuerzas Armadas, la Administración y las poblaciones, una constante vigilancia de la retaguardia, y una integración de cinco escenarios parciales: político-diplomático,

psicológico, socioeconómico, militar y de *Inteligencia* (García, 2003). En este artículo se va a analizar exclusivamente el plano de *Inteligencia*.

Por respuesta-actuación posibilista debe entenderse aquella en la que el poder portugués trató de utilizar las poblaciones bajo su control en su beneficio; ello supone disponer de una información precisa así como de la sintonía de los diversos órganos en su esfuerzo de investigación, para saber cómo, dónde y cuándo se debería actuar.

En el año 1950 fue organizado y establecido el Secretariado General de la Defensa Nacional, comportando una segunda distribución de responsabilidades, de lo que se dedujo la creación de los Servicios de Información Estratégicos. Posteriormente, en el año 1954, se reorganizó la Policía Internacional de Defensa del Estado (PIDE) bajo las órdenes del ministro del Ultramar que se hizo cargo de toda la actividad en los territorios ultramarinos.

Entretanto, en agosto de 1956, se publicó la «Ley de la Organización de la Nación para la Guerra», con la que se creó el Consejo Superior Militar. En el apartado vigésimo segundo, se atribuía al Gobierno la competencia para establecer directrices sobre la seguridad interna así como respecto a las actividades de carácter informativo de interés para la Defensa Nacional, especialmente las referidas a la prevención de la subversión, la represión del espionaje, el entendimiento con el enemigo, el mantenimiento del orden público, los refugiados y la vigilancia de los elementos y servicios vitales para la economía nacional (García, 2003).

Así, cuando se produjo el proceso subversivo existía ya una estructura de inteligencia. No obstante, los diversos organismos encargados de la *Inteligencia* estaban diseminados por los diversos ministerios, sus esfuerzos estaban descoordinados, induciendo muchas veces el Gobierno Central a error.

Desde que el general Venâncio Deslandes fue nombrado para el cargo de gobernador-general y comandante-jefe de Angola (año 1961), habían sido creados los Servicios de Coordinación y Centralización de Informaciones de Angola y los de Mozambique se crearon en ese año. De esa forma, en el ultramar, se solventaba en parte aquella carencia, siendo la coordinación a nivel inferior hecha a través de los contactos directos entre las entidades interesadas o por comisiones de contrasubversión.

A nivel militar, la *Inteligencia*, la investigación táctica era efectuada por las Compañías de Cazadores, que no disponían ni de la estructura ni de la sensibilidad adecuada. Solamente a partir del Comando de Zona, surgieron en el plano militar, verdaderas estructuras de *Inteligencia*.

Los batallones trabajaban sobre la base de la investigación efectuada por unidades operacionales, que realizaban diversas labores de información. Normalmente, utilizaban métodos de HUMINT, SIGINT, COMINT y obtenían la *Inteligencia*, entre otras vías, a través de informadores, documentación y equipaje capturado, interrogatorios a prisioneros, declaraciones, reconocimientos aéreos y sobre el terreno y la escucha radio; pero la mejor fuente era fruto del contacto con el adversario y la proveniente del personal capturado. Todo ello era explotado a nivel del escalón de compañía (García, 2003).

La integración de las noticias y la inteligencia era realizada por el Servicio de Inteligencia Militar, la PIDE/Dirección General de Seguridad y los Servicios de Coordinación y

Centralización de Informaciones (SCCI). La PIDE era utilizada en asuntos específicos de interés militar y estaba organizada provincialmente, por distritos y mediante brigadas a nivel local. En ese Servicio, que trabajaba muy bien a nivel de investigación operacional, ya no era tan bueno el análisis. Además, había estrechos enlaces con el poder político, en Lisboa, no aceptando, así, la coordinación local. A los SCCI, entre otras atribuciones, les competía orientar, coordinar y activar todos los órganos del Servicio de Información Civil. A nivel de la Administración civil, actuaba la propia malla administrativa (García, 2003).

Estos eran los canales de información formales. Sin embargo, informalmente, en el caso de Mozambique, existía un personaje célebre en la Historia Contemporánea portuguesa, el ingeniero Jorge Jardim, que elaboraba la *Inteligencia* a través de sus propios servicios, los Servicios Especiales de Información e Intervención con sede en Beira; es decir, una entidad privada al servicio del Estado. Existían, aún, equipos especiales de informaciones, que se constituían, por ejemplo, en unidades de caza.

A pesar de toda la estructura montada con su funcionamiento surgieron fallos en los diversos teatros de operaciones y, a nivel gubernamental, nunca llegó a existir una entidad que ejerciera la actividad de centralización y coordinación, de modo a tratar las informaciones de interés para la Administración, defensa y política del país. Aquellos fallos debían sobre todo a una inadecuada (más bien ausente) coordinación del esfuerzo de investigación y a una disfunción en el análisis global, con consecuencias graves para la viabilidad de la estrategia de respuesta global.

En una guerra de cariz subversivo, con organizaciones clandestinas, en la que la población se mezclaba con elementos subversivos, la orientación del esfuerzo no debía focalizarse exclusivamente sobre el enemigo y en sus medios, sino también sobre la población, sus características y sus comportamientos e implicaba su control.

Desde una perspectiva maximalista de la estrategia, es un grave error menospreciar las cadenas de comunicación no habituales. En ese ámbito tuvo una importancia extrema, en el contexto de Mozambique y Guinea, el socio religioso, potenciado por la presencia de unas muy extensas comunidades musulmanas. Estas cadenas funcionan como elementos integradores y, luego, como condicionantes o inductores del comportamiento (García, 2000 y 2003).

Para comprender estos mecanismos informales de comunicación era preciso contar con un conocimiento completo del panorama religioso, de las estructuras familiares y de sus elementos dominantes, o de las autoridades tradicionales legítimas (por más que no siempre legales), de como funcionaban los canales de mando y control todo lo cual le permitía disponer de un panorama de la situación que sirviera a la determinación de cuales las trayectorias utilizadas por las acciones del enemigo, pues no hay subversión-contrasubversión que no use o se sirva de itinerarios humanos.

En este orden de ideas, el Gobierno a través de sus estructuras de *Inteligencia*, efectuó diversos estudios prospectivos y análisis sobre los más diversos asuntos, desde el terreno, del enemigo, en función de los medios y del tiempo disponible, así como también un estudio de las poblaciones desde el punto de vista étnico, lingüístico y religioso; para ello se sirvió, muchas veces, de académicos o de militares de reemplazo, pero con formación

en psicología, antropología, etc., que difundió entre los varios escalones con capacidad de actuación sobre las poblaciones (García, 2000 y 2003).

El recurso a la utilización de autoridades tradicionales fue también un elemento clave para las partes en lucha porque, en principio, aquéllas aseguraban el apoyo popular. No era creíble que tales autoridades, por sí solas, representasen una solución adecuada para las partes, pues surgieron individuos en el proceso de aculturación que aspiraban a participar en el liderazgo, haciendo un ajuste de las estructuras políticas tradicionales para que los mismos fueran admitidos.

Para garantizar la supervivencia y la subsistencia de las poblaciones rurales, se hicieron estudios sobre la frecuencia de las lluvias, la cultura alimentaria, los pastos, las condiciones de almacenamiento de simientes y forrajes o la recogida de frutos silvestres.

Estas medidas y acciones adoptadas por el poder portugués fueran acompañadas de una preparación de los cuadros sobre los aspectos culturales de los conflictos. Sin esta preparación, no tenía sentido emprender una lucha por ganarse a las poblaciones.

Sacando algunas conclusiones sobre la experiencia portuguesa en África, creo que las pequeñas potencias, al contar con recursos limitados, tienen dificultades para producir información propia y de interés para amigos y aliados, pero pueden, asimismo, hacer una contribución activa a la Comunidad de *Inteligencia*, a través del análisis de fuentes abiertas en su lengua y cultura, su especialización en determinadas regiones del globo terráqueo, contribuir bien en las labores de HUMINT bien con sus medios tecnológicos. Esto es lo más importante y la diferencia de partida con los servicios congéneres.

En el caso portugués, su pasado reciente y su participación en un conflicto en tres teatros de operaciones lejanos entre sí y de la metrópoli, cuando la *Inteligencia* era ya multidisciplinar, multiagencia, multinacional y utilizaba múltiples dominios desde la cultura a la religión. Así, su contribución puede ir desde el conocimiento a la experiencia acumulada en esos territorios.

Conclusiones

En la coyuntura internacional actual surgió un nuevo paradigma en la *Inteligencia*, que no siendo completamente nuevo, complementa el anterior y lo adapta a las nuevas realidades, teniendo siempre presente lo que interesa al poder en cada momento: su adquisición y mantenimiento.

Este nuevo paradigma debe ser cooperativo a la vez que algo más que una recolección de fuentes abiertas. La verdad es que se trata de una forma de abordaje de los problemas que privilegia la síntesis de los conocimientos obtenidos por diversas organizaciones internacionales, academias, empresas así como por el sector privado. Este paradigma sugiere así la gestión del conocimiento, la innovación y, también, la revisión de las ideas ya existentes. Todo este manantial de conocimientos debe ser combinado desde distintas aproximaciones o empleado por especialistas, lo que genera nuevas perspectivas.

Hoy la *Inteligencia*, mantiene su naturaleza y es fundamental para reducir de la incertidumbre. No hay un salto cualitativo con el pasado que sea significativo, de ahí que no

se opte por el término revolución, razón por la que se acude al término transformación entendido en su sentido *lato*, pues los métodos y técnicas son hoy diferentes, evolucionan constantemente, se ha adaptado a los contextos en que actúan y a la amenaza, si no pierde su razón de ser.

Me gustaría terminar citando a Sherman Kent:

«La *Inteligencia* continúa siendo sobre todo conocimiento, organización y también actividad.»

Bibliografía

ESTEVES, Pedro: «Estado e informações: uma perspectiva sistémica», in MOREIRA, Adriano (coord.): *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*, pp. 439-458, editora Prefácio, Lisboa, 2004.

GARCIA, Francisco Proença: *Guiné 1963-1974: Os movimentos independentistas, o Islão e o poder português*, Universidad Portucalense y Comisión Portuguesa de Historia Militar, Porto y Lisboa, 2000.

— *Análise Global de Uma Guerra (Moçambique 1964-1974)*, editora Prefácio Lisboa, 2003.

LOPES, Ernâni: «Informação, Informações & Estratégia Económica e Empresarial» in MOREIRA, Adriano (coord.): *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*, pp. 219-232, editora Prefácio, Lisboa, 2004.

SANTOS, Loureiro: «Informações e Comunicação Social», in *Revista Militar*, Lisboa, noviembre de 2007, en: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=225>.

PLANEAMIENTO *VERSUS* DESIDERÁTUM. SOSTENIBILIDAD DE LA OBTENCIÓN DE CAPACIDADES MILITARES

José Luis Nogueira Guastavino
Comandante de Intendencia del Ejército de Tierra

Al escoger una opción, cuanto mayor sea la capacidad del individuo para conocer y resolver los factores que limitan o que son esenciales para la realización de la meta prevista, más clara y acertada será su selección de alternativas.

KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril: *Principio del factor limitante*,
Administración (México: Mc Graw-Hill Inc., 1988)

Introducción

El objeto del presente trabajo radica en el estudio de las limitaciones y posibilidades financieras y jurídicas que afectan a la efectiva consecución de las capacidades militares pretendidas por el planeamiento de la defensa, en un estudio circunscrito a la adquisición de los sistemas de armas y material que posibiliten la consecución de aquéllas.

El problema al que se trata de dar respuesta no es otro que el de la optimización de los escasos recursos presupuestarios en la obtención real de capacidades militares a través de la adquisición de sistemas de armas, materiales y su sostenimiento, para trascender de objetos a elementos de una capacidad militar efectiva.

Tras un diagnóstico del nivel de eficiencia y congruencia del sistema, el estudio se dirige a la búsqueda de una alternativa realista mediante el estudio sistémico: del proceso de planeamiento de la defensa y su desarrollo en lo relativo a las necesidades de adquisición de sistemas de armas, material y su sostenimiento (*necesidades*); del marco financiero en el que se va a desarrollar (*posibilidades*); del ordenamiento jurídico presupuestario, con objeto de obtener las claves de su utilización que permitan maximizar en términos macro o agregados la utilidad de los recursos (*medios jurídicos*); y, por último, de las instituciones de contratación pública a través de las cuales se arbitran los procesos de adquisición de los concretos bienes y servicios, con vistas a la optimización micro del sistema (*modos jurídicos*).

De todo ello se concluye la necesidad de un planeamiento realista congruente tanto con los crecientemente limitados recursos previsibles como con el concepto de capacidad militar pretendido, siendo asimismo preciso un mejor empleo de las instituciones creadas por el ordenamiento jurídico como oportunidad de maximizar las siempre limitadas posibilidades.

Determinación de las necesidades para la obtención de capacidades militares

Un conjunto variado de normas regulan el proceso de determinación de las necesidades para la obtención de capacidades militares. Arrancan de la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, pasando por los criterios al respecto recogidos en las vigentes Directiva de Defensa Nacional y de Defensa Militar (1), que se incorporan jurídicamente al proceso a través del procedimiento regulado mediante la Orden Ministerial 37/2005 de Planeamiento de la Defensa. Esta norma es desarrollada a su vez por los respectivos órganos responsables del proceso, de conformidad con lo dispuesto en esta Orden Ministerial y en la regulación de las competencias materiales de los mismos mediante el Real Decreto 1551/2004 de estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

Proceso de planeamiento de la defensa

La Orden Ministerial 37/2005 (2), de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa tiene por finalidad diseñar un proceso de planeamiento que, para alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa, haga posible la definición y obtención de la fuerza, establezca los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades militares necesarias, y tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de dicha fuerza.

Se define a la *capacidad militar* como el conjunto de sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico que, asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales, pretende conseguir un determinado efecto militar, imprescindible para el cumplimiento de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas.

Responde esta definición al establecimiento del análisis conocido por el acrónimo *MIRADO*, similar al empleado por otros países, siendo su objeto comprender todos los elementos que deben confluír conjuntamente para poder producir de hecho el efecto militar pretendido. La *M* corresponde al Material adecuado, en estado de disponibilidad para el uso pretendido (adquisición y sostenimiento); la *I* la Infraestructura necesaria; la *R* los Recursos humanos que se precisan para poder operar con el material; la *A* el Adiestramiento que se precisa; la *D* se refiere a la Doctrina o procedimientos para su mejor empleo y disponibilidad; y finalmente la *O* contempla la Organización necesaria que posibilite la mejor consecución y empleo de la capacidad (3).

(1) Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de 2008.

(2) La incardinación en la política de defensa de la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, (*Boletín Oficial de Defensa*, número 68 de 8 de abril de 2005) se encuentra explicitada en su exposición de motivos en los términos que siguen: «La Directiva de Defensa Nacional, promulgada por el presidente del Gobierno, es la expresión de las líneas generales de actuación y las directrices para el desarrollo de la política de defensa del Gobierno... Su desarrollo implica, entre otros aspectos, la definición de objetivos, el establecimiento de prioridades, la asignación de recursos y la ejecución de las actividades necesarias para conseguir las capacidades militares exigibles de las Fuerzas Armadas...».

(3) A título de ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) constituyen áreas de capacidad (cuyo desarrollo son las concretas capacidades) las siguientes: superioridad de la información e inteligencia efectiva, acción efectiva (actuaciones efectivas y precisas,

El proceso dará comienzo cada cuatro años, ciclo que comprende una ejecución de planeamiento de dos años con revisión del mismo en los otros dos. Las directrices emanadas de la vigente Directiva de Defensa Nacional del presidente del Gobierno serán la base que oriente este proceso. Los resultados de cada ciclo y el estado de ejecución de los planes que del mismo derivan, realimentarán el siguiente proceso.

El ciclo completo comprende a su vez dos procesos simultáneos, paralelos e interdependientes: el planeamiento militar y el planeamiento de recursos.

El *planeamiento militar* es responsabilidad del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), quien bajo una única visión «conjunta» y a través del Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM), será quien determine las capacidades exigidas, las priorice, y fije las necesidades a satisfacer a largo, medio y corto plazo, para poseer aquéllas en el grado deseado. Los jefes de Estado Mayor de los respectivos Ejércitos no son autoridades de este planeamiento, si bien participan en el mismo con propuestas y estimaciones.

El *planeamiento de recursos* lo es de dos tipos: planeamiento de recursos humanos, responsabilidad del subsecretario de Defensa quien determina el marco cualitativo y cuantitativo del recurso de personal, y el planeamiento de recursos financieros y materiales, responsabilidad del Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), quien establece el marco tecnológico y financiero para la determinación de las capacidades pretendidas, así como quien dirige el proceso de obtención de las mismas.

El *desarrollo de este planeamiento en la adquisición y sostenimiento de sistemas de armas* se realiza mediante el Plan Director de Armamento y Material (PDAM), regulado mediante la Directiva número 291/1999 del SEDEF, que establece que la adquisición y sostenimiento del armamento y material que precisen las capacidades militares cuya posesión sea pretendida, se realizará en concordancia con lo dispuesto en el Objetivo de Capacidades Militares (OCM) aprobado por el presidente del Gobierno, las prioridades operativas fijadas por el JEMAD, los recursos económicos asignados para esta finalidad en los presupuestos del Ministerio de Defensa y otras fuentes de financiación que pudieran ser puestas a disposición –Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de Defensa (GIED), Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS), etc.–, así como su posible evolución.

El concreto proceso de obtención de los programas de mayor entidad, y con vocación de ser aplicado en todos, se sujeta al Sistema de Programación de Armamento por Fases, PAPS (*Phased Armaments Programming System*), regulado en la Directiva del SEDEF número 68/2000. El PAPS divide, cuantificando costes, el ciclo de vida completo de un armamento en ocho fases de actividad, desde la identificación de una deficiencia operativa hasta la baja en el servicio del material que subsanaría la misma.

Por último, la Instrucción 5/2008 del SEDEF regula la política de sostenimiento de los sistemas de armas. Esta Instrucción complementa el proceso de determinación de necesidades y su obtención, formulando criterios obligados y uniformes a incorporar al proceso

minimizando daños propios y colaterales), protección de las fuerzas, mando y control, movilidad y capacidad de despliegue, capacidades de intervención especializada, capacidades de prevención, etc.

de determinación de necesidades, cuando éstas estén referidas a sistemas de armas y los elementos que los componen, en tanto necesidades inherentes de sostenimiento para obtener su efectiva operatividad cuando y donde sean requeridos, así como el mantenimiento y la actualización de sus capacidades a lo largo de su ciclo de vida (4).

Análisis del grado de eficacia del proceso de determinación de necesidades

El proceso por el que se determinan las necesidades de adquisición de sistemas de armas y de su sostenimiento no es único, sino varios concurrentes:

- Uno complejo de arriba abajo, en el que se determina el para qué, los objetivos a satisfacer. Se parte de un nivel de ambición o situación final deseada determinada por el poder político en la Directiva de Defensa Nacional y su desarrollo en la Directiva de Defensa Militar, que se concreta en un determinado objetivo de capacidades militares tras la concurrencia de dos planeamientos: el militar que determina las capacidades militares que podrán cumplimentar las ambiciones pretendidas y el de recursos económicos y humanos que aportarán el input de las posibilidades previstas para soportar las capacidades pretendidas.
- Otro de abajo a arriba en el que, una vez determinados los objetivos, se traducen en necesidades priorizadas de todo tipo (armamento, material y su sostenimiento, en el caso que nos ocupa). Este proceso a su vez se convierte en *input* del primero en el siguiente ciclo de planeamiento.

En lo que se refiere a la adquisición de material y su sostenimiento, objeto de este trabajo también es:

«La valoración de coste a incorporar al proceso para darle sentido, debiera contemplar la vida completa del material a adquirir y la cuantificación de las necesidades de sostenimiento que va a requerir su uso para asegurar la disponibilidad operativa que garantice la correcta operación de los mismos cuándo y dónde sean también requeridos.»

La experiencia nos muestra que, en ocasiones –sobre todo en lo relativo al sostenimiento–, se produce una insuficiente valoración de los costes necesarios para que las

(4) La situación a la que quiere dar respuesta la Instrucción 5/2008 del SEDEF, de 15 de enero (*Boletín Oficial de Defensa*, número 14 de 21 de enero de 2008) figura en su exposición de motivos, donde puede leerse que: «Las actividades logísticas que abarca el sostenimiento de los sistemas de armas son de vital importancia para las Fuerzas Armadas, tanto por la cantidad de recursos humanos, financieros y materiales que emplea como por su impacto en la disponibilidad operativa de la fuerza; es por lo que la eficiencia en el sostenimiento constituye una necesidad primordial de las Fuerzas Armadas. Cada uno de los tres Ejércitos tiene su propia organización de sostenimiento, que al haber evolucionado de forma independiente ha supuesto, en algunos casos, redundancia, gran fraccionamiento de la contratación y diversidad de procedimientos dificulta la obtención de las sinergias y economías de escala que podrían llegar a alcanzarse plantea un potencial de mejora que se hace más evidente en el caso de sistemas o equipos comunes a varios ejércitos. Además, los sistemas de armas cada vez más complejos y el carácter expedicionario de las Fuerzas Armadas, que obliga a hacerlas más proyectables, flexibles, interoperables y más aptas para la acción conjunta, hace necesario desarrollar una estrategia de racionalización de la política de sostenimiento, al objeto de aumentar la disponibilidad operativa y eficacia de las Fuerzas Armadas.»

adquisiciones constituyan un efectivo aporte a la obtención de una capacidad militar en el grado deseado y a su perdurabilidad en el tiempo. Una parcial u optimista valoración de estos costes no puede sino distorsionar el proceso, al introducir la ilusión de disponer de recursos suficientes para afrontar niveles de ambición que conllevan la obtención de unas capacidades militares de hecho más onerosas. *El PAPS y el sostenimiento integral son las piedras angulares sin las cuales un acertado procedimiento sinérgico como el del planeamiento de la defensa redundaría en un planeamiento meramente volitivo, resultando de hecho un proceloso camino para expresar en aspectos sustanciales un desiderátum.*

Paradójicamente, conforme se disponen de nuevos y sofisticados sistemas de armas adquiridos tanto con cargo al Programa 122A «Modernización de las Fuerzas Armadas» como al 122B «Programas especiales de modernización», crece el *gap* o diferencia entre los créditos presupuestados y los necesarios para un sostenimiento tal que garantice su disponibilidad operativa junto a su empleo en el adiestramiento con la intensidad requerida para poseer de forma efectiva la capacidad militar y no sólo un objeto. Esto, teniendo en cuenta que contemplan proyectos de inversión en su práctica totalidad con inicio posterior al año 2000 (5), pone de manifiesto un cumplimiento restrictivo de la Directiva número 68/2000 del PAPS, obviando la contratación conjunta o simultánea de aspectos relativos a su sostenimiento y, en su defecto, la necesaria cuantificación de esas necesidades de sostenimiento.

De esta forma observamos en los presupuestos del Ministerio de Defensa que los créditos del Programa 122N «Apoyo logístico» se reducen un 9,1% en el año 2009 y, si obviamos los gastos de personal y corrientes incluidos en este Programa, se llega a una reducción en el año 2009 del 26,6% en lo referente al Concepto 660 que soporta el mantenimiento del armamento y material, tanto en lo que afecta a la contratación y prestación de servicios de mantenimiento como a la adquisición de repuestos y pertrechos (creciendo el 3,5% en el año 2010) (6), lo que supone un tercio no del valor del material a mantener, sino del importe en que éste crece anualmente (por adquisiciones financiadas por los Programas 122A y 122B) (7). En ejercicios anteriores, si bien este *ratio* era mayor, se fijaba casi linealmente en un 50%, respondiendo sus variaciones más a meros criterios incrementales de política presupuestaria, que al estudio de las necesidades derivadas de las modificaciones cuantitativas y cualitativas del inventario de armamento y material a mantener, y del uso requerido del mismo para poseer las distintas capacidades.

