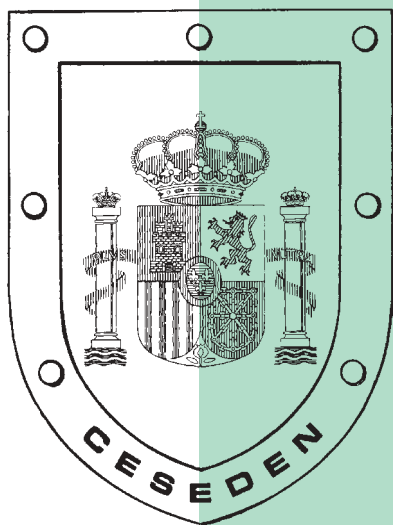


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 278



año 2003

CONFERENCIAS

- INVERSIONES EN DEFENSA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN ESPAÑA

José Folgado Blanco

Secretario de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la PYME.

COLABORACIONES

- PROYECCIÓN DE LA FUERZA: UNA NECESIDAD ACTUAL

Fernando Raimundo Martínez

Comandante del Ejército del Aire, DEM

Profesor de la ESFAS.

- REFLEXIONES SOBRE LA DOCTRINA

Luis Fernando Ruano Ramos

Comandante del Ejército del Aire, DEM

Profesor de la ESFAS.

- ECONOMÍA Y DEFENSA

Héctor Piñeiro López

Alférez de navío.

- LOS LÍMITES A LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MILITARES

Miguel Ángel Presno Linera

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

MINISTERIO DE DEFENSA

Edita:



NIPO: 076-03-051-8

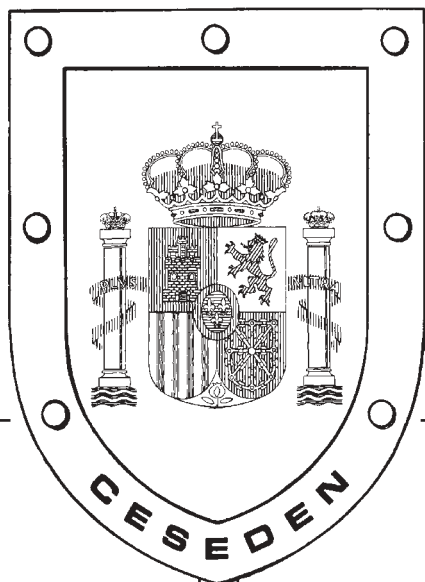
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: junio 2003



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

SUMARIO

Conferencias

- Inversiones en defensa y desarrollo económico en España . 7

Colaboraciones

IV. ESTRATEGIA

- Proyección de la fuerza: una necesidad actual..... 21

VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

- Reflexiones sobre la doctrina 47
- Economía y defensa 61
- Los límites a los límites de los derechos fundamentales de los militares 69

Reseñas de libros y revistas

XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO

- Inauguración del II Curso de Altos Estudios Estratégicos para oficiales superiores iberoamericanos 97
- Visita a España del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IHEDN) de Francia..... 98
- Conferencia pronunciada por el secretario de Estado de la Energía, Desarrollo Industrial y de la PYME, excelentísimo señor don José Folgado Blanco..... 99
- Acto de presentación de la Revisión Estratégica de la Defensa..... 100
- Clausura del II Curso de Altos Estudios Estratégicos para oficiales superiores iberoamericanos..... 101
- Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)..... 102

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

CONFERENCIAS

INVERSIONES EN DEFENSA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN ESPAÑA

José Folgado Blanco
*Secretario de Estado de Energía,
Desarrollo Industrial y de la PYME.*

Introducción

Buenas tardes: excelentísimo señor secretario de Estado de Defensa, excelentísimo señor director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y autoridades.

En primer lugar, me gustaría agradecer la amable invitación que he recibido, del CESEDEN para impartir esta conferencia, compartiendo mesa con don Fernando Díez Moreno, actual secretario de Estado de Defensa, con quién compartí en mi anterior cargo de secretario de Estado de Presupuestos muchas de las experiencias que hoy formarán parte de mi exposición.

Constituye un clásico en los análisis económicos sobre defensa hacer referencia a su carácter de bien público, puesto que consiste en garantizar la seguridad y la defensa de la nación frente a agresiones externas. Incluso Adam Smith, padre de la Economía moderna, maestro de la escuela clásica y partidario de reducir al mínimo la presencia del sector público en la economía, defendió la necesidad de que el sector público se encargara de prestar y garantizar el servicio de defensa a los ciudadanos (los tres deberes del soberano: seguridad interna, Defensa Nacional y actividades no rentables económicamente pero sí socialmente).

Sin duda, «invertir en defensa y seguridad supone invertir en estabilidad»: la defensa y la seguridad de un país constituyen uno de los pilares sobre los que se asienta el bienestar económico y social. En este entorno de estabilidad las familias, los empresarios y, en general, todos los agentes económicos pueden adoptar sus decisiones con mayor seguridad y certidumbre y, en definitiva, con mayores garantías de éxito.

Pero en mi exposición voy a realizar un análisis distinto, puesto que mi propósito es contemplar el sector de la defensa de una forma más amplia, como un sector clave dentro del proceso de crecimiento y desarrollo de nuestro país por ser una «punta de lanza» dentro del tejido industrial, por su capacidad de innovación tecnológica y la capacidad de retorno inherente al esfuerzo inversor realizado en este área.

En esta línea de análisis, los economistas nos hemos planteado preguntas importantes y difíciles de responder como las siguientes:

1. ¿Cuál es el nivel preciso de gasto en defensa de un país, teniendo en cuenta su grado de desarrollo y su rol en el ámbito geoestratégico?

2. ¿Cuál es el impacto real del gasto en defensa sobre el funcionamiento del sistema económico en su conjunto?

Aunque evidentemente en una conferencia no podemos analizar con profundidad estas cuestiones, sí me gustaría reflexionar sobre ellas y extraer las ideas que nos permitan trazar el camino a seguir (como ven, no me falta osadía).

¿Cuál es nuestro grado de desarrollo económico?

Voy a comenzar analizando la positiva evolución que ha experimentado la economía española en los últimos años y los factores que nos han permitido avanzar en términos de convergencia real (mayor crecimiento de nuestra renta y empleo que nuestros socios comunitarios). Factores que están relacionados con la aplicación de una política económica firmemente comprometida con la estabilidad macroeconómica, la flexibilidad y la cohesión social.

Desde el año 1996 nuestra economía ha crecido por encima de la eurozona (el crecimiento medio anual en España ha sido del 3,5%, frente al 2,2% de la eurozona) lo que se ha traducido en un diferencial a nuestro favor superior a un punto durante este periodo (1996-2002).

Incluso en el actual proceso de desaceleración sincronizada e intensa a nivel mundial iniciado a finales del año 2000, la economía española ha sido capaz de continuar creciendo (a tasas superiores al 2%), claramente por encima de la media comunitaria.

Con ello, se produce un cambio histórico en el comportamiento de la economía española. Hemos dejado de ser procíclicos como ocurría en etapas anteriores (aunque en épocas de crecimiento crecíamos más que nuestros socios, en épocas de crisis también nos desacelerábamos con más intensidad).

Esta capacidad de la economía española de mantener un crecimiento positivo y sostenido, incluso en etapas de intensa desaceleración económica internacional, se ha producido a la vez que nuestra economía se caracteriza por ser una de las más abiertas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (grado de apertura del 63%, X+M/Producto Interior Bruto [PIB] en 2001).

Otro elemento muy positivo de este ciclo de crecimiento de nuestra economía es su carácter intensivo en creación de empleo. Desde el año 1996 se han creado en España casi 3,8 millones de empleos (datos de la encuesta de población activa).

En definitiva, hemos ido avanzando en prosperidad relativa, es decir, en convergencia real (el PIB *per cápita* en el año 1997 representaba el 79,9% —haciendo 100 Unión Europea-15—, en el año 2001 ha ascendido al 84,1%).

La evolución del gasto en defensa respecto al PIB y otros indicadores. Dentro de este contexto de convergencia de la economía española respecto a nuestros socios, la evolución que ha experimentado el gasto en defensa se ha caracterizado en la década de los años noventa por un descenso en términos reales, si bien ha sido mucho más intenso en la Unión Europea que en España, 4,4 veces superior (descenso del 3,3% del gasto

en defensa en España, frente a la reducción media del 14,6% en la Unión Europea). Dicho descenso ha sido fruto fundamentalmente del cambio del entorno geoestratégico, replanteamiento de los gastos destinados a defensa ante el fin de la guerra fría y la reconsideración de las amenazas por parte de los gobiernos. Dentro de dicha década pueden distinguirse dos subperiodos:

1. Entre los años 1991-1996, la caída en España fue del 8,4% y en la Unión Europea del 14,8% (en términos reales).
2. Entre los años 1996-2000, España aumenta el gasto en defensa en el 5,5%, en términos reales, y en la Unión Europea el crecimiento es del 2,8%.

A pesar de que nuestros gastos en la primera mitad de la década de los años noventa decrecieron con menos intensidad que la media de la Unión Europea y de que hemos crecido por encima en la segunda mitad, nuestros niveles de gasto en defensa siguen estando por debajo de los estándares europeos. Así en el año 2000 nuestro esfuerzo en defensa (gasto en defensa/PIB) se situó en el 1,3% frente al 2,0% de la Unión Europea; el gasto en defensa *per cápita* se situó en 201 dólares frente a 461 dólares de la Unión Europea; el número de soldados por cada 1.000 habitantes se situó en España en 3,6 frente a los 4,2 de la Unión Europea, si bien en este parámetro conviene recordar que, mientras en la Unión Europea se realizan políticas de reducción de efectivos, España está incrementando el número de tropas profesionales.

A la luz de esta realidad, España y su Gobierno saben de la importancia de aproximar nuestros estándares en defensa a nuestro nivel de desarrollo económico. Somos conscientes de que el aumento del gasto en defensa tiene en la actualidad una serie de limitaciones: la falta de amenazas estratégicas tangibles (ni los hechos del 11 de septiembre han conseguido producir un decidido cambio de tendencia), el cambio demográfico, con unas sociedades cada vez más envejecidas y el mantenimiento de un Estado del Bienestar, y finalmente, las limitaciones financieras, consecuencia de la ralentización de la economía. Pero puede actuar como elemento impulsor del gasto en defensa el acuerdo de unos principios comunes de política exterior y de seguridad común, a nivel comunitario (como la decisión de crear una Fuerza de Reacción Rápida europea).

En este sentido, la materialización del proyecto de unificación monetaria europea, ha supuesto una dilución del tradicional concepto de Estado representado por una moneda, un territorio y un ejército.

Para acercar nuestros niveles de defensa a nuestros socios comunitarios, hemos de saber afrontar los retos que se nos presentan a nivel global. Unos retos que imponen nuevas oportunidades de convergencia e integración tanto a nivel político, como económico y de seguridad.

Estos retos «comunes», tanto para la economía en general como para la defensa en particular, requieren de la aplicación de un principio básico que ha guiado la política económica desarrollada por este Gobierno. Este principio no es otro que el de una concepción moderna de colaboración entre el sector público y el sector privado, donde ambos «suman» sus fuerzas en lugar de «anularse». (En este sentido, el sector de la defensa es un buen ejemplo, por su tecnología dual o la posibilidad de ofrecer servicios al sector privado, como comentaré más adelante).

Así, el modelo de política económica que nos ha permitido mantener un crecimiento continuo durante estos años y un proceso de convergencia real con Europa, se sustenta en cuatro pilares básicos. Estos cuatro pilares básicos son los siguientes:

1. Unas finanzas públicas sanas y creíbles con una «referencia», el equilibrio presupuestario.
2. Privatización, liberalización de los mercados, refuerzo de la política de defensa de la competencia y buen gobierno.
3. Apoyo a la eficiencia del sistema productivo. Fomento de inversiones (públicas y privadas), adecuada dotación de infraestructuras.
4. Protección social, desarrollo económico sostenible y cohesión interterritorial.

Constituye una auténtica revolución, que pasará a la historia económica española como uno de los hechos más trascendentales, haber tomado como referencia el equilibrio presupuestario (-0,1% en el año 2001), que en el año 1995 alcanzaba unos niveles del -6,6% del PIB (casi cinco billones de pesetas, más de 30.000 millones de euros). En el año 1996 parecía un reto imposible que se redujera nuestro nivel de déficit para cumplir los criterios de Maastricht.

Una consolidación presupuestaria que ha dotado a nuestra economía de un margen de actuación muy superior al de los países de nuestro entorno (ha facilitado la reducción de los tipos de interés, ha posibilitado la ampliación del espacio financiero para las inversiones y la iniciativa privada, ha impulsado la consecución de cifras de apalancamiento históricamente positivas en las empresas, ha permitido que nuestra deuda pública obtenga la máxima calificación, triple «A», por Moody's, con los beneficiosos efectos que ello reporta).

Una consolidación que se ha apoyado en un 78% en una reducción del peso del gasto público en el PIB (fundamentalmente de naturaleza corriente) mientras el restante 22% se ha obtenido mediante aumento del peso de los ingresos en el PIB, derivado de la ampliación de las bases imponibles por el mayor dinamismo de nuestra economía, cuadro 1.

El Gobierno español continuará manteniendo como referencia el equilibrio presupuestario (-0,2%, en el año 2002 y 0,0% en los años 2003 y 2004), convencido de los beneficiosos efectos que reporta a nuestra economía y competitividad.

Dentro de esta estrategia de consolidación presupuestaria, el Gobierno español, consciente de la importancia de la política de defensa como elemento catalizador y dinamizador de la economía en su conjunto, la ha apoyado por diferentes vías:

1. Los Presupuestos Generales del Ministerio de Defensa, frente a un decrecimiento en la primera mitad de los años noventa (869.992 millones de pesetas en el año 1990 y 865.972 millones de pesetas en el año 1996), a partir del año 1997 comenzó un crecimiento positivo de los recursos destinados a defensa que se concreta en crecimientos medios, entre los años 1997 y 2003, en torno al 3%, alcanzando una dotación en el año 2003 de 6.212,77 millones de euros (1.033 billones de pesetas).
2. Adicionalmente, el Gobierno, dada la complejidad tecnológica y el elevado nivel de inversiones necesario para la consecución de los programas que requiere la defensa, diseñó un sistema de planificación/financiación a largo plazo, aportando un escenario estable en el tiempo que permite ir acometiendo las inversiones necesarias en política de defensa, sin estar al arbitrio de los cambios coyunturales.

Cuadro 1. Reducción del peso del gasto público en el PIB.

Conceptos	Años		
	1995	2001	Diferencia 2001-1995
Gasto público/PIB	45,0	39,9	-5,1
Impuesto sobre el patrimonio/PIB	38,4	39,8	+1,4
Déficit/PIB	-6,6	-0,1	-6,5

Se trata, por tanto, de un Gobierno que entiende el problema y apoya al Ministerio de Defensa con créditos de tecnología con unos periodos que se extienden entre 6 y 14 años. Unos créditos que han contribuido a salvar el retraso en la dotación de nuestros Ejércitos y la contratación e ingresos de las empresas de defensa. El antiguo Ministerio de Industria (actualmente de Ciencia y Tecnología) financia los proyectos de inversión mediante programas de prefinanciación.

Programas de defensa (prefinanciados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología) y sus efectos económicos-impacto industrial

Los cuatro programas en curso (1) dentro de este sistema de prefinanciación (*Eurofighter-2000*, fragatas F-100, *Leopard 2E* y aviones A-400M), con un coste total de 14.322 millones de euros, tienen un impacto laboral total de 44.046 empleos (12.520 empleos directos, 16.915 indirectos y un empleo inducido de 14.611).

Los cinco nuevos programas, que se inician en el año 2003, (helicópteros, vehículo *Pizarro*, misiles submarino S-80 y buque polivalente), con un coste total de 4.226 millones de euros, tienen un impacto laboral total 8.304 empleos (2.740 empleos directos, 2.395 indirectos y un empleo inducido de 3.169).

Lo que implica en términos totales un impacto laboral de 52.350 personas. Además, los retornos generados en los últimos cuatro años por los acuerdos de cooperación industrial ascienden a 1.360 millones de euros.

En esta línea me gustaría destacar, que una base industrial moderna, eficaz y competitiva es fundamental, pues no hay defensa posible sin industria nacional que investigue, desarrolle y fabrique los sistemas de defensa, aunque una parte se adquiriera en el exterior.

De hecho, la provisión del servicio de Defensa Nacional se caracteriza por la presencia conjunta de tres tipos de oferentes de bienes. En primer lugar, aquellos que fabrican bienes que sólo se utilizan para el servicio de defensa; en segundo lugar, las empresas que ofrecen bienes duales (de uso tanto en el ámbito civil como en el militar); y, en tercer lugar, todas aquellas empresas que suministran bienes de tipo indiferenciado (textil, alimentario o construcción).

(1) Iniciados escalonadamente desde 1997.

De ahí que una de las características específicas de las empresas que realizan actividades dentro de campo de la defensa, es la presencia habitual de procesos productivos en los que se fabrican bienes de naturaleza dual. Un ejemplo tipo viene dado por las empresas de mecánica y electrónica, cuyos bienes pueden ser utilizados tanto en el campo civil como en el militar. Esa misma dualidad se pone también de manifiesto en un elemento básico de la defensa, al que me referiré más adelante, la importancia de la Investigación y Desarrollo (I+D) militar, cuyos avances han sido objeto de aplicación en los mercados civiles (papel esencial en países capitalistas desarrollados, como Estados Unidos), como el desarrollo del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) o el propio Internet.

En concreto, la industria de la defensa en España con empresas como CASA en el sector aeronáutico; Bazán en la construcción naval, INDRA en electrónica y Santa Bárbara en material para el Ejército de Tierra, por citar algunos ejemplos, está empezando a sacar la cabeza y a consolidar posiciones en sus respectivos ámbitos. Así, podemos afirmar que en los últimos años se ha producido una transformación radical del tejido industrial de defensa español con un desarrollo nunca antes conocido, coincidiendo con fenómenos como son los ya mencionados de privatización y reducción del déficit público y demostrando, una vez más, que no hay mejor aliado para el futuro de la industria, incluida la de defensa, que una política económica de rigor.

Estamos, por tanto, ante una industria dinámica y competitiva a la que los planes del Gobierno aportan un horizonte de seguridad y que contribuye al robustecimiento de la industria española y, sin duda, a la política de reequilibrio regional que el Gobierno plantea en el conjunto de su política económica.

Las perspectivas del sector industrial nacional en defensa pueden considerarse, por tanto, muy positivas (para esta década, la cartera de pedidos supera los dos billones de pesetas). Los programas de armamento que el Ministerio de Defensa ha llevado a cabo (fragatas F-100, aviones de combate *Eurofighter*, *Tifón*, etc.) junto con la participación de España en los procesos tecnológicos europeos (sistema de localización por satélite, *Galileo*) proporcionan en la actualidad un desarrollo de la industria de defensa como nunca ha existido y un robustecimiento del tejido empresarial de nuestro país.

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

El gasto en I+D en España respecto al PIB está un 1% por debajo de la media Unión Europea, aunque hemos realizado un avance importante en los últimos años (desde el año 1995 hemos crecido a un ritmo tres veces superior al de la Unión Europea). Debemos impulsar decididamente este elemento decisivo de competitividad.

Precisamente uno de los elementos básicos de la industria de la defensa es la tecnología. Ésta es una característica fundamental que me gustaría destacar. Las empresas que no se unan a las transformaciones e innovación tecnológica se verán a medio plazo, fuera del mercado.

La producción de la industria de la defensa requiere, por lo general, de importantes flujos de recursos en I+D para poder mantener su posición tecnológica.

Cuadro 2. Presupuestos Generales del Estado, entre los años 1997-2002, media: 42,9%.

Años							
1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
23,4	37,0	47,2	53,9	41,2	38,7	39,3	34,3

La innovación tecnológica es fundamental tanto para el rendimiento de los equipos como para la eficacia de los Ejércitos, máxime si se tiene en cuenta que es determinante en la resolución de conflictos armados debido al creciente peso de los componentes electrónicos y de precisión que el material bélico incorpora.

Dentro de este ámbito, hay que destacar el importante esfuerzo que se viene desarrollando para financiar las inversiones en I+D a través de fondos públicos, cuadro 2.

Gasto en I+D en defensa (2)/Gasto en I+D total (en porcentaje)

En esta línea, no puedo dejar de resaltar la favorable acogida que ha recibido por parte de la Comisión Europea, la propuesta que ha realizado la actual Presidencia griega de financiar proyectos de investigación sobre materias de defensa por parte de la Unión Europea (actualmente los Fondos de Investigación de la Unión Europea se limitan estrictamente a proyectos civiles).

Como señalaba, hace unos momentos, a menudo existe una línea divisoria muy estrecha entre la investigación militar y sus usos civiles.

El gasto en investigación militar genera importantes efectos sobre el crecimiento económico. Continuamente la investigación militar crea y resuelve problemas de naturaleza tecnológica, desplazando la frontera de posibilidades de producción, actualizando bienes y procesos productivos y favoreciendo así un rápido trasvase de conocimientos a los mercados civiles.

La cuestión fundamental, por tanto, para las economías estriba en los efectos *spin-off* de las inversiones en I+D de la defensa en el sector civil. Como efectos *spin-off* se conocen los beneficios que en la actividad civil se generan las innovaciones puestas a punto en la actividad militar. Los retornos a la actividad civil del esfuerzo dedicado a la creación de armamento avanzado constituyen unos dividendos extra para el bienestar de las sociedades.

Los ejemplos son diversos: reactores nucleares para producir electricidad, el radar en la Aviación civil, el sonar en la pesca industrial, los transistores, los hornos microondas, los ordenadores, Internet, GPS, etc.

Capital humano

La formación del capital humano constituye un elemento esencial e imprescindible de calidad/competitividad. El principal activo de una sociedad es su capital humano. El

(2) Incluye gasto directo en I+D de defensa más prefinanciación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Gobierno español ha venido realizando modificaciones en los marcos normativos que faciliten la adaptación ordenada de la educación española: Ley Orgánica de Calidad de la Educación, Ley de Formación Profesional y de Cualificaciones de 2002 y Ley Orgánica de Universidades de 2001.

Dentro del componente del capital más importante para una nación, el «humano», las Fuerzas Armadas, no permanecen ajenas.

De todos es sabido el importante esfuerzo que el Gobierno de la nación ha realizado y está realizando para completar la profesionalización y modernización de nuestro Ejército; sin olvidar las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades que han permitido la incorporación de la mujer en el Ejército.

En esta línea, los Presupuestos de 2003 contemplan para Defensa la elaboración del Plan Director de Recursos Humanos, con objeto de facilitar la adaptación de estos recursos a las capacidades y objetivos derivadas del planeamiento de la defensa.

Del mismo modo, todos conocemos cómo la capacidad y competencia adquiridas en los periodos de incorporación a un Ejército profesionalizado pueden ser de gran utilidad en el tejido empresarial.

El Ejército, además de la institución de defensa, es un destino profesional donde los jóvenes aprenden y trabajan, sentando las bases de su trayectoria profesional posterior en cualquier otro ámbito productivo. Por ello, las empresas y el Ejército deben buscar su colaboración y complementariedad en sus campos comunes. Un ejemplo de dicha colaboración lo ofrece el Convenio de Colaboración firmado por el Ministerio de Defensa y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales en octubre del año 2002, con objeto de facilitar la incorporación laboral de los militares profesionales, una vez finalizado su compromiso temporal con el Ejército, adecuando sus cualificaciones a las necesidades de las empresas.

Con esta breve reflexión, he intentado poner de manifiesto cómo las inversiones en seguridad y defensa en el marco global de la economía aseguran que se cumple el «círculo virtuoso» que representa la inversión frente a la creación de riqueza.

Pese a las limitaciones que he ido señalando (presupuestarias, geopolíticas, etc.), el Gobierno es consciente de que, hoy en día, incrementar el gasto en defensa es una necesidad objetiva, por lo que hemos de ser capaces de diseñar las políticas y los instrumentos que nos permitan dar respuesta al dilema teórico al que nos enfrentamos.

Pero, además de los esfuerzos en materia presupuestaria, el sector de la defensa debe afrontar los retos que presenta el futuro de una forma dinámica:

1. Detectar y aprovechar nuevas oportunidades de negocio para obtener autofinanciación, mediante el ofrecimiento de sus servicios al resto de los mercados. Así, podrían ofrecer servicios de asesoría a empresas privadas dedicadas, a título de ejemplo, a comunicaciones, logística, investigación médica y veterinaria, gestión de residuos, alquiler de infraestructuras para la realización de maniobras y equipos para operaciones a Fuerzas Armadas aliadas.