(5) Tres proyectos se iniciaron con anterioridad, en el año 1997 las fragatas F-100 y el avión EF-2000, y en el año 1998 el carro de combate *Leopardo*, pero todos ellos asimismo respondieron a un PAPS. El PAPS constituye, en el ámbito de la CNAD (*Conference of National Armaments Directors*) de la OTAN, el marco para promover programas en cooperación, sobre la base de la armonización de requerimientos militares comunes, siendo a la vez el instrumento que facilita la toma de decisiones en todos los escalones de gestión.

(6) Crecimiento en el año 2010 en un contexto de fuerte reducción del presupuesto de Defensa en inversiones (-30%), lo que denota que los créditos de mantenimiento se encuentran en niveles mínimos de crítica reducción.

(7) Esto es, se valora en términos agregados el sostenimiento durante el ciclo de vida por un importe igual a un tercio del coste de adquisición de los sistemas y materiales a sostener.

Además, estos *ratios* son aún menores si tenemos en cuenta:

- El material que se recibe con cargo a financiación futura del Ministerio de Defensa con pagos anticipados por el Ministerio de Industria (que desde el año 1997 hasta 2009 ha supuesto más del triple de lo presupuestado en el Programa 122B) (8).
- El material obtenido con créditos de la GIED (170 millones de euros de media anual).
- Lo limitado de la disminución de los costes de mantenimiento con origen en bajas de armamento y material.

El resultado de esta realidad es que, si bien la limitación de créditos de mantenimiento en principio no afecta directamente a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (cuyo coste es sufragado por el Concepto 228 ampliable hasta el importe de los efectivos gastos), no ocurre lo mismo con *el adiestramiento de las unidades que, con esta tendencia, no puede acometerse en la forma deseable por carencias en el sostenimiento del armamento y material* que, de usarse con la intensidad requerida deviene en no operativo y, si se quiere preservar su disponibilidad operativa, es precisa una estricta limitación de su uso en tiempo e intensidad, de forma incompatible con la instrucción y adiestramiento requeridos para la efectiva obtención de la capacidad militar. La adquisición de destreza en los nuevos sistemas de armas queda confiada al uso de simuladores, con las limitaciones de capacidad y realidad que ello supone y que, si bien palia las carencias en lo referente a instrucción, no lo hace en la misma medida en lo relativo al adiestramiento requerido para la posesión de la capacidad militar. El PAPS ha servido para que conjuntamente con algunos sistemas se hayan adquirido simuladores, que a su vez deben ser objeto de sostenimiento.

Sólo queda confiar en el cumplimiento y desarrollo de la Instrucción 5/2008, que sin duda trae causa de la constatación de la situación descrita. Es de esperar que aporte realismo al planeamiento, no siendo arriesgado pensar que el sostenimiento requerido durante todo el ciclo de vida de un sistema, para la efectiva posesión de una capacidad militar, importe montantes cercanos a su coste de adquisición. Ya en el año 1992, con sistemas de armas menos sofisticados, el Departamento de Defensa de Estados Unidos en la *Operating and Support Cost-Estimating Guide* (9) consideraba que el reparto de costes del ciclo de vida de un sistema de armas respondía a la figura 1.

Los costes denominados *Operating and Support*, cuantificados en un 78% del total del coste del ciclo de vida del avión F-16, o en un 84% en el caso del M-2 *Bradley* en ese mismo Documento, es cierto que abarcan mucho más que lo que financia el Programa 122N «Apoyo logístico», al contemplar no sólo el sostenimiento sino la totalidad de los costes necesarios para operar, mantener y sostener el sistema de armas una vez formado el personal, muchos de los cuales, en nuestro caso, están soportados por el Progra-

(8) El *ratio* de 50% de créditos de mantenimiento por cada euro en que crece el parque a mantener, se reduce a un 25% si se incluye el material de los programas especiales que se recibe con pagos diferidos en 10 anualidades. En el año 2010 se prevé la puesta a disposición de material de programas especiales por un valor superior en 533 millones de euros a los 333 millones presupuestados en el Programa 122B.

(9) *Office of the Secretary of Defense* (mayo de 1992), Cost Analysis Improvement Group: «*Operating and Support Cost-Estimating Guide*», en la página web de DTIC® (*The Defense Technical Information Center*), en: <http://www.dtic.mil/pae/paeosg02.html> (27 de marzo de 2009).

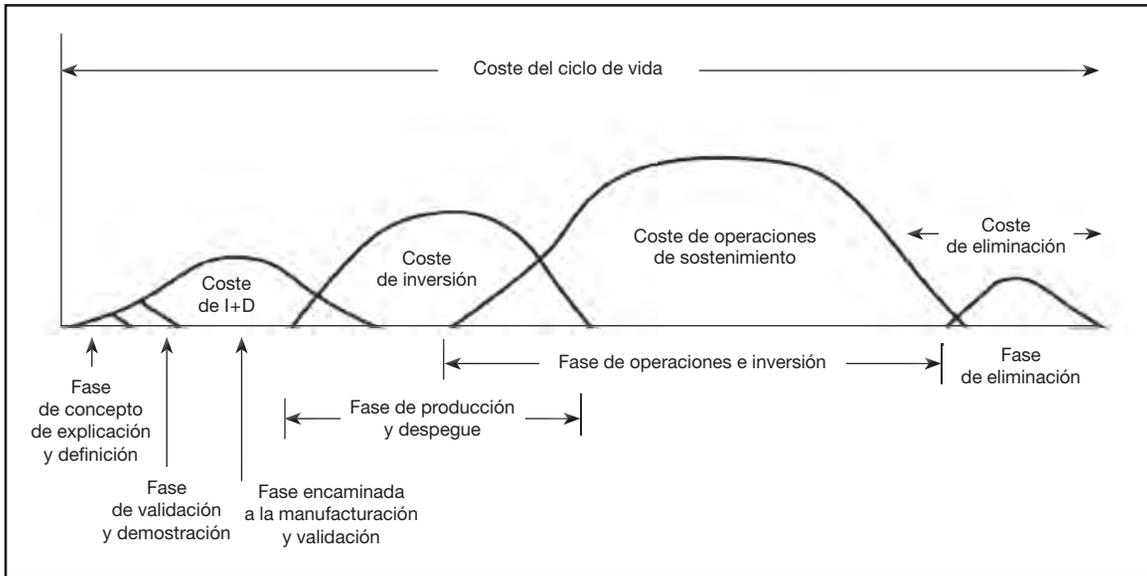


Figura 1.- Reparto de costes del ciclo de vida de un sistema de armas.

ma 122M «Gastos operativos de las Fuerzas Armadas», y por los Programas 122A y B que financian no sólo la adquisición sino también la modernización de dichos sistemas.

No obstante, *para poder hacer verdaderas previsiones y extrapolaciones, será preciso disponer de fiables bases de datos en la cadena funcional de mantenimiento, tanto de los costes unitarios incurridos en el sostenimiento de cada sistema de armas como del grado de empleo y avería de cada sistema mantenido.* De conseguirse, se podrán reducir adquisiciones inoperables, en orden a conseguir verdaderas capacidades algo más modestas, estableciendo un proceso de elección entre capacidades susceptibles de ser realmente poseídas. *Este esfuerzo debe estar acompañado de otro similar en la valoración objetiva del coste previsto de adquisición de los nuevos sistemas de armas en la fase cuarta del PAPS «Definición del proyecto» que, en ocasiones, ya sea por un excesivo optimismo, ya por errores de estimación o de definición técnica, ya por falta de herramientas de control de costes, deriva en un coste de adquisición considerablemente mayor que el previsto (10).*

De la necesidad será obligado hacer virtud, *compensando la asunción de los mayores desembolsos por sistema que conlleva su adecuada valoración y sostenimiento, mediante:*

- Un impulso del planeamiento prospectivo de las capacidades que se precisen en los escenarios futuros, de conformidad con las necesidades de los comandantes operacionales.
- La preferencia por diseños más fácilmente sostenibles y que sean susceptibles de proporcionar mayor flexibilidad en la adquisición de compromisos en su proceso de adquisición.

(10) «Is weapon system cost growth increasing?: a quantitative assessment of completed and ongoing programs», YOUNOSSI, Obaid ... (et al.): Published 2007 by the RAND Corporation, p. 37, ISBN 978-0-8330-4135-7.

- La priorización de las necesidades centralizada en el JEMAD (11), no sólo las de modernización sino también las de sostenimiento, y tanto en el planeamiento como en las reprogramaciones del mismo por cualesquiera vicisitudes que se den en el proceso de adquisición.
- La introducción en el proceso de indicadores de eficiencia que coadyuven a la consecución de mayores dosis de responsabilidad por parte de todos los intervinientes en el mismo.
- El impulso de la coordinación entre ejércitos (transporte intermodal, logística *Sense and Respond*, etc. y de la colaboración entre socios y aliados (con especial importancia de la Agencia Europea de Defensa) para fijar compromisos, en el ámbito de la seguridad colectiva, de reparto de las capacidades a obtener en el marco de las respectivas organizaciones, evitando redundancias (al menos logísticas), salvo en lo que se considere necesario para garantizar la defensa nacional.
- El avance en iniciativas como la Lol (*Letter of Intend*) y su compromiso recíproco de seguridad de suministro (12).
- El aprovechamiento del catálogo de recursos del Sistema Nacional de Gestión de Crisis y del Planeamiento Civil de Emergencias, con el estudio de cuáles de estos recursos, especialmente los relacionados con el transporte, pudieran movilizarse de forma oportuna y efectiva, en caso de requerir de ellos la Defensa Nacional, así como, una vez derogada (13) la Ley 50/1969, de 26 de abril, básica de Movilización Nacional, proceder al desarrollo legislativo del artículo 22 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (14) que posibilite la planificación anticipada de dicha contingencia, no quedando, en semejantes circunstancias, al albur de normas *ad hoc* (Real Decreto Ley en grave crisis, bandos en estado de sitio, etc.).

Estas acciones e iniciativas conseguirían una reducción de:

- Los *ratios* de adquisición-sostenimiento en los nuevos sistemas de armas.
- Las adquisiciones que no aporten valor añadido en los escenarios existentes en el momento en que efectivamente puedan ser empleadas, porque sean operativamente inadecuadas.

(11) Sin perjuicio de que las necesidades le sean propuestas e informadas por los respectivos jefes de Estado Mayor de los Ejércitos.

(12) El 6 de julio de 1998 los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Suecia y Reino Unido, firmaron una Lol destinada a facilitar la reestructuración de la industria de defensa europea, y el 27 de julio de 2000 se firmó un Acuerdo-Marco para la puesta en marcha de medidas a tal fin. El área de la seguridad del suministro tiene como objeto garantizar el suministro a las Fuerzas Armadas de los signatarios en los momentos de crisis, emergencia o conflicto armado, mediante la priorización, asignación y aceleración de la producción de artículos de defensa en condiciones preacordadas entre las naciones y sus industrias.

(13) Disposición derogatoria única Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar.

(14) Artículo 22 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional: «Disposición permanente de los recursos. 1. El Gobierno establecerá los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, teniendo en cuenta para su aplicación los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes poderes públicos. 2. En tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional.»

- Las adquisiciones para la obtención de capacidades militares para la seguridad colectiva que puedan ser aportadas por socios, o para la Defensa Nacional de las que se pueda disponer oportunamente mediante la movilización de recursos civiles, cuya disposición lo sería con una falta de adiestramiento no mucho mayor a la alternativa de haberlos adquirido sin financiación, para proceder a un adiestramiento adecuado y detrayendo considerables recursos para otros adiestramientos.
- El ritmo de adquisición de sistemas y materiales para los que se disponga de compromisos de seguridad de suministro.
- Las adquisiciones que no aporten un efectivo grado de posesión de una capacidad militar por no disponer de la financiación adicional a su adquisición requerida para ello, debiendo estudiarse alternativas asumibles para obtener la capacidad ambicionada.

De esta forma, serían más fácilmente financiables los costes de mantenimiento requeridos para la posesión efectiva de las capacidades militares que, de forma realista, pudieran pretenderse.

Marco jurídico financiero y presupuestario

La obtención de capacidades militares está sujeta a la disponibilidad de medios financieros públicos que soporten su adquisición. La regulación jurídica del proceso de presupuestación constituye el modo de instrumentar la elección pública de las necesidades a satisfacer con los recursos escasos, susceptibles de usos alternativos, de que disponga la política fiscal del Estado (cuya cuantía global dependerá de la coyuntura económica, de la estructura fiscal, y de la política de endeudamiento público).

Del análisis del marco jurídico regulador del proceso de presupuestación y de ejecución del gasto público así como de la normativa administrativa reguladora de las formas de organización del sector público (15), podrá deducirse la estructura administrativa que posibilite tanto la planificación como la ejecución presupuestaria que más se acomoden a las necesidades del proceso de obtención de capacidades militares, optimizando el rendimiento de los recursos que al mismo se apliquen.

Optimización de la disponibilidad de recursos en el proceso de elaboración presupuestaria

La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de, establece como una de las directrices de la política de defensa del Gobierno durante la presente legislatura (denominada con la letra k):

(15) El *corpus* normativo básico que se tiene en cuenta para este estudio lo constituye la Constitución española; el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE); el Reglamento de la Comunidad Europea número 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento de la Comunidad Europea número 1467/97, de la misma fecha, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP); la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la LGEP; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP); la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales (LAE) para la mejora de los servicios públicos.

«Mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar a las Fuerzas Armadas un escenario económico estable a medio y largo plazo, que permita completar el actual proceso de transformación y asegurar el nivel que corresponde a España en el contexto internacional y su participación en misiones en el exterior.»

El compromiso se fija en el esfuerzo, y la consecuencia en el escenario económico estable, por lo que cabe colegir que se *renuncia a regular jurídicamente un escenario estable de esfuerzo presupuestario* sujeto tan sólo a la decisión parlamentaria (16), sustrayéndolo de los sucesivos procesos gubernamentales de aprobación de presupuestos. Además, una disposición legislativa que asegurara un escenario de financiación para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas con crecimientos nominales o reales fijados de antemano para cinco o más años, en un entorno económico recesivo como el actual es, además de improbable, susceptible de ser de hecho derogada su vigencia o limitado su alcance en cada Ley de Presupuestos Generales. Así, lo único que resta es un *compromiso político* de esfuerzo presupuestario, sujeto a otros muchos que pudieran darse, *que no obstante puede concretarse en hechos, al ponerse en valor:*

- Mediante la concreción de una estrategia financiera entre el Ministerio de Defensa y el de Economía y Hacienda que sea asumida por el Consejo de Defensa Nacional, que supondrá que se incorpore sistemáticamente este compromiso político en la planificación plurianual del proceso de presupuestación y en el estudio de disponibilidades presupuestarias por parte del Ministerio de Hacienda, aún cuando pueda coyunturalmente ser discutido su recorte (que ya no su necesidad).
- Con la creación de una Agencia Estatal para la modernización de las Fuerzas Armadas, en los términos que se exponen posteriormente.
- En la consecución de la autorización gubernamental de adquisición de compromisos plurianuales por encima de los límites generales (17) que se incorporarían al proceso presupuestario en la programación plurianual como compromisos de difícilmente eliminación posterior, habida cuenta los costes para la Administración que supone el desistimiento contractual.
- En la concreta negociación de los presupuestos anuales, tanto para defender necesidades menores adicionales y sobrevenidas, como necesidades mayores complementarias a las contratadas (personal, gastos corrientes y mantenimiento) para que éstas adquieran sentido alcanzando la capacidad para la cual la adquisición principal tan

(16) Como fue el caso de las leyes de dotaciones presupuestarias: Ley 9/1990, de 15 de octubre sobre Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas, que prorrogaba la Ley 6/1987, de 14 de mayo, que a su vez prorrogaba la Ley 44/1982, de 7 de julio.

(17) Artículo 47 de la LGP: «Compromisos de gasto de carácter plurianual. 1. Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente. 2. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%, en el segundo ejercicio, el 60%, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50% 3. El Gobierno, en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades...»

sólo constituía una condición necesaria que, de no devenir en suficiente junto a sus complementos, habría de calificarse de dispendio.

- En la formalización de una encomienda de gestión entre el Ministerio de Defensa y los de Interior y Medio Ambiente, en la realización de actividades por parte de la Unidad Militar de Emergencias (UME) de servicios de la competencia de estos últimos Departamentos (Protección Civil y Preservación del Medio Ambiente), de forma tal que soportaran estos Ministerios (de presupuestos más populares y en el ámbito de cuyas competencias se realizan las actuaciones) bastantes de los gastos operativos y de inversiones de esta UME –y de aquellas sobre las que tiene mando operativo–, liberando al Ministerio de Defensa de los gastos que no sean de personal.

Por lo que respecta a la *optimización del empleo de recursos mediante el estudio de programas alternativos*, del conjunto de programas cuyo objeto es la consecución de capacidades militares a través de la adquisición y el sostenimiento de armamento y material, se consideran programas finalistas, y por tanto susceptibles de asignar objetivos cuantificables e indicadores, a los Programas 122A «Modernización de las Fuerzas Armadas», 122B «Programas especiales de modernización», 464A «Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas» y 464B «Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa». El actual sistema de planeamiento de capacidades militares es suficiente garantía del estudio de alternativas en la adquisición de sistemas de armas y material, pero no tanto del control de la eficiencia en la consecución de los objetivos por falta de indicadores, resultando un mero control de grado de ejecución de la actividad de obtención, siendo *necesario la implantación de indicadores de consecución de capacidades militares*.

En lo referente al sostenimiento, la misma estructura presupuestaria contempla como Programa instrumental el 122N «Apoyo logístico», y por tanto de presupuesto incrementalista, sin necesidad de estudio de las necesidades y del análisis de alternativas. El considerarlo instrumental o de gestión, en vez de finalista para la consecución de disponibilidades operativas bajo un determinado grado de empleo, desvirtúa la medición y el control de eficacia y eficiencia del proceso de planeamiento y presupuestario. Es obligado dar este paso ya sea mediante sistemas al efecto (como el denominado SIPLAMA del Ejército de Tierra) o, más ambiciosamente, dentro de un cuadro de mando integral (*Balance Score Card* o similar) de obtención de capacidades militares, como un elemento más del mismo.

Prospectiva de la financiación disponible para la obtención de capacidades militares

SECCIÓN 14 DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

En la elección pública consignada en los Presupuestos Generales del Estado en los últimos 15 años, el *porcentaje de los gastos no financieros asignados* en su Sección 14 *al Ministerio de Defensa* (cañones versus mantequilla) puede agruparse en tres periodos: de los años 1995 a 2001 osciló en la horquilla del 4,5% al 5%, de 2002 a 2008 subió casi un punto y se situó en la horquilla del 5,5% al 6%, en 2009 descendió al 5,23%, y en el presente ejercicio se ha visto reducido al 4,15% –el 0,73% del Producto Interior Bruto (PIB)–, con visos de prolongarse en el tiempo.

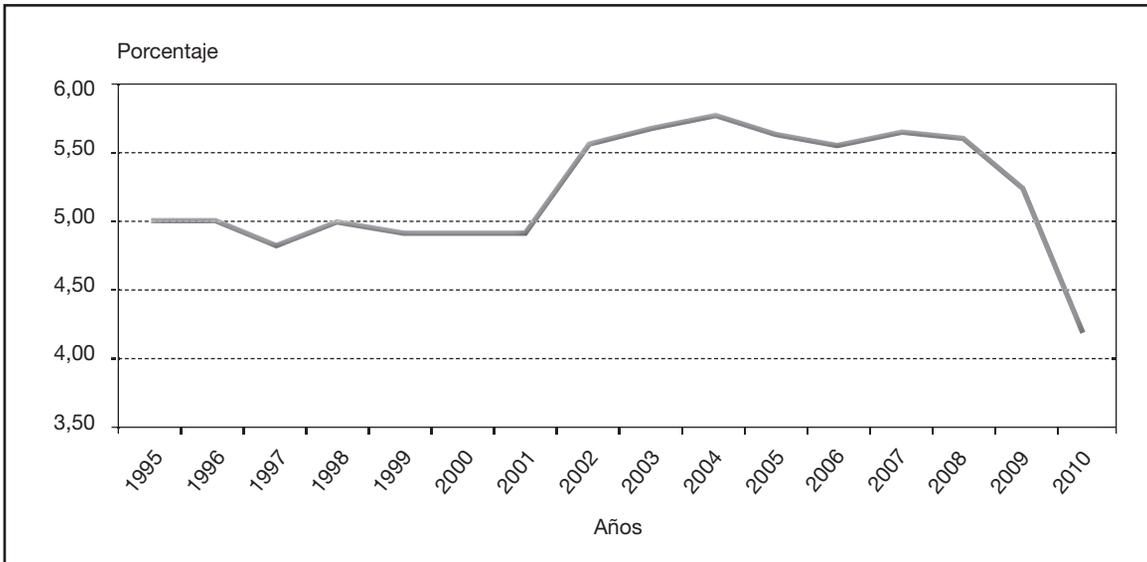


Figura 2.– Evolución del presupuesto de Defensa no financiero respecto del homónimo del Estado.

En detalle y de forma gráfica los datos son los reflejados en la figura 2. Ahora bien, en lo que respecta a los *importes dedicados específicamente a la adquisición del armamento y material y su sostenimiento* requeridos para poseer las capacidades militares requeridas por el nivel de ambición fijado por la política de defensa, la evolución no es idéntica, pues en el agregado general tiene mucho peso la política de retribuciones del personal adscrito al Ministerio de Defensa, nunca inferior al 55% del total del presupuesto de la Sección 14, alcanzando el 65,5% en el presente ejercicio 2010. Ciñéndonos a los últimos seis ejercicios, según el cuadro 1 y la figura 3.

Se puede observar que, salvo en este ejercicio del año 2010 de excepcionales ajustes, *los créditos destinados al conjunto de la modernización poco más o menos se han venido acomodando a la evolución del total del presupuesto de Defensa*; si bien es cierto que

Cuadro 1.– Programas de gasto.

Capítulo 6 (miles de euros)	Presupuesto					
	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Modernización	1.059.850	1.095.239	1.178.061	1.225.713	1.132.730	653.008
Programas especiales (122B)	583.923		575.321	607.106	707.591	333.745
Infraestructuras (122A)	75.750		76.845	78.169	53.772	44.864
Resto de modernización (122A)	400.177		525.896	540.438	371.367	274.400
Apoyo logístico (122N)	505.367	546.117	567.962	594.586	435.166	450.771
I+D (464A)	183.283	187.305	206.053	189.890	144.108	79.405
Resto	30.263	17.001	18.342	27.567	21.477	18.864
<i>TOTAL</i>	<i>1.778.763</i>	<i>1.845.663</i>	<i>1.970.417</i>	<i>2.037.756</i>	<i>1.733.481</i>	<i>1.202.049</i>

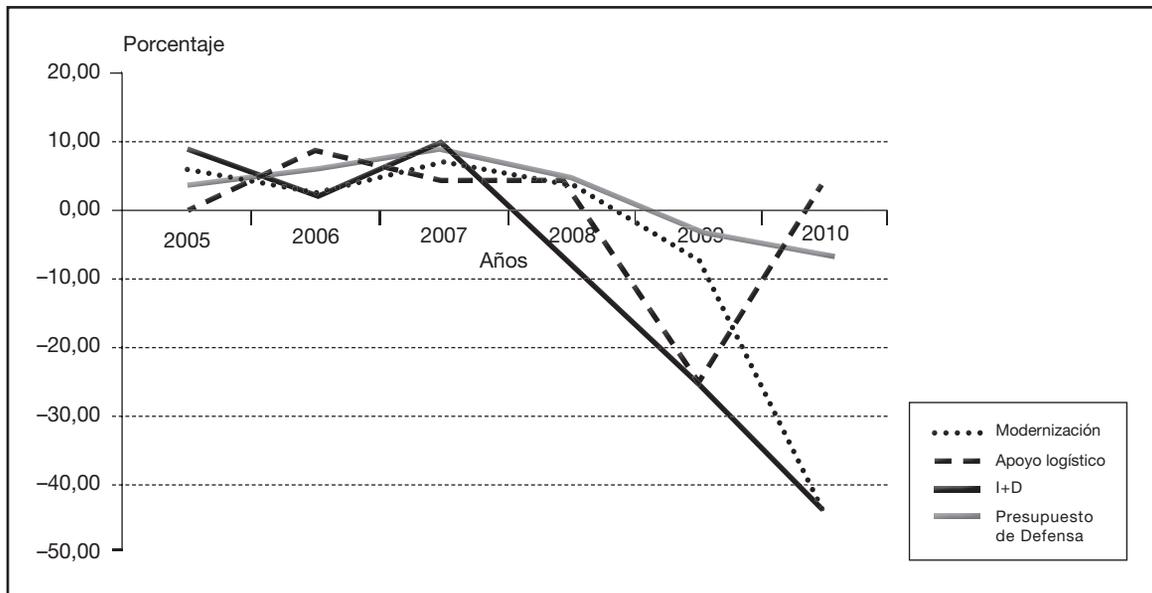


Figura 3.– Diferencias porcentuales respecto del ejercicio anterior.

la mayoría de los mismos se encuentran ya comprometidos al inicio del ejercicio, especialmente los correspondientes al Programa 122B «Programas especiales de modernización» (18), realizándose ajustes con el otro Programa, el 122A «Modernización de las Fuerzas Armadas» (19). Algo similar ocurre con los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D) del Programa 464A, en que una parte de ellos responden a compromisos adquiridos derivados de los programas especiales y la devolución de la financiación que en su día prestó el Ministerio de Industria, y el resto queda al albur de las disponibilidades presupuestarias. Igualmente, el Programa 122N «Apoyo logístico» que, junto al mencionado 122A, se ha utilizado más como elemento discrecional de equilibrio presupuestario del Ministerio que fruto de una planificación sistemática de las necesidades requeridas para la efectiva posesión de una capacidad militar, cuando el armamento y material no ha hecho más que crecer en cantidad y sofisticación. Los números muestran que existe un desfase entre la adquisición de armamento y material y el mantenimiento del mismo, que tiene por consecuencia obligada la disminución de su uso en tiempo e intensidad para que permanezca operativo o, en caso contrario, el dejar de estarlo. Se muestra patente su insuficiencia en este ejercicio del año 2010 en el que, a pesar de los duros ajustes, se mantienen en calidad de mínimos.