2. En línea con la propuesta realizada por la Presidencia griega de financiar proyectos de investigación sobre materias de defensa por parte de la Unión Europea (actualmente los Fondos de Investigación de la Unión Europea se limitan estrictamente a proyectos civiles), convendría intensificar y coordinar mejor los actuales programas comunitarios de ayudas a I+D, a la vez que sería conveniente crear un programa específico destinado a apoyar la investigación en tecnologías de doble uso.

Muchas gracias por su atención.

COLABORACIONES

ESTRATEGIA

PROYECCIÓN DE LA FUERZA: UNA NECESIDAD ACTUAL

Fernando Raimundo Martínez
Comandante del Ejército del Aire, DEM
Profesor de la ESFAS.

Introducción

El mundo se está transformando a un ritmo nunca antes visto, evolución a la que no son ajenos los aspectos estratégicos y militares de la situación internacional. En menos de 50 años, se ha evolucionado desde el concepto tradicional de la defensa, como defensa del territorio, a un concepto de disuasión colectiva y finalmente ha llegado a una fase, que ahora se abre ante nuestros ojos: la concepción de la defensa, además, como proyección de la estabilidad.

La situación mundial es previsiblemente más segura que en el pasado, aunque también más inestable, debido a la incidencia de factores de riesgo derivados de una situación internacional mucho más compleja y dinámica que la que caracterizaba al escenario bipolar. Es razonable opinar que los futuros conflictos serán de alcance limitado, tanto en finalidades y en objetivos políticos, como en los medios empleados.

Precisamente en este contexto, más allá de las tradicionales misiones de disuasión y, en su caso, de defensa del territorio nacional, que constituyen la razón de ser de las Fuerzas Armadas, es donde se manifiesta en toda su amplitud el valor de las Fuerzas Armadas como instrumento de la acción exterior del Estado, de nuestra presencia en Europa y de cumplimiento con nuestro compromiso Mediterráneo y Atlántico.

Por ello, las Fuerzas Armadas actúan, cada vez con mayor frecuencia, en tareas de ayuda humanitaria o en operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos, supuestos de actuación radicalmente distintos, aunque no excluyentes, de los ya citados de disuasión o defensa territorial contra un ataque generalizado, únicos ejes de la estrategia occidental durante la guerra fría.

La realización de estas nuevas misiones obliga a disponer de fuerzas de características diferentes a las requeridas por el concepto tradicional de la defensa. Hoy es imprescindible que las fuerzas estén dotadas de capacidades conjuntas para la proyección del potencial militar en forma oportuna más allá de nuestras fronteras y para el sostenimiento prolongado de las operaciones. En adelante, la obtención de esas capacidades constituirá la referencia básica obligada en los procesos de planeamiento de fuerzas, tanto en la Alianza Atlántica como en la Unión Europea.

Este trabajo pretende mostrar, que a la vista del nuevo panorama estratégico, del nuevo tipo de misiones que se le asignan a las Fuerzas Armadas dentro del marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización de Naciones Unidas (ONU)

y Unión Europea, de la realidad presupuestaria y de un indeterminado número de condicionantes, es conveniente revisar la capacidad de las Fuerzas Armadas, y consecuentemente del Ejército del Aire, en un concepto vital dentro del nuevo escenario en que nos desenvolvemos: «la proyección de la fuerza».

Se iniciará el artículo situando al lector en el escenario estratégico actual, que marcará las nuevas necesidades y retos para un futuro muy cercano de los países aliados. Se analizará brevemente la respuesta de la OTAN y de la Unión Europea ante esas necesidades, para centrar, posteriormente, el tema en la postura española y más concretamente en el Ejército del Aire.

No se tratará profusamente el concepto de «proyección de fuerzas», que abarcaría mucho más de lo expuesto aquí. Se persigue, como parte integrante de ese concepto, analizar la capacidad actual que tiene el Ejército del Aire para proyectar una fuerza, detectar las carencias y aportar, en lo posible, soluciones para mitigar esas carencias.

El nuevo escenario

En el nuevo orden global, los Ejércitos se han convertido en un privilegiado instrumento de la acción exterior, apoyando así los esfuerzos para garantizar un entorno internacional más estable y seguro.

La globalización de la actividad humana es una de las características fundamentales del escenario estratégico en el comienzo del nuevo siglo. Vivimos en un mundo interdependiente, en el cual los muros tienden a derribarse y las fronteras a hacerse cada vez más permeables.

Esta consideración cobra especial importancia en un escenario estratégico como el actual, caracterizado por la ausencia de amenaza clara y definida a nuestro territorio y por la aparición, sin embargo, de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra propia seguridad y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de la comunidad internacional, y por consiguiente, de España.

Fruto de esa inestabilidad a la que asistimos, fue la intervención militar contra la República Federal Yugoslava y su repercusión ha sido especialmente importante en varias cuestiones: una revisión profunda del Concepto Estratégico de la OTAN llevada a cabo en la Cumbre de Washington (abril, 1999), el fuerte impulso que se ha dado en los últimos meses al desarrollo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD), plasmado en las decisiones de la propia Cumbre de Washington y de los Consejos Europeos de Colonia (1998) y de Helsinki (diciembre, 1999) y, ligado con lo anterior, el desarrollo de las capacidades militares aliadas a través de la llamada Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD), lanzada en Washington (abril, 1999).

La respuesta de la Alianza Atlántica

En la Cumbre de Washington del año 1999, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN aprobaron el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

Con esta revisión, se quiso adecuar el sentido de la Alianza al nuevo escenario estratégico, llevar al gran público el mensaje de lo que pretendía ser la Alianza y el papel que desea jugar en la seguridad europea. Así, en la primera parte del Concepto Estratégico, se describe cuáles son sus «tareas esenciales» y seguidamente, en diversos apartados, detalla cuáles son los medios (tanto militares como no-militares) que va a utilizar para llevarlas a cabo.

La estrategia militar aliada cambia el carácter territorial por el funcional. Las fuerzas deben estar preparadas para intervenir rápidamente, y si resulta necesario, fuera de área; «la capacidad de proyección adquiere enorme relevancia».

Por otro lado, se detallan las capacidades operativas que se consideran esenciales para que la Alianza pueda llevar a cabo todas sus misiones: «disponibilidad de las fuerzas» (para poder establecer y mantener una presencia militar cuando y en el lugar en que sea preciso); «despliegue y movilidad» (para poder situar en el tiempo requerido a las fuerzas en el teatro de operaciones y que éstas puedan moverse dentro del mismo una vez desplegadas); «capacidad efectiva de combate en las fuerzas» de tierra, mar y aire (con posibilidad, por ejemplo, de poder operar de día o de noche, cualesquiera que sean las condiciones meteorológicas); «capacidad de Mando, Control y Comunicaciones (C3)»; capacidad de sostenimiento logístico y capacidad de supervivencia y de protección de las fuerzas.

Estas fuerzas deben estructurarse de forma que reflejen el carácter combinado y conjunto de las misiones de la Alianza, y deben disponer de cuarteles generales desplegables, incluyendo los de Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF en sus siglas inglesas) y de capacidades suficientes en el terreno logístico y de transporte. También se destaca la importancia de la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), especialmente en las operaciones no-artículo 5.

La intervención en Kosovo puso de manifiesto las grandes insuficiencias de la mayoría de los aliados en la disponibilidad de estas capacidades operativas. Por ello, en la Cumbre de Washington se lanzó la ICD para que las naciones se dotaran de esas capacidades.

El nuevo Concepto Estratégico contempla el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), y reconoce tácitamente que ésta tiene lugar tanto en la OTAN como fuera de ella. Las decisiones tomadas por los miembros de la Unión Europea en las Cumbres de Colonia y Helsinki dieron un impulso extraordinario y un tanto inesperado a la dimensión europea de seguridad y de defensa.

La respuesta europea

Dadas las limitaciones presupuestarias, y con el fin de evitar duplicidades innecesarias, el desarrollo de la IESD dentro de la OTAN se ha efectuado mediante la aplicación del concepto de «capacidades separables pero no separadas», es decir, mediante la identificación de activos, capacidades, mecanismos de planeamiento y estructuras de mando de la OTAN que pueden ser puestos a disposición de los aliados europeos cuando lleven a cabo operaciones de respuesta a crisis o misiones de paz sin la participa-

ción de Estados Unidos. Esto se complementa con el desarrollo del concepto CJTF, una fuerza con su cuartel general susceptible de ser desplegada en muy breve tiempo en el teatro de operaciones.

En paralelo, se ha comenzado a desarrollar la PECSD dentro de la Unión Europea, como un instrumento más de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), para que los países de la Unión Europea puedan llevar a cabo operaciones de gestión y de respuesta de crisis (*operaciones Petersberg*). Los países de la Unión Europea han asumido el compromiso de dotarse de las capacidades necesarias para llevar a cabo todo el ámbito de misiones de gestión de crisis, constituyendo para el año 2003 una Fuerza de Intervención Rápida con entidad de cuerpo de ejército (50.000/60.000 hombres) y con capacidad para sostenerla una vez desplegada durante al menos un año.

El desarrollo de la PECSD y de la ICD (1) constituye un enorme desafío para los aliados europeos, que deben transformar profundamente sus Fuerzas Armadas y dotarlas de las capacidades necesarias para que éstas puedan asumir de forma eficaz todo el espectro de misiones, tanto las tradicionales de la defensa colectiva como las nuevas de gestión y de respuesta a crisis. Esto requerirá unos medios necesarios para proyectar y sostener la fuerza, consecuentemente, habrá que gastar más y mejor.

España en el contexto de seguridad internacional

España, hoy en día, ha normalizado sus relaciones exteriores y participa en los organismos mundiales y europeos, con una adecuada coordinación de sus políticas exteriores y de seguridad y defensa, lo que le ha permitido «integrarse en el proceso de globalización» que caracteriza nuestra época.

En este entorno internacional tan fluido y complejo, con un orden mundial en proceso de remodelación, España es miembro estable y dinámico de la sociedad internacional, como potencia media integrada en el conjunto de las democracias occidentales.

Como señala la Directiva de Defensa Nacional 1/2000:

«La concepción estratégica española se ha adaptado a la situación internacional y al escenario estratégico de principios del siglo XXI y se han asumido plenamente las responsabilidades y compromisos derivados de nuestra participación en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa.»

La concepción estratégica española está, por lo tanto, estrechamente enlazada, en fines y formas de actuación, con el Concepto Estratégico aliado y tiene entre sus orientaciones fundamentales la de impulsar decididamente la naciente PECSD. España ocupa hoy en la escena internacional un lugar que le permite proponerse nuevas metas y plantearse un papel cada vez más destacado.

(1) La ICD pretende constituir la respuesta básica a las nuevas demandas de seguridad, asegurando que las fuerzas aliadas sean capaces de desplegar rápidamente, contar con el debido apoyo para operar durante un dilatado periodo de tiempo en un teatro lejano y extraño, y actuar con la debida eficacia y en las adecuadas condiciones de autoprotección. En el anexo 1, p. 37, se expone la declaración de los países miembros.

El nuevo papel de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de hoy son más reducidas pero más eficaces. El Gobierno quiere asegurar la capacidad de cumplir las misiones constitucionalmente encomendadas a las Fuerzas Armadas, reforzar nuestro compromiso con la Alianza Atlántica y contribuir a mejorar los instrumentos europeos de defensa.

Las Fuerzas Armadas son un claro instrumento de la acción exterior del Estado que actúan, cada vez con mayor frecuencia, en tareas de ayuda humanitaria o en operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos. La realización de estas nuevas misiones obliga a disponer de fuerzas de características diferentes a las requeridas por el concepto tradicional de la defensa. Hoy es imprescindible que las fuerzas estén dotadas de «capacidades conjuntas» para la «proyección del potencial militar y para el sostenimiento» prolongado de las operaciones, en forma oportuna más allá de nuestras fronteras.

Tal y como el presidente del Gobierno apuntaba en el discurso de inauguración de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS):

«...las Fuerzas Armadas, en menos de diez años, han pasado de ser el instrumento de la defensa territorial de nuestras naciones, a convertirse en una herramienta eficaz para exportar la estabilidad y el orden necesarios para que los pueblos puedan convivir en paz y tranquilidad» (2).

Por todo ello, España, que no es ajena a este proceso de carácter general, debe también conseguir unas capacidades militares acordes con las exigencias del escenario estratégico actual y, con las demandas de seguridad y cooperación generadas como consecuencia del nuevo planteamiento de nuestra acción exterior.

Ante el fenómeno de la globalización, hoy nos afectan hechos y actitudes que antes podían parecerse remotos, las Fuerzas Armadas deben estar dotadas de una extraordinaria capacidad de proyección y de una no menos amplia interoperabilidad para poder actuar con contingentes aliados.

El Ejército del Aire en la política de defensa española

La Estrategia Militar (3) española se caracteriza por la idea de anticiparse al conflicto mediante una combinación de disuasión y prevención o, si el conflicto llegase a desencadenarse, por dar una respuesta resuelta y proporcionada que permita alcanzar los objetivos estratégicos. El poder de la disuasión se basa en la credibilidad, que es función de la entidad, preparación y disponibilidad de la fuerza y de la decidida voluntad de su empleo.

Dado el amplio espectro de operaciones militares donde nuestras Fuerzas Armadas van a actuar, es necesario contar con una extraordinaria capacidad de proyección de fuerzas así como disponer de un esfuerzo sostenido que hagan creíble los principios planteados. De nada sirve tener una alta disponibilidad de fuerzas, preparadas para el combate, si éstas no se pueden trasladar a la zona de operaciones. Estas zonas pueden

(2) Palabras del presidente del Gobierno en su discurso ante los concurrentes del I Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

(3) *Libro Blanco de la Defensa*.

estar alejadas del área de influencia nacional y será necesario, para el éxito de la operación, contar con la capacidad de mantener el esfuerzo realizado mediante su prolongación en el tiempo y reaprovisionamiento logístico.

Estos principios expresan de forma clara las características intrínsecas del poder aéreo (velocidad, movilidad, alcance y flexibilidad). El Ejército del Aire, poseedor de estas características, está llamado a desempeñar un papel crucial dentro de la política exterior y de defensa española en el marco estratégico actual.

Concepto de proyección de la fuerza

De acuerdo con lo expresado en el *Libro Blanco de la Defensa*, podemos entender como proyección de poder (*power projection*) aquella capacidad de una nación para aplicar todos o algunos de los instrumentos del poder nacional (diplomático, económico, informativo y militar) para responder a una crisis, contribuir a la disuasión y fortalecer la estabilidad de un área geográfica.

Proyección de fuerzas (4) (*force projection*) (5), parte esencial del poder militar, es el movimiento de fuerzas militares desde sus bases nacionales hasta un teatro de operaciones, en respuesta a las necesidades de una crisis o un conflicto, bélico o no bélico.

Son dos conceptos diferentes que conviene distinguir y, como se aprecia, el segundo es un componente del primero. Hecha esta salvedad, cuando en este artículo se habla de proyección de la fuerza, hace referencia a la capacidad que tiene una fuerza militar, en este caso el Ejército del Aire, para movilizar, alertar, transportar, desplegar, operar, y repatriar fuerzas y recursos, fuera del territorio nacional, en defensa de los intereses nacionales allá donde sea demandado.

La capacidad de alertar y movilizar es inidentificable con el proceso de generación de fuerzas, si bien son componentes de la proyección. Consciente de que las capacidades de despliegue y transporte no conforman por sí solas la proyección de la fuerza, cobran una importancia superior, ya que el desplazamiento y transporte de esta fuerza, la velocidad y distancia de ese despliegue, y el sostenimiento de ésta con recursos propios, va a condicionar, definitivamente, nuestra capacidad de proyección y operación, y consecuentemente, nuestro prestigio y compromiso con la comunidad internacional.

Capacidades para la proyección

La ICD de la Alianza Atlántica constituye el marco de referencia para que las naciones miembro de la OTAN desarrollen las capacidades militares necesarias con el fin de cubrir

(4) El *Libro Blanco de la Defensa* lo llama «proyección del potencial militar». Algunos autores diferencian los términos «potencial y poder». En este artículo se ha adoptado el criterio del *Libro Blanco* que considera ambos términos equivalentes.

(5) *La Doctrina Operacional* del Reino Unido define *force projection* como: «proyección del poder militar» o de una fuerza sobre distancias potencialmente extensas dentro del territorio de otro país, con el fin de conducir y sostener operaciones, en aquellas áreas donde la infraestructura de apoyo puede ser limitada o inexistente, para alcanzar un objetivo determinado.

el espectro de misiones del Concepto Estratégico. El escenario genérico que plantea la ICD es el de una operación de envergadura, de larga duración, donde el factor multinacional alcanza desde los foros de decisión y cuarteles generales aliados hasta el nivel táctico de las fuerzas operando juntas en el teatro de operaciones, en una zona fuera del territorio OTAN sin acceso o con un acceso muy limitado a la infraestructura aliada en Europa.

Como consecuencia natural del cambio de escenario aparece una serie de capacidades que necesitan ser potenciadas. Unas fuerzas cuya preparación se orientaba a la defensa del territorio, y acostumbradas a apoyarse en su propia infraestructura, presentan lógicas carencias para operar desplegadas y de forma prácticamente autosuficiente.

Dichas carencias se agrupan en las siguientes áreas:

1. Capacidad de despliegue y movilidad.
2. Capacidad para mantener un esfuerzo sostenido.
3. Capacidad de actuación eficaz.
4. Capacidad de autoprotección.
5. Capacidad de mando y control.

Todas ellas son imprescindibles cuando lo que se juzga es el conjunto de una operación aliada en función de los resultados que se pretenden. Indudablemente, planteada una operación fuera de área, lo primero es llegar a donde sea necesario. Pero una vez allí, hay que mantenerse, actuar y saber defenderse llegado el caso. Y todo ello sujeto a la capacidad de mando y control, de forma que la actuación responda exactamente a la intención del nivel político, que es donde se gestiona y conduce la crisis.

Estas áreas se enmarcan en la necesaria interoperabilidad, es decir, en la compatibilidad entre las fuerzas aliadas en personal, tecnología, material y procedimientos.

Las necesidades y carencias identificadas en la ICD son, a menor o mayor nivel, aplicables a todos los países europeos (anexo 2, p. 39). Del mismo modo, el reforzamiento de estas capacidades se debe hacer de una forma conjunta, ya que el empleo conjunto de cada una de ellas ofrece sinergias a las restantes.

Por otra parte, la situación excéntrica del territorio español con respecto al continente europeo condiciona la contribución al esfuerzo aliado a la necesidad de dotar a nuestras fuerzas de la necesaria «movilidad estratégica».

La movilidad estratégica, en definitiva, es la clave en el concepto de proyección de la fuerza. El *Libro Blanco de la Defensa* la define como la capacidad de transportar los medios militares con la necesaria capacidad de combate y apoyo a las zonas militares.

La movilidad estratégica

«No importa lo poderosas que sean unas fuerzas, no tendrán ningún valor si no son capaces de estar en el lugar adecuado, en el momento oportuno y en número necesario para lograr los resultados deseados.»

Esta cita del almirante de la Navy de Estados Unidos, James R. Hogg (6), pone de manifiesto la realidad del asunto. De poco nos valdrá tener una fuerza preparada y potente en el combate, si luego no somos capaces de proyectarla allí donde fuera necesario en número, cantidad y tiempo.

La primera y más clara demostración de movilidad estratégica fue la que el mundo tuvo oportunidad de observar con motivo de la guerra del Golfo. Jamás se había proyectado anteriormente una fuerza de tamaña entidad. El comandante en jefe de la *Operación Tormenta/Escudo del Desierto* se refería a ello con estas palabras:

«Disponíamos de toda la fuerza necesaria para impedir un desastre así. Sólo se planteaba un pequeño problema: esa fuerza seguía en Estados Unidos... Lo único que teníamos que hacer era llevar esas fuerzas al lugar de la crisis...» (7).

Esa fuerza a la que hacía mención el general Schwarzkopf, se trataba de la 24 División Mecanizada, que consistía en cuatro batallones Acorazados, cinco batallones de Infantería Mecanizada y tres batallones de Artillería, más batallones de transporte, sanitarios y escuadrillas de helicópteros. A todo esto hay que añadir el apoyo logístico para el normal funcionamiento de la División.

Este último, el aspecto logístico, cobra una importancia en la proyección de la fuerza mayor que la que pueda tener el aspecto táctico o estratégico. Estados Unidos hizo un alarde de capacidad logística y de utilización del transporte aéreo para realizar un despliegue rápido y flexible (8).

Si el inicio de la necesidad de la proyección de la fuerza, entre los aliados europeos, fue la guerra del Golfo, el conflicto de los Balcanes ha sido la confirmación, y por lo reciente de los hechos, la guerra en Afganistán ha supuesto una exhibición.

La relevancia y preocupación que ha tomado la movilidad estratégica entre los países europeos es máxima. Reino Unido, Francia y Bélgica han acometido una profunda revisión estratégica de su defensa, en donde la movilidad estratégica tiene una importancia vital para lograr los objetivos e intereses nacionales. España, actualmente, está procediendo a realizar un estudio de éstas y otras revisiones estratégicas, para abordar la suya propia, pero de igual modo quiere poner el acento en la necesidad de dotarse de los medios necesarios para alcanzar una aceptable movilidad estratégica acorde con sus compromisos internacionales y sus intereses nacionales.

Pero convendría definir lo que es la movilidad y acotar su significado para los propósitos de este trabajo.

Consideraciones sobre la movilidad

La movilidad ha sido siempre la necesidad esencial de un ejército o de una fuerza militar en las operaciones. Desde Esparta y la Grecia Clásica, pasando por Gengis Kan,

(6) «Reinforcing crisis area». *Joint Force Quarterly*, verano 2000.

(7) *General H. Norman Schwarzkopf. Autobiografía*, pp. 412-413.

(8) Se transportaron cerca de 500.000 pasajeros y más de 500.000 toneladas métricas de carga.

hasta la guerra del Golfo se demuestra, una vez tras otra, que la superioridad en el teatro de operaciones se sustenta por medio de la capacidad de transporte.

Hoy día, el empleo de vehículos motorizados, el ferrocarril y el transporte marítimo han agilizado el desarrollo de las operaciones militares, pero la movilidad de cualquier fuerza armada puede ser incrementada mediante el empleo del medio más veloz, el avión, cuya movilidad no sólo es consecuencia de su rapidez, sino también de su capacidad para salvar obstáculos con entera facilidad.

La movilidad, es la cualidad o capacidad de que disponen fuerzas militares, que permite moverlas desde un lugar a otro reteniendo la aptitud para realizar sus misiones primarias (9).

La movilidad puede ser:

1. **Estratégica (10).** La movilidad estratégica es la capacidad para mover fuerzas y sus apoyos logísticos asociados, rápida y efectivamente, a grandes distancias. Esto puede ser entre teatros (interteatros), entre regiones (interregional), o entre áreas de responsabilidad de la OTAN.
2. **Operacional.** La movilidad operacional es la capacidad para mover fuerzas y sus apoyos logísticos apropiados, rápida y efectivamente, dentro de una región (intraregional). También abarca la capacidad para concentrar fuerzas regionales contra el avance enemigo y contra la concentración de reservas operacionales.
3. **Táctica.** La movilidad táctica es la cualidad o capacidad para concentrar fuerzas, hasta nivel de División, en áreas regionales, contra el mayor avance enemigo y contra la concentración de reservas tácticas.

Medios para la movilidad estratégica

Las distancias estratégicas quedan determinadas del siguiente modo (11):

1. Distancia corta: 3.500 kilómetros.
2. Distancia media: 6.000 kilómetros.
3. Distancia larga: 8.500 kilómetros.

La movilidad para este tipo de distancias pasa por ser del tipo marítima o aérea. Pero si lo que queremos conseguir es incrementar la rapidez en la movilidad, el entorno más adecuado para conseguirlo es el aéreo. Con esto no se quiere decir que sea mejor que el marítimo, debe quedar claro este asunto. Los dos tipos de movimientos serán necesarios y no son excluyentes entre sí, sino más bien complementarios.

Lo cierto es que, por las características inherentes del poder aéreo (velocidad, movilidad, alcance y flexibilidad), la movilidad estratégica en la proyección de la fuerza se alcanza en mayor grado empleando los medios aéreos. De estos medios, los más adecuados para conseguir la movilidad requerida son los de transporte, pero no sólo de transporte

(9) Definición de movilidad del AAP-6.

(10) MC 319.

(11) «Transporte aéreo militar europeo». Cátedra «Alfredo Kindelán», VIII Seminario Internacional. ESFAS, 1998.

estratégico, sino también tácticos, asunto este que será detallado más adelante. Pero no debemos olvidar el efecto multiplicador que tienen los medios de Reabastecimiento en Vuelo (AAR) en el aspecto de la movilidad.

El AAR (anexo 3, p. 41) tiene una capacidad multiplicadora sobre la fuerza que ha sido claramente demostrada en todos y cada uno de los últimos conflictos. Aplicado al transporte, reporta beneficios en la movilidad al aumentar el radio de acción de los aviones, incrementa la velocidad del despliegue evitando escalas en ruta, multiplica su carga de pago al disminuir el combustible necesario en los despegues y flexibiliza hasta cotas impensables el planeamiento de las rutas seguidas hasta el destino.

Por tanto, la movilidad aérea debe comprender tanto medios de transporte como medios de reabastecimiento. La cantidad de ellos la demandará la entidad de la fuerza y los apoyos logísticos a proyectar.

EL TRANSPORTE AÉREO MILITAR ESPAÑOL

España tiene una flota de aviones de transporte tácticos dedicada principalmente a atender el despliegue y apoyo logístico de los aviones de combate, en casos de crisis o conflicto, desde sus bases de despliegue habitual a otras situadas en la Península, en las islas Canarias y Baleares, o en cualquier otro lugar de despliegue fuera del territorio nacional. Otro cometido es apoyar al Ejército de Tierra y a la Armada en sus necesidades de transporte y apoyo aéreo logístico.

La situación actual, en cuanto a los medios aéreos se refiere, se torna cada vez más difícil, ya que el futuro exige que las operaciones sean conjuntas o conjunto-combinadas, teniendo que atender por igual a todas las fuerzas desplegadas.

La flota de aviones de transporte del Ejército del Aire es muy diversa y completa para cubrir las «necesidades para las que *fue diseñada*». Pero, como se ha reflejado a lo largo de este artículo, la situación estratégica ha evolucionado enormemente con el paso de los años, y los compromisos e intereses españoles están hoy también fuera de nuestras fronteras.

España contribuye a las Fuerzas de Reacción Inmediata de la OTAN con dos escuadrones de 12 aviones C-15 y dos grupos tácticos del Ejército de Tierra simultáneamente a emplazamientos distintos, o una brigada en un solo emplazamiento. Tradicionalmente, las operaciones militares de la OTAN se han desarrollado dentro de su área de influencia o responsabilidad, pero hoy, como es conocido, se contempla la actuación de estas fuerzas «fuera de área».

Tal y como recoge el MC 336/1 (12), es responsabilidad de las naciones la obtención de medios de transporte para «desplegar, sostener y redespigar» sus respectivas fuerzas. En definitiva, la proyección de la fuerza de la nación participante es, en su totalidad, responsabilidad de cada país.

Sin recurrir a demasiados cálculos, España, hoy por hoy, en caso de existir la necesidad de un despliegue inmediato de las fuerzas que tiene comprometidas, a la vez que simul-

(12) El MC 336/1 desarrolla el concepto del movimiento y transporte dentro de la OTAN.

táneo, no dispondría de suficientes aviones para poder realizarlo. El motivo es obvio: la flota actual de transporte no fue diseñada, en su momento, para los actuales compromisos.

Esta última reflexión nos lleva a pensar a que son necesarios afrontar una serie de cambios en la organización del transporte aéreo militar español, incluso contemplar la necesidad de crear un Sistema de Movilidad Aéreo (SMA) acorde con el peso que se desea tener en la escena internacional.

En la actualidad, este problema del transporte aéreo estratégico, es prácticamente generalizado en todos los países europeos.

Medida de la efectividad estratégica: la capacidad real de proyección

En anteriores apartados se ha tratado lo que es la capacidad de proyección, la movilidad estratégica y el tipo de medios que van a ser necesarios para obtener esa movilidad, y por tanto, esa proyección.

Lo que realmente necesitamos ahora es contar con una medida que nos permita saber cuál es la efectividad de «nuestra» movilidad estratégica. Con esta medida, podremos determinar nuestra «capacidad real» de proyección en términos cuantitativos. En base a esa capacidad real cuantitativa, se conocerán las carencias actuales en materia de transporte estratégico respecto a lo deseado y se podrá afrontar con sinceridad (incluida la realidad presupuestaria) los objetivos y compromisos nacionales e internacionales a los que España se ha ligado.

Para mitigar esa falta de medios estratégicos militares, y a la espera de la llegada del avión A400-M, del que España se ha comprometido con 27 unidades más la opción de compra de otras nueve, se tiene que recurrir a soluciones de tipo cooperativo con otros países o bien acudir al sector civil para contratar servicios bien temporales, bien puntuales.

Acceso a recursos de transporte estratégico externos

Los medios de transporte estratégico militares serán siempre limitados. Difícilmente se llegará a disponer de todos aquellos que se desean, ya que por lo elevado de su coste no están al alcance de todos los países.

No obstante, la OTAN, en su MC 336/1, hace un llamamiento a las naciones para que adecuen sus flotas de transporte de modo que alcancen un despliegue estratégico rápido de los elementos clave de su fuerza y proporcionen la movilidad táctica y operacional necesaria. En el punto seis del Documento, textualmente se menciona:

«Cuanto mayor sea el propósito y el tamaño de la operación, mayor será la dependencia de los medios civiles de transporte y movimiento.»

MEDIOS CIVILES

Considerando tan sólo la compañía Iberia, España cuenta con una extraordinaria capacidad de transporte aéreo de pasajeros. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la capacidad de carga, pues las flotas españolas, dedicadas prioritariamente (por sus intereses

comerciales) al movimiento de pasajeros, presentan carencias importantes en el transporte de carga, entre las que podemos destacar las derivadas de las distintas configuraciones, el volumen de carga, la normalización de las medidas de los *pallets* y contenedores, los medios de carga y descarga (motivado por tener bodegas de carga más elevadas), etc.

No obstante, dicha capacidad potencial no serviría de nada si no existen acuerdos previos entre el Ministerio de Defensa y las compañías aéreas civiles. Todos los aspectos organizativos, legales, financieros, y técnicos inherentes a la utilización de los medios civiles, así como los planes y procedimientos correspondientes, podrían ser objeto de estudio en el seno del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, y más concretamente por el Comité Sectorial de Transporte Aéreo.

Lo ideal sería alcanzar un acuerdo con determinadas compañías civiles, semejante al existente en Estados Unidos con el CRAF (13), que contemplara condiciones preferentes para el Ministerio de Defensa, a pesar de asumir los gastos que implican los contratos durmientes. Pero no se debe pensar que el recurso civil es la solución definitiva, ya que presenta limitaciones e inconvenientes (14).

MEDIOS MILITARES: LA «SOLUCIÓN» COOPERATIVA

Otro modo de soslayar la falta de medios de transporte es mediante acuerdo con otras naciones o con la misma OTAN. Los mandos OTAN, cumpliendo con el principio logístico de «cooperación», pueden encargarse de mediar y coordinar dichos acuerdos. En caso de necesidad, también existe el recurso de solicitar a la OTAN el acceso a otros medios de transporte puestos a disposición por otros países para su uso compartido.

Como se mencionó anteriormente, gran parte de los países europeos tienen una deficiencia en cuanto a medios de transporte se refiere. Durante estos últimos años, se está empleando un instrumento eficaz para la cooperación en esta materia, como son los Memorandos de Entendimiento (MOU). Éstos, pueden ser bilaterales o multilaterales. España, el Ejército del Aire, tiene ya firmado un acuerdo de estas características con varios países europeos.

Este acuerdo, llamado ATARES (*Air Transport and Air Refuelling Exchange of Services*), contempla la provisión, bien sea de un avión de transporte completo, bien de espacio disponible en misiones de transporte aéreo regular o programadas o bien el reabastecimiento de combustible en vuelo a prestar por la parte ejecutante. El criterio para el pago de estos servicios está diseñado sobre la base del coste de la hora de vuelo de un avión C-130.

(13) CRAFT (*Civil Resources Air Fleet*). Básicamente, es un mecanismo que emplea el Air Mobility Command para el despliegue y sostenimiento de la fuerza. Está graduado en tres niveles, siendo alcanzado como máximo hasta el momento el nivel segundo en la guerra del Golfo y en la guerra de Afganistán.

(14) Disponer de un flete podría exigir varios días a causa de las formalidades administrativas de las líneas aéreas. Por otro lado, estas compañías se podrían mostrar reacias a operar en algunos teatros y no asumir los riesgos derivados. Además, la normativa civil actual es muy restrictiva en cuanto al transporte de mercancías peligrosas. Por último, la longitud, superficie, u otras características de algunas pistas de aterrizaje podrían ser incompatibles con el uso de aviones civiles, generalmente, no preparados para ese tipo de operación.

Los MOU parecen ser una buena fórmula y bien podrían derivar en el futuro hacia una constitución de una verdadera red europea. Los procedimientos de solicitud son simples, el uso de los aviones muy racional y el sistema de compensaciones bastante apropiado.

No obstante, ofrece algunos inconvenientes, tales como la disponibilidad de medios en situaciones de crisis o guerra; las consideraciones de orden político por parte de los países que apoyan, que pueden retrasar y hasta impedir la ejecución del acuerdo; o también los inconvenientes derivados de los seguros, debido a los diferentes riesgos a asumir por las partes.

En definitiva, ninguna de las posibles soluciones pasan por ser la definitiva. Se están dando importantes pasos para mitigar las carencias actuales de la presente movilidad estratégica que tiene España y el Ejército del Aire, pero todavía queda un largo camino por recorrer. Todas estas soluciones parciales pueden llevar a una solución transitoria o temporal, pero no se pueden reflejar como finales o definitivas, pues perderíamos la autonomía en las operaciones.

Hacia un sistema de movilidad aérea creíble

De lo visto hasta ahora, y para centrar al lector, se debe apuntar el proceso seguido que desemboca en este último apartado.

Los compromisos adquiridos por el Gobierno de la nación en materia de seguridad y defensa con nuestros aliados, obligan a tener una adecuada capacidad de proyección de la fuerza. Esta condición es indispensable para contar con una disuasión creíble, no sólo en el ámbito internacional, sino también en el nacional.

Determinada la necesidad, se ha analizado la capacidad de movilidad aérea de que disponemos, y por último, se han detectado las carencias en este campo, fruto principalmente de una flota aérea diseñada para otros fines.

Para mitigar esas carencias, se han estudiado posibles soluciones, ninguna de ellas definitivas, pero de algún modo soluciones transitorias hasta llegar a una solución final.

Éste es el espíritu del presente apartado, el intentar aportar una «posible solución final» a la necesidad de la proyección de la fuerza. La opinión del autor es que España y el Ejército del Aire, tiene que dotarse de un SMA acorde con los actuales y futuros compromisos de nuestras Fuerzas Armadas.

Un plan para un SMA

La necesidad de un plan para el SMA es evidente. Este plan proporcionará la guía para la gestión de nuestros medios de movilidad aérea. El éxito de la misión dependerá de un planeamiento, unos propósitos, y unos objetivos claramente definidos que estén diseñados para ser alcanzados por la fuerza.

A pesar de que los factores de planeamiento estén basados en requerimientos en tiempo de guerra, los medios de transporte aéreo, los de AAR, y aquellos de apoyo al trans-

porte aéreo proporcionan una tremenda flexibilidad y velocidad en los despliegues, empleo, y sostenimiento de la fuerza tanto en tiempo de paz como en guerra.

Los medios del SMA operarían como parte de un concepto conjunto de la guerra como un todo, trabajando estrechamente con las fuerzas aéreas, navales y terrestres, para alcanzar los requisitos operacionales de los comandantes de cada mando componente (mandos operativos aéreos, navales y terrestres). Las misiones de estos medios, van desde el transporte aéreo, al envío de tropas, pasajeros, o suministros a la zona de conflicto, pasando por el reabastecimiento en vuelo de aviones del Ejército del Aire, de otros Ejércitos, e incluso de países aliados, hasta la aeroevacuación de heridos, la participación en operaciones especiales y en apoyo a otros requerimientos de interés para la nación.

La necesidad de contar con un plan que se ajuste a estos requisitos, nunca ha sido tan acuciante. Los efectos de los continuos cambios políticos y militares en el escenario internacional han generado nuevos y mayores requerimientos para la flota de transporte aéreo militar nacional. Para alcanzar esos retos, debemos examinar, constantemente, nuestras posibilidades y ver que este plan refleje las intenciones actuales y futuras, asegurándonos que es consecuente con nuestra estrategia de defensa. Esto último sólo se logrará siendo conscientes del impacto que nuestros medios limitados tienen sobre la capacidad de cumplir con nuestras misiones de movilidad aérea.

Misión del SMA

«Proporcionar la necesaria capacidad de proyección y sostenimiento a la fuerza, para alcanzar los objetivos de interés para la nación, a través del transporte aéreo, el reabastecimiento en vuelo, y sus elementos de apoyo.»

Este enunciado podría ser válido como misión fundamental del SMA. Siendo las Fuerzas Armadas una herramienta de la acción exterior del Estado, el SMA supondría el instrumento necesario para aumentar el número de opciones disponibles para las autoridades nacionales en la contribución a la resolución de conflictos o crisis.

REABASTECIMIENTO EN VUELO

Combinado con el transporte aéreo, el AAR hace posible un despliegue más rápido y más profundo. El AAR puede apoyar operaciones interteatro o intrateatro (15). En las primeras proporcionando un largo alcance a los aviones de transporte, aviones de combate o de apoyo al combate. Este concepto flexible de «puente aéreo» aumenta sustancialmente la capacidad de proyección de nuestro país. El AAR actúa como un multiplicador de fuerza, acelerando los ciclos de despliegue y reduciendo la dependencia de bases en ruta o el apoyo de una nación anfitriona.

En las operaciones intrateatro, el AAR actúa como un «potenciador» de fuerza, aumentando el alcance, carga de pago, y tiempo de presencia sobre el objetivo de los avio-

(15) Las operaciones interteatro son concebidas en escenarios que comprenden dos teatros de operaciones suficientemente alejados, o simplemente impliquen movimientos a larga distancias, como las transatlánticas. Las operaciones intrateatro, se enmarcan dentro de un teatro de operaciones, siendo distancias sensiblemente menores a las anteriores.

nes de combate y apoyo al combate. Permite a los cazas y bombarderos atacar objetivos estratégicos y tácticos dentro de territorio enemigo, y contribuye a conseguir el efecto sorpresa aumentando la complejidad de los requerimientos de la defensa aérea enemiga.

TRANSPORTE AÉREO

Es el otro componente del SMA. Proporciona el transporte rápido de personal, equipo y suministros al Área de Operaciones (AOO). Ofrece al comandante el grado deseado de velocidad, alcance y flexibilidad que no dispondría con otros medios de transporte, siendo un importante instrumento de la política exterior y una capacidad esencial en tiempo de guerra.

Puede realizar operaciones interteatro (entre territorio nacional y el teatro de operaciones, o entre dos teatros) y operaciones intrateatro, generalmente de menor alcance, que proporcionen el transporte necesario al comandante dentro del AOO. Las operaciones interteatro son realizadas con aviones con gran capacidad de carga y grandes alcances, capaces de desplazar cantidades de toneladas de carga a lo largo de distancias estratégicas. Para este tipo de operaciones se emplean los aviones de transporte estratégico, que normalmente tienen capacidad de ser reabastecidos en vuelo. Son aviones como el C-5, el AN-124, el C-17 o el A-400M.

Para las operaciones intrateatro, no son necesarios grandes aviones, pero sí deben ser cuantiosos en número y con alcances considerables, dotados de medidas de autoprotección, y lo suficientemente versátiles como para tomar en campos no preparados; estos transportes son realizados por aviones tácticos, como el T-10 o el T-21.

SISTEMA DE APOYO A LA MOVILIDAD AÉREA (SAMA)

Este Sistema es la columna vertebral del apoyo a la movilidad. Las operaciones de movilidad a gran escala requieren un sistema de apoyo *in situ* que asegure que los aviones sean mantenidos, la carga y pasajeros atendidos, y un lugar de descanso para las tripulaciones. El SAMA es una red de hombres, material, e instalaciones que proporcionen mando y control, logística y servicios aeroportuarios a los medios de transporte y reabastecimiento. Si bien las operaciones de puente aéreo son realizadas para proyectar la fuerza, no pueden ser sostenidas indefinidamente. Las operaciones de sostenimiento deben ser soportadas por una infraestructura que descansa en el SAMA (16).

Organización y responsabilidades

Tanto los medios de transporte como de reabastecimiento son escasos, y por tanto un recurso crítico. Los aviones de AAR, como multiplicadores de fuerza, además, son considerados como activos aéreos de alto valor estratégico.

(16) Un concepto aproximado de lo que aquí se cuenta es el Escuadrón de Apoyo al Despliegue Aéreo del Ejército de Aire. El SAMA no tendría que estar formado exclusivamente por personal del Ejército de Aire, sino que en él tiene cabida personal de cualquier Ejército, ya que las operaciones y el sistema son concebidas en beneficio de todos los Ejércitos.

Tal y como dice el MC 336/1 y desarrolla el AJP 4.4, este tipo de medios deben estar bajo un mando centralizado y ser gestionados al más alto nivel. Éste sería el primer paso para asegurar la eficacia de un SMA.

En la actualidad, en España, es el Ejército del Aire quien tiene el mando y control de los medios que proporcionan la movilidad aérea, aunque quizá no se gestionen al más alto nivel y ni mucho menos descansan sobre el principio de mando centralizado. En realidad, se producen numerosas disfunciones causadas por faltar a estos principios.

El explotador del SMA, lógicamente, sería el Ejército del Aire, por ser quien dispone de los medios y los mantiene, además de estar preparado para ello. Pero el asunto de la gestión es algo bien distinto. Ya no se conciben operaciones que no pasen por lo «conjunto», y menos un empleo exclusivo de los medios en beneficio de un solo Ejército, como se ha expuesto a lo largo de este artículo.

Igualmente, se ha manifestado que el SMA representa una herramienta del poder político en su acción exterior para alcanzar los intereses nacionales. Como tal, debe ser considerado, y por tanto, gestionado al más alto nivel. Pero ¿dónde situamos ese nivel? Ya que su empleo será conjunto, parece lógico centralizarlo a nivel de quien tiene el mando operativo conjunto de las Fuerzas Armadas, es decir, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, y gestionado por un órgano de trabajo *ad-hoc*.

CENTRO DE CONTROL DE TRANSPORTE Y REABASTECIMIENTO

Como se ha mencionado, el mando y control de los medios de la movilidad aérea está basado en el principio de control centralizado y ejecución descentralizada. Un Centro de Control de Reabastecimiento y Transporte Aéreo supondría una solución apropiada para la ejecución descentralizada, funcionando como agencia primaria para el planeamiento, programación, y asignación de tareas (*tasking*) de todas aquellas operaciones que involucren al SMA.

Adecuadamente estructurado, supondría una respuesta eficaz a operaciones de contingencia o de rutina, proporcionando al comandante la flexibilidad para una respuesta rápida a los esfuerzos que suponen unos despliegues veloces, el empleo y sostenimiento de la fuerza y el redespiegue de la misma. Este Centro de Control sería el enlace lógico entre las unidades operativas y las fuerzas que demanden medios para su movilidad.

Conclusiones

El nuevo escenario estratégico internacional, invita a pensar, que lejos de obtener una estabilidad mundial, surgirán conflictos de carácter limitado y riesgos asimétricos de difícil predicción.

Ante esta situación, se están llevando a cabo profundas revisiones a las estrategias futuras, tanto en el seno de la OTAN como de la Unión Europea, que marquen la actuación de los países miembros.

La movilidad de las fuerzas cobra hoy una importancia enorme en la estrategia y en el nuevo escenario mundial. La estrategia militar española, al igual que la de nuestros socios y aliados, es de tipo escalonada mediante unos mecanismos de disuasión, prevención y respuesta. La proyección de la fuerza, que es una capacidad críticamente dependiente del grado de movilidad de las fuerzas, es clave en cada uno de estos mecanismos, y por tanto, una necesidad actual.

El Ejército del Aire, dentro del ámbito de la acción conjunta de las Fuerzas Armadas como herramienta de la acción exterior del Estado, es el que más eficazmente puede proyectar el poder militar allá donde estén nuestros intereses o el de nuestros aliados, al hacerlo con más velocidad, movilidad, flexibilidad y alcance, y todo ello con unas implicaciones logísticas inferiores. Si bien es cierto que la actual flota de transporte aéreo militar y de reabastecimiento en vuelo no fue diseñada para los actuales compromisos, por lo que se dispone de una limitada capacidad de proyección, el Ejército del Aire va a contar a corto plazo con una modernizada y compensada flota de aviones A-400M y C-295, que le proporcionarán una excelente capacidad para proyectar a la fuerza.

Hasta entonces, y sin renunciar a «soluciones civiles» y «cooperativas», parece lógico afrontar la necesidad de proyección con un SMA con garantía. Éste debe ser capaz de apoyar los objetivos nacionales para participación de nuestras Fuerzas Armadas, bien en operaciones humanitarias y prevención de crisis, bien en conflictos armados. Debido a las restricciones operacionales que incluyen las amenazas emergentes y reducidas infraestructuras externas, el nuevo sistema de transporte aéreo debería ser independiente de las estructuras basadas o fijas en los distintos teatros.

En definitiva, España y el Ejército del Aire no deben pensar en una capacidad de proyección para un futuro a medio o largo plazo, sino adecuar lo que tienen y se va adquirir a la necesidad actual.

Anexo 1

Declaración sobre la iniciativa de capacidades de defensa

EMITIDA EN LA REUNIÓN DEL CONSEJO DEL ATLÁNTICO NORTE EN SESIÓN DE MINISTROS DE DEFENSA, CELEBRADA EN BRUSELAS, 8 DE JUNIO DE 2000

Hemos revisado la implementación de la ICD. Esta Iniciativa, anunciada el pasado año en la Cumbre de Washington, tiene por objeto garantizar a la Alianza las capacidades necesarias para afrontar los desafíos de seguridad del siglo XXI en toda su gama de misiones. Las recientes operaciones, fundamentalmente en Kosovo, han revelado la necesidad de introducir mejoras en una serie de áreas, especialmente en lo que concierne a la capacidad de la OTAN para desplegar rápidamente sus fuerzas en el lugar donde se necesitan; darles apoyo durante el tiempo necesario, incluida su rotación cuando se requiera, dotarlas de los medios necesarios para cumplir con su misión adecuadamente y asegurarse de que están mejor protegidas; y permitirles comunicarse y operar armónica y eficazmente unas con otras. La ICD establece medidas específicas

que la Alianza en su conjunto, y los aliados individualmente, deben adoptar para mejorar sus capacidades de defensa e incrementar la interoperatividad de las fuerzas.

Estamos firmemente comprometidos con el éxito de la ICD. El logro de los objetivos de la ICD fortalecerá también las capacidades de defensa europeas y el pilar europeo de la OTAN, con lo que los aliados europeos serán capaces de realizar una contribución más fuerte y coherente a la OTAN. Asimismo, también mejorará su capacidad para llevar a cabo operaciones dirigidas por la Unión Europea cuando la Alianza en su conjunto no se vea implicada. El objetivo global y los objetivos de capacidades de la Unión Europea, y los objetivos que surgen de la ICD, se reforzarán mutuamente. Además, la ICD mejorará la capacidad de las fuerzas de los países aliados y de los países socios para operar juntas en operaciones de respuesta ante crisis dirigidas por la OTAN. Así pues, acogemos favorablemente la mejora de las capacidades militares de nuestros socios en el espíritu de la ICD y les animamos a perseverar en esta línea.

Hemos recibido un informe del presidente del Grupo Director de Alto Nivel encargado de supervisar la puesta en práctica de la ICD. Nos felicitamos por el progreso que el informe pone de relieve. Los primeros ejemplos del progreso realizado se contemplan en los ámbitos siguientes: transporte estratégico, reabastecimiento en vuelo, proyectiles guiados de precisión, defensa aérea, intercambios de información sobre formaciones multinacionales y búsqueda de la armonización de los procesos de planificación de la defensa. La ICD ha dado un nuevo impulso y ha centrado los esfuerzos desplegados por las naciones y por la Alianza en su conjunto para introducir las mejoras más urgentes. Nos satisfacen los informes presentados por las naciones sobre su aproximación a la ICD. Estos informes demuestran claramente que los aliados tienen en cuenta la ICD en sus planes nacionales. Hemos tomado nota con interés de la reciente iniciativa de Estados Unidos sobre la seguridad del comercio relacionada con la defensa, y la examinaremos al tiempo que esperamos con interés el efecto positivo que pudiera surtir sobre la mejora de la cooperación transatlántica en el sector industrial de la defensa.