(18) Estos programas se caracterizan por su volumen económico, complejidad industrial y sistema de financiación. El importe total de los programas no concluidos a enero de 2009 asciende a 25.709,60 millones de euros, de los que a 31 de diciembre de 2008 sólo habían sido soportados por el presupuesto del Ministerio de Defensa 3.390,42 millones de euros, prolongándose los pagos hasta el año 2025. Comprende los programas que figuran en la nota 18 (*vid. infra*).

(19) Comprende la adquisición de la infraestructura requerida para la obtención de capacidades militares y, sobre todo, la adquisición de armamento y material que debe acompañar a los grandes Programas del 122B para que éstos puedan proporcionar efectivas capacidades militares, además de aquellos que responden a carencias de capacidades militares cuya necesidad de obtención se ha manifestado sobrevenida y perentoria en las operaciones y planeamientos corrientes.

Ahora bien, en la financiación de la modernización de las Fuerzas Armadas, además de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado asignados al efecto al Ministerio de Defensa, hay que tener en cuenta otras figuras que incrementan las disponibilidades iniciales en cuantías realmente considerables.

ANTICIPOS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

El Ministerio de Defensa históricamente ha tenido graves dificultades para poder hacer frente a las necesidades financieras que comporta la adquisición de los grandes sistemas de armas que posibiliten su modernización, lo que dio origen a la adopción de medidas legislativas extraordinarias para poder hacer frente a este reto, conformando al efecto el ordenamiento jurídico (20).

Tras la adopción en el año 1996 en la legislación de presupuestaria y de contratación pública española del denominado «modelo alemán» (21), éste se utiliza a partir del año 1997 para amparar los suministros de fabricación de los grandes programas de modernización del armamento y material de las Fuerzas Armadas dilatando en el tiempo los pagos que financian las sucesivas entregas, bien mediante un pago único una vez finalizada la entrega, bien mediante su fraccionamiento en una serie de anualidades, sin abonos a cuenta durante la ejecución de los trabajos o hitos intermedios.

Pues bien, con este amparo jurídico, se inició en el año 1997 la financiación de los actuales *grandes programas de modernización de las Fuerzas Armadas*, dentro de los denominados programas especiales, demorando en el tiempo su financiación presupuestaria mediante pagos aplazados de los sistemas de armas que se van entregando y de los que efectivamente se dispone.

Definidos con el nombre de programas especiales e incluidos en el Programa 122B, tienen su peculiaridad principal en su enorme coste y complejidad. Son sistemas de armas de última generación que suponen un importante salto tanto cualitativo como cuantitativo en el equipamiento de los Ejércitos y, su desarrollo en cooperación internacional, implica considerables retornos para la economía española, sobre todo mediante un impulso de la industria de defensa al aportar nuevas tecnologías, valor añadido y mantenimiento de la capacidad y nivel de empleo.

(20) Así, la Ley 85/1965 autorizaba la concesión de Anticipos de Tesorería con cargo a ejercicios futuros para este fin, condonando las Leyes 32/1971 y 3/1983 el reintegro de los mismos. La misma finalidad motivó las Leyes de Dotaciones Presupuestarias 44/1982, 6/1987 y 9/1990.

(21) Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en su artículo 147. (La actual Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público deroga este artículo, aunque sigue admitiendo esta forma de financiación en su artículo 111). Este artículo estableció el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio una vez concluida y recibida la obra. Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria introdujo en la legislación presupuestaria española la posibilidad, previo acuerdo del Gobierno, del pago fraccionado en estos contratos hasta un máximo de diez anualidades a partir de la fecha de conclusión de las entregas (estando esta posibilidad actualmente recogida en el artículo 48.2 en conexión con el 47 de la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria sin límite de anualidades). Desarrolla ambas disposiciones, el Real Decreto 704/97, de 16 de mayo, de Régimen Jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

Prefinanciados inicialmente por el Ministerio de Industria, posteriormente de Ciencia y Tecnología y en la actualidad de Industria, Turismo y Comercio, a través de anticipos reintegrables sin intereses que concede a las empresas españolas participantes en los programas, se les aplica bien el procedimiento mencionado de abono total del precio a la entrega del objeto del contrato, bien otros en los que se recurre a los Memorandos de Entendimiento (MOU).

Para la *financiación* de la construcción de estos suministros de fabricación en que el pago vaya a ser por el sistema alemán, el *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* facilita a las industrias españolas participantes en estos programas una línea de crédito sin intereses, a través de anticipos –con cargo al Capítulo 8 del Programa 464B– que las empresas irán devolviendo a medida que vayan recibiendo los pagos del Ministerio de Defensa –con cargo al Capítulo 6– una vez entregados los bienes, y fraccionando en ocasiones el precio hasta en 10 anualidades. Esta aportación del Ministerio de Industria se cifra sólo en el año 2010 en 950 millones de euros (22).

El importe total de los programas especiales no concluidos a enero de 2010 asciende a 26.800 millones de euros, de los cuales sólo han sido soportados a 31.12.09 por el presupuesto del Ministerio de Defensa 4.000 millones, prolongándose los pagos por el resto hasta el año 2025; esto es, 16 años por un importe equivalente a 19 veces el presupuesto del año 2010 para toda clase de inversiones del Ministerio de Defensa, o 68 veces el que figura en el año 2010 para estos mismos programas especiales (23).

Ello precisa de presupuestos de Defensa con inversiones de todo punto mayores a las de la última década para no imposibilitar las inversiones permanentes del Programa 122A, que son las destinadas a reponer, fundamentalmente, los necesarios consumos periódicos de misiles, municiones y explosivos, renovación del parque de vehículos, material de intendencia, de sanidad, comunicaciones, infraestructura y otro equipo de apoyo logístico, todos ellos imprescindibles para poseer realmente las capacidades militares que originaron los compromisos de los programas especiales. Asimismo, existirá un margen mínimo en esos ejercicios futuros para el resto de adquisiciones del mencionado Programa 122A, sistemas de armas cuya necesidad prioritaria se manifieste sobrevenida por la evolución del marco estratégico o de la política de defensa, o bien se evidencie como imprescindible como complemento de los actuales sistemas para realmente poseer la capacidad militar que originó la primera adquisición.

(22) En el año 2010, Programas: EF-2000 (ayudas a un consorcio, CEDIEF AIE constituido por las empresas EADS CASA e ITP, cada una de ellas partícipes, respectivamente en los dos consorcios europeos Eurofighter y Eurojet); avión de transporte militar A-400M (las ayudas se canalizan a través de la empresa miembro de Airbus Military EADS CASA); submarino S-80 (desarrollo por la industria española liderada por Navantia, como contratista principal); Programa Pizarro segunda fase (Asociación Pizarro integrada por las empresas General Dynamics S. A., Navantia, INDRA y SAPA Placencia); misiles de corto alcance (SPIKE) (programa que se realiza en un ámbito de cooperación internacional, y que tiene a la empresa GD Santa Bárbara Sistemas, S. A. como contratista principal español); buques de acción marítima (contratista principal Navantia); fragata F105 (contratista principal Navantia); helicópteros NH-90 (desarrollo internacional de helicópteros en el que la empresa contratista principal española es Eurocopter España, a través de la cual se canalizan los apoyos); Programa Leopardo (contratista principal General Dynamics propietario de la antigua Santa Bárbara Sistemas, S. A.).

(23) Incluso 11 y 19 veces los respectivos créditos del año con más presupuesto, año 2008.

Además, los sistemas que deban sustituir a estos principales del 122B al alcanzar su obsolescencia serán por importes de similar magnitud cuya financiación sólo podrá ser acometida con pagos iniciales a partir del año 2025 (incluso la mera modernización), no teniendo todos esos sistemas ciclos de vida que permitan que las primeras entregas de sus sustitutos puedan iniciarse después de ese año, sin que por ello se pierda la posesión de la capacidad militar en aquel futuro escenario.

Tan sólo se podrá aligerar el problema aplanando la función de pagos a través de la modificación de los contratos entre Defensa y los proveedores, y éstos y el Ministerio de Industria; pero esta solución únicamente permitirá o bien agrandar en el tiempo el problema, si la finalidad es no incrementar el presupuesto de Defensa, o bien, si tan sólo se pretende aumentar éste ligeramente, permitir la adquisición de necesidades sobrevenidas agravando de igual forma el problema de la financiación de los sistemas sustitutos.

Además, en términos de déficit público el sistema alemán no es solución respecto al general de pagos mediante abonos a buena cuenta, pues el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas obliga a imputar contablemente el gasto durante la ejecución de la obra, atendiendo al flujo real de la misma, e independientemente del momento de su entrega y pago, lo que es importante a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria derivados del pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión Europea.

En definitiva, *sin una clara voluntad de incremento del presupuesto de Defensa acorde con el coste de estos programas y el tiempo de disposición de los mismos* aportando efectivamente las capacidades militares pretendidas, *este sistema no supone más que un ligero incremento en la disponibilidad de créditos*, ya que económicamente, con sus anticipos al cero por ciento, el Ministerio de Industria sólo evita el coste financiero del aplazamiento, lo que no deja de ser una considerable descarga para Defensa, habida cuenta los importes y plazos.

Considerando improbable la «compensación» de deudas entre los proveedores y la Administración General del Estado, con la pérdida para el Ministerio de Industria, una línea más realista de actuación pudiera ser, además de financiar con los reembolsos nuevos anticipos, la efectiva asunción del coste de los futuros programas entre los dos Ministerios, soportando el de Industria el importe del coste del Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) del mismo con repercusión territorial en España. La *alternativa* sólo puede consistir en *reducir el nivel de ambición en el grado de obtención de capacidades militares, y así poseerlas efectivamente* y no, con el mismo coste y gasto, no llegar siquiera a ello por pretender otras superiores, inalcanzables con la sola adquisición de sistemas de armas o materiales no acompañados del sostenimiento y de los gastos operativos requeridos por el adiestramiento que posibilite la posesión de la capacidad militar.

MODIFICACIONES DE CRÉDITO

Las modificaciones de crédito tienen mucha importancia en un presupuesto tan poco popular en su incremento como lo es el de Defensa, operando como una vía de acomodar los créditos iniciales a las necesidades mínimas reales. Estos montantes no se

sustraen a la elección pública pues se manifiestan en el *Boletín Oficial del Estado*, en el Parlamento en los avances de ejecución del presupuesto y finalmente en la Cuenta General del Estado pero, que duda cabe, su repercusión es menor que en el debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado (24).

Las intervenciones de las Fuerzas Armadas españolas en Operaciones para Mantenimiento de la Paz, de Asistencia Humanitaria o en otras de carácter internacional que desde el año 1990 se vienen produciendo, originan unos gastos extraordinarios para el Ministerio de Defensa que se han financiado en *ampliaciones del crédito* con cargo actualmente al Fondo de Contingencia y autorizadas por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Los importes consignados inicialmente en el *Concepto 228 «Participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz»* han sido del orden de 18 millones de euros (14 en el año 2009 y 15 en 2010), mientras que los gastos totales ascienden a cuantías superiores a los 600 millones de euros (699 millones en el año 2009), que se financiaron con ampliaciones de crédito. Nos encontramos ante cantidades que suponen más del 8% del presupuesto del Ministerio de Defensa, adicionales al presupuesto aprobado en las Cortes para Defensa.

El problema estriba en su *financiación con cargo al Fondo de Contingencia* (25), ya que supone un alto porcentaje del mismo, que en periodos de bonanza económica y superávit presupuestario puede ser asumible, pero no así en caso contrario, compitiendo con las necesidades de gasto social.

Para el año 2009 el Fondo de Contingencia para la Totalidad de los Presupuestos Generales del Estado ascendió a 3.152 millones de euros, que financiaron las necesidades de ampliación de crédito del Concepto 228 en ese año por importe de 699 millones, lo que supuso un 22% del total, cuantía difícilmente sostenible de prolongarse un entorno como el descrito, siendo la única alternativa la baja de otros créditos (26).

En la adquisición de sistemas de armas y material por parte del Ministerio de Defensa, otra importante vía de financiación ha estado constituida por la *generación de crédito* con fondos provenientes de la enajenación del patrimonio del INVIFAS y de la GIED que aportan al Estado con esta finalidad o bien, en el caso de la GIED, por transferencias de crédito o directamente por adquisiciones con cargo a sus créditos, lo que ha supuesto

(24) A modo de referencia, en el año 2009 el presupuesto inicial de Defensa fue de 8.255 millones de euros, y las modificaciones por todos los conceptos ascendieron a 1.088 millones de euros, un 13% del presupuesto inicial.

(25) El Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece en el artículo 15 que dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una sección presupuestaria bajo la rubrica «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria» por importe del 2% del citado límite. Este Fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. De este modo, los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, se financiarán con cargo al «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria» o mediante baja en otros créditos.

(26) Esa misma cuantía supondrá en el año 2010 un 30% del Fondo de Contingencia disponible tras la aplicación del Plan de Acción Inmediata 2010 (Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013).

cerca de 4.000 millones de euros desde el año 1999. Las generaciones del INVIFAS han devenido mínimas, mientras que la financiación de la modernización de las Fuerzas Armadas mediante fondos patrimoniales de la GIED, con origen en la enajenación de inmuebles desafectados, se ven reducidas de 230 millones de euros en el año 2005 a sólo 115 millones estimados en 2010.

En virtud del principio de especialidad temporal, *los créditos de los Presupuestos Generales del Estado se aprueban para ser gastados en el ejercicio correspondiente*, y los que el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento obligaciones reconocidas quedan anulados de pleno derecho (27).

Una *flexibilización* de este principio presupuestario lo constituye la figura de las *incorporaciones de crédito*. Esta modificación presupuestaria posibilita, excepcionalmente y en los casos tasados en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, incorporar al presupuesto del ejercicio siguiente determinados créditos del anterior no utilizados. Uno de esos supuestos tasados es que así lo disponga una norma de rango legal, y así ha venido ocurriendo con los créditos correspondientes a los programas de modernización de las Fuerzas Armadas mediante autorizaciones al efecto en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En el año 2009 se han incorporado a la Sección 14, Ministerio de Defensa, 75 millones de euros, lo que supuso el 2,4% del Fondo de Contingencia, lo que sumado al 22% con origen en las ampliaciones de crédito para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, supone absorber una cuarta parte del total inicial disponible para todas las modificaciones presupuestarias del Estado, dificultando el que se prolongue esta situación en un período de ajuste fiscal del déficit.

PROSPECTIVA MACROECONÓMICA

En un contexto de crecimiento económico sostenido, la proporción de los presupuestos del Ministerio de Defensa sobre el PIB español ha ido en descenso desde el año 1995, en que alcanzó el 1,16%, hasta la estimación del 0,73% del año 2010 en una tendencia sostenida linealmente decreciente.

En el marco de la actual crisis financiera y económica global, la *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013* de España, aprobada por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 para su remisión a las instituciones comunitarias recoge como perspectivas macroeconómicas, frente a crecimientos del PIB español de la última década de más del 3%, una *recesión* del 3,6% en el año 2009 y del 0,3% en el año 2010, para retornar a crecimientos del 1,8%, del 2,9% y del 3,1% en los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente.

Frente al superávit presupuestario del total de las Administraciones Públicas del 1,9% del año 2007, se consigna un *déficit* del 4,1% en el año 2008 y provisionalmente del 11,4% en 2009. Además se prevén para la Administración Central déficit presupuestarios del 6,2% en el año 2010, del 2,5% en 2011, del 3,8% en 2012 y del 1,9% en el año 2013. Esta *reducción del déficit* en cuatro años de 8,4 puntos del PIB se plantea *mediante una política restrictiva fiscal a partir del año 2010*, con un recorte generalizado del gasto que afecta a todas las partidas excepto a pensiones, prestaciones por desempleo, ayudas a

(27) Artículo 49 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

la dependencia, educación e I+D+i. Así, *las inversiones se deberán reducir* en un 0,5% del PIB, lo que equivale a reducir un 18% la inversión pública total, civil y militar, sector público institucional y empresarial incluido, recogida en los Presupuestos Generales del Estado del año 2010.

Todo ello en un entorno de incremento tanto de la deuda pública y de su costo (28), como de altas tasas de paro (29), así como de incremento del gasto asociado al envejecimiento de la población (30); precisarán un *gran esfuerzo presupuestario en políticas sociales*, y en políticas fiscales a favor del empleo y de la inversión pública, priorizando el gasto público a favor de las partidas con un mayor impacto en la productividad y capacidad de crecimiento de la economía, I+D+i civil (31), educación e infraestructuras (civiles) (32).

En estas condiciones, y salvo indeseables circunstancias de deterioro de la seguridad exterior, *el volumen de gasto que previsiblemente será destinado al Ministerio de Defensa a corto plazo no va ser mayor que el restrictivo del año 2010*, con tan sólo los incrementos que exijan los mayores pagos en los Programas especiales en curso (122B) que no puedan absorberse con mayores recortes en gastos corrientes. En cuanto a las aportaciones adicionales, las de la GIED e INVIFAS serán tan sólo ocasionales, y las modificaciones con cargo al Fondo de Contingencia, se verán dificultadas por las necesidades a las que deberá responder dicho Fondo.

A *medio plazo*, con el peso de la amortización e intereses de la deuda pública y de los gastos sociales, la consolidación fiscal dificultará incrementos relativos del presupuesto de Defensa mayores a los del PIB, pudiendo *esperar en un escenario optimista un presupuesto en los niveles de 2005/2008* en torno al 0,77% del PIB, y ello porque será exigido por la concurrencia del incremento de los pagos en los programas especiales y la manifestación de síntomas de deterioro del adiestramiento por carencia de financiación.

A *corto y medio plazo*, el incremento de créditos necesarios en el Programa 122B para el pago de lo anticipado por el Ministerio de Industria, auguran *tendencias restrictivas en los créditos de apoyo logístico y de gastos operativos*, que dificultarán la efectiva posesión de las capacidades militares que hicieron abordar tan ambiciosos sistemas de armas.

A *largo plazo*, el crecimiento de los gastos sociales asociados al envejecimiento de la población, desde un importe del 19,3% del PIB en el año 2007 hasta el 28,4% en 2050 (33) (cre-

(28) De un nivel de deuda pública bruta del 36,2% del PIB en el año 2007 y del 39,5% estimado en el año 2008, se estima un espectacular crecimiento de la misma de ocho puntos del PIB en el año 2009 (el Presupuesto de Defensa de 10 años) hasta alcanzar el 47,3%, cuatro puntos más en el año 2010 (hasta el 51,6%) y dos puntos en el año 2011, llegando a un nivel de deuda del 53,7% del PIB.

(29) La tasa de paro respecto de la población activa pasa del 8,3% del año 2007 a una horquilla del 15 al 20% prevista para los años 2009-2013.

(30) La Comisión Europea estima un porcentaje de jubilados sobre la población total para España del 33% en el año 2025 y del 66% en el año 2050, frente al 25% del año 2003.

(31) Programa Ingenio 2010.

(32) Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020, y las infraestructuras hidráulicas del Programa Agua.

(33) «Informe de sostenibilidad 2009» anexo a la Comunicación de la Comisión Europea sobre la «Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en un contexto de recuperación de la economía» de 14 de octubre de 2009 (COM[2009] 545 final).

cimiento equivalente a 13 veces el presupuesto de Defensa), obligan a *reponer los actuales programas especiales de modernización por sus sustitutos asumiendo un menor nivel de ambición* en el grado de posesión de las respectivas capacidades militares *salvo que con ello se consolide una industria nacional verdaderamente competitiva en el exterior*.

Frente a ello, *necesidades de una magnitud considerablemente mayor* a todas estas posibilidades:

- Compromisos futuros de los programas especiales que se extienden hasta el año 2025 por importes adicionales a los actuales que suponen del 10 al 20% del total del presupuesto actual del Ministerio (un 115% más respecto del total de créditos para inversiones y un 460% más respecto del Programa 122B).
- Necesidad de elevar las inversiones actuales en el resto de modernización y en apoyo logístico en un 30% y un 10% respectivamente para volver a los niveles del año 2008, indispensables para poseer realmente las capacidades militares que originaron los compromisos de los programas especiales y responder a urgencias operativas, lo que puede cifrarse en un 2,5% del presupuesto actual.
- Los sistemas que deban sustituir a estos principales del 122B, al alcanzar su obsolescencia, o incluso las inversiones alternativas para modernizarlos alargando su vida útil, sólo podrán ser acometidos con pagos iniciales a partir del año 2030, tras afrontar la dilación de los pagos a efectuar por el Ministerio de Defensa en los contratos con financiación del Ministerio de Industria.

La actual búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento tan sólo abre, a medio plazo, la posibilidad de conseguir del Ministerio de Industria no sólo la asunción de los gastos financieros del desarrollo de los programas especiales, importantísimo en un entorno de restricción de crédito y sector de alto riesgo tecnológico, sino también la cofinanciación de estos programas, soportando el importe del coste del I+D+i con repercusión territorial en España. Este nivel de financiación previsible, desemboca en la *ineludible necesidad de soluciones originales* para optimizar el empleo de los recursos, de un reparto de los mismos –evaluado mediante indicadores– que posibilite la efectiva posesión de capacidades militares, que no de sistemas de armas, y la *determinación de niveles de ambición susceptibles de efectiva consecución* en un marco con vocación de continua perfectibilidad.

Optimización de la financiación presupuestaria mediante la utilización de Administración Institucional

La ejecución del presupuesto de Defensa para la obtención de capacidades militares dentro de la Administración General del Estado en el Departamento Ministerial de Defensa, respecto de otras alternativas, conlleva una serie de rigideces en la ejecución presupuestaria de carácter estructural. La experiencia en la adquisición descentralizada de los sistemas de armas y sus sostenimiento en el ámbito del Ministerio de Defensa entre la Secretaría de Estado y, con competencias desconcentradas y delegadas, de los mandos y Jefaturas de Apoyo Logístico de los distintos Ejércitos, muestra recurrentes *dificultades para la consecución del mejor empleo de los escasos recursos* puestos a su disposición, *con origen en el ciclo anual de ejecución presupuestaria de la Administración General del Estado*.