No obstante, queda aún mucho por hacer, y toda mejora sustancial de las capacidades requerirá un compromiso mayor y más prolongado. La responsabilidad principal de la puesta en práctica de la ICD descansa en las naciones. Todos los aliados deben estar preparados para aportar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de la ICD, mediante el uso más eficaz de los recursos disponibles y, cuando sea necesario, la provisión de recursos adicionales. El uso más eficaz de los recursos requerirá, según convenga, el reordenamiento de prioridades y/o la reasignación de recursos, el incremento del uso de la financiación multinacional, conjunta y común (incluidas las contribuciones en especie) y otras medidas de eficiencia como son poner en común y compartir recursos, y las adquisiciones en cooperación. Creemos que las disposiciones multinacionales ofrecerán las soluciones más viables para algunas de las insuficiencias de las capacidades más costosas, al tiempo que incrementarán la interoperatividad y facilitarán la participación de todos los países aliados. En este contexto, nos satisface la adaptación continua de los programas de financiación común a los requisitos de seguridad de la Alianza, tal y como se establece en el nuevo Concepto Estratégico y en la ICD, incluidas las mejoras en la gestión de recursos.

Anexo 2

Auditoría de capacidades y medios para operaciones de gestión de crisis europeas

CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL (UEO)
LUXEMBURGO, 23 DE NOVIEMBRE DE 1999

En la reunión de Roma en noviembre del año 1998, los ministros de la UEO expresaron el deseo de que se iniciase un proceso informal de reflexión sobre la seguridad y defensa de Europa. Como parte de este proceso decidieron realizar una auditoría de medios y capacidades de la UEO para la gestión europea de operaciones de crisis.

El resultado de esta auditoría muestra que los europeos, en principio, disponen de los recursos y niveles de fuerza necesarios para llevar a cabo todas las operaciones incluidas dentro de las *misiones de Petersberg*.

El informe general preparado por la Presidencia de Luxemburgo identifica una serie carencias y áreas en las que los medios y capacidades europeas deben ser fortalecidas para alcanzar un nivel más alto de eficacia en la gestión de crisis. Estas son:

1. Con respecto a las capacidades colectivas:
 - Inteligencia estratégica.
 - Planeamiento estratégico.
2. Con respecto a las fuerzas y capacidades operativas:
 - Disponibilidad, capacidad de despliegue, movilidad estratégica, sostenimiento, capacidad de supervivencia, interoperabilidad y eficacia operativa.
 - Cuarteles generales combinados-conjuntos y de comandante de la fuerza, especialmente en lo referente a C3 y a la capacidad de despliegue de cuarteles generales del comandante de la fuerza.

A pesar de las medidas que ya están siendo estudiadas por los europeos y la posibilidad de emplear medios y capacidades de la Alianza, es necesario realizar considerables esfuerzos para fortalecer las capacidades europeas.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES EUROPEAS PARA OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

La aplicación de las recomendaciones presentadas en el documento elaborado por la Presidencia de Luxemburgo contribuirá a superar tanto las carencias como el refuerzo de las capacidades europeas.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES COLECTIVAS PARA OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

Con respecto a la obtención, gestión y almacenamiento de la información e inteligencia estratégica se recomienda establecer una política más coherente. En una situación de crisis esta política debería permitir realizar un exhaustivo análisis en el nivel estratégico. Se debe mejorar la capacidad del Centro de Satélites de la UEO para acceder a imáge-

nes de alta resolución tanto militares como comerciales. Deben también ser clarificados los procedimientos de cooperación entre el Centro de Satélites de la UEO y otras organizaciones internacionales.

Con respecto a las capacidades para la preparación y planeamiento de operaciones de gestión de crisis se deben reforzar las capacidades de planeamiento estratégico. El proceso de planeamiento, los procedimientos y la terminología deben ser compatibles con los usados en la OTAN. Se debe seguir trabajando sobre los criterios y procedimientos para identificar y seleccionar cuarteles generales nacionales y multinacionales que sean capaces de ser utilizados como cuarteles generales del comandante de la operación y del comandante de la fuerza.

Con respecto al control político y dirección estratégica de operaciones de gestión de crisis, la UEO debe redactar un manual consolidado para la gestión de crisis que contenga todos los textos actuales sobre este asunto para reemplazar a todos los documentos existentes sobre este campo. Se deben desarrollar procedimientos claros y sencillos para operaciones estándares. Los procedimientos de activación y generación de fuerzas deben ser compatibles con los usados en la actualidad por la OTAN. Deben también continuar mejorándose las Comunicaciones y Sistemas de Información (CIS) de la UEO.

REFUERZO DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS Y DE LA FUERZA

Con respecto a la disponibilidad de fuerzas, las fuerzas y sus equipos deberán estar disponibles en un corto espacio de tiempo. Determinadas fuerzas deberían estar disponibles para una reacción rápida o inmediata.

Con respecto a la capacidad de despliegue y a la movilidad estratégica de las fuerzas, deben ser mejoradas las capacidades de proyección de fuerzas a teatros de operaciones, incluso a teatros de operaciones lejanos. Para poder llevar a cabo cualquiera de las operaciones del espectro de las *misiones de Petersberg* deben ser considerablemente reforzadas las capacidades y medios de transporte aéreo y marítimo. Se deben adoptar soluciones europeas comunes; a este respecto se han aportado varias ideas, un ejemplo de ellas consiste en la creación fuerza europea de transporte aéreo *Eurolift Force* o una capacidad única de transporte europeo. Debe ser mantenida la coordinación para conseguir el óptimo empleo de las capacidades y medios existentes tanto civiles como militares. En el nivel táctico debe ser mejorada la movilidad, especialmente en el campo de la capacidad de transporte de helicópteros.

Con respecto al sostenimiento y capacidad de supervivencia de las fuerzas, las naciones deben reforzar sus capacidades logísticas para apoyar a sus fuerzas una vez que han sido desplegadas y mejorar sus capacidades para el establecimiento de líneas de abastecimiento. También debe ser mejorada la capacidad para sostener fuerzas en el teatro de operaciones durante largos periodos de tiempo. A este respecto, puede ser beneficioso hacer un uso mayor del reparto de cometidos entre las diferentes naciones con objeto de mejorar las capacidades logísticas y de reabastecimiento.

Con respecto a la interoperabilidad de las fuerzas, las naciones de la UEO deben continuar haciendo esfuerzos para mejorar la interoperabilidad entre sus fuerzas utilizando para ello los mecanismos adecuados.

Con respecto a las CIS, es aconsejable disponer de comunicaciones y sistemas de información tácticos y estratégicos consolidados y de altas características para el rápido intercambio de información clasificada. Debe ser mejorada la capacidad para conducir operaciones electrónicas, particularmente en el campo de las operaciones ofensivas y de supresión de contramedidas electrónicas. Esto es particularmente importante para las fuerzas aéreas.

Con respecto al apoyo médico a las fuerzas, se deben hacer esfuerzos en el campo de las evacuaciones médicas de larga distancia y en el campo nuclear, biológico y químico, particularmente en el suministro de ayuda a la población civil.

Se deben hacer también mejoras de las capacidades en el área de la CIMIC. Todas las naciones deben continuar realizando esfuerzos para desarrollar o reforzar sus capacidades en la misma dirección del trabajo desarrollado por la Unión Europea en lo referente a la mejora de las herramientas no-militares para la gestión de crisis.

Los cuarteles generales nacionales y multinacionales deben ser capaces de operar en configuración conjunta o combinada y ser capaces de servir como cuartel general del comandante de la operación y del comandante de la fuerza en *misiones Petersberg*. También se deben realizar esfuerzos para disminuir los tiempos de generación de fuerzas, interacción con las estructuras político-militar y capacidad de despliegue de los cuarteles generales de comandante de la fuerza.

Con respecto a las fuerzas, la estructura de las fuerzas terrestres deben ser adaptadas para permitir operaciones en un ambiente no-estático. Los medios aéreos orgánicos de las fuerzas marítimas deben reforzar sus defensas aéreas y la capacidad ofensiva. Las fuerzas aéreas necesitan fortalecer su capacidad C3 y capacidades de operaciones electrónicas. Debe ser también desarrollada la capacidad para conducir la defensa aérea integrada y operaciones empleando munición con guía de precisión.

Puede ser útil hacer un uso más extendido del «concepto de nación líder» y del reparto de cometidos entre naciones con objeto de mejorar las capacidades operativas. Dependiendo de sus capacidades, cada país debería concentrarse en proporcionar unidades especializadas.

Anexo 3

Reabastecimiento en vuelo: multiplicador de la fuerza

Tras la desaparición del escenario bipolar, la situación europea y mundial ha sufrido una dramática transformación política. Tenemos menos amenaza, pero menos paz, situación propiciada por los conflictos de carácter limitado que se están produciendo.

Con esta situación estratégica, la presencia de los ejércitos tiene menor peso específico que la capacidad de proyección. Hoy los ejércitos son más pequeños, más móviles

y mayoritariamente basado en terreno propio. La capacidad de proyección de una nación será decisiva en el resultado final de un conflicto. Las características propias del poder aéreo (velocidad, movilidad, flexibilidad y alcance) serán fundamentales en esa capacidad de proyección.

El AAR es la piedra angular del poder aéreo por cuanto que es un factor multiplicador de cada una de estas características, y contribuirá, decisivamente, en la deseada capacidad de proyección.

MOVILIDAD, ALCANCE Y PENETRACIÓN

Giulio Douhet apuntaba estos tres principios como fundamentales para asegurar el éxito de la batalla. Han pasado muchos años desde entonces, y su aseveración perdura en el tiempo.

La movilidad acelera la concentración de fuerzas y por tanto influye en el *tempo* de la batalla. Permite llevar la iniciativa y contribuye a obtener la sorpresa. Obtiene, cuando así es oportuno, una defensa dispersada consiguiendo una adecuada capacidad de maniobra. El AAR es un multiplicador de la movilidad, pues de manera notable es capaz de aumentar las capacidades de concentración y dispersión de medios.

El alcance es la característica definitoria que distingue al poder aéreo del naval o terrestre. A mayor alcance, mayor penetración, cuanto mayor sea ésta, mayor será el impacto estratégico, al obtener ventajas tan fundamentales como la profundidad, la proyección y la seguridad. El impacto estratégico del alcance, se multiplica gracias al AAR, al dotar a nuestros medios aéreos de la suficiente autonomía para llegar más y más lejos.

Un deseo humano de siempre ha sido querer llegar rápido, lejos, tener autonomía, y gran potencia de fuego para enfrentarnos a nuestro enemigo y penetrar en su espacio, pero esto no era posible sin sacrificar alguna de nuestras pretensiones. Pero con la versatilidad del AAR, multiplicamos los efectos de la penetración y mitigamos las restricciones propias.

EL FACTOR MULTIPLICADOR

Un ejemplo del factor multiplicador del AAR, lo podemos ver en los despliegues de los *Ejercicios Flag*, donde una Agrupación Aerotáctica se posicionaba desde Madrid a la costa este de Estados Unidos en menos de 36 horas, gracias a los sucesivos AAR que se hacían en ruta (multiplicador de la velocidad y el alcance), reduciendo demoras en absurdas escalas. Nunca antes un escuadrón de caza español había llegado tan lejos y tan rápido.

Las condiciones meteorológicas, aún siendo importantes, no suponen tanto obstáculo cuando disponemos de AAR, ya que nos da la suficiente flexibilidad para modificar rutas para llegar al destino (multiplicador de la flexibilidad). Por último, de disponer nuestros aviones de transporte de percha de reabastecimiento, se hubiera aumentado más nuestra movilidad, ya que la capacidad de carga hubiese sido mayor al no ser necesario tanto combustible en el despegue, pero esto es una condición restrictiva del avión de transporte y no del avión cisterna (*tanker*).

DIEZ CONSIDERACIONES SOBRE EL AAR

EL AAR AUMENTA LA FORTALEZA INHERENTE DEL PODER AÉREO

Aumenta la velocidad, eliminando escalas en los despliegues y permitiendo el uso masivo de medios tácticos. El límite del alcance lo impone la resistencia física del piloto. Aumenta la flexibilidad al tener mayor presencia sobre el objetivo y disfrutar de mayor rutas de entrada y salida del objetivo. Podemos hacer un empleo masivo de medios sin menoscabo del alcance y contar con un abanico de opciones de posicionamiento de fuerzas reduciendo la dependencia de bases en ruta. En cuanto a la movilidad, hace accesible objetivos estratégicos a la aviación táctica.

EL AAR MITIGA LAS DEBILIDADES INHERENTES DEL PODER AÉREO

El poder aéreo no es persistente en el terreno como lo puedan ser el poder terrestre o el poder naval, necesita movilidad. Pero si empleamos el AAR, los aviones pueden estar más tiempo en el aire aumentando así su persistencia en el campo de batalla.

EL AAR ES UN MULTIPLICADOR DE LA FUERZA

Por cuanto que aumenta el alcance por la autonomía, aumenta la capacidad de combate facilitando la concentración de fuerzas, y aumenta la letalidad, permitiendo configuraciones más pesadas a los cazas al necesitar menos combustible en el despegue.

LOS TANKER SON ACTIVOS DE ALTO VALOR ESTRATÉGICO

Como multiplicador de fuerza, su importancia se describe mejor valorando su ausencia. Los despliegues serían más largos en el tiempo (no hay sorpresa), las bases propias estarían más cerca del enemigo (menor seguridad), serían necesarias más salidas para tener la misma cobertura de defensa aérea (no economía de medios, no disponibilidad) y tendríamos una pérdida de penetración en terreno enemigo. En definitiva, menor movilidad y capacidad de combate.

LAS OPERACIONES AAR REQUIEREN SUPERIORIDAD AÉREA

Los medios AAR son extremadamente vulnerables, ya que sus condiciones de vuelo y maniobra son «apetecibles» para el enemigo.

EL NÚMERO DE TANKERS REQUERIDOS ESTÁ EN FUNCIÓN DE LA AMENAZA LAS BASES DEL TEATRO Y EL FACTOR TIEMPO

Las rutas de los *tanker* están en función de las amenazas y de las bases de partida de los aviones receptores. El posicionamiento de los cisterna está dictado por la disponibilidad de bases y el grado de amenaza. El combustible requerido/necesario, la relación cisterna/receptor y el tiempo en zona determinarán el número de cisternas.

LOS TANKER NO DEBEN ESTAR POSICIONADOS CERCA DEL BORDE ANTERIOR DEL ÁREA DE COMBATE

Como multiplicador de fuerza y activo estratégico, es un activo de alto valor estratégico para el enemigo. Las ventajas de posicionarlos cerca del borde anterior del área de com-

bate no son tales (relación riesgo/beneficio). Además, el «combustible en el aire» en operaciones tácticas no es limitativo (los tiempos de ventana sí lo son).

EL COMBUSTIBLE EN EL AIRE, ES FACTOR LIMITATIVO EN OPERACIONES DE PUENTE AÉREO

Se trata, generalmente, de operaciones estratégicas donde el tiempo no es un factor limitativo. Son operaciones donde va a ser necesario una sucesión de «contactos» para llenar los depósitos de los receptores y será necesaria una gran cantidad de combustible en el aire, por tanto, mayor número de cisternas.

LOS «CONTACTOS» LLEGAN A SER UN FACTOR LIMITATIVO EN OPERACIONES TÁCTICAS

Los tiempos de «ventana» son muy comprimidos, teniendo demasiados receptores para una «ventana» muy pequeña. Además, por seguridad de vuelo, la relación cisterna/receptor está limitada, aunque con el sistema *drogue* se alivian estas situaciones.

LOS TANKER CON POSIBILIDAD DE SER REPOSTADOS AUMENTAN LA EFICACIA DEL AAR

Durante la operación *Allied Force*, los KC135 volvían a la base casi con el 40% de sus depósitos completos. Al transferir este combustible a los KC10, se gozaba de mayor flexibilidad ante imprevistos (fallos de otros *tanker*, receptores inesperados), aumentando así la eficacia.

CESEDEN

Publicaciones

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

VIII

REFLEXIONES SOBRE LA DOCTRINA

Luis Fernando Ruano Ramos
Comandante del Ejército del Aire, DEM
Profesor de la ESFAS.

Buscando una definición

El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* expone cinco definiciones de doctrina, de las que dos podrían ser aplicadas en el ámbito de la defensa:

«Enseñanza que se da para la instrucción de alguno. Conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sustentadas por una persona o grupo» (1).

En la documentación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en varios documentos se define como:

«Principios fundamentales por los que se guían las fuerzas militares para lograr de sus objetivos. Es autoritaria, pero requiere juicio en su aplicación» (2).

En la documentación española hay varias definiciones:

«Conjunto de principios, conceptos y directrices fundamentales para la organización, preparación y empleo de la fuerza terrestre en operaciones militares. Constituye la guía para el planeamiento y conducción a nivel operacional y táctico de las operaciones militares llevadas a cabo por las fuerzas terrestres y para la elaboración de procedimientos y normas operativas tanto de carácter general como específico» (*Doctrina*. DO1-001).

«Conjunto de principios fundamentales por los cuales las fuerzas militares guían sus acciones para la consecución de sus objetivos» (*Doctrina*. IG-00-1).

«Conjunto de disposiciones sancionadas por la autoridad competente, que se promulgan con objeto de ajustar los comportamientos individuales o colectivos hacia la consecución de la finalidad encomendada al poder aeroespacial y que sirvan de guía para su constitución, preparación y empleo» (*Doctrina Aeroespacial*. IG-00-1).

«Reglas o procedimientos redactados y sancionados por la autoridad competente. Se puede decir que se compone de preceptos, pautas para la acción y métodos sugeridos para resolver problemas o conseguir los resultados deseados» (*Doctrina*. IG-00-1 derogada).

(1) Las otras definiciones son las siguientes: Ciencia o sabiduría. Plática que se hace al pueblo, explicándole la doctrina cristiana. Concurso de gente que con los predicadores salía en procesión por las calles hasta el lugar en que había que hacer la plática. En América, curato colectivo servido por regulares. En América, pueblo de indios recién convertidos, cuando en él no se había establecido parroquialidad o curato.

(2) (AAP-6)/Fundamental principles by which the military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgement in application.

La Fuerza Aérea británica la define como:

«Lo que se enseña, una acumulación de conocimientos obtenidos, principalmente del estudio y análisis de la experiencia». (Fuerza Aérea británica, AP 3.000).

Sun Tzu la definió hace 3.000 años como:

«Factor fundamental de la guerra que hace que el pueblo esté en armonía con su gobernante, de modo que le siga donde sea, sin temer por sus vidas ni a correr cualquier peligro» (3).

Muchas definiciones que se refieren a un concepto que, en teoría, muchos dicen entender e intentan aplicar.

En realidad todas las definiciones son demasiado genéricas; tomemos, por ejemplo, el inicio de la definición dada por la OTAN. «Principios fundamentales...» dado que un principio es una verdad incontrovertible y general (4), nos sugiere algo como una idea de permanencia e inmutabilidad, para luego añadir que su «aplicación es autoritaria, pero que requiere juicio» surgen las primeras dudas; la doctrina no es ley, está por debajo de ella (¿o no?) y es lo suficientemente ambigua para facilitar la iniciativa y el propio criterio.

En definitiva, la definición que la OTAN da a la doctrina militar es muy ambigua al vincularse a principios e insuficiente en gran medida dado que los principios son algo que pueden o no desarrollarse en mayor o menor medida e interpretarse de una u otra forma. La vinculación a los principios significa el asumir un compromiso hacia lo que representan, algo que llega a entrar en el campo de las convicciones personales o de una institución, podríamos decir que la doctrina se constituye en un reglamento, manual o simple declaración de intenciones que vinculan a las Fuerzas Armadas. Lo que nos puede hacer pensar que la definición, independientemente de buena o mala, más o menos ambigua, es inadecuada. A partir de este punto podemos intentar iniciar una aproximación al concepto de doctrina.

Al referirse a la doctrina como «lo que se enseña» como la primera definición del *Diccionario* o la definición de la Fuerza Aérea británica, es decir vincularse a un conjunto de enseñanzas nos obliga a plantearnos si lo que no se enseña no constituye parte de la doctrina, podemos llegar a la conclusión de que tampoco es una definición adecuada para lo que nos interesa.

No obstante si atendemos a la definición de *Doctrina Aeroespacial* proporcionada por el Ejército del Aire en la IG-00-1 y que se refiere a la misma como: «Conjunto de disposiciones...» (5), llegamos a entender que sólo forman parte de la doctrina las que estén sancionadas, que sirvan de guía y que ajusten comportamientos individuales. Es una definición no muy adecuada a lo que se refiere a doctrina, pero sí es acertada en lo que se refiere a un nuevo concepto: el cuerpo doctrinal.

(3) *El Arte de la Guerra*, capítulo I.

(4) Definición de la Real Academia Española de la Lengua.

(5) Disposición: precepto legal o reglamentario, deliberación, orden y mandato de la autoridad. Cualquiera de los medios que se emplean para ejecutar un propósito, o para evitar o atenuar un mal (*Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*).

A partir de este punto vamos a intentar desarrollar la idea de doctrina militar y acometer la tarea de dar a continuación una definición que sea menos inadecuada, pero seguramente más ambigua.

Hace años lo que hoy se denomina «doctrina» se estudiaba en las academias militares con el nombre genérico de «Arte militar», en él se desarrollaban principios, características y definiciones a modo de manual; como si en el caso de la pintura tomásemos la parte técnica y se explicasen cánones, proporciones, mezclas de color, pinturas, pinceles o lienzos.

En nuestro caso se toman unos principios básicos, características de utilización y algunas misiones para lograr una utilización ideal de los medios de que se disponen. Arriesgándonos a ser tan ambiguos como veníamos denunciando podemos decir que la doctrina militar es «la parte técnica del Arte militar»; su aplicación y conocimiento podrá hacer que haya buenos militares, incluso grandes militares, y además facilitará que de su conocimiento y aplicación, unidas a la inventiva e iniciativa de una persona nazca un genio. La doctrina marca las pautas, pero no garantiza la excelencia.

Podemos comprobar, tras esta tosca aproximación de la que hemos llegado a una burda definición, que la doctrina se sitúa en una frontera entre la ciencia y el arte. La doctrina da preceptos de actuación, pero no son infalibles, sólo sirven para dar una referencia, ofrecer la posibilidad de ordenar las ideas y ser un punto de partida.

Sobre el cuerpo doctrinal

Pero la doctrina, de nuevo esta dichosa palabra, en cuanto a tal es un parte del cuerpo doctrinal, que sí es el que delimita las pautas de actuación de una fuerza militar.

Podemos comprobar, según la figura 1, p. 50, que el cuerpo doctrinal está dividido por tres niveles (estratégico, operacional y táctico) y constituido por cinco campos que tienen una incidencia variable a cada nivel:

1. El campo legislativo. Delimita la actuación de una fuerza, define sus pautas de acción y obliga a actuar de acuerdo con los criterios que impone.
2. El campo doctrinal. Orienta la actuación de una fuerza, definiendo sus principios de actuación, características y posibilidades. Marca la pauta a seguir en cuanto a forma de actuación.
3. El campo normativo. Establece unas reglas de comportamiento, uso y actuación de los componentes de la fuerza, estableciendo fundamentalmente cómo deben regirse sus miembros.
4. El campo regimental. Marca las acciones a seguir por los componentes de una fuerza y las relaciones que deben mantener para coordinar las diferentes actuaciones a realizar entre los mismos.
5. El campo técnico. Indica las condiciones que debe cumplir el material e instalaciones con que está dotada una fuerza.

Aunque su definición es menos difusa que la de los niveles de actuación y su relación es mucho más precisa, hay una subordinación en cuanto a su aplicación, pero no en lo que se refiere a su interacción, siendo el campo doctrinal el más influenciado de todos.

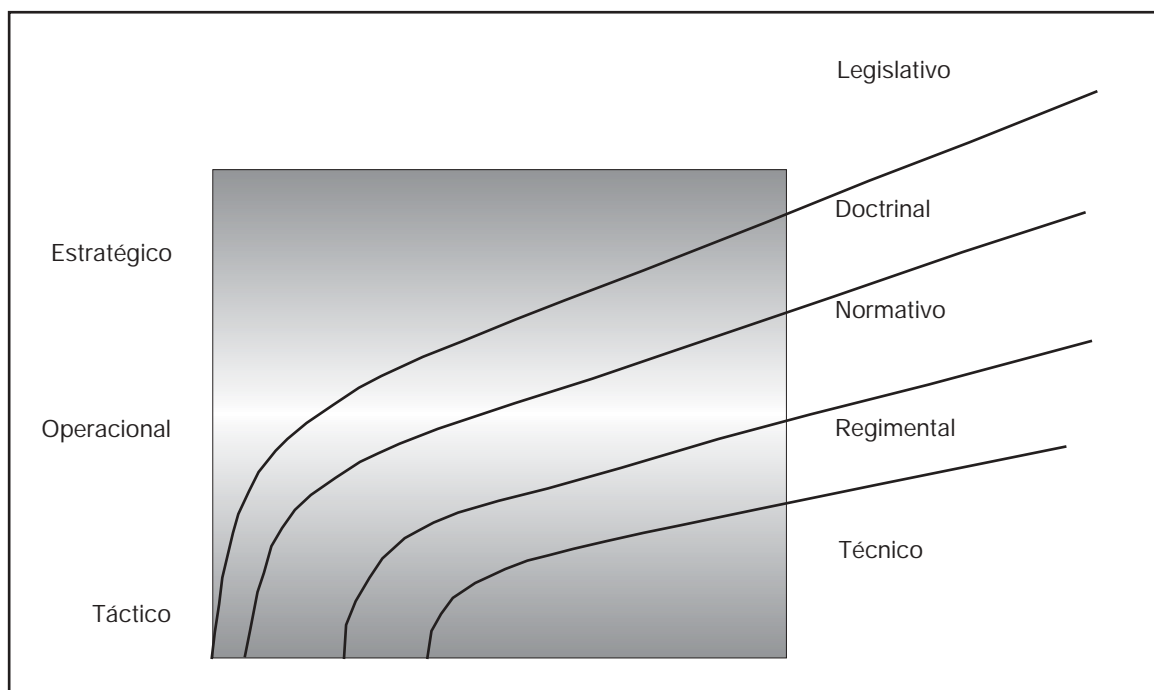


Figura 1. Niveles del cuerpo doctrinal.

La modificación de una ley puede influir en una redefinición de un sector considerable del campo doctrinal, dado que obliga a una modificación de la doctrina que impondrá una nueva reforma de normas y régimen, e incluso una aplicación de nuevas técnicas.

Una ley puede modificar una técnica que puede imponer nuevos cambios en otros campos del cuerpo doctrinal; no hay un modelo de relaciones entre los campos, las influencias pueden ser secuenciales, cíclicas y simultáneas.

Elevándonos a nivel combinado, el cuerpo doctrinal varía sustancialmente y plantea nuevas cuestiones a resolver.

Como podemos comprobar en la figura 2, el campo legislativo disminuye considerablemente, y no todas las naciones que participan en una fuerza son signatarios de una determinada ley o acuerdo internacional, en este sentido la estrategia viene determinada por acuerdos y tratados más doctrinales que de cuerpo legislativo.

El campo doctrinal aumenta considerablemente y define ya una pauta a seguir y una estrategia multinacional a corto y medio plazo basada fundamentalmente en intereses comunes.

El campo normativo aumenta más todavía y definen la actuación y relaciones de una fuerza combinada; no debe variar el regimental en relación al nacional, estando en este sentido una fuerza determinada igual de preparada para actuar en el ámbito nacional que en el multinacional, aunque la doctrina nacional pueda ser diferente.

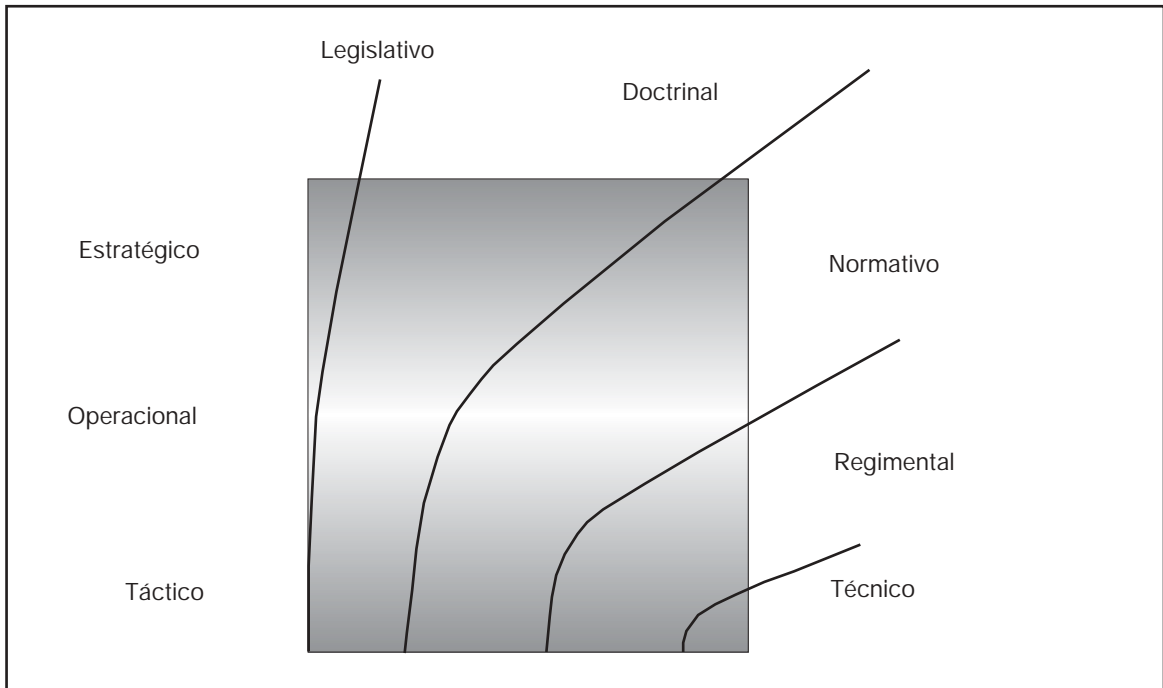


Figura 2. Variaciones del cuerpo doctrinal.

Por último, el campo técnico queda reducido, en teoría, a una mínima aplicación, debiéndose desarrollar en el ámbito nacional, aunque se contemplen apoyos y acuerdos con otras naciones.

Del mismo modo que en el caso nacional, las relaciones entre los campos pueden ser cíclicas, secuenciales o simultáneas, pero más lentas en general, sobre todo en las que se refiere a los campos técnico y legislativo.

Si consideramos el cuerpo doctrinal de una fuerza conjunta, los campos y su influencia deben mantenerse en la misma proporción.

Sobre lo conjunto

El concepto conjunto no es de reciente creación, desde hace mucho se habla de operaciones y fuerzas aeronavales o aeroterrestres, pero hace relativamente poco que se habla de fuerzas conjuntas y de su concepción como un todo, pero no ha nacido como respuesta a necesidad operativa, aunque así sea y se intuya, sino como necesidad al mantenimiento de unas capacidades con unos presupuestos menores (ya en el año 1989, en un simposio OTAN sobre «juegos de guerra», se preveía para la preparación del entorno de los ejercicios el «hacer frente a un clima presupuestario difícil»).

Pero se ha descubierto, gracias a lo conjunto, que las capacidades de las Fuerzas Armadas pueden aumentar gracias al efecto sinérgico de la acción conjunta, pero hay que hacer algunas puntualizaciones:

1. La aparición de nuevas capacidades no hay que interpretarlas como «en lo conjunto uno más uno son tres»; no es así, siguen siendo dos, pero es más rápido y fácil llegar al resultado, y con un coste menor. Todo porque los componentes de una fuerza conjunta se pueden beneficiar de las características de otros componentes de esa misma fuerza.
2. El desarrollo e imposición de lo conjunto en Europa en general y en España en particular no es equivalente al desarrollo habido en Estados Unidos. Éstos se encontraron en una situación global en la que se daba un exceso de medios y una carencia de otros, de forma que era necesario racionalizar lo mucho que había para hacer un inventario globalmente adecuado. El problema español no consiste, como todos sabemos, en un exceso de medios sino en hacer frente a las necesidades que surgen de una forma global y calcular los medios que en el futuro equiparán a las Fuerzas Armadas de una forma global y coordinada entre los tres servicios, ello obliga a hacer unas compras superiores a las previstas por cada Ejército para satisfacer sus necesidades, pero a la vez se satisfacen las necesidades de la defensa.
3. El nuevo problema surge cuando los medios suficientes se deben emplear con eficacia y eficiencia, para ello se establece el cuerpo doctrinal.

El cuerpo doctrinal para una fuerza conjunta se genera ante las necesidades globales que plantea la actuación conjunta de los tres Ejércitos. No consiste en convertir lo que antes era específico en conjunto mediante un cambio de título, es adaptar lo que antes era específico a su aplicación conjunta reflejando, definiendo y estableciendo procedimientos y relaciones, buscando más la coordinación y el complemento entre unos y otros antes que una peligrosa unificación.

El procedimiento a seguir viene de manos de Estados Unidos, sólo el procedimiento, huyendo de una copia de sus documentos; partiendo de los cuerpos doctrinales específicos ha nacido un cuerpo doctrinal conjunto que impone un nuevo desarrollo de lo específico para adaptarse y complementar a lo conjunto. En el caso particular de España, y de acuerdo con la Directiva de Defensa Nacional, que integra gran parte de la actuación de las Fuerzas Armadas dentro de la OTAN, es necesario el desarrollo del cuerpo doctrinal conjunto, insistimos en que a partir de unos cuerpos doctrinales específicos, todo ello adaptado al campo doctrinal de la fuerza combinada-conjunta.

Entramos de nuevo en otra disquisición, ¿es necesaria un campo doctrinal nacional cuando, en teoría, el campo doctrinal de la OTAN satisface nuestras necesidades? La respuesta es un rotundo sí, ya que en un sentido estrictamente nacional se impone la colaboración con otros organismos del Estado o incluso de las autonomías, que exceden el cuerpo doctrinal de la OTAN. Por otra parte, adaptar nuestras actuaciones a nuestra legislación es algo que el campo doctrinal debe contemplar. En breve: la documentación OTAN satisface las actuaciones fuera de nuestras fronteras y cubre gran parte en el interior, pero no lo suficiente.

Principios de una fuerza conjunta

Pero el primer reto para elaborar un campo doctrinal conjunto es comenzar a desarrollar una base de partida, un punto de apoyo para comenzar su construcción. Para ello

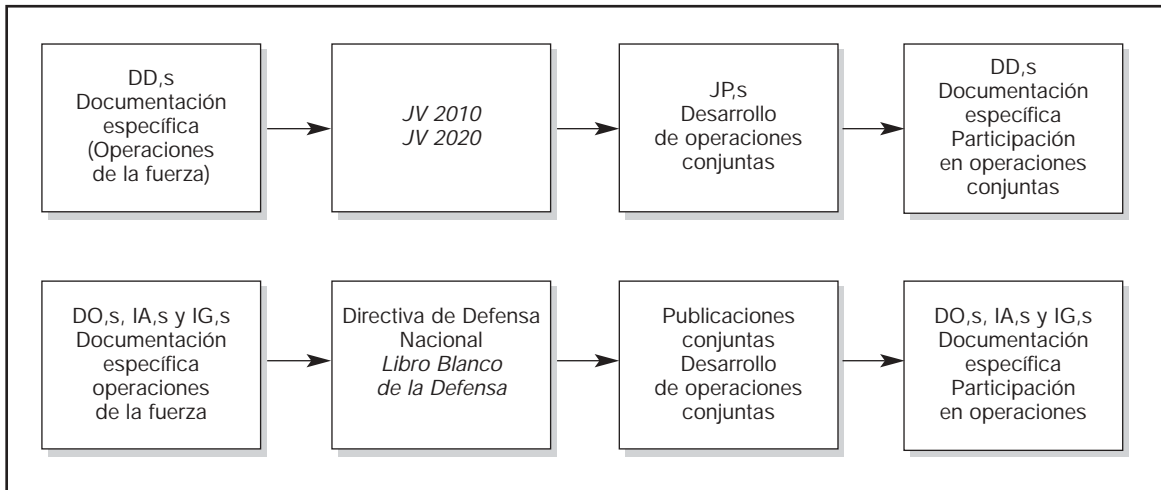


Figura 3. Principios de una fuerza conjunta.

antes que recurrir al «que inventen ellos» se debe iniciar una recopilación de lo que hay en los campos doctrinales específicos nacionales y conjuntos de la OTAN, las aplicaciones y estudios de autores plasmados en títulos y publicaciones oficiales de otras naciones. Siguiendo este criterio podemos intentar llegar a unos principios que rijan el empleo de una forma conjunta y, a partir de ellos, establecer unas características que debe cumplir la fuerza conjunta ideal, figura 3.

Si acudimos a las documentaciones específicas nacionales y conjuntas OTAN los principios de la guerra definidos en el AJP-01 como:

«Verdades fundamentales correctamente formuladas, obtenidos de la observación de los conflictos y guerras del pasado, que sirven para conducir operaciones militares futuras...», se expresan en el cuadro 1, p. 54.

Resultan coincidentes (¿asombrosamente?), todos válidos para una fuerza conjunta. Hay muchos que podrían ser englobados dentro de un mismo grupo, otros principios cuyo concepto es muy similar y otros que son considerados como capacidades. Pero hay un principio que, como podemos comprobar, ignora la doctrina española: el de cooperación, que debe ser incluido y considerado como principio para la elaboración de la futura documentación española, ya que permite además de asentar el principio de unidad de esfuerzo permite rechazar el concepto de unificación.

Señalemos que para el siglo XXI, según Barry R. Schneider (6) apunta que ante las nuevas capacidades de países económicamente débiles para desarrollar armas de destrucción masiva los principios establecidos se deben complementar con otros cuatro:

(6) Del libro *Overview: Introduction to the battlefield of the XXI Century*, capítulo I. Varios autores.

Cuadro 1. Principios de la guerra definida en el AJP-10.

Ejército de Tierra (DO-001)	Armada	Ejército del Aire (IG-00-1)	OTAN (AJP-01)	Estados Unidos*
Voluntad de vencer	Primer objetivo	Objetivo	Objetivo	Masa
Libertad de acción	Unidad de mando	Ofensiva	Unidad de esfuerzo	Ofensiva
Capacidad de ejecución	Concentración de esfuerzo	Concentración de fuerza	Cooperación	Sorpresa
Objetivo	Libertad de acción	Economía de esfuerzo	Sostenimiento	Seguridad
Sorpresa	Economía de fuerzas	Maniobra	Concentración de fuerza	Unidad de mando
Seguridad	Maniobra	Seguridad	Economía de esfuerzo	Objetivo
Concentración de esfuerzos	Seguridad	Sorpresa	Flexibilidad	Maniobra
Economía de medios	Flexibilidad	Voluntad de vencer	Iniciativa	Economía de fuerzas
Explotación del éxito	Sencillez	Unidad de esfuerzo	Mantenimiento de la moral	Simplicidad
Flexibilidad	Sorpresa		Sorpresa	
			Seguridad	
			Sencillez	

* Del libro *Overview: Introduction to the battlefield of the XXI Century*, varios autores.

1. Simultaneidad y profundidad de ataque.
2. Logística.
3. Dominio de la información.
4. Ataque de precisión.

Característica de la fuerza conjunta

Las características de una fuerza conjunta se deben definir como las posibilidades y potencialidad de que goza esa fuerza para cumplir una misión o un cometido (7), recogidas de diferentes publicaciones nacionales, de la OTAN y de Estados Unidos, varían según el organismo o la publicación ofreciendo un amplio abanico de posibilidades, tanto a nivel nacional como supranacional, no obstante sí podemos asegurar que la fuerza conjunta ideal debería cumplir las características que en todo momento le permitan ser una fuerza adecuada para lograr alcanzar el objetivo que se pretende.

Adecuada no significa equilibrada o proporcionada, significa que debe estar integrada por los componentes que se requieran y los medios que se necesiten para disponer de una capacidad que asegure el cumplimiento de la misión y la consecución del objetivo. En definitiva, una fuerza conjunta no debe estar diseñada de antemano, sino que dentro de un amplio abanico de características se deben elegir las que aseguren de la mejor manera el cumplimiento de un cometido y posteriormente crear una fuerza de acuerdo con las características escogidas, que como ejemplo se exponen el cuadro 2.

(7) Basada en la definición de características que se da en Ejército del Aire (IG-00-1).

Cuadro 2. Cometidos de una fuerza conjunta.

Ejército de Tierra (DO-001)	Armada	Ejército del Aire (IG-00-1)	DPO (España)	OTAN	JV 2020 Estados Unidos
Flexibilidad Movilidad Suficiencia Sostenimiento Normalización Disponibilidad Supervivencia	Flexibilidad Posibilidad de control Libertad de maniobra Movilidad Autonomía Capacidades de regeneración Flexibilidad Movilidad Autonomía logística Capacidades expedicionaria Acción conjunta Mando y control Disponibilidad	Altura Velocidad Alcance Flexibilidad Rapidez de respuesta Movilidad Concentración Penetración Precisión Visibilidad Diversidad e idoneidad Supervivencia	Mando y control Reconocimiento, vigilancia, y evaluación de objetivos Apoyos de inteligencia Instrucción adiestramiento y enseñanza militar Defensa NBQ Operaciones especiales Guerra electrónica Interdicción Apoyo logístico Proyección Operaciones conjunto combinadas Operaciones terrestres Operaciones navales Operaciones aéreas Supervivencia Generación de fuerzas Supervivencia Colaboración con autoridades civiles	Protección al objetivo estratégico Libertad de acción Interacción política Operaciones conjuntas Operaciones multinacionales Recursos suficientes Cooperación cívico-militar Relación con los medios de comunicación	Dominio total del espectro Superioridad de información Innovación Conducción de operaciones conjuntas Personal Interoperabilidad Operaciones multinacionales Coordinación interagencias Maniobra dominante Combate de precisión Logística centralizada Protección dimensional total Operaciones de información Mando y control conjunto Calendario de implantación

Elementos que influyen sobre la doctrina

Una vez establecida un campo doctrinal no se debe considerar que se ha cerrado un libro, se ha terminado una etapa que ni siquiera es un alto en el camino sino una vuelta a empezar. Y es que las disposiciones, leyes y normativas son algo vivo y mutable, como lo es el cuerpo doctrinal. De ahí la necesidad de adaptarlo a ciertos elementos que influyen sobre él, el conocimiento de estos elementos permitirá adelantar los cambios y preparar a la fuerza y sus formas ante unas, más que previsibles, mutaciones. Estos elementos pueden ser externos o internos.

Entre los elementos externos debe ser considerada la sociedad, que con su soberano criterio impone normas de actuación como son minimizar daños y bajas, influenciadas además por los medios de comunicación que en el caso de conflictos contemplan a las Fuerzas Armadas como un ente ajeno a la sociedad. Por citar algunas de las más grandes influencias de este elemento, destacaremos dos hechos del campo doctrinal:

1. La exigencia de una campaña rápida.
2. La exigencia de reducir los daños al mínimo.

Dicho coloquialmente: «rápido y sin sangre». Algo que, por otra parte, los componentes de las Fuerzas Armadas tenían asumido como parte de la sociedad, de su ética y por economía de medios.

Pero también hay que destacar como elemento el de la moral de una sociedad que opina libremente de lo que está o no permitido. Es la ética lo que ha impedido gasearse y contagiarse, como también ha impedido el uso del armamento atómico; la ética obliga a obedecer muchas reglas tácitas, no escritas ni publicadas, que se ven reflejadas en el cuerpo doctrinal.

También hay otros elementos propios de las Fuerzas Armadas. Algunos lo denominan «corrientes de opinión», pero es un eufemismo de las modas que a todos alcanzan; creemos que, y en este sentido seremos estrictamente aéreos, hubo una época que las fuerzas aéreas se orientaron a lo predicado por la máxima «más alto, más lejos, más rápido»; y aviones veloces y poco maniobreros, armados sólo con misiles se alineaban en las rampas de las bases aéreas que cuando volaban hacían coincidir su máxima velocidad con la velocidad de crucero y fiaban su supervivencia en la velocidad. Actualmente la máxima se sigue menos: no hace falta ir más alto, sino a la altura deseada y a donde es deseado, no más lejos y, por supuesto, a la velocidad requerida no deprecia. Lo anteriormente expuesto ha permitido orientar a las fuerzas aéreas de forma que, sin modificar principios ni características, ha roto los preceptos preconizados por esta romántica máxima.

Un elemento de influencia que se podría considerar mixto, una influencia tanto externa como interna, son las diferentes publicaciones, obras de pensadores que proponen cambios y nuevas aplicaciones, unas veces rechazadas y otras bienvenidas; las directivas de Defensa o, en el caso español, el *Libro Blanco de la Defensa*. No son leyes ni órdenes, sino intenciones que orientan las reformas en el cuerpo doctrinal.

Otro de los elementos de influencia es el científico, la técnica, que obliga a una preparación mejor y más específica, a invertir en investigación y desarrollo a concebir con los

nuevos ingenios nuevas tácticas, diferentes despliegues, nuevos conceptos de las zonas a defender y el desarrollo de nuevas técnicas y tácticas. Hace 60 años se precisaba una gran formación de fortalezas volantes sobre un objetivo para destruirlo; hoy, gracias a la ciencia, una pareja de aviones pueden neutralizarlo desde una distancia considerable. Todo ello influye en la percepción del campo de batalla y tiene como consecuencia una nueva concepción del combate, ideas que deben ser reflejas en el cuerpo doctrinal.

De nuevo llegamos a otra división del cuerpo doctrinal:

1. Principios fundamentales que son inamovible, punto de partida de cualquier tratado.
2. Características que son realizadas por las modas o descubiertas por algún pensador.
3. Fleclos y conceptos que tienen una vida efímera.

Que inventen ellos

La adopción en los Ejércitos españoles de los preceptos incluidos en la documentación OTAN, hasta el punto de indicar, admitiéndolos en un nivel jerárquico superior, que en caso de diferencias entre las publicaciones nacionales y de la Alianza estas últimas tendrán prevalencia ha podido inducir al error de que a nivel nacional no es necesario hacer doctrina y que el desarrollo de la necesaria será hecho por la OTAN, cayendo en la creencia de que una nación, en este campo, tiene poco que ofrecer a los aliados y nada que hacer fuera de este ámbito (8). Creemos que esta creencia es errónea.

La realidad es que, escrita en disposiciones diversas y en ocasiones incoherentemente entre sí, se ha desarrollado una doctrina reflejada en los tres niveles:

1. En el nivel estratégico la visión futura del Ejército del Aire es de miembro de la OTAN, modesto pero de calidad y eficiente, alta tecnología, número limitado de bases aéreas, suficientes recursos antiaéreos, infraestructura concentrada y de calidad, medios de vigilancia y reconocimiento, sistemas de mando y control y cualificación del personal. Estas intenciones que figuran al final de las presentaciones del Ejército del Aire y como colofón de su revista de relaciones públicas; pero también es una idea de una estrategia a seguir y manifiesta su propósito de actuación de mantener esta línea en el futuro. A nivel operacional la decisión de que las unidades de combate del Ejército del Aire tengan capacidad multimisión es una decisión tomada fuera de las directrices OTAN, estrictamente nacional, para cumplir toda clase de misiones, incluidas las de la Alianza. Por otra parte, y como consecuencia de la decisión anterior, la configuración asimétrica que han adoptado los aviones españoles son el reflejo doctrinal de las iniciativas españolas en el nivel táctico.
2. Los hechos anteriores no hacen más que demostrar la posibilidad del desarrollo de conceptos doctrinales propios que complementen a los de la OTAN, necesarios para llevar a buen término unas misiones comprometidas con un ambiente presupuestario cada vez más estricto y escaso.

(8) A modo de ejemplo: durante el coloquio de una conferencia, un asistente llegó a proponer la entrega de las plazas y territorios que nuestros aliados no estuviesen dispuestos a defender. Conferencia «Riesgos en el Mediterráneo», impartida por el almirante Tafalla Balduz en el CESEDEN, el día 8 de octubre de 2002.

3. La OTAN elabora su cuerpo doctrinal para hacer frente a sus necesidades, que no tienen porqué ser la de sus Estados miembros. Todo ello significa, de cara a España, que ciertas formas de operar y actuar pueden estar reflejadas en las disposiciones de la Alianza, pero otras deben ser consideradas e incluso ofrecidas. Por otra parte hay áreas no contempladas en la OTAN pero sí en las naciones, como pueden ser el transporte de personalidades, vigilancia aduanera o la extinción de incendios forestales, que requieren el desarrollo de unos procedimientos particulares para el empleo de los medios asignados y los protocolos para relacionarse con otros departamentos oficiales afectados o responsables de estos tipos de operaciones, pero que deben ser reflejados en el cuerpo doctrinal.

Hacia un sistema válido

A estas alturas está demostrado que la documentación OTAN puede ser necesaria, pero no suficiente, y que el sistema actual nos incita, en cierta forma, hacia la idea de que el campo doctrinal va a ser proporcionado por la Alianza y de que a nivel nacional no es necesario profundizar y, por lo tanto, no hay doctrina, nada más lejano ya que sí hay diversas disposiciones desarrolladas y sancionadas. Pero debe ser el embrión de un futuro sistema que, manteniendo un campo doctrinal que utilice y se sostenga en las disposiciones OTAN, sea complementado con la documentación española y cubra y contemple todas las necesidades y operaciones que afecten a una fuerza en el ámbito estrictamente nacional o de responsabilidad estrictamente española.