Así, en un entorno de reticencia al gasto en defensa paralelo a crecientes necesidades para mantener el mismo nivel de seguridad, la no ejecución de los créditos presupuestarios a final de ejercicio, por no haber llegado a recepcionar formalmente la prestación contratada, supone en muchos casos que esa elección pública que supuso el crédito no llegue nunca a materializarse, ni en ese ejercicio ni en futuros. Ello ha supuesto que se hayan venido autorizando sucesivas y tasadas incorporaciones de créditos que, no obstante, requieren haber alcanzado la adjudicación del contrato y se han visto limitadas a los créditos que soportan las nuevas adquisiciones de sistemas de armas y material (Concepto 650) pero no a su sostenimiento, y ello en época de bonanza presupuestaria que podía asumir el déficit presupuestario que esta autorización supone.

El mercado que provee de estos materiales y servicios responde en muchas ocasiones a un oligopolio, lo que unido a la situación presupuestaria descrita, a los importantes desembolsos y extensa duración de estos contratos, y a la dificultad técnica de los mismos –cuando no desarrollos *ex novo*–, conduce de hecho a una *posición de fuerza* de estas empresas al adquirir la condición de contratistas (34).

Así, la posibilidad de no poder hacer efectivos los pagos ejecutando los créditos de un ejercicio por imposibilidad de recepcionar la prestación contratada correspondiente a ese ejercicio, ya sea por no cumplir estrictamente las condiciones ofertadas, ya por demora en su ejecución más allá del fin de ejercicio, o bien por imposibilidad de realizarse rigurosamente las pruebas de recepción, provoca, en aras de «salvar los créditos», a un ejercicio de la discrecionalidad de las prerrogativas con que cuenta la Administración Pública y de elección de los procedimientos de adjudicación, bastante propicio a los intereses empresariales en tanto juicio racional obligado para la mejor satisfacción a medio plazo del interés público de la defensa.

Estas circunstancias constituyen un marco en el que puede darse una modulación del ejercicio de las prerrogativas de dirección, inspección y control, de interpretación unilateral, o de ejercicio del *ius variando* (35), que conlleve la dilación de entregas de comprometido cumplimiento conjunta a una liberación de los respectivos créditos de ejercicio corriente a tiempo para un empleo alternativo, dentro de los límites prescritos por el ordenamiento jurídico (36). No obstante, nunca hay que olvidar que los progra-

(34) El Consejo de Estado señaló que, en relación con el material de guerra, los proveedores no existen como mercado, sino antes bien son poseedores de patentes o exclusivas, que excluyen la posible y deseable licitación, transformándose el contrato de suministro en una simple compraventa, donde es el Estado quien busca de modo directo al vendedor y no, como en la hipótesis usual, el licitador quien acude a la demanda de la Administración (CEst Dict 743/1993, 29 de julio de 1993).

(35) El 27 de noviembre de 2008, la Comisión Europea decidió remitir a España un dictamen motivado en relación con las normas contenidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP). El dictamen motivado constituye la segunda fase del procedimiento de infracción con arreglo al TCE artículo 226. La posible infracción se refiere a la modificación de los contratos con posterioridad a su adjudicación. La Comisión considera que el régimen de modificación de los contratos con posterioridad a su adjudicación, tal como lo regula la LCSP, no está en consonancia con los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia derivados de la Dir 2004/18/CE artículo 2 y de los del TCE artículos 12, 43 y 49.

(36) A estos efectos adquiere relevancia la linde de la desviación de poder. Es doctrina constante del Tribunal Supremo (sentencia de 4 de marzo de 1996, Régimen Jurídico 1996/1856) que «la desviación de

mas de desarrollo de armamento son complejos, en particular debido a su volumen de producción limitado, a los riesgos de fracaso comercial y a la duración de su ciclo de vida, todo lo cual provoca que el riesgo y ventura del contratista en estos contratos de suministro de fabricación sea bastante mayor que el habitual en otro tipo de contratos, si bien correlativamente también lo es el margen de beneficio ofertado.

Cuando existe licitación con concurrencia se da el mismo problema de ejecución de los créditos, agravado por los extensos plazos en la licitación pública (37) que acortan el tiempo de ejecución, impidiendo extremar el rigor y la precisión en la fase preparatoria del contrato con vistas a poder llegar a adjudicar aquél antes de fin de ejercicio (38), circunstancia necesaria para posibilitar la incorporación de esos créditos al ejercicio siguiente. Diligentemente, este problema se minora en el Ministerio de Defensa mediante la profusa utilización de la contratación con tramitación anticipada durante el ejercicio anterior, con la contratación plurianual (39), y con el uso de la posibilidad de reducción de plazos por acceso a los pliegos, envío de anuncios por medios electrónicos y publicación de anuncios de información previa en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en el perfil del contratante (40).

Los problemas descritos se solucionarían de raíz con la creación de una *Agencia Estatal* para la modernización de las Fuerzas Armadas (o en su defecto un organismo autónomo) con competencia centralizada para la adquisición de los sistemas de armas y material y su sostenimiento, del conjunto de las Fuerzas Armadas. Ello, además de conseguir *economías de escala* con origen en la centralización, y cuyo estudio excede de este trabajo, supondría facilitar la *gestión de los limitados créditos en una posición de fuerza* al pre-

poder es apreciable no sólo en los supuestos extremos en que el fin realmente perseguido es un fin meramente privado o particular –no público, por tanto– del agente, funcionario o autoridad administrativa actuante, o de terceros, sino también en los supuestos en los que, aun siendo público y estimable el fin perseguido, éste es, sin embargo, distinto del previsto y fijado por la norma atributiva de la potestad ejercitada, pues como ha señalado el Tribunal Supremo en sentencias de 13 junio 1987 y 25 marzo 1988, la desviación de poder es una figura –o mejor, un vicio– de legalidad estricta y no de moralidad administrativa, por lo que cabe perfectamente que se persiga una finalidad de interés público, no inconfesable, y que, a pesar de ello, se produzca el mencionado vicio en la medida en que aquella finalidad no sea la acuñada por el Ordenamiento Jurídico para la potestad actuada... porque los poderes administrativos son poderes funcionales... en vista de un o unos fines específicos».

- (37) Un procedimiento negociado con publicidad con autorización de Consejo de Ministros y sujeto a regulación armonizada consume en su tramitación 201 días; uno abierto en las mismas circunstancias 216 días, y uno restringido 247.
- (38) En el año 2007, en diciembre se adjudicó el 40% del importe total contratado en el Ministerio de Defensa en ese año.
- (39) El porcentaje en importe de los contratos plurianuales respecto al total de los adjudicados en el Ministerio de Defensa, ha sido el siguiente en los últimos años: 56% en el año 2007, 25% en el año 2006, 59% en el año 2005, 77% en el año 2004, 64% en el año 2003, 58% en el año 2002, 80% en el año 2001, y 87% en el año 2000. Informes sobre contratación del Ministerio de Defensa durante los años 2001 a 2007 (Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa).
- (40) No obstante, ello no es posible en algunos créditos, como los ampliables en el concepto 228 «Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz», al igual que los provenientes de generaciones de crédito de la GIED o el INVIFAS. Asimismo, no se autoriza la incorporación del Concepto 660 que soporta el mantenimiento del armamento y material o el 221 para los suministros de vestuario, carburantes o alimentación.

sentarse Defensa como un cliente único (41) en la adquisición de un sistema de armas y su sostenimiento, cuya ejecución presupuestaria buscaría como opción más racional la *mejora de la relación calidad-precio* toda vez que, sin la «espada de Damocles» del fin de ejercicio al permanecer los fondos en el patrimonio de la Agencia, el coste oportunidad de extremar el rigor en la fase preparatoria del contrato, de un mayor dominio del tiempo en la negociación, y de un exigente control de su ejecución en los términos de perfección del contrato, no supone una pérdida de financiación sino, en el peor de los casos, una dilación en su disposición (42). Esta sería la mejor forma para dar cumplimiento a la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre de 2008, en su directriz de:

«Mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar a las Fuerzas Armadas un escenario económico estable a medio y largo plazo, que permita completar el actual proceso de transformación...».

Las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos se configuran como entidades de Derecho Público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, y creadas por el Gobierno:

«Para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias» (43).

Siendo su Régimen Jurídico el establecido en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos La *financiación* de esa Agencia Estatal podría estar accesoriamente en la enajenación o permuta de material en desuso y en la prestación de servicios en posibles adquisiciones o asesoramientos para terceros países a Administraciones, mediante acuerdos, convenios o encomiendas de gestión. La financiación básica y estructural residiría en anuales transferencias de capital y corrientes con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa (o incluso de Industria) (44) y destino a la Agencia Estatal por los importes que actualmente se dedican en los Capítulos 1, 2 y 6 destinados a la adquisición de los sistemas de armas, material y sostenimiento (Progra-

(41) Ya en el año 2003 la vigente Revisión Estratégica de la Defensa establecía en su «criterio básico 10» la necesidad del estudio de la creación de «una gerencia u organismo similar para el mantenimiento que, dependiendo de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), normalice procedimientos, optimice los recursos y efectúe la supervisión y control del mantenimiento industrial de las Fuerzas Armadas y del externalizado» y «una organización para apoyar a las exportaciones de la industria de defensa e instrumentar la venta de material y servicios pertenecientes a las Fuerzas Armadas en el exterior».

(42) Que por otra parte siempre sería debida a la mejor satisfacción del interés público, y no una modificación ulterior del contrato por imprevisión o imposición fáctica del contratista. Máxime cuando el Gobierno mediante la Ley de Economía Sostenible prohíbe las modificaciones de los contratos del sector público, excepto cuando así se haya previsto en los pliegos o anuncio de licitación o cuando concurren causas de fuerza mayor, y, en esos casos, sin que la modificación pueda ser superior al 20% del precio inicial.

(43) Artículo 2.1 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

(44) En el caso de I+D+i o de constituir acciones de desarrollo de política industrial soportando parte del gasto.

mas 122B, 122A, 122N y 464A). Se complementarían mediante ingresos patrimoniales y de activos financieros (con especial relevancia de los remanentes de Tesorería).

La financiación de las Operaciones para Mantenimiento de la Paz en cuanto a la adquisición de sistemas de armas, material y sostenimiento mediante un crédito ampliable en el Concepto 228, podría seguir como actualmente en el presupuesto del Ministerio de Defensa, y encomendada la gestión a la Agencia Estatal o configurar un nuevo concepto ampliable de Capítulo 4 con estos mismos fines. El mismo razonamiento en el caso de créditos para la modernización de la GIED e INVIFAS *mutatis mutandi*. Por lo que respecta a la instrumentación de la financiación mediante anticipos del Ministerio de Industria, es indiferente la persona jurídica deudora, Administración General o Agencia Estatal. Tan sólo reseñar la posibilidad de la Agencia Estatal de acudir al endeudamiento para aplanar coyunturalmente las devoluciones.

El presupuesto de gastos de las Agencias Estatales tiene carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los gastos de personal. La autorización de las *modificaciones presupuestarias corresponde al director de la propia Agencia Estatal* y sólo al ministro de Economía y Hacienda en el caso de variaciones de la cuantía global del presupuesto no financiadas con recursos derivados de su actividad. Los *remanentes de crédito* que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario no afectados a la financiación del presupuesto del ejercicio siguiente, podrán aplicarse al presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incremento de gastos por acuerdo del director. Se manifiesta evidente que *las Agencias Estatales permiten una flexibilización de la gestión presupuestaria*, mayor aún que la de los organismos autónomos, *permitiendo acomodar perfectamente la misma a las vicisitudes de la contratación pública sin temer la pérdida de financiación por obligaciones no reconocidas a final del ejercicio*.

Marco del Derecho Administrativo de contratación pública

Delimitación del marco jurídico

El Derecho español regulador de la contratación pública es desarrollo de la normativa comunitaria que conforma también armonizadamente la materia en el ámbito de la Unión Europea.

La *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios*, deroga las tres Directivas anteriores relativas a coordinación de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos. El artículo 10 de esta Directiva, «Contratos en el sector de la defensa», prescribe:

«La presente Directiva se aplicará a los contratos públicos adjudicados por los poderes adjudicadores en el sector de la defensa, a reserva del *artículo 296 del Tratado*» (45).

(45) El artículo 296 del TCE establece que: «1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes: Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación

En virtud del artículo 296 del Tratado, las normas del mercado interior no se aplican a los mercados de la defensa en el caso del comercio de armas, municiones y material de guerra. Sin embargo, esta derogación queda limitada por el concepto de «intereses esenciales de seguridad» y por la lista de equipos militares citada en el apartado segundo de dicho artículo. Así, la Comunicación interpretativa, presentada por la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, sobre la aplicación del artículo 296 exige a los órganos de contratación que procedan a un análisis profundo de cuál es el interés de seguridad esencial involucrado, de la conexión entre ese interés y la decisión específica de contratación y de por qué la aplicación de la Directiva General de Contratación en ese caso específico afectaría a la protección de ese interés de seguridad esencial.

A propuesta de la Comisión se ha aprobado la *Directiva 2007/0280/COD del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad*. El objetivo de la Comisión, con esta nueva y específica Directiva, consiste en circunscribir, en los ámbitos sensibles de la defensa y la seguridad, el recurso a las exenciones del Tratado (que en todo caso siguen vigentes) a casos excepcionales.

La *Ley 30/2007, de 30 de octubre*, de LCSP regula la contratación militar partiendo del artículo 296 del TCE. Están excluidos del ámbito de la LCSP (46) los convenios incluidos en el ámbito del artículo 296 TCE (LCSP artículo 4.e (47) y los contratos y convenios adjudicados en virtud de un procedimiento específico de una organización internacional (artículo 4.j LCSP) (48).

considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad. Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares. 2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.»

- (46) La regulación que les sería aplicable sería el residualmente vigente Real Decreto 11220/1977, regulador de la contratación de material militar en el extranjero.
- (47) MOU,s o acuerdos técnicos a nivel político, con especial importancia del Convenio sobre el Establecimiento de la OCCAR (*Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation*) en vigor desde el 28 de enero de 2001), establecida con el objetivo genérico de mejorar la eficacia y el coste de los programas de cooperación de armamento, como organismo más adecuado para gestionar los nuevos programas de armamento que surjan en Europa. Encuentran también habitualmente su amparo en esta exención las adquisiciones contratadas acogidos al sistema de ventas en el extranjero del Gobierno de Estados Unidos, FMS (*Foreign Military Sales*), en que las partes contratantes son Gobiernos y su objeto está dentro del contenido del artículo 296 TCE, aunque su naturaleza jurídica corresponde más a la de un contrato que a la de un convenio.
- (48) Como los contratos celebrados en el ámbito de la OTAN, que se desarrollan conforme a los procedimientos diseñados en los distintos Tratados, protocolos y cartas de la propia Organización. Así, los contratos entre la agencia NAMSA (*Nato Maintenance and Supply Agency*) y el gobierno español, bajo la Carta de la NAMSA. Asimismo, en el marco del convenio internacional LEOVEN, sobre el apoyo logístico y perfeccionamiento de conjuntos del sistema de armas Leopardo, se constituyó Kooplog, la Organización para el Suministro de Repuestos del Sistema a la que España está asociada.

Por el contrario, los contratos comprendidos en el ámbito del artículo 296 TCE que celebre el Ministerio de Defensa se regirán por la LCSP, que permite para ellos el procedimiento negociado, sin perjuicio de lo que se convenga entre las partes de acuerdo con las normas y usos vigentes en el comercio internacional (disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP) (49). El resto de contratos onerosos de adquisición de sistemas de armas, material y su sostenimiento, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Ministerio de Defensa, sus organismos autónomos o agencias estatales estarán sujetos a la LCSP sin flexibilización del régimen general de la misma, fuera de la libertad de pactos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración (50).

Definir y justificar formalmente en el planeamiento a largo plazo qué material, del que se pretende dotar, considera incluido España en el artículo 296 TCE, generaría certidumbre de inversión a medio plazo a la industria española y daría a la par cumplimiento a la normativa y jurisprudencia comunitaria relativa a la contratación en el sector de la defensa y la aplicación de la excepción del artículo 296 TCE.

A continuación se analizan someramente las principales instituciones jurídicas recogidas en nuestra normativa de contratación pública que singularmente posibilitan la optimización de las concretas obtenciones de capacidades militares a través de las adquisiciones de suministros y servicios.

El principio de la libertad de pactos

Si existe una herramienta jurídica para optimizar mediante la contratación pública la adquisición de los bienes y servicios que puedan proporcionar la adquisición de capacidades militares, esa es el diligente uso del principio de libertad de pactos recogido en el artículo 25 de la LCSP.

En aplicación de esta libertad contractual, *se debe delimitar con la mayor precisión el objeto del contrato* (en el Pliego de Prescripciones Técnicas) *y los derechos y obligaciones de cada una de las partes* (en el Pliego de Cláusulas Administrativas), de forma personalizada a cada contratación y a sus concretas vicisitudes, *reduciendo las incertidumbres y dando seguridad jurídica al contrato* todo lo cual redundará en precios más ajustados, menores incidencias en la ejecución, y mayor seguridad en el suministro y servicio.

En esta libertad de pactos encuentra asimismo amparo la inclusión de *cláusulas de aseguramiento de la calidad y de catalogación* de los suministros, *la auditoría de precios*, *el precio sujeto a incentivos de ahorro*, y el suministro de fabricación con mantenimiento por operatividad.

(49) Las normas y usos del comercio internacional, se encuentran dispersas en tratados internacionales y distintos intentos de codificación de usos. En un proceso de ensayo y error, se han constituido al menos seis sistemas que buscan armonizar los comportamientos del comercio internacional: las prácticas, los tratados comerciales, los contratos modelo, las leyes modelo, las leyes comerciales regionales y las resoluciones de litigios alcanzadas fuera de los tribunales.

(50) Artículos 2 y 25 de la LCSP.

El procedimiento negociado o el diálogo competitivo se muestran como los procedimientos susceptibles de mayor utilización para las adquisiciones de sistemas de armas y su sostenimiento, ya que nos encontramos habitualmente ante un mercado en el que apenas sí existe un único oferente de un producto extremadamente diferenciado, en ocasiones inexistente, y que, en todo caso, debe ser personalizado sobre la base de las especificaciones y requisitos expuestos por cliente.

Existe en estos casos la dificultad de encontrar referencias válidas de mercado para contrastar precios. Ello sólo será posible, en ausencia de efectiva concurrencia, mediante la *auditoría de costes y precios* (51). Conjuntamente con esta herramienta aparece muy conveniente en los nuevos desarrollos de sistemas de armas, aplicar un *sistema de precio máximo con incentivo* (52).

Suministro de Fabricación con Mantenimiento por Operatividad (PBL) y Apoyo Logístico Integrado (ILS)

La libertad de pactos ampara la fusión de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto, cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad.

Ya sea como un contrato de suministro de fabricación con prestaciones complementarias de servicios, ya como contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, la adquisición de un nuevo sistema de armas junto al ILS durante su ciclo de vida completo es la mejor forma para poder confiar razonablemente en la efectiva consecución de una capacidad a un precio determinado, fijado por el mercado existente.

El suministro conjunto con el sostenimiento hasta la entrada en vigor de la LCSP ha podido ser contratado mediante el juego de contratos mixtos (primero diseño y prototi-

(51) La Orden 283/1998, incorporó el análisis y evaluación de costes y precios a los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares de los contratos, incluido el contrato de obras, que se celebren en el Ministerio de Defensa por el procedimiento negociado sin publicidad, y cuyo presupuesto sea igual o superior a 150.000.000 de pesetas y, optativamente, a los de presupuesto inferior. La importancia estratégica de esta disposición se comprende si se tiene en cuenta que en la contratación de suministros y servicios bélicos, el procedimiento de contratación mayoritario por importe es el procedimiento negociado. Durante los años 2004-2008 las auditorías de ofertas y cotizaciones del GEC produjeron un ahorro del 8,29% respecto al importe ofertado por las empresas, y las de costes incurridos un 4,19%. (Memoria de la VIII Legislatura [2004-2008] Ministerio de Defensa).

(52) A título de ejemplo, el precio cierto pudiera derivar básicamente de la cuantificación de los siguientes conceptos: Coste Estimado Inicial (CEI); Tasa de Beneficio (TB); Beneficio Inicial (BI) que será el resultado del producto de los dos conceptos anteriores; Precio Estimado Inicial (PEI) que será el resultado de la suma del CEI más el BI; precio máximo para el suministro: $CEI * (TB + 1\%)$; Coste incurrido aceptado finalmente, tras ser auditado: CFA. Fórmula de reparto del ahorro de costes Defensa/Contratista (FR) que se explicita en $X/Y=1/2$, lo que significa que de cada dos céntimos ahorrados un céntimo es para el contratista y otro para Defensa. Cálculo del Incentivo: $(CEI-CFA)*X/Y$. Cálculo del Margen neto: $CFA*TB + (CEI - CFA)*X/Y$. Cálculo del precio final a pagar: $PF=CFA+CFA*TB+(CEI-CFA)* X/Y$. Acotaciones al resultado: si el precio final a pagar es igual o superior al precio máximo se abonará el precio máximo. Si el porcentaje de ahorro es superior al x% se perderá el derecho a incentivo alguno, y ello con la finalidad de impulsar la «buena» presupuestación, por parte de la empresa contratista, de la oferta que presente. En todo caso el límite máximo del beneficio neto no podrá ser superior al x%, con objeto de evitar, en un procedimiento negociado, obtener un margen neto en el contrato extremadamente superior al que se considera razonable para este tipo de industria.

po, luego serie y mantenimiento) de detallados clausulados (53). No obstante, el nuevo tipo de contrato de colaboración aparece como más adecuado para un desarrollo *ex novo*, mientras que si el sistema ya existe y no hay que desarrollarlo, existe la posibilidad de un contrato mixto de suministro de fabricación con mantenimiento sujeto a la operatividad conseguida PBL, lo que imposibilita legalmente la celebración de un contrato de colaboración salvo que se incorpore financiación privada (54). Si se trata tan sólo de externalizar el mantenimiento la vía es el contrato de servicios (55).

Elemento clave de este mantenimiento por operatividad es la identificación y el análisis de las tareas de mantenimiento (y de adiestramiento en su caso más amplio), ya que dictan el apoyo real necesario durante el ciclo de vida del sistema. Estos elementos deben ser minuciosamente incorporados al Pliego de Prescripciones Técnicas, Documento rector para la definición y desarrollo de los bienes y servicios que conforman el apoyo logístico del sistema de armas, y son imprescindibles para una correcta valoración de los trabajos en el Pliego de Cláusulas Administrativas. Para ello *se necesitan bases de datos estadísticas de las tareas de mantenimiento, repuestos, costes unitarios, etc.*

En la contratación de un mantenimiento sujeto a índices de operatividad de forma parcial (ya sea el correctivo, o en territorio nacional, etc.) es fundamental en el detalle del clausulado un minucioso detalle del reparto de responsabilidades y de los elementos de prueba. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica siempre será más aconsejable el mantenimiento integral desde el inicio conjuntamente con la adquisición, pues en tal caso la fuente de discrepancia se verá limitada tan sólo al uso del material en las condiciones definidas contractualmente, que podrán ser todo lo exigentes que se considere oportuno, a cambio de menores precios.

De proceder a contratar el mantenimiento, *la forma de optimizar dicha externalización radica en evolucionar de los conceptos de mantenimiento preventivo y correctivo al concepto de mantenimiento de fiabilidad, esto es, en someter el precio al grado de operatividad que derive del mantenimiento dado un esfuerzo de empleo determinado.* Ello hace muy atractiva la opción de *contratarlo conjuntamente con la fabricación del mismo* (y si es posible con su desarrollo), *trasladando la carga de la fiabilidad al*

(53) Así se hizo en el año 2002, por la Dirección de Abastecimiento del Ejército de Tierra, en la contratación de sistemas de mando y control de artillería antiaérea con mantenimiento asociado sujeto a objetivos de operatividad.

(54) Artículo 11.2 de la LCSP: «Sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 118, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas.»