Pero la duda que puede surgir en este momento, al releer el párrafo anterior da la impresión de estar explicando lo evidente, si es así ¿por qué no está hecho?

Seguramente la respuesta está en el convencimiento y la persistencia en la esperanza de que la OTAN cubra todos los problemas y llegue a satisfacer completamente nuestras necesidades y nos indique los procedimientos a seguir; en el convencimiento de que es inútil escribir si puede ser derogado y que esto no es una función más de las muchas que hay que hacer; en la situación actual de trabajar en lo urgente olvidando lo importante, hasta que llegue el momento de recopilar en un breve plazo para dar forma en un plazo más breve un cuerpo doctrinal incompleto y chapucero.

Pero estamos a tiempo, disponemos de estructuras y bases para crearlo y hacerlo bien:

1. Todos los Ejércitos disponen de una documentación propia que desarrolla su forma de actuación, basándose en la OTAN y en aportaciones propias, documentación que no se debe perder.
2. Hay instituciones creadas para ser foros de opinión y receptoras de trabajos entre los que se exponen e ideas y conceptos que no se deben perder.
3. Hay militares con la iniciativa que les obliga a plantearse problemas y soluciones, y que vuelcan sus aportaciones en diferentes medios, aportaciones que no se deben perder.
4. Hay una globalización creciente no sólo a nivel mundial, también a nivel social, entre diferentes instituciones que desean darse a conocer y a que se entiendan sus formas de actuación, de ellas se obtienen contactos e ideas que apuntan hacia procedimientos que permitan relacionarse eficazmente, son foros que no se deben perder.

Y estamos hablando de algo que ya existe. Insistimos en que la recopilación y adecuación de un cuerpo doctrinal conjunto es posible, se dispone del procedimiento adecuado y sólo hay que seguirlo. El problema subyace en el convencimiento de que la Alianza Atlántica y su cuerpo doctrinal satisface todas las necesidades y da las claves para solucionar todos los problemas que puedan darse en el caso español.

Bibliografía

Overview: Introduction to the battlefield of the XXI Century, varios autores.

IG-00-1 *Doctrina Aeroespacial*.

Joint Vision 2010 (División de Estrategia. Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos).

Joint Vision 2020 (División de Estrategia. Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos).

JP 1-01 *Joint Doctrine Development System*. (Publicación de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos).

AAP-3(H) *NATO Standardization Development*.

«Doctrina Aeroespacial, necesidades y retos para el Ejército del Aire». Teniente coronel Juan Carrasco de Juan, *Boletín de Información del CESEDEN* número 269.

ECONOMÍA Y DEFENSA

Héctor Piñeiro López

Alférez de navío.

Introducción

Si nos fijamos en la definición clásica de economía, como «asignación eficiente de recursos escasos», nos encontramos con que el concepto que utilizaban los *clásicos* para definir la economía sería hoy un principio muy actual para aplicar a la política de defensa en España.

En esta definición universal de economía, se podrían diferenciar dos partes: por un lado y respecto a los recursos escasos, esta definición presupone que en el mundo que nos ha tocado vivir siempre nos encontraremos con unos recursos limitados (lo que extrapolado a la política de defensa, sería el presupuesto de Defensa).

Respecto a la primera parte de la definición (asignación eficiente), la economía se ocuparía de darle el empleo más eficiente a esos recursos escasos, que en el caso de la defensa sería defender de la mejor manera posible nuestros intereses nacionales de seguridad.

Es decir, que si queremos aplicar el principio de economía a la política de defensa española, hay que presuponer que la seguridad es un bien universal, como puedan ser los recursos naturales, y como tal el Gobierno ha de velar por mantenerlo y custodiarlo de la forma más eficiente para sus ciudadanos.

Hoy en día, quizás no es fácil encontrar académicos que califiquen a la seguridad de la nación como un bien universal, pero quizás éste sería un tema muy interesante para otro artículo, ya que el propósito de éste es el de extrapolar el principio de economía al ámbito de la defensa para intentar una «asignación eficiente de los escasos recursos destinados a la defensa».

Recursos escasos

Todo economista que se enfrente a un problema de buscar el «mejor uso posible de sus recursos escasos», habrá de intentar o bien aumentar el volumen de recursos disponibles para alcanzar sus objetivos de producción, o bien si no puede conseguir mayores recursos obtener el mayor rendimiento de los mismos (buscando economías de escala y evitando duplicidades o bajos rendimientos).

Empezaremos analizando si en el caso de la defensa, habría margen o bien para una mayor asignación de recursos ya sea vía presupuestos de Defensa u otras vías alternativas como imputación a otros presupuestos —el conocido recurso al presupuesto de Investigación y Desarrollo (I+D)—, o bien para una reducción del impacto del gasto en los presupuestos de Defensa.

En el caso de España, nos encontramos con una etapa «crítica» en el sentido de «tiempos de cambio», con la actual Revisión Estratégica de la Defensa.

Esta Revisión tiene lugar en un momento en el que España empieza a ocupar un lugar importante en la esfera económica e internacional, y empieza a tener voz propia en los foros internacionales (Presidencia de turno de la Unión Europea; miembro del Consejo de los no permanentes de la Organización de Naciones Unidas (ONU); estatuto especial en su relación con Estados Unidos).

Los presupuestos de Defensa de España, corresponden a una etapa en que los intereses de seguridad eran otros, y a un periodo en el que España no tenía el peso económico e internacional que hoy tiene, por tanto hemos de pensar en unos presupuestos de Defensa con un volumen de recursos apropiados a esta nueva situación de España en la esfera internacional y no podemos considerar como válidos presupuestos de Defensa en niveles como el actual.

El momento es especialmente delicado por la confluencia de diversos factores en el actual escenario de seguridad para España, como son la Revisión Estratégica en curso, la urgencia por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para que sus países miembros alineen sus presupuestos de Defensa con respecto al presupuesto de Estados Unidos, y la exigencia de un nivel tecnológico avanzado para alcanzar la mínima interoperabilidad con los países de nuestro entorno de seguridad.

Si a estos factores añadimos la necesaria «capacidad autónoma» respecto a las estructuras de defensa colectiva, para cubrir aquellos riesgos no cubiertos por dichas estructuras, es fácil concluir que necesitamos unos recursos mucho mayores a los actuales para nuestra política de defensa si de verdad queremos continuar en esta senda de actores relevantes en la esfera internacional (1).

Financiación de la defensa

Con frecuencia se suele argumentar que en el actual contexto de estabilidad presupuestaria, se hace imposible un aumento de las partidas presupuestarias, y por ende del presupuesto de Defensa.

Sin embargo, pocas veces se ha profundizado en este argumento, como si el mismo fuera definitivo e inmutable, ya que la estabilidad presupuestaria según el «pensamiento convencional» es condición *sine qua non* para alcanzar el crecimiento económico.

Sin embargo, los últimos acontecimientos como la crisis de Argentina o yendo más atrás en el tiempo, la crisis de México, demuestran que la receta de la estabilidad presupuestaria recomendada vivamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) no es condi-

(1) En una conferencia en el Club Siglo XXI (24-10-2002) el Jefe del Estado Mayor de Defensa (JEMAD), Antonio Moreno Barberá, manifestaba «la necesidad de que nuestras Fuerzas Armadas cuenten con más medios para que España logre actuar en solitario. No hay que descartar un posible escenario en el que nuestras Fuerzas Armadas deban intervenir en solitario, ya que ninguna nación debe renunciar a su propia defensa y la de sus intereses en aquellos escenarios en los que no se active la defensa colectiva.» (*El Mundo*, 25 de octubre de 2002).

ción suficiente para el crecimiento económico e incluso en situaciones de crisis o «estanflación» como la actual pueden ser contraproducentes (2).

No se trata de defender un aumento del gasto público a toda costa, porque a largo plazo está comprobado que produce desajustes en la economía, pero tampoco podemos dejarnos cegar por el objetivo de «déficit cero» como un fin en sí mismo, sabiendo que otros países se están preparando para la estanflación que llega con unas políticas fiscales más flexibles, como es el caso de Alemania o Francia (3).

En el caso español, los niveles actuales de nuestro presupuesto de Defensa, necesitan igualarse cuando menos con los presupuestos de Defensa de los países de la OTAN, y una vez en estos niveles todavía sería necesario un aumento posterior si tenemos en cuenta el actual distanciamiento entre los medios militares de los aliados y Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a sistemas de mando y control, así como de medios de transporte y sistemas de comunicaciones (4).

En este contexto, no sería difícil plantear, no sólo a nivel español (5), sino incluso europeo, un «pacto de estabilidad presupuestaria de defensa», en un momento en que dicho aumento de los recursos destinados a la defensa podrían incluso servir de locomotora en el actual escenario de estancamiento de los países de la Unión Europea.

Otras fórmulas de financiación

Una vez visto el recurso a los presupuestos de Defensa veamos ahora otras posibles fuentes de financiación de la defensa.

-
- (2) En un artículo publicado en *The Atlantic Monthly* por el prestigioso economista Joseph Stiglitz (Premio Nobel de Economía en el año 2001) titulado «The Roaring Nineties» defendía que si analizábamos los últimos casos de crisis económicas, como China, Rusia o Argentina, el FMI promovió políticas de ajuste fiscal y monetario en dichos países, que en muchos casos empeoraban la crisis: «El mito de la reducción del déficit sugiere que, si por ejemplo, Argentina o Japón sufren una recesión económica y tienen déficit abultados, el mero hecho de reducir esos déficit devolverán al país a la prosperidad pero casi todos los economistas recomendarían no obstante, una política fiscal expansiva apoyada si es necesario por un mayor déficit.»
- (3) Federico Steinberg en su artículo «Deflación y recesión: riesgo mundial y el papel de España» (Análisis del Real Instituto «Elcano» de Estudios Internacionales y Estratégicos (17 de octubre de 2002) señala que: «...la actual situación de la economía mundial resulta preocupante porque se corre el riesgo de que, por primera vez desde los años treinta, entremos en una etapa de deflación simultánea en Japón, Alemania y Estados Unidos frente a esta situación algunos países como Alemania o Francia, demandan al Banco Central Europeo flexibilizar la política presupuestaria para utilizarla como motor de crecimiento, a la vez que prometen que el déficit no superará el 3%, aunque tampoco se acercará a cero hasta que la economía no repunte.»
- (4) Julián Lindley-French, analista del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, en una conferencia pronunciada en el CESEDEN (24 de octubre de 2001) afirmaba que: «Hoy existen cuatro niveles de capacidades militares dentro de la OTAN: Estados Unidos van por delante; Reino Unido y Francia son una especie de término medio desde el punto de vista militar y técnico; los demás países del continente europeo representarían el tercer nivel y los nuevos miembros el cuarto sería necesario que la Revisión Estratégica de la Defensa europea situara el gasto de defensa europeo en torno al 2% PIB, como primer paso en el camino hacia una apreciación orientada a las necesidades de seguridad.»
- (5) Son significativas a este respecto unas declaraciones del actual ministro de Defensa realizadas en el curso de una conferencia (Fundación DMR Consulting, 29 de octubre de 2002) en las que manifestaba: «La necesidad de conseguir retorcer el brazo del Ministerio de Hacienda». En este mismo sentido se pronunciaba también el portavoz de Defensa del Grupo Parlamentario socialista, Jordi Marsal, durante una comparecencia en el Congreso de los Diputados «... y en cuanto a los programas de armamento, más que una discrepancia, tenemos un problema que el Gobierno tiene que resolver que es la financiación» (*El Mundo*, 29 de octubre de 2002).

En los últimos años, la insuficiencia del presupuesto de Defensa se ha financiado con los recursos complementarios del presupuesto de I+D, mediante los cuales el Ministerio de Ciencia y Tecnología anticipa los pagos de los grandes programas de armamento del Ministerio de Defensa (para el año 2003 los anticipos del Ministerio de Ciencia y Tecnología importan un total de 1.079,95 millones de euros, y el presupuesto de Defensa para el mismo periodo es de 6.480 millones de euros).

Sin embargo, estas aportaciones, no son suficientes mas que de manera coyuntural, para obtener una adecuada financiación de los gastos en defensa, por lo que sería necesario pensar en fórmulas de financiación alternativas que permitieran una adecuada dotación de recursos para nuestra defensa.

Entre otras propuestas formuladas por el Ministro de Defensa, una posible fórmula para financiar los programas de armamento y material sería la creación de una Agencia de Armamento que recogiera las necesidades de armamento y material de los distintos ejércitos y en base a dichas necesidades buscara las adecuadas economías de escala en la obtención de las mismas, así como las fórmulas de financiación adecuadas entre las empresas del tejido industrial de defensa.

Sin embargo, esta propuesta de crear una Agencia de Armamento de compras, podría solaparse con nuestra futura participación en la Organización Conjunta de Cooperación Armamentística (OCCAR) constituido por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, que básicamente lo que pretende es la gestión centralizada de grandes programas para el aprovechamiento de economías de escala y el equilibrio en las relaciones entre demandantes y suministradores.

Con respecto a los presupuestos de Defensa, la adquisición de los grandes programas de armamento en curso: carro de combate *Leopardo*; fragatas F-100; *Eurofighter*; avión de transporte A-400M submarinos S-80 han provocado que el presupuesto de Defensa con las actuales reglas de contabilización de los gastos que rigen en los países de la Unión Europea, se vea comprometido por el pago de los mismos en el momento de su adquisición (6).

Una solución a este problema, que provoca un estrangulamiento de los recursos destinados a defensa, sería redefinir las normas contables a nivel europeo para permitir la contabilización de dichos gastos a lo largo de la vida útil de dichas unidades, como ya ha propuesto el secretario de Estado de Defensa español, Fernando Díez Moreno, lo que permitiría liberar recursos en los primeros años de adquisición de dicho armamento.

(6) En un reciente artículo del Grupo de Estudios Estratégicos (nota número 4 del año 2003: «un presupuesto paralizante»), se ponía de manifiesto esta incapacidad de los actuales niveles del presupuesto de Defensa español. «Así en el año 2005 los pagos a efectuar por el Ministerio de Defensa derivados de los cuatros principales programas financiados por Ciencia y Tecnología (*Eurofighter*, F-100; *Leopardo*; A-400M), pueden ser ya superiores al total del actual programa de modernización de las Fuerzas Armadas.» «La cuestión ya no será entonces el escaso porcentaje disponible para iniciar nuevos programas, sino la incapacidad del Departamento para financiar las adquisiciones que ya están en curso.»

Asignación eficiente

En cualquier sector o actividad empresarial, nos encontraremos siempre ante una disponibilidad de recursos escasos, ya que estos son siempre limitados por su propia naturaleza, ya sean recursos de capital, de mano de obra, o los recursos naturales con los que cuenta un país.

En el sector de la defensa, esta disponibilidad es si cabe más escasa, al depender en su mayoría de los presupuestos de Defensa con una clara rigidez al alza por los famosos «dividendos de la paz». Por tanto, y una vez más habrá que recurrir al ingenio para obtener el máximo rendimiento de dichos recursos. Veamos por tanto una serie de medidas que podrían ayudar a conseguir, o bien los mismos resultados con menores recursos, o bien mejores resultados con los mismos recursos.

En el caso español, tenemos que en el presupuesto de Defensa, las principales vías de financiación proceden de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) y del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS). Los créditos de la GIED por venta de terrenos e inmuebles han aumentado el 8,1% desde los 213,66 millones de euros del año 2002 a los 231 millones presupuestados para el año 2003 que permitirán financiar programas como adquisición de los C-295, prolongación de la vida de los F-18, modernización de los P-3 *Orión*. Se destinarán también a armamento y material los excedentes que el INVIFAS logre con la venta de su patrimonio inmobiliario (7).

El importante volumen patrimonial de Defensa, y la situación muchas veces privilegiada de sus terrenos e inmuebles parece que hacen aconsejable una gestión privada por parte de una empresa inmobiliaria que por sus conocimientos en el ámbito de la propiedad inmobiliaria pueda vender las propiedades y terrenos del Ministerio de Defensa en condiciones competitivas según la situación del mercado inmobiliario.

Una partida dentro del presupuesto de Defensa de la que se ha hablado ampliamente en los medios de comunicación es el de la «externalización» o en términos contables los «trabajos realizados por otras empresas». El objeto de dicho gasto es el de liberar a la tropa y marinería de trabajos que no tengan que ver estrictamente con sus cometidos.

Si al principio esta partida, era como una especie de prueba piloto para observar como podría afectar a la vida de las unidades, por las especiales características de régimen de vida de las unidades en que dichas empresas iban a realizar sus trabajos, la experiencia de estos años hace necesario evaluar los costes y beneficios de la externalización, y replantearse la conveniencia o no de que dichas tareas sea realizadas por personal de las Fuerzas Armadas formado en las mismas.

Una de las actividades externalizadas que habría que revisar, es la de los servicios de comedores y cocinas. Por un lado se trata de una actividad directamente relacionada con las especialidades de hostelería y restauración, en las que se forma a la tropa y marinería. Además esta especialidad es una de las más demandadas por la posibilidad que ofrece de obtener una salida laboral y los conocimientos teóricos y prácticos que se obtienen en la misma.

(7) *Revista Española de Defensa*, octubre, 2002.

Por otra parte, y desde un análisis coste-beneficio, tenemos que en los presupuestos de Defensa para el año 2003:

«El gasto en alimentación aumenta el 6,1% por el mayor acopio de raciones de campaña y por la externalización de comedores y cocinas, ya que resulta más costoso contratar servicios de restauración en los cuarteles» (8).

De donde se desprende que con la externalización de los servicios de comedores y cocinas ha habido un mayor gasto en racionamiento lo que no parece racional económicamente.

Un campo en el que cabría obtener mayores economías de escala es el del aprovisionamiento, ya sea en los servicios de repuestos y pertrechos como en el de víveres, vestuario y municionamiento.

En los servicios de repuestos y pertrechos se hace imprescindible cuando menos un estudio conjunto del *pool* de repuestos de los tres Ejércitos para estudiar una posible reasignación de *stocks* en función de las disponibilidades y necesidades. El siguiente paso sería una determinación, obtención y distribución de necesidades entre los tres Ejércitos para evitar duplicidades en los *stocks* y obtener economías de escala en la obtención de dichos materiales (9).

Respecto a los víveres, sería conveniente un estudio sobre la posibilidad de externalizar este servicio con las consiguientes ventajas en el ahorro que se pueden obtener por la adquisición conjunta de víveres para los tres Ejércitos, ya que se trata de necesidades bastante homogéneas lo que permitiría obtener importantes ahorros por unidad.

En cuanto a vestuario y municionamiento, la potenciación de la adquisición centralizada de los mismos parece que es una buena forma de ahorrar recursos y evitar los costes añadidos de la adquisición a través de canales distintos.

Otra actividad en la que sería conveniente un estudio sobre el ahorro que se podría obtener con la externalización son las tareas de «mantenimiento». El mantenimiento de las bases e instalaciones es una de las grandes actividades que aún queda por subcontratar en nuestras Fuerzas Armadas, mientras en otros países como Alemania la externalización del mantenimiento se ha realizado con muy buenos resultados (10).

Respecto al mantenimiento, también sería interesante plantear un mantenimiento por sistemas de armas en vez del actual mantenimiento por Ejércitos.

(8) *Revista Española de Defensa*, octubre, 2002.

(9) Este esfuerzo se convierte en un requisito necesario para adaptarse a los esfuerzos que se están realizando a nivel de la OTAN, con la implantación de un Sistema de Arquitectura Logístico, con la adopción del Sistema CALS (*Computer Aided Logistic Sistem*) en el que las tres fases del proceso logístico (prevención, obtención y distribución) se realizarían a través de un sistema *on line*.

(10) El contralmirante (ingeniero) don Manuel J. Díaz Mateos, en su artículo «Un programa europeo de once fragatas» (*Revista General de Marina*, diciembre 2002) afirma que: «Las tres Marinas (Alemania, Holanda y España) llevan varios años analizando el procedimiento más eficaz para el desarrollo del ciclo de vida. Alemania parece la más audaz en el proceso de externalización de tareas de mantenimiento.»

Conclusiones

No es aventurado afirmar que España se encuentra en un momento crítico en el ámbito de las relaciones internacionales y estratégicas.

En el ámbito de las relaciones internacionales, España acaba de finalizar su turno de Presidencia de la Unión Europea, y recientemente ha pasado a formar parte como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta creciente presencia en los foros políticos internacionales hace inexcusable un esfuerzo por consolidar esta imagen con una capacidad de defensa a la altura de su peso político.

En el ámbito estratégico, nos encontramos inmersos en un contexto en el que Estados Unidos exige a los países aliados que hagan un esfuerzo por incrementar sus presupuestos y capacidades militares para alcanzar cuando menos una interoperabilidad que haga de la OTAN una estructura de defensa a la altura de las nuevas amenazas y riesgos (11).

Por otra parte y como hemos visto recientemente en el contencioso del islote de Perejil, España ha de contar con una capacidad de defensa autónoma para aquellos riesgos en los que no se active la defensa colectiva (12).

Sin embargo, y a pesar del evidente incremento que habría de producirse en los presupuestos de Defensa ante nuestras crecientes responsabilidades en el ámbito de la defensa, nos encontramos con que el presupuesto de Defensa para el año 2003 supone el menor incremento en los presupuestos de Defensa de los últimos seis años (2,48%) y su cuantía respecto al Producto Interior Bruto (PIB) representa el menor porcentaje en estos últimos 10 años (0,89%) (13).

Se hace por tanto necesario hacer un esfuerzo por aumentar los recursos destinados a la defensa, especialmente en lo que se refiere al presupuesto de Defensa, hasta un nivel acorde con las exigencias de nuestro país en el panorama internacional, hasta llegar a un nivel de al menos el 1,5% PIB —la media europea está en torno al 2,5% PIB— (14).

(11) El responsable de la política exterior y de defensa de la Unión Europea, Javier Solana instó a los ministros de Defensa de los Quince con motivo de la Cumbre de Praga a: «Incrementar sus presupuestos y sus capacidades militares. Esta cuestión es esencial para que la Unión Europea pueda asegurar la estabilidad más allá de sus fronteras. No se ha hecho bastante. Salvo pocas excepciones, no hay aumento en los presupuestos de Defensa. Esto crea un grave problema de credibilidad sobre la capacidad de la fuerza europea de intervención de afrontar crisis internacionales.»

(12) En una conferencia pronunciada por el JEMAD en el Club Siglo XXI (24 de octubre de 2002), Antonio Moreno Barberá afirmaba que: «El futuro no sólo traerá misiones de paz, habrá ocasiones en las que el Ejército español deberá proceder a una intervención militar sin apoyo de ningún país aliado, por lo que debe haber más medios» (*El Mundo*, 25 de octubre de 2002).

(13) *Revista Española de Defensa*, octubre 2002.

(14) En un reciente informe elaborado por el Grupo VIII «Defensa» de la Convención Europea, una de las principales conclusiones era que: «El Grupo es unánime al reconocer la necesidad de incrementar los presupuestos de Defensa y la eficacia del gasto en defensa. La necesidad de nuevos esfuerzos en materia de capacidades se enfrenta, en particular, a los límites presupuestarios de los Estados miembros», «es esencial reforzar la inversión en materia de investigación militar, baste citar por ejemplo las diferencias sustanciales que existen entre el nivel de inversión en Europa y en Estados Unidos, unos 10.000 millones de euros para la Unión Europea contra 53.000 millones para Estados Unidos.»

Frente a la posibilidad de un aumento en los presupuestos de Defensa, se suele argumentar la actual política de «déficit cero» del Gobierno, sin embargo nos encontramos con varios países europeos (Francia y Alemania) que han cuestionado dicha política cuando las circunstancias del país hagan necesario un aumento del gasto público con carácter excepcional y mas en un contexto de estancamiento de la actividad económica.

El ejemplo de Francia en este sentido es paradigmático, ya que en un contexto de crecimiento menor de lo esperado y de un déficit superior al previsto, el nuevo gobierno del primer ministro Jean Pierre Raffarin ha desvelado recientemente su proyecto de ley de programación militar para el periodo 2003-2008, que prevé un incremento del gasto militar del 2%, lo que pone de manifiesto el interés de Francia por conservar un papel predominante en la defensa europea (15).

Respecto a la asignación eficiente de los recursos, es necesario realizar un estudio de las principales partidas, tanto de ingresos como de gastos en defensa, para buscar una eficiencia económica y un máximo rendimiento de los recursos destinados a defensa, aunque teniendo en cuenta los factores estratégicos limitativos a la hora de buscar la racionalidad económica en el empleo de estos recursos.

Por último y para concluir, en cualquier reforma institucional que se quiera emprender con garantías de éxito es necesario evaluar su eficiencia en el cumplimiento de sus cometidos, y proveerse de los recursos apropiados para emprender las reformas necesarias para el futuro buen funcionamiento de la misma.