(55) Los contratos de servicios (mantenimiento) no pueden tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, si bien puede preverse su prórroga por mutuo acuerdo, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años. Ahora bien, los contratos de servicios que sean complementarios de contratos de obras o de suministro pueden tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal. Además, la LCSP permite que el Consejo de Ministros autorice contratos de servicios de duración superior a la mencionada, para contratos determinados, o de forma genérica, para ciertas categorías; si alguna categoría reclama esa excepción son los servicios de mantenimiento de sistemas de armas durante el ciclo de vida del sistema.

fabricante de forma tal que, la no satisfacción a largo plazo de la fiabilidad ofertada, no suponga además mayores beneficios en mantenimientos o venta de repuestos futuros. El resultado será el precio efectivo que derive del estado actual de la tecnología para las necesidades requeridas, lo que posibilitará una planificación y toma de decisiones en condiciones de certidumbre, con el resultado de la efectiva posesión de las capacidades militares que realistamente ambicionemos al poderlas costear.

Por último, es necesario hacer una reflexión sobre la conveniencia o no de externalizar el sostenimiento de un sistema de armas (56), que requiere, especialmente en operaciones, una adecuación del marco normativo de la movilización (57).

Utilización de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado

Este nuevo tipo de contrato administrativo es sobremedida adecuado para la adquisición de nuevos sistemas de armas.

El contrato de colaboración se presenta como el más *adecuado para soportar la contratación de sistemas de armas de nuevo desarrollo conjuntamente con su sostenimiento durante todo su ciclo de vida, al permitir incorporar integralmente la retribución de todos los trabajos desde el estudio de la necesidad hasta el final del ciclo de vida del producto, así como la financiación y asunción de riesgos limitada por parte del contratista* en todo el proceso, como socio estratégico a largo plazo. Posibilita la optimización del reparto de

(56) Todo estudio de impacto económico de una actividad susceptible de externalización debe serlo como condición necesaria para proceder a la misma, pero nunca suficiente, requiriendo para ello que previamente se concluya que operativamente también lo es, al cumplir dos requisitos: no afectar al núcleo de actividades de las Fuerzas Armadas y la reversibilidad del proceso en condiciones que aseguren, razonablemente, preservar el conocimiento y la capacidad para desarrollar la actividad (o posibilitar su desarrollo por un tercero). El nivel de certidumbre de la estimación de tener capacidad para retomar la actividad (riesgo), el grado de complejidad de la misma, y el monto de la inversión inicial específica requerida, deben ser directamente proporcionales a la duración del contrato. En la comparación de la valoración del coste que supondría tener la actividad externalizada (coste A) respecto del ahorro que supone al Ejército el dejar de realizar la actividad (coste B), la mayor dificultad estriba en cuantificar correctamente el primero. La cuantificación del coste A requiere de una exploración del mercado mediante un estudio previo y auditado de presupuestos u ofertas, y del grado de competencia y de solvencia técnica existente en el sector. Por lo que respecta al coste B, éste debe incluir los costes de oportunidad, incluyendo los gastos, directos e indirectos, que se extingan al externalizar, actualizados financieramente al momento presente, más el coste/opportunidad de la realización de otras actividades por los factores productivos liberados, menos la valoración del riesgo que se asume en la concreta externalización, que puede cuantificarse por la estimación de los costes que supondría retomar la actividad.

(57) Laboralmente, en la externalización de actividades debe estudiarse previamente la incidencia que pudiera tener la regulación legal y convencional aplicable respecto de la subrogación de las relaciones laborales del personal que preste la actividad. El personal de la contrata que preste servicios en operaciones tendrá la categoría de «personal civil que acompaña a las tropas» amparado en calidad de tal por el Derecho Internacional de los conflictos. No obstante, se requiere, especialmente en operaciones, una adecuación del marco normativo de la movilización para asegurar la seguridad de los servicios y suministros en casos de escalada del conflicto, pues es evidente que la seguridad del servicio no se garantiza mediante la mera responsabilidad por incumplimiento contractual, máxime en situaciones fácilmente calificables de fuerza mayor o de ruptura del equilibrio financiero entre las partes considerando las circunstancias.

riesgos entre el sector público y el sector privado, asignando el riesgo a quien lo soporta al menor coste, a la vez que permite obtener financiación adicional para la actividad del sector público *sin hacer peligrar a corto plazo la estabilidad presupuestaria*, lo que le hace particularmente atractivo en el contexto presupuestario de la próxima década (58).

Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado (59) aquellos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado la realización de una *actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones*:

1. La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, *sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación*, su explotación o su gestión.
2. La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.
3. La *fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado*.
4. Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del Servicio Público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

El contratista colaborador de la Administración puede asumir la dirección de las obras que sean necesarias, así como realizar, total o parcialmente, los proyectos para su ejecución y contratar los servicios precisos. La *duración* del contrato, que no podrá exceder de 20 años (60), estará en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean.

La *contraprestación* a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento. Además, habrá que tener en cuenta el carácter de socio estratégico del contratista, por lo que debe configurarse una oferta no sólo cumplidora del equilibrio financiero entre las partes, sino atractiva en tiempo y retornos para el contratista si se quiere asegurar en el tiempo que la actividad en cuestión sea asumida por el mismo como parte del núcleo duro de su actividad (61).

(58) El reparto de riesgos es un aspecto característico del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en tanto que es precisamente ese reparto, de los riesgos de construcción, riesgos de demanda y/o riesgos de disponibilidad lo que facilita la no consolidación de deuda en los balances públicos a los efectos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Así, en el caso de que estos riesgos se asuman por el sector privado, el endeudamiento asociado a la construcción del equipamiento no será imputable a la Administración Pública promotora, sino al sector privado y, por ello, no se considerará en el cálculo del déficit público.

(59) Artículo 11 de la LCSP.

(60) Artículo 290 de la LCSP.

(61) En este orden de cosas, la LCSP en su disposición final décima ordena al Gobierno que en el plazo de un año someta al Congreso de los Diputados un proyecto de ley en el que se regulen las modalidades de captación de financiación en los mercados por los concesionarios de obras públicas o por los titulares de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, así como el régimen de garantías que puede aplicarse a dicha financiación.

Por lo que respecta al régimen jurídico de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, está constituido por las normas generales de los contratos administrativos, por las especiales correspondiente al contrato típico cuyo objeto se corresponda con la prestación principal de aquél, en lo que no se opongan a su naturaleza, funcionalidad y contenido peculiar (62) y, finalmente, por las normas establecidas en el clausulado del contrato. La adjudicación del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado se hará mediante el procedimiento de diálogo competitivo (63). El procedimiento se dirige por el órgano de contratación tras una fase previa de presentación de ofertas a resultas de un anuncio de licitación en el que se dan a conocer los requisitos (criterios objetivos de solvencia y seguridad), de los candidatos y las necesidades de la prestación que integrará el contrato, definidos en el documento descriptivo. Una vez seleccionados los candidatos se iniciará un diálogo entre éstos y el órgano de contratación para determinar y definir los medios adecuados, que se articulará en fases sucesivas para ir desechando las soluciones inadecuadas y reduciendo el número a examinar en la fase final.

El reto jurídico de este tipo de contratación radica en la dificultad de la definición jurídica contractual de las obligaciones recíprocas no sujetas a interpretación, y en la consecución del equilibrio económico financiero entre las partes.

A estos efectos, es necesario resaltar que precisamos la tecnología no de ahora sino la del futuro, la que esté vigente cuando entre en funcionamiento el sistema, lo que obliga a nuevos desarrollos de I+D con ciclos de vida más largos, que conllevarán un sostenimiento nuevo, propio y diferenciado, preferiblemente apoyados en la tecnología civil existente en esa búsqueda, pues es mucho más caro y complejo una ex novo. La mejor forma de acometer este reto y que resulte en la posesión efectiva de una capacidad, es mediante la utilización del contrato de colaboración, a un ritmo de desarrollo tecnológico realista, conjuntamente con la financiación del I+D+i nacional a coste cero por el Ministerio de Industria sin la repercusión de la financiación privada a través de préstamos o bonos con grandes primas de riesgo. Cualquier proteccionismo a la industria nacional con los escasos recursos presupuestarios destinados a la Defensa Nacional debiera estar basado exclusivamente en estrictos motivos de seguridad nacional y seguridad del suministro, a los que responde la excepción del mercado interior del artículo 296 del TCE. La creciente complejidad del objeto de los contratos en el sector de la defensa obliga a una ponderada utilización de la subcontratación, y es en ese ámbito donde se puede ayudar de una forma competitiva a la pequeña y mediana industria nacional.

Conclusiones

El planeamiento de las necesidades de sistemas de armas y de material para la consecución de capacidades militares no ha valorado en toda su extensión tanto el coste efectivo de adquisición de los nuevos sistemas de armas, como el sostenimiento requerido para

(62) Artículo 289 de la LCSP.

(63) Sólo en el caso de haberse presentado ofertas inaceptables o irregulares podrá hacerse mediante el procedimiento negociado con publicidad.

conseguir la simultánea disponibilidad operativa del material y su empleo en un adiestramiento tal que garantice la posesión efectiva de las capacidades militares pretendidas. Esta circunstancia, unida a la dilación y fraccionamiento de los pagos del material adquirido, que deriva en una ilusión de disponibilidad de créditos, ha llevado al planeamiento de la defensa a pretender capacidades militares en número y grado no siempre acordes a las posibilidades presupuestarias reales. El resultado es la adquisición, con pagos a 20 años vista, de materiales de primer orden con grandes dificultades para financiar el sostenimiento y los gastos operativos generados por las actividades de adiestramiento requeridas para que estos sistemas trasciendan de objetos a capacidades efectivas, así como para la adquisición de necesidades sobrevenidas o complementarias.

A corto plazo, en un entorno de fuerte consolidación fiscal, el nivel de recursos disponibles en el presupuesto de Defensa difícilmente podrá incrementarse siquiera en términos nominales respecto del restrictivo ejercicio del año 2010 (0,73% del PIB). A medio y largo plazo, de mantenerse en términos similares el nivel de exigencia del escenario estratégico, constituiría un escenario muy optimista recuperar niveles de un 0,8% del PIB, media de los últimos 10 años, pues los crecimientos del PIB esperados a medio y largo plazo son menores al de esos años, y crecientes los gastos sociales y financieros. Frente a ello, necesidades de una magnitud considerablemente superior: compromisos futuros de los programas especiales que se extienden hasta el año 2025 por importes anuales adicionales equivalentes al 15% de todo el presupuesto actual de Defensa; la necesidad de elevar las inversiones actuales en el resto de modernización y en apoyo logístico, que sólo para volver a los niveles del año 2008 precisan otro incremento del 5% del presupuesto del Ministerio; a ello hay que sumar a medio plazo la necesidad de modernizar estos sistemas y de adquirir otros que los complementen para terminar de darles sentido o para adecuar las capacidades planeadas al escenario estratégico real; finalmente, a largo plazo, sistemas para sustituir a los principales por importes de similar magnitud.

La respuesta parece residir en un planeamiento más realista, menos ambicioso (en grado y número), y convencido del concepto de capacidad militar y de los requerimientos que exige su efectiva posesión, que distan mucho de la mera tenencia de armamento a la espera de una crisis de seguridad que aporte financiación para un adiestramiento simultáneo a su empleo. Es cierto que el material militar requiere de mucho tiempo para su fabricación, pero no lo es menos que existen instrumentos jurídicos de alianza, colaboración y movilización que pudieran proporcionarlo en aquella parte de necesidad más improbable, cuya no adquisición financiaría la transformación en capacidades militares del resto. Es preciso proceder sin dilación a optimizar el empleo de los recursos (económicos y legales) de forma exigente, indubitada e imaginativa. No hay lugar para reticencias si no es asumiendo ineficacia, toda vez que no existe margen para ineficientes eficacias.

La optimización macro o agregada puede proporcionarla la creación de una Agencia Estatal para la modernización de las Fuerzas Armadas que, además de conseguir economías de escala con origen en la centralización, supondría presentar a Defensa como un cliente único, cuya ejecución presupuestaria buscaría como opción más racional la mejora de la relación calidad-precio toda vez que, sin la existencia de fecha término para

el compromiso de gastos al permanecer los fondos en el patrimonio de la Agencia, el coste oportunidad de extremar el rigor en la fase preparatoria del contrato, de un mayor dominio del tiempo en la negociación, y de un exigente control de su ejecución en los términos de perfección del contrato, no supondría en ningún caso la pérdida de financiación sino, en el peor de ellos, una simple dilación en su disposición. El próximo Plan de Reestructuración del Gasto Público del Gobierno ofrece un marco idóneo para abordar la génesis de esta Agencia.

A un nivel micro, el planeamiento puede compensar la asunción de los mayores desembolsos por sistema que conlleva su adecuada valoración y sostenimiento, mediante la mejor prospectiva de las capacidades que se precisen en los escenarios futuros, diseños más fácilmente sostenibles, materiales que sean susceptibles de proporcionar mayor flexibilidad en la adquisición de compromisos en su proceso de adquisición, la priorización de las necesidades centralizada en el JEMAD, la introducción en el proceso de indicadores de eficiencia, el impulso de la colaboración entre socios y aliados (con especial importancia de la Agencia Europea de Defensa) o el aprovechamiento del catálogo de recursos del Sistema Nacional de Gestión de Crisis para movilizaciones de forma oportuna y efectiva.

A ese mismo nivel, y utilizando las instituciones del ordenamiento jurídico administrativo especial y presupuestario, se puede optimizar el proceso mediante: la adquisición los nuevos sistemas de armas junto al apoyo logístico integrado durante su ciclo de vida con precio sujeto a operatividad y con incentivo; la utilización del contrato de colaboración a un ritmo de desarrollo tecnológico realista; la financiación por el Ministerio de Industria de los desarrollos con I+D con repercusión nacional; la definición formal de qué material considera incluido España en el artículo 296 TCE y un largo etcétera adecuado a cada caso y cuyo tranquilo discernimiento, negociación y detalle sólo encuentra fácil acomodo en una Agencia Estatal.

Bibliografía

Actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013, Consejo de Ministros de 29 de enero de 2009.

Desarrollo de los Presupuestos Defensa años 2000 a 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ TOMÁS, R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, editorial Civitas, Pamplona, 2008.

GONZALO GONZÁLEZ, Leopoldo: *El sector público en España*, editorial Dyckinson, Madrid, 2005.

Informes sobre contratación del Ministerio de Defensa durante los años 2001 a 2007, Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa.

Memoria de la VIII Legislatura (2004-2008), Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

MARTÍN OVIEDO, J. M.; PRESEDO REY, C. M. *et al.*: *Contratos Públicos 2008-2009*, ediciones Francis Lefebvre, colección Momento Práctico, Madrid, 2007.

MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, Pedro: «El debate de las capacidades militares», *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2004.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, Constantino: «La necesidad de un Código de Conducta del Contratista Principal», *Infodefensa.com*, 23 de marzo de 2009.

- NOGUEIRA GUASTAVINO, José Luis: «Génesis y disposiciones generales de la Ley de Contratos del Sector Público», *Apuntes de la Escuela de Guerra del Ejército para el VII Curso de Contratación del Ejército de Tierra*, Madrid, 2007.
- «Optimización de la obtención de capacidades militares en el marco del ordenamiento jurídico», *Monografía para el X Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas*, Madrid, abril de 2009.
- OBABD YOUNOSSI, et al.: *Is weapon system cost growth increasing?: a quantitative assessment of completed and ongoing programs*, published by the RAND Corporation, 2007.
- Office of the Secretary of Defense, Cost Analysis Improvement Group: *Operating and Support Cost-Estimating Guide*. En la página web de DTIC® (*The Defense Technical Information Center*), en: <http://www.dtic.mil/pae/paeosg02.html> (27 de marzo de 2009).
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz (coord.) et al: *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad autónoma de la Unión europea*, Editorial Aranzadi, S. A., Pamplona, 2008.
- PIÑA GARRIDO, M.^a Dolores: *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*, editorial Tecnos, S. A. y la Universidad Pública de Navarra, Madrid, 1998.
- SANABRIA LUENGO, Miguel: *La contratación exterior del Ministerio de Defensa*, Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones, Colección Ciencia y Técnica, Madrid, 2006.
- VVAA: «La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades», *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.
- «La industria y la Tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Monografías del CESEDEN*, número 105, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
 - «Tendencias en la Gestión Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, número 51, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2008.
 - *Las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008.
 - «La Agencia Europea de Defensa: Pasado, presente y futuro», *Monografías del CESEDEN*, número 107, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009.
 - «Maintien en condition opérationnelle», *Revista Défense nationale et sécurité collective*, número 719, Comité d'Études de Défense Nationale, París, mayo de 2009.
 - *Colaboración Sector Privado-Sector Público*, Asociación de Empresas Suministradoras del Ministerio de Defensa, Madrid, septiembre de 2009.

TRANSFORMACIÓN FINANCIERA DE LA DEFENSA

José Ramón Villahermosa Jaén
Comandante de Intendencia de la Armada

El primer deber del soberano, entonces, el de defender a la sociedad de la violencia y la injusticia de otras sociedades independientes, se vuelve más y más oneroso a medida que progresa la civilización de la sociedad. Puesto que la defensa es en todo caso necesaria y tiene que ser delegada al Estado por la naturaleza intrínsecamente pública del bien, al economista no le queda más remedio que ocuparse de los criterios que garantizan la eficiencia del gasto militar.

ADAM SMITH

La idea de transformación financiera

¿Cómo definiríamos la Transformación Financiera de la Defensa (*Financial Transformation of Defense*)?:

«Cambios de tipo económico, de gestión y organizativos que asemejan las Fuerzas Armadas a las empresas privadas, convirtiéndose en instituciones más eficientes. Donde, los nuevos retos, oportunidades y amenazas de un mundo cada vez más globalizado, y el imparable avance de la tecnología, exigen nuevos enfoques del concepto de defensa y su financiación. Donde, la capacidad de adaptación y transformación, la búsqueda de nuevas soluciones y la rapidez en su puesta en servicio son el elemento clave para conseguir la superioridad frente a los adversarios.»

En definitiva, la Transformación Financiera consiste en el desarrollo e implementación de cambios en los ámbitos de la gestión presupuestaria, contractual, económico-financiera, logística e industrial, y de las organizaciones que la sustentan, cuyo objetivo primordial es lograr la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, con la aplicación de principios de competencia empresarial y con el fin de alcanzar los objetivos que se propongan con una capacidad de reacción suficiente. Además, debido al acceso a unos recursos cada vez más escasos, el fin principal de la Transformación Financiera es proporcionar recursos productivos, económicos y financieros para el esfuerzo militar.

La preparación, planeamiento e inversiones económicas para afrontar las amenazas actuales o próximas no es el mejor procedimiento para prepararse frente a amenazas futuras, ya que en muchos casos las vulnerabilidades aparecen por la lentitud en la adaptación de las naciones desarrolladas frente a las amenazas que surgen; muchas veces gracias al acceso a tecnologías y productos comerciales en el libre mercado

que pueden ser transformados en importantes ventajas militares. Sería necesaria una Revolución en los Asuntos Militares (RAM) de forma que nuestros Ejércitos se doten de importantes capacidades de las que actualmente carecen (sistemas de reconocimiento y vigilancia, armas de precisión, medios de proyección y sostenimiento) para afrontar el nuevo entorno estratégico que se perfila en un futuro próximo. No se nos escapa el esfuerzo renovador que en las dos últimas décadas han sufrido nuestras Fuerzas Armadas –reducción de personal, cambios estructurales, integración en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, renovación de material, profesionalización, modernización–. Sin embargo, y a pesar de ello, estos cambios no han sido suficientes para que hoy España disponga de unas Fuerzas Armadas con las capacidades adecuadas con el entorno donde deberán actuar. Ello implica recursos suficientes para afrontar Fuerzas Armadas reducidas, altamente equipadas y tecnológicamente avanzadas, donde los ciclos de adaptación y avance hacia nuevos sistemas y modernización son más cortos y exigentes financieramente.

Será necesaria una adaptación constante, una formación, preparación y revolución del personal, una gestión económico-financiera adaptativa y reactiva (reaccionaria), una ayuda a la toma de decisiones (información-decisión-acción), en definitiva una estructura militar preparada al cambio. No considerar los cambios que actualmente se están produciendo y que, probablemente, van a desembocar en una nueva forma de resolver por la fuerza los conflictos entre las naciones, tendría como resultado unas Fuerzas Armadas cada vez más anticuadas y menos preparadas para hacer frente a sus misiones. En particular aquellas que se realizarán en combinación con otras fuerzas extranjeras. Será necesaria e ineludible la formulación de un plan de financiación que contemple todos los escenarios y que pueda adaptarse a los cambios. Junto a ello, tratar de obtener una herramienta de gestión que integre y relacione las necesidades (el planeamiento de la defensa), la presupuestación, la planificación financiera y la programación, y conseguir de esta forma una transformación en la gestión de la defensa para mejorar su eficiencia. En la actualidad se dispone de diversas herramientas de análisis económico, que son utilizadas en la ayuda a la toma de decisiones por parte de los gestores o responsables de cualquier organización, especialmente las herramientas de planificación y gestión en el ámbito de la contabilidad de dirección estratégica.

La Revolución en los Asuntos de los Negocios (RBA)

La Transformación Financiera, a través de la RBA (1), mediante la aplicación de medidas administrativas y de gestión de los cambios en los departamentos de defensa que apoyan las operaciones militares, y las reformas en la gestión de las adquisiciones y en la entrega de bienes y servicios, permitirán el desarrollo de las tecnologías y prácticas de la RMA (2). También el ahorro de dinero en las operaciones actuales, el uso de métodos

(1) La llamada RBA, es una transformación en la gestión de la defensa para mejorar su eficiencia. Esta idea, procedente del mundo empresarial, entraña transformaciones tan importantes como la externalización o privatización de ciertas tareas de apoyo como la logística, la alimentación, la administración o el mantenimiento, o la introducción de nuevas técnicas de gestión en la logística y la intendencia.

(2) La idea de la RMA centró los debates entre la comunidad de la defensa durante la década de 1990, siendo en el año 2001 relevada por otra a la que denominamos *Transformación*, inicialmente empleada para

modernos de gestión empresarial y el apoyo a la fuerza serán importantes y básicos para aumentar la inversión en el desarrollo de la tecnología y la adquisición de los sistemas para las futuras Fuerzas Armadas.

Actuaciones, encaminadas al cierre de servicios innecesarios, a la externalización de funciones no militares, a la creación de una verdadera adquisición conjunta en detrimento de los departamentos, o de órganos de decisión sobre cuestiones de adquisición (Junta de Recursos), y a la explotación de la revolución de Internet. Igualmente, implementando acciones para alinear los incentivos del mercado con las necesidades del Ministerio de Defensa, premiando a la industria de defensa cuando ejerza buenas prácticas comerciales en la búsqueda de la innovación y la eficiencia, incluyendo la posibilidad de compartir los ahorros de la reducción de costes y otros hechos eficientes entre el Gobierno y la industria, permitiendo mayores beneficios cuando la industria culmine su labor con éxito en términos de coste, calendario y rendimiento, aprovechando las ventajas de la innovación del sector privado. Otras áreas a destacar, serían: la realización de evaluaciones sobre el nivel de competencia por parte del sector privado de las funciones que no son inherentemente gubernamentales, el establecimiento de un nuevo proceso para eliminar el exceso de instalaciones, y el inicio de sistemas de compras basados en el Valor Práctico de la Adquisición (VBA) (3).

Cambios en la contratación

Asimismo, la contratación esta evolucionando en términos de acuerdos marco, centrales de compras o técnicas de centralización de adquisiciones, sistemas dinámicos de adquisición, subastas electrónicas y diálogo competitivo, herramientas para contribuir a la consecución de una Europa más acorde con las nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC,s). Con vistas a reducir los plazos y los costes adminis-

explicar el proceso que habría de conducir a la ya citada RMA y que, actualmente, se utiliza para definir la adaptación de las Fuerzas Armadas al ambiente estratégico actual. Esta es la dirección de la mayor parte de cuantas discusiones están realizándose, hoy en día, en el ámbito de la defensa, para configurar estrategias futuras, así como la organización, procedimientos y capacidades de las Fuerzas Armadas. El concepto de transformación, se ocupó en principio de explicar el proceso mediante el cual se alcanzaría la tan preciada RMA y en la actualidad engloba la necesaria adaptación de las Fuerzas Armadas al complejo mundo de inicios del siglo XXI.