España está en un proceso de Revisión Estratégica de la Defensa, de la cual resultara el modelo de Fuerzas Armadas de los próximos 20 años. El contexto estratégico e internacional de España, obligan a que no escatimemos recursos para emprender semejante reforma si queremos subsanar las ineficiencias y carencias de nuestras Fuerzas Armadas, y nivelar ese desequilibrio de capacidades tanto respecto a la OTAN como a Estados Unidos (16).

(15) El nuevo gobierno del primer ministro Raffarin eligió la simbólica fecha del 11 de septiembre para desvelar su proyecto de ley de programación militar para el periodo 2003-2008, que prevé un importante aumento de los recursos destinados a los equipamientos de los tres Ejércitos para recuperar el retraso de los últimos años, (en este periodo se han programado las siguientes inversiones: nuevo submarino balístico nuclear; un satélite *Helios 2*; 34 helicópteros *NH-90*; 76 nuevos aviones *Rafale*; 37 helicópteros *Tigre*; 117 carros de combate *Leclerc*; tres fragatas *Horizon*). «En el año 2008, el gasto militar se habrá incrementado al 2%, a pesar de que el gobierno de Chirac se ve obligado a hacer malabarismos para cumplir con sus primeros presupuestos, con un crecimiento económico menor de lo esperado y un déficit público superior al fijado en el pacto de estabilidad europea» (*Revista General de Marina*, diciembre de 2002).

(16) En un informe del Comité de Defensa de los Comunes del Parlamento británico (agosto de 2002), previo a la Cumbre de Praga, se concluye que: «Si la OTAN se va a mantener como una organización militar creíble, entonces consideramos que todos sus miembros tienen que cumplir sus compromisos de mejorar la capacidad. Esto significa tener presupuestos de Defensa. El aumento masivo del presupuesto de Defensa de Estados Unidos, sus inversiones en las nuevas tecnologías, nos hacen cada vez más difícil preservar nuestra capacidad de operar junto con Estados Unidos.»

LOS LÍMITES A LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MILITARES*

Miguel Ángel Presno Linera
*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Oviedo.*

Introducción

Es bien sabido que todo derecho fundamental tiene un contenido limitado a causa de su coexistencia con otros derechos e intereses protegidos por la Constitución Española (CE), lo que demanda una interpretación sistemática del texto constitucional para delimitar el ámbito y programa normativo de cada derecho. En estas páginas nos ocuparemos de los límites específicos que derivan de la condición de militar del titular de los derechos, pero no para detenernos en dichos límites, sino para tratar de dilucidar hasta dónde puede llegar la limitación del contenido del derecho sin afectar con ello al núcleo esencial constitucionalmente protegido y, por tanto, intangible. Para ello analizaremos una serie de resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional y nos serviremos de la expresión «límites a los límites», creada por la doctrina alemana para aludir, entre otras, a las limitaciones que ha de respetar la ley limitativa de un derecho fundamental: concreción del derecho limitado, respeto al contenido esencial y principio de proporcionalidad.

La profesión militar con un supuesto de relación de sujeción especial especializada

Es conocido que la categoría de las relaciones especiales de sujeción hace referencia a la situación jurídica en la que se encuentran los individuos sometidos a una potestad administrativa de auto-organización más intensa de lo normal, como ocurre con los funcionarios, militares, reclusos, escolares o concesionarios de servicios públicos. Como consecuencia de la especial sujeción que de ellas se derivan, se ha tratado de suprimir la vigencia de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran incursas en ellas o, al menos, de limitar su eficacia de manera más intensa a la que se produce de las relaciones generales de sujeción, afectando, pues, a las condiciones de su ejercicio.

Sin ánimo de exhaustividad, cabe aludir a unos elementos comunes que constituyen el marco dentro del cual cabe establecer especialidades para el ejercicio de los derechos fundamentales derivadas de la existencia de estas relaciones.

* El contenido de estas páginas se expuso el día 14 de enero del año 2003 en una sesión del Seminario Estudios de la Defensa Nacional, que se desarrolla en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela en colaboración con el CESEDEN. Agradezco a los profesores Francisco Hernández, director del Seminario y José Julio Fernández, subdirector, así como a Daniel Sansó, secretario, la invitación a participar en dicho Seminario, así como su generosa hospitalidad.

En primer término, en contra de la pretensión dogmática con la que nació la categoría de las relaciones especiales de sujeción, los derechos fundamentales siguen vigentes en ellas, puesto que no han sido contempladas por el texto constitucional como un supuesto de suspensión de los derechos (así lo destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1990, fundamento jurídico (fj.) 8, a propósito de la relación jurídica de los detectives privados con la Administración.

En segundo lugar, el contenido de los derechos fundamentales tiene una extensión menor, debido a que deben coexistir con los bienes y funciones constitucionales para cuyo servicio se ha instituido la relación especial de sujeción: piénsese en la profesión militar, cuya especial sujeción se encuentra al servicio de la jerarquía y la eficacia necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales que tiene atribuidas la Administración militar (STC 81/1983, fjs. 2 y 3). De ahí, que las limitaciones a los derechos fundamentales en estas relaciones sean mayores que en las relaciones de sujeción general.

En tercer lugar, la especial intensidad de la sujeción y, por tanto, la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales que comporta, sólo se encuentra justificada si es adecuada, necesaria y proporcionada para los fines constitucionales a cuyo servicio se establecen (STC 21/1981, fj. 15). Además, aunque la incidencia de estas relaciones sobre los derechos se haya visto habitualmente desde la perspectiva de una más intensa limitación de éstos, generan un entramado de derechos y deberes recíprocos entre la Administración y el individuo que se encuentra en ellas (STC 120/1990, fj. 6) que pueden conducir tanto a restringir como a ampliar el contenido del derecho, como sucede con los especiales deberes de protección de la vida o la integridad física que asume la administración respecto de los sometidos especialmente a ella (reclusos, alumnos, militares, etc.).

En cuarto lugar, la existencia de estas situaciones jurídicas resulta corroborada por la propia CE a través de específicas menciones a la más intensa limitación que experimentan los derechos fundamentales durante su vigencia, como en los artículo 28.1 y artículo 29.1 en lo que se refiere a los derechos de sindicación y de petición en el seno de las Fuerzas Armadas y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar.

En el caso de los militares nos encontramos con una relación de sujeción especial especializada respecto de la de los funcionarios civiles, que responde a las concretas misiones que han de desempeñar y a la peculiar estructura organizativa y de funcionamiento de la institución en la que se integran. Como nos recuerda el Tribunal Constitucional a resultas del recurso de amparo interpuesto por uno de los redactores del «Manifiesto de los Cien» (Auto del Tribunal Constitucional [ATC] (375/1983):

«La específica naturaleza de la profesión militar exige en su organización un indispensable sistema jerárquico, manifestado en una especial situación de sujeción enmarcada en la disciplina, que impone una precisa vinculación descendente para conseguir la máxima eficacia y el factor de precisa conexión que obliga a todos por igual... Disciplina que indudablemente condiciona el ejercicio por los militares de las libertades públicas realizadas a través de acciones colectivas en determinados supuestos, como lo demuestra que la Constitución expresamente permita que se limite o excluya del ámbito del derecho de sindicación a los miembros de las Fuer-

zas Armadas en el artículo 28.1, y, lo que es más decisivo para este caso, les vede el ejercicio colectivo del derecho de petición en el artículo 29.2, estando con ello en consonancia lo previsto en los artículos 180, 181 y 182 de las *Reales Ordenanzas*, al prohibir en amplio espectro a los militares el ejercicio colectivo de determinados derechos de carácter políticosocial.»

Los límites a la limitación de los derechos fundamentales de los militares

Es de sobra conocido que ningún derecho fundamental o libertad pública es ilimitado, y aunque la CE no les imponga expresamente límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación, tales limitaciones han de encontrarse en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la CE (SSTC 11/1981, fj. 7 y 196/1987, fj. 6). Esos límites pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, o bien restricciones al modo, tiempo o lugar de su ejercicio.

Algunos de estos límites son generales y comunes a todos los ciudadanos, pero hay grupos de ciudadanos sometidos a límites específicos, más estrictos, en razón a la función que desempeñan; es lo que sucede con los miembros de las Fuerzas Armadas, en atención a las peculiaridades de éstas y las misiones que se les atribuyen. Como consecuencia, el legislador puede introducir límites específicos al ejercicio de las libertades reconocidas en la CE por los miembros de las Fuerzas Armadas, límites que supondrán una diferenciación respecto del régimen general y común de esas libertades. Este régimen especial puede incluir peculiaridades de orden procedimental (como se manifiesta en las SSTC 97/1985, fj. 4 y 180/1985, fj. 2), o de carácter sustantivo.

Ahora bien, si no cabe considerar a los derechos y libertades fundamentales como absolutos o ilimitados, tampoco podrá atribuirse dicho carácter a los límites a los que puede someterse el ejercicio de esas libertades, pues se configuran como excepcionales ante el reconocimiento constitucional del derecho. Por este motivo, el legislador solamente podrá imponer de manera legítima límites específicos al ejercicio de los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas siempre y cuando esos límites respondan a los principios constitucionales de organización de la institución militar.

La forma que debe revestir la limitación: las reservas legales

Es necesario, aunque se haga de manera concisa, aclarar el sentido que aquí se atribuye a las reservas generales en materia de derechos fundamentales previstas por la CE en el artículo 81.1: «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales...» y, de manera previa, en el artículo 53.1 «...sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...».

Lo que el artículo 81.1 encomienda a la Ley Orgánica no es regular el derecho, sino desarrollar la norma constitucional; con ello atiende al problema que plantean las normas constitucionales de reconocimiento de derechos: su carácter abstracto, que resulta de la mención genérica de las conductas, que en realidad han de transcurrir siempre

como algo concreto. A esa concreción de la definición genérica y abstracta se refiere el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y las leyes a las que remite la CE son de existencia indisponible.

Las reservas previstas en los artículos 81.1 (de Ley Orgánica) y en el artículo 53.1 (de Ley Ordinaria) tienen un sentido semejante, pero cumplen funciones diferentes: la del artículo 53.1 es una reserva general de regulación del ejercicio, que impone su formalización en Ley Ordinaria; la del artículo 81 especifica la del artículo 53.1, mandando que cuando esa regulación del ejercicio suponga la concreción de circunstancias fijadas por la propia CE, o se trate de regular los límites inmanentes, los límites externos y la realización de las reservas previstas en el derecho fundamental en cuestión, esa regulación deberá tener la forma de Ley Orgánica.

De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional:

«Cualquier disciplina legal que afecte a los derechos fundamentales no viene constitucionalmente obligada a ser aprobada por Ley Orgánica, sino que una “regulación” de tales derechos se adentra inevitablemente en la reserva del artículo 81.1 de la CE —en vez de en la reserva de Ley Ordinaria del artículo 53.1— cuando desarrolle la CE de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho. Puede, por eso, razonarse que cuando las Cortes Generales en Ley Orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho —a menudo dotada de considerables dosis de abstracción— en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales.» (STC 127/1994, fj. 3).

Pues bien, es sabido que la norma que con carácter general regula los derechos de los militares es la Ley 85/1978 de 28 de diciembre, de *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*, cuyo artículo 1 dispone que dichas *Reales Ordenanzas* «constituyen el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros»:

Por citar algunos de los preceptos de las *Reales Ordenanzas* relativos a los derechos fundamentales de los militares, cabe recordar que el artículo 177 dispone que: «Todo militar tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que incluye su manifestación individual o colectiva, tanto en público como en privado, sin otras limitaciones que las legalmente impuestas por razones de disciplina o seguridad.»

El artículo 178 que: «El militar tiene derecho a la libertad de expresión, pero necesitará autorización previa para su ejercicio cuando trate cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional o utilice datos que sólo pueda conocer por razón de su destino o cargo en las Fuerzas Armadas.»

Según el artículo 180: «Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o especí-

fico establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe. En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.»

Conforme al artículo 181: «Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar, en ningún caso, el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga». Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social.

Por su parte, según el artículo 182: «Cualquier opción política o sindical de las que tienen cabida en el orden constitucional será respetada por los componentes de los Ejércitos. El militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, ni tolerando aquellas que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, dentro de los recintos militares. No podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas.»

Como recuerda el profesor Blanco Valdés (*La ordenación constitucional de la defensa* Tecnos. Madrid, 1988, p. 92), estamos en presencia de una norma elaborada de forma paralela a la CE, pero posterior a ella desde el punto de vista jurídico formal, lo que significa que en su momento de entrada en vigor ya le es aplicable el artículo 81.1 de la CE. Y de la lectura de los preceptos anteriores, podemos concluir que el «legislador ordinario» que los ha aprobado se ha adentrado de manera inconstitucional en la reserva del mencionado artículo 81.1, pues «desarrolla» la CE de manera directa y en elementos esenciales para la definición de los derechos fundamentales.

Los límites materiales a la limitación

En este ámbito la actuación del legislador ha de orientarse por dos principios:

1. La extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la «relación de sujeción especial» sólo serán admisibles en tanto resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial (STC 21/81, fj. 15).
2. Las limitaciones al ejercicio tienen carácter indispensable siempre que el recorte que experimenten los derechos sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido (SSTC 57/1994, fj. 6; 18/1999, fj. 2 y 292/2000, fj. 11).

Teniendo en cuenta estos criterios, analizaremos a continuación las limitaciones impuestas a algunos de los derechos fundamentales de los militares; lo que se ha denominado el estatus del militar profesional.

Comenzando por la «libertad ideológica» reconocida en el artículo 16 CE, al respecto las *Reales Ordenanzas* disponen que el artículo 177:

«Todo militar tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que incluye su manifestación individual o colectiva, tanto en público como en privado, sin otras limitaciones que las legalmente impuestas por razones de disciplina o seguridad.»

Es evidente, como ha puesto de manifiesto la doctrina, que estas limitaciones se refieren a la exteriorización de la libertad ideológica, lo que encaja ya en el ejercicio de la «libertad de expresión», al que alude el artículo 178:

«El militar tiene derecho a la libertad de expresión, pero necesitará autorización previa para su ejercicio cuando trate cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional, o utilice datos que sólo pueda conocer por razón de su destino o cargo en las Fuerzas Armadas.»

Al respecto cabe decir que el legislador podrá legítimamente imponer límites específicos al ejercicio de la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas siempre y cuando respondan a los principios primordiales y los criterios esenciales de organización de la institución militar, que garanticen no sólo la necesaria disciplina y sujeción jerárquica, sino también el principio de unidad interna, que excluye manifestaciones de opinión que pudieran introducir formas indeseables de debate partidista dentro de las Fuerzas Armadas, o, en términos de la STC 97/1985, «disensiones y contiendas dentro de las Fuerzas Armadas, las cuales necesitan imperiosamente, para el logro de los altos fines que el artículo 8.1 CE les asigna, una especial e idónea configuración» (fj. 4).

Por este motivo, y a título de ejemplo, debe aceptarse la corrección constitucional del apartado 29 del artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de *Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*, similar a lo previsto en el apartado 28 del artículo 8 de la Ley Orgánica 12/1985, cuando califica como falta leve «emitir o tolerar expresiones contrarias o realizar actos levemente irrespetuosos» contra —entre otros— la CE y determinados órganos constitucionales, y autoridades civiles y militares.

La protección del debido respeto a esos órganos y autoridades resulta un límite legítimo a la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas, justificado por las exigencias de la específica configuración de éstas, y como garantía de la necesaria disciplina, entendida tanto en cuanto sujeción a los órganos jerárquicamente superiores, como en cuanto acatamiento y reconocimiento de la superior posición de los órganos encargados de manifestar la voluntad del Estado (STC 371/1993, fj. 5):

«En esta misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tiene declarado que aquella libertad garantizada en el artículo 10 del Convenio es aplicable a los militares como a todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados contratantes; pero que el funcionamiento eficaz de un ejército difícilmente se concibe sin reglas jurídicas destinadas a impedir que sea minada la disciplina militar, en particular mediante escritos. Por ello, a juicio de dicho Tribunal, no se debe olvidar, en el campo de la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas, las características particulares de la condición militar y sus efectos en la situación de miembros individuales de las Fuerzas Armadas, así como sus

específicos deberes y responsabilidades Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 8 de junio de 1976 —caso Engel y otros—, fundamentos de Derecho 54 y 99 a 103).

Ahora bien, las limitaciones al ejercicio del derecho no impiden considerar lícitas las críticas a los superiores y autoridades, siempre que se efectúen con la medida necesaria para no incurrir en vulneración del respeto debido y para no poner en peligro el buen funcionamiento del servicio. Las discrepancias, expuestas con rigor profesional y doctrinal, no son de por sí irrespetuosas, en especial, aunque no únicamente, si se transmiten por medios de comunicación (revistas, libros, etc.) especializados.

Volviendo al derecho constitucional a la «libertad ideológica», es necesario hacer referencia a una de sus concreciones: «la libertad religiosa», que, como resulta obvio, también ampara a los miembros de las Fuerzas Armadas, tanto en la dimensión subjetiva del derecho, que garantiza la profesión de cualquier religión así como la libertad para no profesar, sin que en ninguno de los dos casos quepa anudar un trato discriminatorio a esa opción personal, como en su dimensión objetiva, de la que deriva un mandato de obligado cumplimiento para los poderes públicos consistente en la obligación de poner los medios adecuados para hacer efectiva la asistencia religiosa a los militares, de suerte que se lesionaría este derecho si no se garantizase de manera adecuada y proporcionada esa asistencia:

Al respecto, la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, modificada por las Leyes 39/1999, 55/1999 y 32/2002, declara (artículo 182.3c) que la prestación de servicios por clérigos, religiosos y ministros confesionales, en general, se ajustará a los acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, si los hubiere.

Y en su disposición final cuarta dispone que: 1. El Gobierno garantizará la asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas en los términos previstos en el ordenamiento. 4. La asistencia religioso-pastoral a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas se ejerce por medio del Arzobispado Castrense, en los términos del acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede... 5. Los militares evangélicos, judíos o musulmanes podrán recibir asistencia religiosa de su propia confesión, si lo desean, de conformidad con lo determinado en los correspondientes acuerdos de cooperación establecidos entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Federación de Comunidades Israelitas de España y Comisión Islámica de España. 6. Los demás militares profesionales podrán recibir, si lo desean, asistencia religiosa de ministros de culto de las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, en los términos previstos en el ordenamiento.

A mi entender, sería más respetuosa con la libertad ideológica y religiosa de los militares una fórmula de juramento que, a diferencia de la prevista en el artículo 3 de la Ley 17/1999, no hiciera mención a Dios en el caso de que se opte por el juramento.

Por último, cuando se trate de actos religiosos de carácter popular, la asistencia en las Fuerzas Armadas de honores ha de ser voluntaria (STC 177/1996), si bien cabría ir más allá, y en atención al carácter aconfesional del Estado y a la obligación de neutralidad

que le impone la dimensión objetiva del derecho que nos ocupa, cuestionar la propia presencia en dichos actos de la institución militar, aunque en este punto el Tribunal Constitucional ha aceptado la representación institucional de las Fuerzas Armadas.

En lo que al «derecho a la libertad personal» del artículo 17 CE se refiere, merece especial atención la garantía institucional del *hábeas corpus*, dirigida a enjuiciar la legitimidad de una situación de privación de libertad. En la STC 209/2000, de 24 de julio, se resolvió el siguiente caso:

Mediante resolución de 26 de octubre de 1999, notificada el día 27, el capitán jefe del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil de Zaragoza impuso al guardia civil primero don F. P. R. una sanción disciplinaria de seis días de arresto domiciliario, por considerarle autor de una falta leve prevista en el artículo 7.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del *Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*, consistente en la inexactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas. El día 28 de octubre el señor P. R. formuló un escrito dirigido al Juzgado Togado Militar de Zaragoza en el que solicitaba que se incoara el procedimiento de *hábeas corpus* para que se decretara su inmediata puesta en libertad, y que se planteara cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 4, 13.1, 19, 26 y 38 de la Ley Orgánica 11/1991. La solicitud venía fundamentada en la calificación del arresto domiciliario no como una mera restricción de libertad, sino como una auténtica privación de libertad, que no está prevista para las faltas leves (sino para las graves), y que por lo tanto infringe el principio constitucional de legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE) y además ha sido impuesta sin las garantías previstas para la privación de libertad. El Juzgado denegó la solicitud de incoación del procedimiento de *hábeas corpus* y desestimó la petición de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, razonando que ni la privación de libertad impuesta al solicitante era ilegal, ni se daba el presupuesto para suscitar una cuestión de inconstitucionalidad.

Según el Tribunal Constitucional, si se cumplen los requisitos formales y se da el presupuesto de privación de libertad, no es constitucionalmente lícito denegar la incoación del *hábeas corpus*. Es evidente la improcedencia de declarar la inadmisión cuando ésta se funda en la afirmación de que el recurrente no se encontraba ilícitamente detenido, precisamente porque el contenido propio de la pretensión formulada es el de determinar la licitud o ilicitud de la detención. El enjuiciamiento de la legalidad de ésta, en aplicación de lo prevenido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de *Hábeas Corpus*, debe llevarse a cabo en el juicio de fondo, previa comparecencia y audiencia del solicitante y demás partes, con la facultad de proponer y, en su caso, practicar pruebas, según dispone el artículo 7:

«La aplicación de la anterior doctrina al caso condujo a la estimación del amparo. El recurrente instó el *hábeas corpus* para solicitar su inmediata puesta en libertad y dicho procedimiento es procedente en los casos de sanciones privativas de libertad impuestas por la Administración militar. El auto impugnado dispone la inadmisión a trámite razonando que siendo presupuestos del procedimiento de *hábeas corpus* la competencia de la autoridad judicial, así como la detención ilegal de una persona, tales circunstancias no concurren en el caso.»

De las dos circunstancias mencionadas, la relativa a la ilicitud de la detención afecta al fondo del procedimiento. De esta manera la resolución judicial anticipó el fondo en el trámite de admisión, impidiendo así que el recurrente compareciera ante el juez e imposibilitando que formulara alegaciones y propusiera los medios de prueba pertinentes para tratar de acreditarlas. En definitiva, el órgano judicial no ejercitó de una manera eficaz el control de la privación de libertad y, por tanto, desconoció la naturaleza y función constitucional del procedimiento de *hábeas corpus* según se desprende del artículo 17.4 CE.

El «honor» es un concepto empleado con profusión en la normativa reguladora de las Fuerzas Armadas:

A título de ejemplo, el artículo 1 de las *Reales Ordenanzas* dispone que: «estas *Reales Ordenanzas* constituyen la regla moral de la institución militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros.» Tienen por objeto preferente exigir y fomentar el exacto cumplimiento del deber inspirado en el amor a la Patria y en el honor, disciplina y valor; según el artículo 29 «El sentimiento del honor, inspirado en una recta conciencia, llevará al militar al más exacto cumplimiento del deber»; conforme al 70: «su vocación, honor y espíritu militar le impulsarán a obrar rectamente y a esforzarse en sobresalir por sus conocimientos profesionales, dedicación y conducta ejemplar»; el artículo 72 reprueba al «oficial cuyo propio honor y espíritu no le estimulen a obrar siempre bien»; por su parte, según el artículo 3 de la Ley 17/1999 se pregunta a los soldados si prometen por su «conciencia y honor».

Para delimitar el ámbito de eficacia del «derecho constitucional al honor y a la intimidad», protegidos por el artículo 18 CE, y en relación con ellos el de «legalidad sancionadora» del artículo 25, puede traerse a colación el siguiente caso:

«El 21 de septiembre de 1979 el Tribunal de Honor constituido al efecto en la sala de juntas del Regimiento de Artillería de Campaña número 25, con sede en Vitoria, enjuició al capitán de Artillería de la Escala Activa, Grupo de Mando de Armas, don Adolfo P. C. D., por la imputación de consentimiento de adulterio de su mujer con un teniente de Infantería, y de robo de 55.000 pesetas del Hogar del Soldado del Regimiento, y acordó proponer la separación del servicio del actor por entender que los hechos debían calificarse como deshonorosos. En virtud de dicho fallo, por Orden del Ministerio de Defensa de 13 de noviembre de 1979, el condenado fue separado del servicio, pasando a la situación de retirado. El interesado presentó recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional), y, posteriormente, ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo que dictó Sentencia el 31 de octubre de 1994 desestimándolo.»

En la STC 151/1997, el Tribunal Constitucional realizó las siguientes consideraciones:

«No cabe negar de entrada la posibilidad de que la realización de conductas deshonorosas para el militar, el Arma o Cuerpo al que pertenece o para los Ejércitos pueda, en determinadas circunstancias, constituir un límite al ejercicio del derecho a la intimidad personal y familiar. Así parece reconocerlo el Convenio Europeo de Derechos Humanos que reconoce el derecho de toda persona “al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia” frente a toda “injerencia de la autoridad

pública”, aunque añade, salvo que “esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás” (artículo 8). No obstante, los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y en todo caso no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos. Esto exige, también en este caso, que las resoluciones que aplican los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y, en suma, la constitucionalidad de la medida aplicada.»