- (3) A la hora de gestionar las relaciones con los proveedores externos, se plantea un concepto denominado VBA. Con los métodos tradicionales de adquisición no es posible aplicar los mecanismos del mercado al adquirir artículos no comerciales, como los grandes sistemas que son particularmente de carácter militar (vehículos blindados, buques de guerra y aviones de combate), por los riesgos asociados a su desarrollo así como que sus costes de producción no son competitivos. No obstante, utilizando el VBA se pueden enviar señales al mercado de las que carecen los sistemas de adquisición y, al hacerlo, crear incentivos a los contratistas que los reflejan de los productores. El VBA permite a los contratistas beneficiarse de la búsqueda de soluciones innovadoras que respondan a las necesidades de defensa, con enfoques flexibles que admitan intercambios entre rendimiento, coste, riesgo y calendario de entrega. El VBA tiene mucho en común con lo que se llama Adquisición Basada en el Precio (PBA), definido en su forma más pura como resultado del precio fijo de una empresa (o el precio fijo con los incentivos del rendimiento) contratado y un precio justo y razonable establecido sin obtener el proveedor datos de costes. En el otro extremo tenemos la Adquisición Basada en el Coste (CBA) donde la relación con el proveedor exige que el mismo proporcione los costes reales o estimados.

trativos, la Unión Europea anima a los Estados miembros a utilizar en mayor medida las TIC,s en los procedimientos de adjudicación de contratos. La Administración es un nuevo modelo de gestión pública basado en el uso intensivo de las TIC,s para conseguir una mejora en los procesos internos de las organizaciones públicas y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, empresas y otras Administraciones Públicas. Por otra parte, la contratación pública es un área regulada por Directivas comunitarias, situación que ha permitido la apertura del mercado interior en este ámbito y ha fomentado el mercado intracomunitario. Esta apertura ha optimizado la competencia en materia de defensa y seguridad, persiguiendo, con una política de la Unión Europea más coordinada, la creación de un mercado europeo eficiente de equipos de defensa que generaría ahorros significativos y una disminución de los costes de adquisición. Una mayor apertura de los mercados de la defensa entre Estados miembros, la coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la comunidad, contribuirán a una mayor eficiencia del mercado de defensa y seguridad.

Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i)

Otro ámbito necesitado de coordinación a nivel comunitario es el de la investigación y la innovación. La rápida evolución del entorno de la defensa requiere disponer de soluciones tecnológicas con la antelación suficiente para obtener una eficaz adaptación de las Fuerzas Armadas y, consecuentemente, de su armamento y material. En España se debería implementar un Plan de I+D+i para el sector de la defensa. El Ministerio de Industria y el de Ciencia e Innovación tendrían que abordar en coordinación con el Ministerio de Defensa un gran programa real de investigación y desarrollo de las empresas para capacitarlas, y no para financiar programas de adquisición en exclusiva. Con el fin de incrementar el impacto tecnológico de las compras institucionales se debería mejorar la coordinación entre el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) (4) y las autoridades de Defensa, de tal manera que el CDTI tuviera conocimiento lo antes posible de los planes de aprovisionamiento, intensificando el intercambio de información entre el Ministerio de Defensa y el CDTI, y creando un organismo formal de coordinación. El Ministerio de Industria, a través del CDTI podría financiar con tiempo suficiente desa-

(4) En el caso de las ayudas públicas a la I+D+i empresarial, los gestores del Ministerio de Ciencia e Innovación serán la Agencia Estatal de Financiación de la Investigación y la Entidad Pública Empresarial del CDTI, cuya misión es la de aumentar la competitividad de las empresas españolas elevando su nivel tecnológico, con un modelo basado en la demanda empresarial y en criterios de excelencia tecnológica. El Centro se rige por el derecho privado en sus relaciones con terceros. Esto le permite ofrecer a las empresas agilidad y flexibilidad en sus servicios de apoyo al desarrollo de proyectos empresariales de Investigación y Desarrollo (I+D), a la explotación internacional de tecnologías desarrolladas por la empresa y a la realización de ofertas para suministros tecnológico-industriales a organizaciones científicas y tecnológicas. La actuación del CDTI en este esquema ministerial se dirige al ámbito de la tecnología empresarial. Según el borrador de anteproyecto de la nueva Ley de la Ciencia y la Tecnología, será el Consejo de Política Científica y Tecnológica el órgano de coordinación general de la investigación científica y tecnológica, formado por Gobierno y comunidades autónomas, y habilitará dos unidades de financiación: la Agencia Estatal de Financiación de la Investigación, para la ciencia básica y aplicada, y el CDTI, para el desarrollo experimental.

rollos tecnológicos preparatorios para que cuando se efectúe la compra, la industria española este preparada y pueda participar en actividades de mayor valor añadido.

La Colaboración Público-Privada (CPP)

Por otra parte, la utilización de fórmulas de partenariado con la industria para el sostenimiento de los sistemas de armas y el lanzamiento de programas de modernización bajo fórmulas de financiación privada, tanto para infraestructuras como para adquisiciones de nuevos sistemas, permitirían abordar nuevos programas sin incidir directamente sobre los presupuestos restrictivos de cada año, y beneficiarse de una mayor eficiencia del sector privado en la fabricación y entrega de los bienes y servicios que necesitan nuestras Fuerzas Armadas, bajo fórmulas de cooperación entre cliente y proveedor. En momentos de restricciones presupuestarias, estos modelos representan una alternativa razonable a las fórmulas tradicionales, permitiendo a la industria ofrecer a la Administración proyectos que no disponen de cobertura presupuestaria, y a los gobiernos continuar con el esfuerzo inversor mediante modelos más eficientes. Habrá que investigar e implantar otras vías innovadoras de obtención que permitan emplear los recursos económicos disponibles en financiar el uso por las Fuerzas Armadas de los sistemas frente a la propiedad de los mismos.

En el campo de la defensa y seguridad, cada vez son más numerosos los modelos de financiación privada, donde la asociación entre el sector público y privado pueden coadyuvar al desarrollo de un mercado más eficiente. Son muchas las experiencias que muestran la eficiencia del sistema desde el punto de vista financiero, de ahorro de costes, mejor planificación de los recursos y mayor eficiencia, mediante un modelo estable de relación permanente entre el sector privado y el público, de gran utilidad en áreas como el mantenimiento de equipos, gestión de infraestructuras y de sistemas de información, despliegues en misiones internacionales, proyectos de I+D, capítulos que absorben una parte sustancial de los gastos en defensa. Las fórmulas de financiación privada permiten abordar grandes inversiones en las que los activos y los riesgos permanecen en la órbita privada, evitándose una imputación directa a déficit público; aviones cisternas, de transporte, buques logísticos, vehículos ligeros, infraestructuras, etc., son activos que han demostrado su aptitud para entrar en este tipo de proyectos con ahorros de costes, con fórmulas de financiación que permiten un aplazamiento de pagos y una imputación contable a déficit público a lo largo de toda la vida útil del bien. Las fórmulas de asociación público privada, a través de sociedades vehiculares son especialmente recomendables cuando existen activos de la Administración y del sector privado que se ponen en común; satélites de observación y comunicaciones, gestión de maestranzas y arsenales, constituyen buenos ejemplos con antecedentes exitosos.

Agencias estatales

Como medida de racionalización de la contratación debería potenciarse la contratación centralizada, y avanzar en la unificación de los procesos de gestión de los ejércitos para conseguir la homogeneidad en los sistemas y procedimientos de trabajo existentes. Debi-

do al enorme volumen económico que implican las compras anuales de los respectivos Ministerios de Defensa, algunos países han creado organizaciones independientes (5), cuya gran complejidad pone de manifiesto la dificultad del problema. Pero no sólo limitarse a crear Agencias respecto a las adquisiciones, sino también respecto al sostenimiento mediante la optimización de las actividades logísticas relacionadas con la puesta en práctica de importantes reformas referidas a la demanda de sostenimiento, a la oferta, al aprovechamiento de los centros logísticos, a la contratación de servicios de sostenimiento, a su externalización, y a su gestión. El sector público en general, y las Administraciones Públicas en particular, está inmerso en una evolución desde modelos de Administración Pública a modelos de gestión pública. Estamos ante un cambio cultural que implica asumir una nueva concepción de la gestión pública, donde las Administraciones Públicas españolas se enfrentan al reto de diseñar nuevas estructuras, modelos e instrumentos organizativos y gerenciales que posibiliten una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de los recursos y prestación de los servicios públicos, y donde la Agencia se convierte en uno de los instrumentos centrales del nuevo modelo organizativo y gerencial del sector público. ¿Cuáles son las actividades dentro del Ministerio de Defensa susceptibles de ser gestionadas mediante Agencias? Básicamente, la gestión de las adquisiciones, la sostenibilidad de los sistemas de armas, y los organismos autónomos e institutos dedicados a la I+D+i.

Conclusiones

Los nuevos avances (6) que se prevén en los campos de la electrónica, los sistemas de información, las comunicaciones y la integración de sistemas van a poner a disposición del mundo militar nuevas oportunidades y nuevas capacidades que, si se aprovechan adecuadamente, pueden suponer una mejora importante de la eficacia de las Fuerzas Armadas. Se requerirán importantes inversiones, dichas inversiones demandan por una parte cantidades presupuestarias para afrontarlas y por otra parte de una industria que sea capaz de desarrollar nuevos sistemas, detrayendo inversiones para la I+D+i. Este hecho va a suponer una profunda reestructuración a largo plazo de la industria de defensa y de las organizaciones europeas de defensa –Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento, Organismo Conjunto de Cooperación en Armamento y la Agencia Europea de Defensa–, ya que la explotación de estos nuevos sistemas va a requerir organizaciones de mayor entidad que las de cualquier ejército nacional. No invertir en dicho proceso puede suponer volver a perder el tren del futuro, donde los retornos industriales implican participar en el mismo, además de ser una oportunidad para coliderar las revoluciones tecnológicas, de comunicaciones, energéticas y económicas que se van a producir.

(5) Por ejemplo, en el Reino Unido la DE&S (*Defence Equipment and Support*) en Francia la DGA (*Delegation Generale pour l'Armement*), en Estados Unidos la DPAP (*Defense Procurement and Acquisition Policy*) y en Alemania la BWB (*Federal Office of Defense Technology and Procurement*).

(6) Se habla de una RMA de la información, pero la revolución que viene será causada por la aplicación militar de los grandes avances en biotecnología y nanotecnología. La RMA es la culminación de una MTR (*Military Technical Revolution*), que se puede definir como un avance fundamental en tecnología, doctrina u organización que deja obsoletos los métodos actuales de dirección y conducción de la guerra, considerándose como revolucionario un avance que cause un efecto radical sobre algunos aspectos fundamentales de la estrategia.

Gastar implica otro reto más complicado, supone gastar en aquello que va a permitir el desarrollo de nuevas capacidades, en adquirir los sistemas operativos para el futuro y no los del pasado. Pasa, ante todo, por entender las adquisiciones más que como una mera mejora y actualización, como una auténtica pieza de transformación. Existe una correlación directa entre capacidad de inversión y posibilidades de transformación de las Fuerzas Armadas. Europa se encuentra en este sentido con un creciente desfase respecto a Estados Unidos, y España acentúa ese déficit respecto a sus propios socios europeos. Las Fuerzas Armadas se enfrentan a nuevos desafíos relacionados con la transformación, tales como la financiación, acortar los plazos de desarrollo de los sistemas de armas, y la necesidad de actualizar los planes de adquisiciones con el fin de reflejar las prioridades. El alcance y el ritmo de la transformación de nuestras Fuerzas Armadas dependerán fundamentalmente de la disponibilidad de recursos necesarios para invertir en I+D+i, prueba, experimentación y adquisiciones. En definitiva, será difícil que nuestro país pueda avanzar por la senda de la transformación sin un aumento paralelo de los muy escasos recursos que hoy dedica a su defensa. Los ahorros que se consigan servirán para compensar los déficit en el presupuesto de adquisiciones y el apoyo a la modernización militar, es decir, el ahorro de la eficiencia obtenida será invertido en la transformación de nuestras Fuerzas Armadas. Un objetivo primordial de la transformación financiera es el de generar fondos y ahorros, suficientes para afrontar cambios o adaptaciones, mediante la racionalización del gasto y el sostenimiento. Dicha transformación conlleva cambios sustanciales en los conceptos, pero también tiene claras implicaciones para la política de adquisiciones y sostenimiento.

OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL: MARCO PARA LA LUCHA CONTRA LA CONTRAINSURGENCIA

Pablo Yuste Echarren

*Departamento de Emergencias y Posconflicto,
Oficina de Acción Humanitaria*

Guillem Colom Piella

*Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas,
Estado Mayor de la Defensa*

Desde la Antigüedad Clásica, y en la mayoría de sus manifestaciones en el mundo occidental, la guerra se había caracterizado por el enfrentamiento entre dos o más contendientes que luchaban por su total aniquilación; o al menos por lograr una destrucción suficiente que forzara la rendición del adversario. En estos conflictos, aunque la población civil era considerada en varios casos como un objetivo militar, cobraba especial relevancia una vez era derrotado el ejército enemigo, cuando ésta quedaba a merced de unos vencedores que podían continuar con sus planes sin que prácticamente nadie les hiciera frente (1).

Esta situación derivaba muy probablemente de la especialización de los guerreros. Durante mucho tiempo, éstos eran simples campesinos que dedicaban parte de su tiempo y esfuerzo a formarse en el oficio de las armas. Sin embargo, con el paso de los años, debido al aumento de la riqueza de las sociedades primitivas y el posterior surgimiento de los primeros Estados modernos, el soldado se convirtió en un técnico experto en el combate que disponía de un caro equipamiento y requería un complejo adiestramiento para realizar sus cometidos. Y a medida que se producía dicha especialización, también se fueron configurando los primeros ejércitos permanentes y afloraron las tradicionales virtudes marciales como el honor, el coraje, la lealtad o la obediencia (2). En este sentido, parece lógico que si una parte de la sociedad era eximida de las servidumbres del

(1) Aunque una visión reduccionista de la Historia establecería que la población civil se convirtió en un objetivo militar con el advenimiento, en Occidente, de la guerra total –y más específicamente a partir de la Primera Guerra Mundial– un repaso histórico permite constatar como desde la Antigüedad Clásica se han producido muchos conflictos (la conquista de las Galias, las Guerras Púnicas, las Cruzadas, las invasiones tártaras y mongolas, la Guerra de los Treinta Años o las guerras de religión que asolaron Europa, por citar algunos ejemplos) en los que la población civil era uno de los centros de gravedad de la contienda. Un completo análisis de esta realidad histórica puede hallarse en HANSON, Víctor D.: *The Western Way of War*, University of California Press, Berkeley, 2000.

(2) Un análisis mucho más detallado y extenso del proceso de creación del Estado y los Ejércitos modernos puede hallarse en ROGERS, Clifford (ed.): *The Military Revolution: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*, Westview Press, Boulder, 1995 o BLACK, Jeremy: *War and the World: Military Power and the Fate of Continents (1450-2000)*, Yale University Press, Londres, 2000.

campo, por lo menos ésta debía convertirse en la garante de su seguridad. Por lo tanto, si esta élite de luchadores era la encargada de defender la integridad del grupo, el resto de la sociedad fue perdiendo progresivamente sus habilidades bélicas, quedando indefensa una vez éstos eran vencidos.

No obstante, había ocasiones en las que una vez terminados los combates entre los ejércitos, era la población la que continuaba la lucha. En España tenemos un claro ejemplo con la Guerra de la Independencia, donde los súbditos se levantaron contra las tropas invasoras con ánimo de devolver la Corona al rey Fernando VII al grito de «Vivan las cadenas». Este tipo de lucha, que mezcla política, insurgencia, sabotaje, hostigamiento y agitación se denominó *guerrilla*. No obstante, aunque habitualmente se cita a España como uno de los principales referentes históricos en lo que se refiere a la insurgencia, su origen se remonta a la Antigüedad Clásica (3). En este sentido, es muy probable que personajes como el cura Merino se inspiraran en la propia Biblia, en particular en el *Libro de Daniel* o los dos *Libros de los Macabeos*, que narran la revuelta del pueblo judío contra los seléucidas, para animar a nuestros antepasados a alzarse frente al invasor francés.

Aunque la insurgencia ha sido una parte integrante y persistente de la historia de la guerra desde la Antigüedad (4), muy pocos estrategas sospechaban que una forma de lucha *a priori* tan arcaica y simple como ésta se convertiría en el mayor problema que hoy en día tienen que afrontar las Fuerzas Armadas de las naciones avanzadas (5). Y es que la globalización nos ha traído un modelo de conflicto que no sólo precisa de capacidades militares muy distintas de las que se necesitaron durante la guerra fría para hacer frente al gigante soviético, sino también la adaptación de las estructuras del Estado para afrontarlo al ser, nos guste o no, una amenaza real para nuestra seguridad presente y futura.

En efecto, la estructura de los ejércitos deriva de una perspectiva westfaliana del Estado. Durante muchos siglos el enemigo era el Estado como titular de derechos en la esfera internacional, y ganar una guerra de estas características era tan fácil o tan difícil como destruir sus ejércitos, tomar su capital o acabar con su líder natural. A fecha de hoy, otras formas de poder distintas del Estado como corporaciones multinacionales,

(3) En efecto, aunque la literatura anglosajona es parca en ejemplos históricos, y si éstos existen no van más allá de Malasia, Filipinas, Vietnam o España, la guerra irregular ha sido una constante a lo largo de la Historia desde la Antigüedad Clásica. No hace falta que nos movamos de nuestro país para contemplar un claro ejemplo de guerra irregular librada hace más de 2.000 años: la larga y dura campaña romana contra las tribus celtíberas y lusitanas para hacerse con el control de la península Ibérica. Más ejemplos históricos pueden hallarse en BRAUD, Jacques: *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Éditions La Rocher, Mónaco, 2003.

(4) En otras palabras, «...la guerra irregular ha sido muchas veces no ya una alternativa a la guerra regular sino un complemento de la misma. En realidad, cabría hablar de la guerra como un continuo en el que las operaciones regulares e irregulares, aunque diferenciables a efectos analíticos, forman parte integrantes de un mismo proceso, dependiendo la intensidad de una o de otra o de su combinación, de otras variables no siempre de naturaleza estrictamente militar: culturales, políticas, de organización social, geográficas, económicas y demográficas.» FATJÓ, Pedro y COLOM, Guillem: «La guerra asimétrica: olvidando la Historia», en CUETO, Carlos de: *Los retos a la seguridad y defensa del siglo XXI*, p. 68, editorial Comares, Granada, 2008.

(5) Exacto, mientras los analistas de defensa de todo el mundo estaban interesados en los efectos que podría tener la anhelada Revolución en los Asuntos Militares (RAM) en el arte de la guerra, algunos heterodoxos como PETERS, Ralph «The Culture of Future Conflict», *Parameters*, volumen XXV, número 4, pp. 18-27 (invierno de 1995), o CREVELD, Martin van: *The Transformation of War*, The Free Press, Nueva Cork, 1991 alertaban de los nuevos peligros que estaban acechando al mundo.

organizaciones no-gubernamentales o redes criminales transnacionales, por citar unos ejemplos, también se han convertido en elementos de política exterior, tanto más que muchos gobiernos o jefes de Estado. Este fenómeno ha sido impulsado por la globalización, un proceso que ha permitido que medios que hasta hace poco solamente estaban al alcance de los Estados (a veces únicamente de los más poderosos) puedan ser ahora adquiridos prácticamente por cualquiera. El libre acceso a tecnologías avanzadas, tanto civiles, duales como de uso militar, ha permitido que a fecha de hoy un ciudadano medio de cualquier país avanzado cuente con más capacidad de comunicación que todo el Imperio británico de finales del siglo XIX; que cualquier actor con acceso a Internet o comprando imágenes de satélites comerciales disponga de unas fuentes de inteligencia hasta ahora reservadas a pocas naciones; que cualquier país pueda obtener sofisticados sistemas de guiado para sus armas usando tecnologías disponibles en el mercado civil; o que un líder tribal somalí con unos pocos hombres cuente, probablemente, con más potencia de fuego que una división napoleónica (6).

Además, constituir una fuerza de estas características cuesta una pequeña fracción de lo vale adiestrar y equipar a un solo soldado de cualquier ejército occidental: con un fusil de asalto o un lanzagranadas (una copia china del archiconocido AK-47 *Kalashnikov* puede valer entre 30 y 50 dólares en cualquier mercado local africano, mientras que un lanzacohetes RPG no cuesta más de 300) (7) y una instrucción básica, cualquier adolescente sin recursos puede convertirse en un combatiente de una fuerza irregular en Somalia, Afganistán o Irak. Igualmente, su bajo coste de producción hace que tampoco sea una pieza de gran valor para sus superiores, por lo que su eliminación no tiene prácticamente ningún efecto, ni táctico ni tampoco estratégico.

Los conflictos actuales se caracterizan por una enorme desproporción en los medios de los combatientes: la supremacía tecnológica, doctrinal y organizativa de los ejércitos de las naciones avanzadas es tal que pocos países se atreven –solamente lo ha hecho el Irak de Sadam Hussein en dos ocasiones, ambas con fatales efectos para sus fuerzas regulares– a entablar un enfrentamiento convencional o simétrico contra ellos. Las modernas plataformas, los sofisticados sensores y las avanzadas armas de precisión e inteligentes producto de la llamada RAM proporcionan un elevado y permanente conocimiento del teatro de operaciones, un efectivo mando y control de las fuerzas que allí operan y precisos ataques sobre las concentraciones de fuerzas y objetivos aislados enemigos sin apenas daños colaterales (8).

Hoy en día vivimos en una época en la que jamás ha existido una superioridad tan aplastante de un contendiente sobre otro en el combate convencional. Y sin embargo,

(6) Son muchos los trabajos que analizan las posibilidades que brinda la globalización para incrementar las capacidades militares de los distintos actores. Mientras una visión general puede hallarse en la trilogía del sociólogo español CASTELLS, Manuel: *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, estudios más detallados pueden hallarse en ARQUILLA, John and RONFELDT, David (eds.): *In Athena's Camp: Preparing for War in the Information Age*, RAND Corporation, Santa Monica, 1997 o LESSERR, Ian et al.: *Countering the New Terrorism*, RAND Corporation, Santa Monica, 1999.

(7) Datos extraídos del centro de investigación suizo Small Arms Survey, en: www.smallarmssurvey.org

(8) Para un análisis más detallado de esta nueva realidad, véase COLOM, Guillem: *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2008.

¿cómo es posible que sea tan sumamente difícil traer la paz a las regiones en las que la comunidad internacional se ha involucrado? Quizás precisamente por esta misma razón. Ante esta situación, y como ha sucedido infinitas veces a lo largo de la Historia, el contendiente más débil se ha visto obligado a adaptarse e idear respuestas que anulen o limiten esta superioridad. Ante la imposibilidad de amasar fuerzas, se ha dispersado. Ante la dificultad de atacar en grupo, lo hace en solitario o en pequeños grupos. Ante la incapacidad para batir al enemigo en campo abierto, lo hace en pueblos y ciudades, bosques, junglas o montañas. Ante la dificultad de dominar el territorio, se confunde con la población buscando la seguridad, el alimento y la cobertura que ésta le proporciona. Y, ante la imposibilidad de concentrar potencia de fuego y precisión, actúa ajeno a los usos y costumbres de la guerra, intenta explotar las vulnerabilidades del adversario y aspirar que sus acciones tengan los mayores efectos posibles.

En otras palabras, el advenimiento del conflicto llamado irregular (a muy grandes rasgos contrario a los usos y costumbres de la guerra) o híbrido (que combina la lucha irregular con acciones convencionales) (9) es una reacción lógica y necesaria al estilo de lucha de las sociedades avanzadas (10). Sin embargo, en nuestra opinión el término más adecuado para definir esta forma de combatir –también llamada asimétrica, sin restricciones, de cuarta generación, complejo-irregular o compuesta, sólo por poner unos ejemplos– podría ser el de *conflicto difuso*, puesto que es difuso en sus límites (se llega a discutir si es conflicto o guerra), difuso en el concepto de enemigo (el adversario de hoy puede ser el aliado del mañana) y difuso en los medios a emplear (cualquiera que tenga a su disposición para infligir sobre el adversario el mayor daño posible pero además requiere como veremos medios civiles y militares, políticos y de desarrollo, diplomáticos y de defensa).

El florecimiento de esta nueva forma de conflicto difuso, respuesta y complemento al estilo *occidentalizado* de lucha y característico del nuevo orden mundial (11), ha sido posible gracias a la globalización. En efecto, la nueva y floreciente economía mundial no sólo ha puesto en manos de estos grupos unas posibilidades de financiación ilícitas impensables años atrás, muchas organizaciones criminales se han diversificado y sus negocios abarcan desde actividades legales a todo tipo de operaciones ilegales, como tráfico de armas, personas, estupefacientes u órganos humanos sino también han pro-

(9) Aunque en la doctrina militar española se emplea el concepto de guerra y adversario *asimétrico*, se han utilizado los conceptos estadounidenses *irregular* e *híbrido* porque el término asimétrico ha sido formalmente sustituido por irregular (la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2006 adopta este concepto y la Directiva de Defensa 3000.07, del 1 de diciembre de 2008, lo eleva políticamente); y por otro lado, porque la guerra híbrida –apadrinada por la élite política y militar del país– define con mayor detalle la complejidad del conflicto actual. Para conocer con más detalle ambos conceptos, es interesante la lectura de la obra de HOFFMAN, Frank: *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2007, creador del concepto de guerra híbrida.

(10) La forma de combatir de las sociedades avanzadas se asimila en cierta forma al llamado *New American Way of War*, fundamentada en la tecnología, la información y la precisión para lograr victorias rápidas, limpias y contundentes. Una descripción más detallada puede hallarse en el trabajo de BOOT, Max: «The New American Way of War», *Foreign Affairs*, volumen 82, número 4, pp. 41-58; (julio-agosto de 2003).

(11) El concepto de occidentalización (*westernization*) de la guerra fue forjado por el historiador militar Edward Gibbon y ha sido profusamente utilizado por BLACK, Jeremy: *opus citada*, para definir la adopción, por parte del resto del planeta, de las tácticas, orgánicas y materiales características del Estado moderno. Hoy en día nos hallamos en una situación similar, pues prácticamente todos los países del planeta que pueden sufragar el mantenimiento de fuerzas regulares han adoptado el estilo de lucha occidental.

porcionado un Catálogo de Capacidades Militares alcanzables antes sólo por los Estados. Alrededor del globo se extienden asociaciones ilícitas capaces de proporcionar todo tipo de bienes y servicios, por lo que no es extraño que muchos grupos insurgentes se hayan integrado en estas redes mafiosas y criminales transnacionales: la piratería en el cuerno de África y el sureste asiático, el comercio de armas en Suramérica, Oriente Próximo o Asia, o el tráfico de drogas alrededor del planeta (12).

Con la financiación que obtienen, muchos de estos grupos insurgentes son capaces de mantener sus operaciones militares con un éxito que asombra por su eficacia. Al mismo tiempo, sus tratos con las organizaciones criminales transnacionales les permite acceder a asistencias técnicas en muchas de las cuestiones que les son necesarias, como pueden ser herramientas de ingeniería financiera, apoyo en el empleo de nuevos sistemas de armas, mecanismos de entrada en otros Estados usando las rutas del tráfico de personas o drogas, y un largo etcétera.

Guste o no, éste es el escenario presente y futuro en lo que a conflictos se refiere. Hoy en día son muchos los Estados que han perdido su categoría de tales –denominados por la doctrina «Estados fallidos»– y han caído en manos de movimientos insurgentes u organizaciones criminales transnacionales, siendo cada vez más difícil distinguir los límites entre unos y otros actores. Su descomposición ha acarreado una serie de graves consecuencias para la seguridad internacional imposibles de ignorar, tanto por principios de carácter humanitario como de seguridad nacional e internacional.

En los denominados «Estados fallidos», la absoluta falta de una autoridad nacional ha tenido fatales consecuencias humanitarias para su población (13). Las hambrunas, la violencia, la inseguridad e incluso los genocidios son el día a día de estas zonas. Y sus consecuencias para la seguridad internacional no son menos importantes: Somalia se ha convertido en la base terrestre de una piratería que está comprometiendo el tráfico internacional de mercancías mientras su población es diezmada por la violencia, el hambre y la sed. Guinea-Bissau se ha convertido en la principal base logística del tráfico de drogas hacia Europa de los cárteles colombianos. Afganistán fue durante años la base operativa de Al Qaeda y el lugar donde se prepararon los ataques del 11 de septiembre de 2001. Y a fecha de hoy, la zona norte de Pakistán, cuyo territorio se halla fuera del control efectivo de Islamabad, no sólo constituye la base logística del comercio internacional de la droga que se produce en Afganistán sino que es la base operativa de varios grupos terroristas de corte islamista que amenazan incluso la estabilidad del país y de toda la región.

Éstos son unos pocos ejemplos de las peligrosas consecuencias de tener zonas de nuestro planeta sin la autoridad de un Estado capaz de proveer los bienes y servicios básicos a sus ciudadanos, de permanecer pasivos a las repetidas crisis internacionales y de la importancia de vencer en los conflictos de hoy y del mañana, unas guerras difusas que no son luchas entre Estados sino contra una mezcla de ideologías radicales e

(12) Ejemplos de la globalización de la criminalidad y la violencia puede hallarse en las obras de NAIM, Moisés: *Ilícito: cómo el contrabando, los narcotraficantes y la piratería desafían la economía global*, editorial Debate, Madrid, 2006, SULLIVAN, John P.: «Future Conflict: Criminal Insurgencies, Gangs and Intelligence», *Small Wars Journal*, número 248 (mayo de 2009) o CASTELLS, Manuel: *opus citada*.

(13) GHANI, Ashraf and LOCKHART, Clare: *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, pp. 13-74, Cambridge University Press, Nueva York, 2008.

intereses económicos y políticos perversos cuyos efectos para la seguridad humana e internacional pueden ser devastadores. En definitiva, no sólo tenemos que volver al realismo en nuestros análisis estratégicos con objeto de conocer los retos a los que nos enfrentamos, sino que debemos actuar en consecuencia y transformar nuestras estructuras para adecuarlas al nuevo entorno internacional.

Consciente de esta situación, Estados Unidos está realizando enormes esfuerzos para conocer la naturaleza y características de este estilo de enfrentamiento llamado a ser el tipo de conflicto que más se repetirá en el futuro. En este sentido, las campañas afgana e iraquí no sólo han permitido poner a prueba las sofisticadas capacidades militares fruto de la RAM, comprobar las carencias de unos ejércitos todavía anclados en la guerra fría y redefinir el proceso de transformación militar; sino también experimentar con nuevos mecanismos de estabilización de Estados, reforzar la cooperación interagencias y revisar los pilares de la contrainsurgencia. Sin embargo, a juzgar por la situación actual parece evidente que los vastos esfuerzos realizados no han dado los frutos esperados y están provocando grandes cambios en el planeamiento y conducción de las labores de estabilización y reconstrucción.

En efecto, cuando a finales del año 2005 el Departamento de Defensa estadounidense proclamó que las labores de estabilización (14) –intrínsecamente interagencias– deberían tener a todos los efectos la misma consideración que las operaciones de combate si Estados Unidos quería triunfar en los conflictos futuros, la élite militar del país se volcó para elaborar un nuevo cuerpo de pensamiento que pudiera satisfacer las arduas labores de estabilización, reconstrucción, seguridad o contrainsurgencia (15). A fecha de hoy, no sólo se han publicado nuevas doctrinas que incorporan las lecciones aprendidas de Afganistán e Irak y establecen los principios que deben guiar la actuación de sus Fuerzas Armadas en estas operaciones (desde la publicación conjunta básica *JP 3-0 Joint Operations*, a las específicas de los tres Ejércitos *FM 3-0 Operations*, *FM 3-07 Stability Operations*, *FM 3-24 Counterinsurgency* y *MCWP 3-33.5 Counterinsurgency* o *AFDD 2-3 Irregular Warfare*, por citar algunos ejemplos); sino también están adaptando sus modelos de adiestramiento y medios materiales a los nuevos requerimientos.

En la actualidad, los esfuerzos de la comunidad internacional en lo relativo a la estabilización de estados se están articulando en torno a la figura de los Equipos de Reconstrucción Provinciales, PRT,s (*Provincial Reconstruction Teams*). A grandes rasgos, un

(14) La *JP 3-0 Joint Operations* (p. V-1), publicación doctrinal conjunta básica de las fuerzas armadas estadounidenses, define las operaciones de estabilización como: «These missions, tasks and activities seek to maintain or reestablish a safe and secure environment and provide essential governmental services, emergency infrastructure reconstruction or humanitarian relief. Many of these missions and tasks are the essence of CMO [...] USG (*Stability Operations Support*) plans for SSTR (*Stability, Security, Transition, and Reconstruction*) operations and likely will be conducted in coordination with and in support of HN authorities, OGAs, IGOs and/or NGOs, and the private sector.»

(15) Department of Defense, Directive 3000.05: *Military Support for SSTR Operations*, 28 de noviembre de 2005. Por otro lado, una interesante exposición sobre la articulación de las operaciones de estabilización en el pensamiento militar estadounidense puede hallarse en el trabajo de RUBIO, David: «Las operaciones de estabilización: nuestra realidad estratégico-militar por desarrollar», en *Revista Ejército* (en prensa); y sobre los conceptos que guiarán el desarrollo de nuevas capacidades militares puede consultarse el artículo de COLOM, Guillem: «El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la fuerza militar», *ARI*, número 70, Real Instituto Elcano, abril de 2009.

PRT es una unidad civil-militar capaz de actuar en entornos de gran inseguridad por sus capacidades militares y puede contribuir a la estabilización y reconstrucción de una zona gracias a las capacidades políticas y de desarrollo que proporciona su elemento civil. El PRT se compone de un jefe militar encargado de la seguridad, un asesor de desarrollo que asume la competencia de refuerzo institucional y mejora de las condiciones vitales de la población, y un asesor político –generalmente un diplomático– que se ocupa de dar coherencia a todo el paquete y orienta sobre las mejores medidas para construir el Estado. En el caso concreto de Afganistán, que es el lugar donde este modelo se ha hecho más extensivo, cada uno de los PRT,s que operan en cada provincia está liderado por una nación, que proporciona también los recursos necesarios para, en teoría, extender las capacidades del Estado afgano.

Se podría argumentar que los PRT,s no sólo constituyen un valioso modelo táctico para la estabilización de Estados, sino que también son el más reciente heredero de toda una doctrina histórica de contrainsurgencia (16). Después de unos oscuros inicios, a finales del siglo XIX Estados Unidos sustituyó el exterminio indiscriminado –una práctica bastante común cuando un poder subyugaba a otro– por el enfoque civil (*Civil Action*), o la extensión de los beneficios de la «civilización» a la población que se pretendía atraer a las reservas, como base de su lucha contra los indios americanos. Décadas después, las autoridades británicas destacadas en Irlanda del Norte para controlar los movimientos independentistas formularon unas directrices para el empleo del poder militar en apoyo a las autoridades civiles basada en cuatro principios que se han mantenido más o menos estables hasta fecha de hoy (17):

- Primacía del poder civil.
- Empleo mínimo de la fuerza.
- Necesidad de una acción firme en el momento oportuno.
- Necesidad de cooperación entre los elementos civiles y militares.

Estos cuatro planteamientos, refinados con las inestimables lecciones aprendidas de la experiencia francesa en Argelia y las olvidadas enseñanzas de la intervención americana en Vietnam, han sido aplicados con pequeñas modificaciones en las campañas afgana e iraquí, y probablemente se aplicarán en el futuro a los próximos escenarios que requieran un proceso de estabilización de Estados.

Sin embargo, aunque estos principios parecen estar universalmente aceptados por la comunidad estratégica internacional, algo no acaba de funcionar correctamente en este modelo. Esperamos que estas mínimas aportaciones puedan arrojar algo de luz sobre el estado de la cuestión.

Las conclusiones que aquí se proponen provienen de un esfuerzo de teorización realizado a partir de la experiencia de España sobre el terreno. Durante el año 2006 se realizó

(16) Para conocer la evolución de insurgencia y la contrainsurgencia a lo largo de la Historia es esencial la lectura de los trabajos de ASPREY, Robert B.: *War in the Shadows: The Guerrilla in History*, Backinprint, Londres, 2002 o NAGL, John: *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Praeger, Nueva York, 2002.

(17) Véase *Notes on Imperial Policing*, H. M. Stationery Office, Londres, 1934 o *Duties in Aid of the Civil Power*, H. M. Stationery Office, Londres, 1949.

por primera vez en Afganistán, en el marco del PRT español, una planificación integral de una estrategia de estabilización de Estados. Esta planificación, realizada conjuntamente entre componentes civiles y militares representados por los tres pilares del PRT marcó un hito en lo que se refiere a la unidad de acción del Estado y dio pie a un plan muy elemental de enfoque integral (*Comprehensive Approach*). El modelo propuesto fue alabado por los más altos representantes civiles y militares de la coalición en aquel momento. Esperemos que este ejemplo sirva como punto de partida para la revisión y generación de un modelo de enfoque integral netamente español al más alto nivel y abra una vía de discusión y debate para que nuestro país pueda prepararse para escenarios futuros tanto en lo civil como en lo militar.

El PRT no es más que un modelo de coordinación a escala táctica del esfuerzo civil y militar en línea de lo que genéricamente se ha venido llamando enfoque integral, o la armonización de las acciones militares, diplomáticas, económicas, políticas o informativas de los distintos actores con objeto de lograr una respuesta coherente a la crisis (18). Sin embargo, pese a que la primacía del elemento civil es algo ya reconocido desde inicios del siglo XX y hoy en día se está demostrando vital en las operaciones de estabilización y reconstrucción, ha existido una constante falta de fe de la clase política y las élites militares en la idea de integrar, desde el primer momento y a todos los niveles, a los actores civiles y militares.

Esta falta de fe se ve representada en la misma denominación de los integrantes del PRT, pues el grupo de mando integrado está compuesto por un jefe (*commander*) militar apoyado por sus asesores político (*political advisor*) y en desarrollo (*development advisor*). En otras palabras, los integrantes civiles de la misión son considerados como simples adjuntos al mando militar que lidera la operación.

Y es que la integración de civiles en este nuevo contexto no goza de predicamento ni en la clase militar, que a veces considera a los civiles como un lastre innecesario para sus operaciones; ni en la política, que teme el impacto que puede tener entre la opinión pública doméstica la existencia de bajas civiles en zonas de operaciones. Igualmente, la presencia civil en el área de operaciones también suscita problemas en la mentalidad militar: las Fuerzas Armadas basan su funcionamiento en el principio de unidad de mando, por lo que la presencia de civiles que puedan opinar sobre las decisiones rompe con uno de los fundamentos militares más básicos y hace necesario un profundo cambio de las doctrinas y procedimientos. Posiblemente, en un futuro no muy lejano el militar deberá negociar las decisiones con los actores civiles en área de operaciones algo impensable años atrás. Sin embargo, cualquier avance estará condicionado a un cambio mental y cultural de todos los actores presentes en la gestión de la crisis, tanto los militares como muy especialmente los civiles.

(18) Una exposición del concepto y de todas sus vertientes –desde el genérico CMCO (*Whole-of-Government Approach* al *Civil-Military Coordination*) de la Unión Europea– puede hallarse en los trabajos de PAREJA, Iñigo y COLOM, Guillem: «El enfoque integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales», *ARIS*, número 115, Real Instituto Elcano (septiembre de 2008) o RINATOKSKI, Kristina and TUTTI, Mikko: *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, Crisis Management Initiative, Helsinki, 2008.

Igualmente, cada vez con más probabilidad, las operaciones de gestión de crisis, estabilización y reconstrucción se llevarán a cabo en contextos de insurgencia, entendida ésta como:

«...un movimiento organizado orientado a la deposición de un gobierno constituido mediante el empleo de la subversión y el conflicto armado» (19).

Aunque doctrinalmente las Operaciones de Contrainsurgencia (COIN), definidas como:

«...las acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas o civiles llevadas a cabo por un gobierno para acabar con la insurgencia» (20).

Se enmarcan dentro de las labores de estabilización, la frontera entre ambas actividades es cada vez más difusa; tanto que podríamos afirmar que hoy en día cualquier acción de estabilización y reconstrucción es, ante todo, una gran COIN.

Aunque este trabajo no pretende analizar las aportaciones existentes a la doctrina COIN –existen numerosos estudios que recogen la teoría y práctica del pensamiento en esta materia– sí que tomará como base sus principios esenciales, fundamentados en el enfoque denominado «corazones y mentes» (*hearts and minds*) (21). A grandes rasgos, esta visión iniciada por los británicos en Malasia –que aislaron a la población malaya para protegerla de las guerrillas chinas– y adoptada por los estadounidenses en Vietnam, que intentaron aplicar sin éxito el modelo británico, pretende que las fuerzas ocupantes involucradas en la campaña contrainsurgente se ganen las simpatías de la población autóctona mediante la propaganda adecuada y la conducción de labores de desarrollo para mejorar su nivel de vida.

Para ello, esta doctrina se articula en torno a la obtención de legitimidad como pilar de la estabilidad. No obstante, esta doctrina adolece de dos puntos débiles insalvables: ni la simpatía produce la legitimidad de un poder ni tampoco todas las culturas se rigen por el análisis economicista que sugiere este enfoque. Exacto, las experiencias recientes demuestran que la actividad de la coalición internacional se ha centrado en una fuerte propaganda a favor de las tropas con el fin de justificar su presencia mientras se intentan mejorar los servicios básicos de una población que no se identifica en absoluto con las

(19) Definición procedente del *JP 1-02*. Por su parte, el Ejército de Tierra estadounidense, en su *FM 100-20 Military Operations in Low Intensity Conflict* (p. 4-2), amplía esta definición al afirmar que: «...an Insurgency is an organized, armed political struggle whose goal may be the seizure of power through revolutionary takeover and replacement of the existing government. In some cases, however, an insurgency's goals may be more limited. For example, the insurgency may intend to break away from government control and establish an autonomous state within traditional ethnic or religious territorial bounds. The insurgency may also only intend to extract limited political concessions unattainable through less violent means.»

(20) Definición procedente del *JP 1-02*.

(21) En un interesante artículo COHEN, Eliot; Crane, Conrad C.; HORVATH, Jan and NAGL, John «Principles, Imperatives and Paradoxes of Counterinsurgency», *Military Review*, volumen 86, número 2, pp. 49-53, marzo-abril de 2006, sostienen que la doctrina contrainsurgente clásica tiene los siguientes objetivos: 1. La legitimidad como objetivo principal. 2. La unidad de esfuerzos. 3. La superioridad política. 4. La comprensión del entorno. 5. La inteligencia como eje de la operación. 6. El aislamiento de los insurgentes. 7. La seguridad bajo el imperio de la ley. 8. El compromiso a largo plazo. A estos principios tradicionales se le añaden otros nuevos imperativos como pueden ser la gestión de la información y de las expectativas; el empleo restringido de la fuerza; la comprensión de la situación y la adaptación a los cambios; la descentralización y la ejecución de las labores al más bajo nivel, y el apoyo a la nación anfitriona.

fuerzas invasoras. Y es que del mismo modo que la población española –que se habría visto beneficiada en el plano socioeconómico por la nueva Administración napoleónica– no hizo ningún cálculo económico cuando se alzó contra el francés en la Guerra de la Independencia, no tenemos porque esperar que el pueblo afgano o el iraquí reduzca sus sentimientos «nacionalistas» simplemente por los beneficios pecuniarios que puedan obtener o por la mejora de su nivel de vida.

La doctrina de «corazones y mentes» arrastra otro elemento distorsionador adicional: las fuerzas internacionales –un ejército ocupante y percibido por la población como tal– centran sus esfuerzos de propaganda en legitimar su presencia en la zona. Mientras tanto, la única estrategia de salida viable es legitimar a los poderes locales y regionales. En efecto, será su Gobierno Central, sus autoridades locales, sus Fuerzas Armadas, su Policía y sus jueces los que a largo plazo deberán mantener y sostener el nuevo Estado. Cualquier esfuerzo por transferir simpatía a las fuerzas extranjeras es un esfuerzo en balde y año tras año las fuerzas norteamericanas en Irak y las internacionales en Afganistán destinan vastos recursos en tiempo y capital para conseguir la simpatía de la población local hacia el comandante de la fuerza. Sin embargo, cuando éste regresa a su país, en el caso hipotético de que haya obtenido algún tipo de simpatía por parte de la población local, también se la ha llevado con él a su nuevo destino.

En último lugar, los esfuerzos para ganar los «corazones y mentes» también adolecen de un profundo etnocentrismo. En la mayoría de las ocasiones, los responsables de aplicar esta doctrina y diseñar los mensajes no han sabido ponerse en el lugar de la población receptora, pues lo que transmite legitimidad en nuestra cultura, puede no hacerlo en otras. En nuestra opinión, esta realidad que continúa obviándose hoy en día en todos los escenarios de conflicto, es esencial para lograr el éxito de la operación.

Como ya se ha indicado en las páginas anteriores, la insurgencia se define como un movimiento organizado que, mediante una lucha prolongada y continuada por lograr la legitimidad de la población, tiene por objeto derrocar un gobierno constituido mediante el empleo de la subversión y el conflicto armado (22).

Desde una perspectiva política, un gobierno es percibido como legítimo si aquel que ostenta el poder ha accedido a él por medios considerados como lícitos por aquellos sobre los que ejerce la autoridad, y si lo ostenta cumpliendo con los requisitos aceptados por los que lo obedecen. En consecuencia, si la nueva autoridad no ha logrado el poder de forma lícita ni tampoco lo ejerce de manera virtuosa, ésta difícilmente podrá ser percibida como legítima.

La insurgencia es un movimiento que se nutre de la población. Vive entre ella, se alimenta de ella, es apoyada por ella y recibe información de la misma. En otras palabras, tal y como expresó Mao hace más de medio siglo:

«...no se puede sostener un movimiento insurgente si no se tiene el apoyo de la población.»

(22) Así lo asume el Manual conjunto del Ejército estadounidense (*FM 3-24 Counterinsurgency*) y del Cuerpo de Marines (*Warfigthing Publication 3-33.5 Counterinsurgency*), ambos publicados en el año 2006.

De ahí que la única manera de acabar con un movimiento insurgente sea aislarlo de ésta. Pues bien, si la insurgencia es la lucha por la legitimidad de la población, parece lógico pensar que la mejor estrategia para combatir la insurgencia sea precisamente obtener la legitimidad de la población. De hecho, el enfoque de «corazones y mentes» se centra precisamente en esto, pero falla en un aspecto vital: supone que se puede dotar de legitimidad a unas fuerzas que son vistas por la población como ocupantes por su modo de acceder al poder. Son muchas las culturas –incluida la nuestra– en las que un ejército invasor carecerá de legitimidad de origen, por lo que difícilmente, y por muchas labores de seguridad, estabilización o de reconstrucción que lleve a cabo en la zona en cuestión, gozará de legitimidad entre la población.

Pasemos ahora a analizar el caso concreto de Afganistán. En este país tenemos a tres actores –el Gobierno afgano, la Fuerza de Asistencia Internacional a Afganistán (ISAF) y los talibanes– luchando por la legitimidad, cada uno con sus puntos positivos y negativos (23), cuadro 1.

Cuadro 1.– *La lucha por la legitimidad en Afganistán.*

Conceptos	Talibanes	Gobierno afgano	ISAF
Positivo	Son afganos Son religiosos Respetan las costumbres y pactan con los poderes locales Fueron capaces de dotar de seguridad al país Son capaces de proporcionar medios de vida a la población (crédito agrícola para el cultivo del opio).	Es afgano Conoce el país y sus costumbres Éxito (aunque limitado) a la hora de proporcionar determinados servicios.	Proporcionan servicios básicos Pueden traer progreso Atraen a la población más educada Fuerte apoyo de su propaganda.
Negativo	Gozan de legitimidad histórica Mantienen una presencia permanente en la zona Sistema de propaganda tradicional El trato a las minorías étnicas No pueden realizar obras públicas ni proporcionar los servicios básicos (agua, salud y comunicaciones).	Colabora con extranjeros Sufre elevados índices de corrupción Es incapaz de proporcionar los servicios básicos Es incapaz de mantener la seguridad.	Son extranjeros Provocan daños que son percibidos como innecesarios Son incapaces de mantener la seguridad.

Fuente: elaboración propia.

(23) Aunque son los talibanes el mayor y más activo grupo insurgente por sus vínculos con el movimiento yihadista internacional y por su determinación por erosionar la cohesión de la coalición, forzar su eventual retirada de Afganistán y recuperar el control del país, es importante tener en cuenta que la insurgencia afgana se caracteriza por una enorme heterogeneidad. No sólo se compone de los talibanes sino que comprende todos los grupos sociales que antes de la intervención ostentaban algún tipo de poder y autoridad –bien fuera tribal, religiosa, simbólica y física– y que se resisten a perderlo a favor de las nuevas autoridades afines a la comunidad internacional, los pequeños cultivadores y traficantes de droga que luchan por mantener su fuente de ingresos o los «señores de la guerra» que apoyaron la intervención internacional.

Si partimos de la base de que la legitimidad es un juego de suma cero, nos hallamos frente a un problema de origen: mientras los talibanes no tienen que compartir sus éxitos con nadie, el Gobierno afgano y la ISAF compiten por la legitimidad restante.

Además, los talibanes tienen una ventaja estratégica frente a ISAF: los distintos estudios realizados sobre movimientos insurgentes en el pasado coinciden en que el tiempo juega siempre a su favor. La labor de la insurgencia es fácil en cierto modo, pues no tiene que demostrar lo que puede hacer sino simplemente le basta con hacer patente que el oponente –en este caso ISAF y el gobierno de Karzai– no puede garantizar la seguridad de la población (incluso aunque esto sea sólo una percepción), el bien por excelencia de cualquier contrato social.

Una vez aparece esta sensación de falta de seguridad, la insurgencia intenta ahogar cualquier intento del Gobierno para ejercer su autoridad mediante ataques a cualquiera de sus representantes. Así, los niveles más bajos de la Administración local se convierten en *objetivos blandos* (blancos fáciles de batir en argot militar) cuya eliminación altera el normal funcionamiento del Estado, paraliza la actividad del Gobierno y provoca en la población un efecto esencial para el sostenimiento de la insurgencia. Las ideas que se extienden entre la población son del tipo:

- La insurgencia actúa impunemente y de manera más organizada que el propio Gobierno.
- El Gobierno es incapaz de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos.
- Si el Gobierno no puede ni proteger a sus propios miembros y servidores públicos, tampoco podrá proporcionar ningún tipo de seguridad al resto de la población.
- Las fuerzas internacionales intensifican el conflicto con su mera presencia. Si éstas se retiraran, los actuales insurgentes seguramente podrían mantener la seguridad. En consecuencia, los responsables de la inseguridad y de la espiral de violencia son las fuerzas internacionales, que al fin y al cabo, son también los invasores extranjeros.
- Las fuerzas internacionales son incapaces de mantener una presencia estable y de garantizar la seguridad de la población. Tarde o temprano, éstas se replegarán y la población dependerá de la clemencia de los insurgentes.

Centrémonos ahora en la legitimidad que resta tras la campaña insurgente para minar la actividad del Gobierno. Ésta es muy escasa, puesto que las instituciones afganas parten de una situación de desventaja porque su acceso al poder ha sido ilegítimo y con el apoyo de fuerzas extranjeras (algo aún importante desde el punto de vista de la mentalidad afgana de lo que lo sería incluso en nuestra mentalidad occidental). Aunque la obtención del poder por la vía de la fuerza no es un factor de ilegitimidad como lo sería en nuestra cultura democrática, la existencia de un gobierno encumbrado sobre la acción de fuerzas extranjeras no musulmanas es suficiente para marcar un punto de partida difícil, por no decir insalvable.

La legitimidad residual del Gobierno ha de compartirse con las propias fuerzas ocupantes, incapaces de atesorar ninguna legitimidad por su carácter de extranjeras. Además, éstas intentan buscar la seguridad por medio de la atracción de las simpatías de la población pero parecen olvidar el estado final de la campaña: que Afganistán se convierta en un Estado sostenible que pueda, por sus propios medios, proporcionar seguridad

a su población, medios de vida lícitos, servicios sociales básicos y con un gobierno legítimamente constituido, de manera que no suponga una amenaza para la seguridad internacional.

Sin embargo, con el enfoque de «corazones y mentes», estas dos partes –el Gobierno afgano e ISAF– que deberían cooperar para lograr un mismo fin, un estado final común y compartido, están compitiendo por los restos de la legitimidad abandonados por los insurgentes.

En las misiones integradas existe una parte de la fuerza encargada de generar legitimidad de cara a la población: las unidades de Cooperación Civil-Militar (CIMIC), junto con las unidades de Operaciones Psicológicas (PSYOPS) y los responsables de prensa y comunicación. Estas unidades de apoyo a la fuerza son, en definitiva, las máximas responsables de obtener los corazones y las mentes de los ciudadanos del territorio de intervención para generar seguridad a las tropas. Sin embargo, a menudo el enfoque de «corazones y mentes» entra en pugna directa con las actividades de desarrollo realizadas en el marco de los PRT,s por los integrantes civiles de la misión tal y como muestra en el cuadro 2.

Este cuadro resume el conflicto que surge entre las actividades de «corazones y mentes» y las labores de desarrollo necesarias para constituir un Estado operativo en zonas sin gobierno en el marco de misiones de estabilización y reconstrucción. Mientras la parte de la fuerza encargada de acometer las labores de «corazones y mentes» intenta conseguir la simpatía de la población con objeto de obtener la seguridad de las tropas a corto plazo, las actividades de desarrollo se centran en generar una administración del Estado que legitime y apoye el nuevo Gobierno establecido.

Las actividades CIMIC, al perseguir la seguridad de la fuerza, se centran en gran medida en apoyar aquellos elementos sociales que pueden representar una amenaza para las tropas desplegadas. Por otro lado, las actividades de desarrollo buscan favorecer a la población más vulnerable porque es la mayoritaria, es la que menos susceptibilidades y despertará entre los distintos grupos rivales, y porque el apoyo al más débil es una virtud aceptada en prácticamente todas las sociedades, también en las de tradición islámica.

En este sentido, y por paradójico que pueda parecer, una de las cuestiones que más ha contribuido a generar la espiral de inestabilidad que está sufriendo Afganistán ha sido el ánimo de intervenir en proyectos de desarrollo en las áreas más inseguras. ¿Por qué?

Cuadro 2.– *Actividades de desarrollo versus CIMIC*

Conceptos	Desarrollo	CIMIC
Cometido Legitimidad Contrapartes Plazo	Creación de capacidades locales Gobierno local y nacional Población vulnerable Medio-largo	Protección de la fuerza Fuerza <i>Power-brokers</i> locales Corto

Fuente: elaboración propia.

Porque involuntariamente han premiado la violencia (a mayor nivel de violencia, más recursos se destinaban a la zona) y han hecho patente la incapacidad del Gobierno afgano para realizar proyectos de desarrollo. Y a partir de aquí, el quebranto de la legitimidad ya estaba en bandeja.

En las páginas anteriores hemos definido brevemente la legitimidad, y en su propia definición hemos podido observar que su elemento clave es la percepción de la población. Evidentemente, la legitimidad no es estática, pues cambia a lo largo del tiempo y varía de unas culturas a otras. En muchos casos, cuando decimos que la democracia no es una idea trasladable a otras culturas, lo que queremos decir es que el concepto de legitimidad no es el mismo en nuestra cultura que en otras sociedades. Efectivamente, en Occidente hemos llegado a confundir la legitimidad de origen con la democracia al sobreentender que ésta es el único mecanismo legítimo de ascenso al poder. Esta idea nos ha llevado en el pasado –y nos llevará en el futuro– a imponer sistemas democráticos análogos, o incluso peor, calcados a los nuestros.

Una aproximación realizada desde la óptica de la legitimidad a la construcción de Estados exigirá un estudio antropológico que nos permita analizar las percepciones de la población, y a partir de ahí, derivar las consecuencias para la reconstrucción política. En ningún caso, esto deberá emplearse para justificar la presencia de fuerzas extranjeras. Deberá existir una clara intención de construir un Estado legítimo vinculada a la estrategia de salida, por lo que cualquier labor de búsqueda, destrucción y captura del enemigo deberá presentarse como secundaria frente a la creación de las instituciones locales, regionales o nacionales, ya que solamente así podrá contribuirse al logro del estado final deseado: la constitución de un Estado legítimo y sostenible.

Según este nuevo enfoque, los tres pilares de la estructura del PRT –el militar, el político y el de desarrollo– tienen claro su cometido particular y el objetivo común: el logro del estado final deseado.

Como se ha podido constatar, los nuevos retos requieren nuevas e imaginativas respuestas, y para acometer la estabilización de territorios y reconstrucción de Estados necesitamos otros instrumentos que complementen los actualmente existentes.

En el caso del desarrollo, los mecanismos habituales de ayuda al desarrollo se ven bloqueados por la violencia imperante en las zonas de conflicto difuso. La expansión de los combates ha convertido a los cooperantes –es decir, los actores que habitualmente llevan a cabo las labores de desarrollo– en víctimas de uno u otro de los contendientes, o a menudo de ambos. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se han visto utilizadas políticamente por ambas partes, atribuyéndoles una significación política dependiendo de su origen o nacionalidad. Además, con independencia de que mantengan una total neutralidad, las ONG occidentales serán percibidas como colaboradoras de Occidente. De ahí el radical aumento de las víctimas entre el personal de las ONG.

Posiblemente, la participación de ONG en zonas de conflicto difuso o bien está muy limitado o es directamente imposible de lograr. Cuando es limitada, las ONG pueden ser un mecanismo coadyuvante al estado final deseado ya que su función principal es el apoyo a la población, y uno de sus principales cometidos es el fortalecimiento de las capacidades nacionales.

Por otro lado, la construcción de Estados no es una tarea que pueda dejarse en manos del sector privado, ni a contratistas ni tampoco a ONG; pero también es cierto que, a fecha de hoy, en el sector público no existen actores capaces de asumir estas tareas en entornos hostiles. Es por ello que en un futuro no muy lejano probablemente veremos como se crean unidades administrativas y funcionarios *ad hoc* para realizar este tipo de labores que ni son estrictamente de desarrollo, ni de pura ayuda humanitaria, ni de mera asistencia técnica. Por lo pronto, y para hacer frente a esta nueva e imperante necesidad, muchos países como: el Reino Unido, Suecia, Australia, Noruega, Estados Unidos, Canadá, etc., ya disponen de unidades de estabilización de Estados dentro de su Administración Central dentro de sus particulares modelos de enfoque gubernamental (*Whole-of-Government Approach*) y enfoque integral que integra, a grandes rasgos, las llamadas 3D: (Desarrollo, Defensa y Diplomacia).

De la misma manera que los mecanismos de desarrollo se ven desbordados por la nueva situación, la herramienta militar también se ve obligada a transformarse. Las operaciones en Afganistán e Irak se han articulado en torno a pequeñas unidades con enorme potencia de fuego y gran movilidad realizando, en función de las circunstancias, operaciones de «búsqueda y destrucción» intentando eliminar los elementos clave de la insurgencia o sus supuestos cabecillas. Ello parece ser una nueva versión de la clásica concepción del combate, donde la muerte del rey comportaba el cese de la lucha de sus súbditos, pues parece asumirse que la eliminación de un líder tribal acabará con la lucha del grupo.

El enemigo en este caso no está representado por un único individuo, lo que se enfrenta en un contexto de conflicto difuso es una colectividad de individuos e intereses. Sólo una modificación sustancial de las condiciones de esa colectividad puede acabar con la insurgencia.

Esta modificación requiere, en primer lugar la estabilización y la seguridad, labores que corren a cargo de las fuerzas militares. Para ello, no es suficiente una operación de búsqueda y destrucción seguida por un repliegue a una zona segura, etc. es necesaria la permanencia. Si lo que se espera es que la población se ponga del lado de las autoridades gubernamentales, es necesario que se logre su aceptación y se logre la permanencia. No perseverar hace que tras el repliegue la población quede de nuevo a merced de los insurgentes, que no dudan en tomar represalias sobre los individuos que han colaborado, haciendo patente la incapacidad del nuevo gobierno para proporcionar la seguridad e iniciando una espiral de miedo y de resistencia pasiva frente a las nuevas autoridades.

Evidentemente, este nuevo esquema requeriría un volumen de fuerzas fuera del alcance de cualquier coalición internacional; por lo que la única solución factible es la generación de fuerzas locales.

En consecuencia, los nuevos ejércitos deberán habituarse a entrar en zonas de conflicto, crear un clima de seguridad adecuado y transferir de modo inmediato el espacio creado a tropas locales formadas dentro de un espíritu de lealtad al Estado generado (tome éste la forma que tome). A partir de ahí deberán generar el espacio humanitario (un espacio en el que las actividades de desarrollo y/o humanitarias puedan llevarse libremente por los agentes encargados de ello de forma imparcial y neutral) y garantizar el proceso político adecuado. Ello deberá realizarse siguiendo el esquema de la «mancha de aceite», es

decir, a medida que se consoliden zonas estables se extenderá el Estado a otras nuevas sin dejar áreas sin cubrir.

La extensión más adecuada sigue el esquema que se reproduce a continuación, que podría resumirse en dos conceptos, el «pase de rugby» en lo que a la legitimidad se refiere y la «mancha de aceite» en lo relativo al avance del Gobierno:

1. Una operación militar con un nivel de fuerza suficiente proporciona seguridad en la zona como último recurso siempre que el acceso no pueda ser negociado por los componentes civiles del PRT (por medios de negociación política o de mediación por parte de los responsables civiles de desarrollo).
2. Aprovechando la nueva seguridad ganada comenzarían los proyectos de impacto rápido que permitan responder a las primeras expectativas de la población. Estos proyectos son pequeños de alcance limitado, habitualmente conducidos por el elemento militar aunque no necesariamente, que demuestran a la población civil que la intervención trae cambios positivos a sus vidas.
3. Comienzan los trabajos de construcción de infraestructuras de comunicaciones. Las nuevas carreteras permiten la presencia de la Administración del Estado mediante funcionarios, que traen justicia y presencia institucional. Las infraestructuras se realizan con mano de obra local y con técnicas de uso intensivo de mano de obra no cualificada con el fin de generar puestos de trabajo y riqueza.
4. Llegada de los servicios sociales básicos (agua y saneamiento, educación y salud).
5. Comienzan los proyectos de generación de ingresos.
6. Nueva expansión siguiendo el mismo esquema.

Y a lo largo de todo este proceso, es fundamental seguir una serie de principios fundamentales:

- Cualquier legitimidad será transferida al Gobierno y a las instituciones locales de modo inmediato «pase de rugby». Se buscará que la visibilidad sea única y local. La presencia extranjera se mantendrá en un segundo plano llevando a cabo actividades de enseñanza (*mentoring*) y control, procurando que su presencia no sea visible.
- Se buscará un enfoque de acción-participación activa. La apropiación (*ownership*) es un elemento fundamental como fuente de Gobierno. Dicho de otra forma, y en palabras de T. E. Lawrence, «Es mejor algo medianamente bien ejecutado por ellos que algo perfectamente ejecutado por nosotros» (24).
- Se buscará potenciar la autonomía, no la dependencia.
- Se procurará por todos los medios posibles –sin descartar en absoluto los militares, pues éstos son esenciales para la toma y control del territorio– no ceder el terreno ganado.

En conclusión, este artículo ha expuesto a grandes rasgos la enorme complejidad del entorno estratégico actual y los múltiples peligros que acechan sobre nuestras sociedades. Estos retos no requieren una respuesta puramente militar sino un enfoque integral que garantice una solución única, coherente y duradera por parte de nuestras naciones a

(24) «27 Articles of Lawrence», *The Arab Bulletin*, 20 de agosto de 1917, en: www.mnstci.iraq.centcom.mil/docs/The27ArticlesofT.E.Lawrence.pdf

la incesante expansión de «Estados frágiles», en proceso de descomposición o «fallidos» por todo el planeta.

Por otro lado, también ha expuesto las enormes carencias de los modelos vigentes de estabilización posconflicto y contrainsurgencia, así como la necesidad de que éstos sean sustituidos por un nuevo modelo de construcción de estados (*nation-building*) que aúne los esfuerzos en materia de seguridad, estabilización, reconstrucción y generación de capacidades autóctonas. El modelo propuesto –fundamentado tanto en el enfoque integral en lo referente a la unificación de esfuerzos como en la legitimidad en todo aquello vinculado con la construcción nacional– favorece las interacciones entre los elementos civiles y militares en las labores de estabilización, rompiendo las dinámicas de pugna por el mando y control de la operación. Y es que con una misión coordinada, unos objetivos estratégicos compartidos y una situación final común, la delimitación de funciones resulta más clara para todos los componentes de la misión, favoreciendo así su integración e incrementando también su operatividad sobre el terreno. Además, este nuevo enfoque articulado en torno a la legitimidad permitirá sumar los esfuerzos de actores ajenos a la operación –caso de ONG, partidos políticos locales o la sociedad civil– porque sus actividades se alinearán con el estado final deseado el fomento de la legitimidad.

Aunque estamos convencidos de las bondades de este nuevo modelo integrado y articulado en torno a la legitimidad para la estabilización y construcción nacional de «Estados frágiles y fallidos», es preciso alertar que las labores de estabilización son largas, complejas, entrañan múltiples riesgos –sobre todo si éstas se desarrollan en contextos de insurgencia armada– y tienen un elevado coste político. Además, éstas no se mueven en los cortos plazos de la estrategia militar sino en los largos plazos propios de la ayuda al desarrollo. Es por ello que ni pueden esperarse desenlaces rápidos ni tampoco claros, por lo que cualquier decisión política al respecto no sólo deberá tomarse con esta realidad en mente sino también será vital explicar a la opinión pública la complejidad, alcance y enormes costes que acarrearán estas labores.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

INAUGURACIÓN DEL III CURSO SUPERIOR DE INTELIGENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS (CSIFAS)



El día 11 de enero, tuvo lugar en el aula número 19 de este Centro, la inauguración del III Curso de la CSIFAS presidida por el DICESEDEN.

SEMINARIO DEL GRUPO DE TRABAJO DE CONTROL DE EXPORTACIÓN DE ARMAS CONVENCIONALES



El día 19 de enero, en el aula «Hernán Cortés» de este Centro, se desarrolló el Seminario del Grupo de Trabajo de Control de Exportación de Armas Convencionales, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, dentro de las actividades programadas por el citado Ministerio durante la Presidencia española de la Unión Europea.

CONFERENCIA GENERAL



El día 19 de enero a las 18:00 horas, en el aula magna este Centro, don Luis M. Cuesta Civis, secretario general de Política de Defensa, pronunció una conferencia con el título: *Los objetivos de España durante la Presidencia de la Unión Europea en el campo de la seguridad y la defensa.*

REUNIÓN GRUPO DE TRABAJO BICES

Entre los días 25 y 29 de enero, en el aula número 22 de este Centro, se desarrollaron las actividades previstas para la Reunión del Grupo de Trabajo BICES, dirigida por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

SEMINARIO SOBRE: *POLÍTICAS MARÍTIMAS PARA UNA PRÓSPERA Y SEGURA EUROPA*



Entre los días 28 y 29 de enero se desarrolló el Seminario sobre: *Políticas marítimas para una próspera y segura Europa* organizado por la Secretaría General de Política (Dirección General de Política de Defensa), contó con la asistencia de 180 personas, pertenecientes a países de la Unión Europea.

INAUGURACIÓN DEL IX CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS (AEEOSI)



El día 1 de febrero a las 12:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la inauguración del IX Curso AEEOSI, este acto fue presidido por la excelentísima señora ministra de Defensa.

XXI CONFERENCIA INTERNACIONAL DE JEFES DE CAPELLANES MILITARES (XXI IMCCC)



Entre los días 2 y 3 de febrero, tuvo lugar en este Centro, la XXI IMCCC que sobre el tema de: *El hecho religioso en las Fuerzas Armadas, libertad y diversidad*, organizado por el Arzobispado Castrense de España contó con la asistencia de 120 capellanes militares de distintas confesiones.

VISITA DE LA ESCUELA SUPERIOR CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS DE GRECIA



El día 2 de febrero, visitó este Centro, la Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas de Grecia. La delegación al mando del general de división don Dimitrios Tzioutzios, estaba compuesta por 78 oficiales.

COMIDA-CONFERENCIA-COLOQUIO DE LA ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (ADALEDE)



El día 3 de febrero, tuvo lugar en el comedor «Bailén» de este Centro, la celebración de la comida-conferencia-coloquio de la ADALEDE, en el transcurso del acto, el excelentísimo señor almirante general don Manuel Rebollo García, jefe del Estado Mayor de la Armada, impartió una conferencia.

PRESENTACIÓN DEL LIBRO: *SEGURIDAD NACIONAL Y CIBERDEFENSA*



El día 4 de febrero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la presentación del libro: *Seguridad nacional y ciberdefensa*, organizado por la Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S. A. El acto fue presidido por el director del Centro Nacional de Inteligencia excelentísimo señor don Félix Sanz Roldán.

VISITA A ESPAÑA DEL REAL COLEGIO JORDANO DE DEFENSA NACIONAL



Entre los días 6 y 13 de febrero, visitó este Centro los componentes del Curso del Real Colegio Jordano de Defensa Nacional. La delegación al mando del mayor general de brigada don Talal M. Bani Lehem (instructor de estrategia), estaba compuesta por 27 personas entre profesores y alumnos.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre política de defensa española (Dirección General de Política de Defensa), organizaciones superiores de defensa y sus doctrinas de estrategia (Estado Mayor de la Defensa/Estado Mayor Conjunto), el CESEDEN y la Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Visitaron la empresa Amper (Getafe) y la Academia de Artillería de Segovia.

CONFERENCIA GENERAL



El día 11 de febrero a las 18:00 horas, en el aula magna este Centro, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Marqués de Santa Cruz de Marcenado», don Arturo Alfonso Meiriño, director de Industria y Mercado de la Agencia Europea de Defensa, pronunció una conferencia con el título: *La Agencia Europea de Defensa*.

SEMINARIO SOBRE: ESTRUCTURAS EUROPEAS DE COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE ARMAMENTO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS



Entre los días 15 y 16 de febrero, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, el Seminario sobre: *Estructuras europeas de cooperación en el ámbito de armamento y gestión de programas*, organizado por la Dirección General de Armamento, con la asistencia de 150 representantes de distintos países de la Unión Europea.

PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO: UNA PROPUESTA PARA UN LIBRO BLANCO DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA



El día 18 de febrero, a las 18:30 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la presentación del Documento: *Una propuesta para un Libro Blanco de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, organizado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. El acto estuvo presidido por el secretario general de Política de Defensa, don Luis M. Cuesta Civis.

VISITA DE LA ESCUELA CONJUNTA DE ESTADO MAYOR DEL REINO UNIDO, JSCSC (JOINT SERVICES COMMAND STAFF COLLEGE)



El día 23 de febrero, visitó este Centro una delegación de la JSCSC. Ésta estuvo compuesta por 58 oficiales (tenientes coroneles/capitanes de fragata, comandantes/capitanes de corbeta) del Reino Unido y de 14 países invitados: Alemania, Brunei, Australia, Jordania, Afganistán, Italia, China, Serbia, Marruecos, Estados Unidos, Ucrania, Dinamarca, Mongolia y Pakistán.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre política de defensa (Dirección General de Política de Defensa), las Fuerzas Armadas españolas (Estado Mayor de la Defensa/Estado Mayor Conjunto) y adquisiciones de materiales (Dirección General de Armamento).

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignen los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071-Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 o 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.defexa