Según el Tribunal Constitucional, los conceptos de honor de los militares, del Arma o Cuerpo al que pertenecen o de los Ejércitos, cuando se emplean como elementos configuradores de tipos sancionadores que permiten limitar el ejercicio de derechos fundamentales y provocar la separación definitiva del servicio militar, deben precisarse con rigor a la luz de los valores y preceptos constitucionales, y esta tarea debe llevarse a cabo teniendo en cuenta, sobre todo, las altas funciones que las Fuerzas Armadas tienen constitucionalmente encomendadas (artículo 8.1 CE). Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la realización de conductas deshonrosas tanto en la vida profesional como en la social y, en este caso, tanto en la esfera pública como en la privada, puede afectar negativamente a la disciplina, organización interna, a la eficaz ejecución de las referidas funciones y, en definitiva, al prestigio y buen nombre de los Ejércitos que también debe conectarse, en última instancia, con el menoscabo en la realización de las citadas funciones que constituyen bienes constitucionalmente relevantes.

Por ello resulta constitucionalmente admisible la utilización de un concepto de honor específico de los Ejércitos y de los militares como límite incluso del ejercicio de alguno de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el alcance de este concepto debe irse concretando con el tiempo y a través de los cauces, especialmente los jurisprudenciales, conocidos en Derecho para llevar a cabo estos menesteres, y, sobre todo, como parte de este proceso de concretización, debe explicitarse con sumo cuidado la aplicación de estos conceptos a los casos enjuiciados, razonando por qué y en qué medida afectan al honor de los militares o de los Ejércitos.

No cabe negar *a priori* que, en determinadas circunstancias, conductas íntimas puedan realmente afectar al honor militar. Sin embargo, a la luz de las pautas o reglas éticas o morales socialmente imperantes en la actualidad —pautas desde las que debe delimitarse el alcance del honor de los distintos grupos profesionales, sin incurrir en autodelimitaciones endogámicas—, y a la luz también de los valores y principios constitucionales, hoy la concurrencia de estas circunstancias en el caso examinado no puede darse por supuesta, sino que debe justificarse con todo detalle. Dicho de otra forma: en la actualidad no es algo que se imponga como evidente y no requiera explicación alguna el hecho de que atente al honor militar la práctica o el mero consentimiento de determinadas conductas sexuales en el propio domicilio:

Para el Tribunal Constitucional, las resoluciones que sancionaban al militar que toleró el adulterio de su mujer fueron parcas a la hora de precisar el alcance del concepto de honor militar y manifiestamente insuficientes al razonar su aplicación al caso concreto del consentimiento del adulterio, con lo que no cumplen el requisito de motivación exigible desde la perspectiva de los artículos 25.1 y 18 CE. Por todo ello, el Tribunal Constitucional concluyó que la Orden del Ministerio de Defensa por la que se separaba del servicio al recurrente vulneró su derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento (artículo 25.1 CE) y el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE).

El derecho a la libre elección de residencia, reconocido en el artículo 19 CE, admite restricciones derivadas de las necesidades o conveniencias del servicio al Estado que presta el titular (ATC 81/1985, fj. 2), por lo que no cabe formular objeción constitucional a lo previsto en el artículo 175 de las *Reales Ordenanzas*, según el cual:

«El lugar habitual de residencia del militar será el de su destino. Por circunstancias atendibles podrá autorizársela a fijarlo en otro distinto, con la condición de que pueda cumplir adecuadamente todas sus obligaciones. Dentro del territorio nacional podrá separarse de la localidad de su destino con la limitación que imponga la posibilidad de incorporarse a su unidad en los plazos fijados por el jefe de ella. Para salir al extranjero, además de observar las mismas prescripciones que el resto de los ciudadanos, deberá disponer de autorización de sus superiores. En todos los casos tendrá la obligación de comunicar en su destino el lugar de su domicilio habitual o eventual, con objeto de que pueda ser localizado si las necesidades del servicio lo exigen.»

Sobre el «derecho a la libertad de información» protegido por el artículo 20 CE, ha de mencionarse la previsión contenida en el artículo 179 de las *Reales Ordenanzas*, conforme al cual:

«Los componentes de las Fuerzas Armadas tienen derecho a la posesión y utilización de medios de comunicación social dentro de los recintos militares. No obstante, cuando razones de seguridad nacional, exigencias de la disciplina o defensa de la unidad de las Fuerzas Armadas así lo requieran, podrá limitarse el ejercicio de este derecho por el ministro de Defensa o, en caso de urgencia, por la autoridad militar competente, quien habrá de someter su decisión al refrendo de dicho ministro.»

En primer lugar, y reiterando un principio general, las limitaciones mencionadas habrán de aplicarse de manera restrictiva; en segundo término, ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional ha declarado repetidamente que la libertad reconocida en el artículo 20.1d) CE, en cuanto transmisión de manera veraz de hechos noticiables, de interés general y relevancia pública, no se erige únicamente en derecho propio de su titular sino en una pieza esencial en la configuración del Estado democrático, garantizando la formación de una opinión pública libre y la realización del pluralismo como principio básico de convivencia. La libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor

de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución constitucional al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger.

Por todo lo dicho, la limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos del derecho, lo que también implica que las resoluciones que aplican los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y, en suma, la constitucionalidad de la medida aplicada.

Sobre la «libertades de reunión y manifestación» protegidas por el artículo 21 CE, las *Reales Ordenanzas* disponen (artículo 180) que:

«Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o específico establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe. En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.»

Si bien el derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos, es admisible y lógico que, con sujeción a la CE y sin perjuicio de su regulación general, se puedan contemplar también especialidades en su ejercicio cuando se efectúa en el ámbito del personal al servicio de la Administración, en la medida en que puede afectar en alguna manera al funcionamiento de la actividad de que se trate, lo que en el caso de los militares puede concretarse en limitaciones específicas.

Dicho lo anterior, también hay que decir que las restricciones mencionadas en el artículo 180 de las *Reales Ordenanzas* han de aplicarse de manera exclusiva a lo previsto en dicha norma, lo que significa que es necesaria la autorización expresa del superior para las que se celebren en unidades, buques y dependencias y que, en la condición de militar, no se podrá participar en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo; al respecto, y según la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión, la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica, lo que nos remite de nuevo a las *Reales Ordenanzas*. Pero lo anterior no puede significar la prohibición de la participación del militar, sin uniforme y como ciudadano, en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo; a título de ejemplo: un militar no podría asistir a un mitin político o a una manifestación reivindicativa portando el uniforme, pero sí vestido de paisano.

En lo que a la «libertad de asociación» del artículo 22 CE se refiere, hemos de traer a colación también los «partidos políticos» (artículo 6) y el «asociacionismo sindical» (artículo 28.1), que son formas concretas de asociación, a la última de las cuales suele ir aparejada el «derecho de huelga» (artículo 28.2).

Al respecto, las *Reales Ordenanzas* disponen que (artículo 181):

«Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar, en ningún caso, el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ningun-

na de las formas directas o indirectas de huelga. Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social.» El artículo 182 que: «Cualquier opción política o sindical de las que tienen cabida en el orden constitucional será respetada por los componentes de los Ejércitos. El militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, ni tolerando aquellas que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales, dentro de los recintos militares. No podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas.»

La CE no prohíbe en el artículo 22 el ejercicio del derecho de asociación por parte de los militares, si bien el legislador orgánico puede establecer límites en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, y respetando siempre el contenido esencial, respecto de determinados grupos de personas. Y al respecto cabe apreciar, desde una perspectiva sistemática, dos datos relevantes. Por otra parte, el artículo 28.1 CE defiere a la Ley la posibilidad de «limitar o exceptuar» el ejercicio del derecho de sindicación «a las fuerzas o institutos armados», habiendo optado el legislador por exceptuarlos de dicho ejercicio en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS).

Ahora bien, la facultad del legislador de restringir el ejercicio del derecho de asociación está sometida, a su vez, a ciertos límites constitucionales. Uno de esos límites es de carácter formal, pues sólo puede establecerse en una Ley Orgánica (SSTC 101/1991, fj. 2 y 173/1998, fj. 8). Otros, en cambio, son de carácter material: en primer lugar, la limitación ha de ser cierta y previsible, pues en otro caso la Ley perdería su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe y sometería el ejercicio del derecho a la voluntad de quien ha de aplicar la Ley (doctrina del TEDH sobre los límites legales al ejercicio del derecho de asociación (artículo 11 Comité Europeo de Derechos Humanos), como expresa la STEDH de 20 de mayo de 1999, asunto *Rekvenyi contra Hungría*, párrafo 60). En segundo lugar, la limitación legal ha de ser a la vez proporcionada y respetuosa con el contenido esencial del Derecho:

«En la STC 219/2001, de 31 de octubre, el Tribunal Constitucional estudió el recurso de amparo presentado por la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo por la negativa del Ministerio del Interior a inscribir en el Registro de Asociaciones una modificación de los Estatutos. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de la Audiencia Nacional lo desestimó, lo que resultó confirmado en casación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La negativa a la inscripción se fundaba en que el artículo 3c) de los Estatutos enuncia como fin propio de la asociación “realizar las gestiones precisas para conseguir para sus miembros cuantos beneficios sean posibles tanto en el aspecto económico como en el moral o social”, siendo así que el artículo 181 de las *Reales Ordenanzas* expresamente prohíbe la participación de militares en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Las sentencias sitúan la corrección constitucional de la prohibición legal de asociaciones reivindicativas en el artículo 28.1 CE, en relación con el artículo 1.3 LOLS. Entendida así la cuestión, el artículo 181.1,

al prohibir conjuntamente “sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa”, habría venido a hacer uso de la facultad que a la Ley concede el artículo 28.1 CE. Conviene recordar que el artículo 28.1 CE, tras prescribir que “todos tienen derecho a sindicarse libremente”, dispone que «la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas Armadas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a la disciplina militar». Por su parte, el artículo 1.3 LOLS exceptúa del ejercicio del derecho de libre sindicación a «los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar».

Señala al respecto el Alto Tribunal que el derecho de asociación «se refiere a un género —la asociación— dentro del cual caben modalidades específicas», entre ellas las de aquellas asociaciones con especial relevancia constitucional, como son los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales (artículos 6 y 7 CE). Pero más allá de la común pertenencia a este género amplio nada permite afirmar que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparado al mismo a los efectos del artículo 28.1 CE. Ello supone, en primer lugar, una indebida restricción del derecho de asociación, por aplicación de un criterio contrario al principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales y supone también una indebida extensión, a los expresados efectos, del concepto de sindicato, al desconocer, de hecho, otros rasgos que lo caracterizan, tanto histórica como legalmente.

Entre tales rasgos figura su esencial vinculación con la acción sindical que se plasma en el ejercicio del derecho de huelga (artículo 28.2 CE), en la negociación colectiva (artículo 37.1 CE) y en la adopción de medidas de conflicto colectivo (artículo 37.2 CE). Es suficiente reparar en tales medios de acción a disposición de los sindicatos para comprender que el artículo 28.1 CE haya permitido que la Ley llegue incluso a exceptuar del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de instituciones que están sometidas a la disciplina militar:

La Hermandad recurrente se constituyó originariamente como asociación al amparo del artículo 22 CE, no como sindicato; y así se accedió al Registro de Asociaciones; no pretendió en ningún momento su reconocimiento como sindicato ni siguió los trámites registrales propios de los sindicatos a que se refiere el artículo 4 LOLS. De los fines de la Hermandad, enunciados en el artículo 3 de los Estatutos, solamente el indicado en el apartado c), antes transcrito, sirve de fundamento para la calificación de la Hermandad como asociación reivindicativa. Sin embargo, su contenido no justifica que dicho fin sea calificado como sindical o parasindical. No cabe duda de que la Hermandad persigue la satisfacción de intereses económicos y sociales, pero eso no la convierte en un sindicato ni permite la confusión. Por todo ello se concluye que la denegación de la inscripción supuso una lesión del derecho de asociación.

Además, ha de mencionarse el voto particular que formula el magistrado Julio Diego González Campos, quien había propuesto en su ponencia elevar al pleno cuestión de constitucionalidad sobre el artículo 181.1 de las *Reales Ordenanzas*, por las siguientes

razones: el carácter restrictivo del precepto para el derecho de asociación se evidencia en el inciso «por cuyos intereses vela el Estado», al establecer así una genérica protección de los «intereses» de los miembros de las Fuerzas Armadas que resulta difícil acoger, pues con tal atribución al Estado se incide, negativamente, en un aspecto nuclear del derecho fundamental del artículo 22 CE, la libertad de crear asociaciones a las que encomendar la defensa de sus intereses, y ello es más palmario cuando no existe en la CE una expresa previsión legal sobre las modalidades del ejercicio o los límites del derecho de asociación por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, la prohibición relativa a las «asociaciones con finalidad reivindicativa» no cumple con las exigencias constitucionales a las que se subordina una eventual restricción de los derechos fundamentales: desde una perspectiva formal, la Ley 85/1978 no tiene el carácter de orgánica, ni ha sido reiterada por una Ley Orgánica posterior, como sí ha ocurrido respecto a la prohibición relativa a la participación en «sindicatos» por el artículo 1.3 LOLS. Respecto a los requisitos de carácter material, el artículo 181.1, pues en otro caso la restricción del derecho queda al arbitrio de quien ha de aplicar la Ley. Basta observar que los destinatarios de la prohibición sólo son definidos genéricamente, «los miembros de las Fuerzas Armadas», sin distinguir si la interdicción afecta sólo a aquellos que se hallan en la situación administrativa de «servicio activo» o también en las restantes situaciones legalmente previstas, incluida la situación de «reserva», distinta en cuanto a sus efectos de aquélla. En segundo término, el artículo 181.1 sólo hace referencia a una general finalidad reivindicativa como fundamento de la prohibición; finalidad que no es predicable exclusivamente de la otra categoría a la que va unida, los sindicatos, pues también está presente, con mayor o menor intensidad, en un gran número de asociaciones. Y al referirse exclusivamente a una finalidad de índole general, la consecuencia es que dicho precepto no precisa ni la naturaleza y contenido de las prestaciones que una asociación pueda recabar de la Administración, aunque éstas puedan ser evidentemente muy diversas de una a otra, ni tampoco los medios de acción que puede emplear para que no sea encuadrada como asociación reivindicativa.

De lo que se desprende, en suma, que la caracterización como «asociación con finalidad reivindicativa» de una determinada asociación de miembros de las Fuerzas Armadas resulta *a priori* incierta e imprevisible. Esta incertidumbre no queda despejada por lo previsto en el artículo 181.2, porque —más allá de las apariencias— el artículo 181.2 no permite sin más la participación de los militares en asociaciones religiosas, culturales, deportivas o sociales, sino sólo en aquellas asociaciones de estas clases que estén «legalmente autorizadas», lo que de nuevo remite los límites de ejercicio del derecho de asociación a una regulación incierta. En segundo lugar, porque la limitación del derecho de asociación en los dos párrafos del artículo 181 no se realiza con categorías homogéneas: el carácter religioso, social, cultural o deportivo de una asociación nada dice, por sí, de que aquellas asociaciones tengan «finalidad reivindicativa», por lo que ni siquiera es posible afirmar con certidumbre que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ejercer su derecho de asociación respecto de las asociaciones enunciadas en el artículo 181.2.

Por nuestra parte podemos añadir que la nueva Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, prevé en el artículo 3c que:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas o de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que dispongan las *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* y el resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación.»

Esta remisión puede entenderse como un supuesto de colaboración entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria, pero no es suficiente para, en el mejor de los casos, subsanar el resto de los vicios de inconstitucionalidad señalados por el magistrado discrepante.

Ya hemos dicho antes que, a nuestro juicio, y a diferencia de lo previsto en el artículo 182 de las *Reales Ordenanzas* (el militar no podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, «asistir a sus reuniones» ni expresar públicamente opiniones sobre ellas), el militar sí puede asistir a reuniones políticas (un mitin, una manifestación) siempre que lo haga de paisano y sin hacer uso de su condición de militar.

Respecto de la libertad sindical, debe recordarse que la CE no prohíbe la sindicación de los militares, sino que atribuye al legislador la capacidad para limitar o exceptuar este derecho, lo que a sensu contrario, y como es obvio, permite al legislador reconocer el derecho también a los militares, como sucede en Alemania, Suiza, Suecia, Dinamarca y Holanda.

A propósito de los «derechos de sufragio activo y pasivo» protegidos por el artículo 23 CE, la regulación actual ha mejorado de manera muy sensible las previsiones iniciales, en especial sobre el sufragio pasivo.

Las *Reales Ordenanzas* (artículo 184) disponen que:

«Los mandos militares darán las debidas facilidades a los componentes de las Fuerzas Armadas para que puedan ejercer libremente el derecho de voto.»

Lo que no es más que una de las manifestaciones de la dimensión objetiva del derecho sobre los poderes públicos.

Por su parte, según el artículo 141 de la Ley 17/1999:

«Los militares de carrera y los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter permanente pasarán a la situación de excedencia voluntaria cuando: a) Sean designados como candidatos a elecciones para órganos representativos públicos en ejercicio del derecho de sufragio pasivo o resultaran elegidos en las mismas.»

Desaparecen, pues, restricciones inadmisibles como la que en su momento contemplaba la pérdida irreversible y definitiva de la condición de militar para el que participaba en los procesos electorales. Ahora:

«El militar profesional que pase a la situación de excedencia voluntaria por la causa definida en la letra a) del apartado uno de este artículo se reintegrará a la situación de servicio activo si no resultase elegido o a la terminación de su mandato» (artículo 141.3).

Sobre el «derecho de petición», el artículo 29 CE ya prevé en su número dos que:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y

con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica, lo que se reitera en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/2001, Reguladora del Derecho de Petición.»

Al respecto, las *Reales Ordenanzas* contienen diversas previsiones, entre otras las contenidas en los artículos 199:

«El militar sólo podrá ejercer el derecho de petición individualmente, en los casos y con las formalidades que prevenga la Ley» y el artículo 203: «Cualquier militar podrá dirigir propuestas a sus superiores haciéndolo individualmente y por conducto regular... No se podrá solicitar ni conceder autorización para presentar reclamaciones o peticiones colectivas.»

Por su parte, la Ley 17/1999, dispone en el artículo 160 que:

«El militar podrá ejercer el derecho de petición, individualmente, en los casos y con las formalidades que señala la Ley reguladora del mismo. Su ejercicio nunca podrá generar reconocimiento de derechos que no correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico.»

Resulta, pues, que no caben peticiones colectivas en el seno de las Fuerzas Armadas y que las individuales habrán de cursarse por el conducto reglamentario del superior jerárquico, que está obligado a tramitarlas, y que existe un deber de contestar por parte de la Administración militar.

Recapitulación

Del examen sucinto que se acaba de realizar de las limitaciones impuestas a los derechos fundamentales de los militares, se pueden extraer algunas conclusiones: en primer lugar, la necesidad de una normativa acorde con el sistema de Fuerzas Armadas profesionales por el que nuestro legislador ha optado, exigencia admitida por el propio Parlamento según se deduce de la disposición final séptima de la Ley 17/1999:

«El Gobierno, antes del 31 de diciembre del año 2002, deberá remitir al Congreso de los Diputados los proyectos de ley necesarios para adaptar el ordenamiento legal de la defensa nacional y el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales»

Esta normativa deberá por fin ajustar las previsiones legales en la materia a la forma jurídica requerida por la CE en materia de desarrollo y limitación de los derechos fundamentales, por lo que habrá de revestir la forma de Ley Orgánica.

Además, y como resulta obvio, la nueva regulación habrá de guiarse por los principios constitucionales, lo que demanda que las eventuales limitaciones a los derechos fundamentales de los miembros de las Fuerzas Armadas sean las estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión que tienen encomendada por nuestra Norma Fundamental, lo que es tanto como exigir que el recorte que experimenten los derechos sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido, pues el militar por el hecho de serlo no deja de ser ciudadano y, por ende, persona titular de unos derechos que son fundamento del orden político y de la paz social, y que

forman un mínimo que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, como afirma nuestro Tribunal Constitucional:

«Sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de los derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona.» (STC 120/1990, fj. 4).

Bibliografía

- ALLI TURRILLAS, J. C.: *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, Reguladora del Personal de las Fuerzas Armadas*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Madrid, 2000.
- BLANCO VALDÉS, R. L.: *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos. Madrid, 1988.
- BLANQUER CRIADO, D.: *Ciudadano y soldado*, Civitas. Madrid, 1995.
- CASADO BURBANO, P.: *Iniciación al Derecho Constitucional militar*, Edersa. Madrid, 1986.
- COTINO HUESO, L.: *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las Fuerzas Armadas del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA y otros: *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Marcial Pons. Madrid, 1997.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Militar*, enero-junio, 1993.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas-Universidad de Córdoba. Madrid, 1994.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987.
- MUÑOZ ALONSO, J. M.: *Derecho Administrativo militar*. Madrid, 1989.
- NEVADO MORENO, P. T.: *La función pública militar*, Marcial Pons. Madrid, 1997.
- PRIETO-BRUQUETAS: *Libertades públicas y Fuerzas Armadas*, Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1986.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española. Esbozo de una construcción institucional», *Revista de Estudios Políticos* número 12. 1979.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



DUMONT, JEAN

Lepanto, la historia oculta

Editorial Encuentro. Madrid 1999

Rústica. 215 páginas

Biblioteca del CESEDEN número 12.373.

En contraposición a los argumentos de muchos historiadores, JEAN DUMONT trata de demostrar a través de las páginas de este libro que la batalla de Lepanto no fue una victoria inútil, sino que por el contrario tuvo una gran trascendencia en el mundo mediterráneo y sobre todo en la cristiandad. Pero para ello no entra en excesivos detalles sobre la conducción de la batalla ni sobre sus consecuencias inmediatas, sino que se centra en el análisis de la política francesa durante casi todo el siglo XVI.

Sobre la actitud francesa de alianza con los turcos —que critica de forma feroz— trata de argumentar DUMONT que no tenía como objetivo el de blindarse contra la Casa de Austria, sino hacerse con Italia y favorecer la Reforma.

Considera el autor un hecho vergonzoso que la amenaza opresiva de los turcos en el Mediterráneo estuviera apoyada y financiada por los reyes de Francia, que según sus palabras, se convierten en cómplices de las atrocidades otomanas.

En la tercera y última parte del libro trata de encontrar en el tiempo actual las herencias que aquella alianza han traído hasta nuestros días —como si el tiempo hubiera quedado detenido durante cuatro siglos— y lo que es más, busca un paralelismo entre la situación actual y la de entonces. Así por ejemplo dice de Francia ser la nación de Europa «más cercana y más impregnada del islam», acusándola de «complicidad» por ello.

Califica el problema de la inmigración islámica en Francia como un problema de «civilización» y una amenaza a los valores tradicionales galos. No olvida en sus críticas a los musulmanes de Bosnia, Kosovo y Albania, a los que califica de «avanzadilla del fundamentalismo musulmán».

El libro que nos ocupa, más que un ensayo histórico, podría calificarse de apología de la cristiandad en oposición al islamismo. Por su estilo y estructura no es un libro de fácil lectura, y quien pretenda encontrar en él un análisis de «la más grande ocasión que vieron los siglos» se verá tremendamente decepcionado.

B. V.



TUSELL, JAVIER

Una breve historia del siglo XX

Editorial Espasa Calpe. Madrid 2001

Rústica. 175 páginas

Biblioteca del CESEDEN número 12.321.

JAVIER TUSELL invita en su libro a viajar por el siglo XX. Un viaje que sin duda resultará apasionante para el conocedor de la Historia, pero del que también podrá disfrutar el lector profano o sencillamente el que vivió en ese siglo.

En esta obra, el rigor histórico no está reñido con el estilo narrativo, cualidad muy de agradecer a la hora de su lectura.

En su contenido asistimos a un repaso de los grandes personajes que hicieron el siglo tal y como fue.

Lejos de limitarse a redactar los grandes sucesos, se pregunta el quién y el porqué de ellos y procede desde ahí a la reflexión. Así, TUSELL no expone sólo la Revolución rusa, por ejemplo, sino que la explica a través de Lenin y Stalin; en torno a la Segunda Guerra Mundial, Mussolini y Hitler aparecen como el resultado del devenir histórico, hasta el punto de que el autor llega a afirmar, quizás del hombre que en mayor medida condicionó la evolución del siglo, que el führer poseía todas las características para haber sido un hombre mediocre, sin embargo, la Gran Guerra y la crisis económica que prosiguió en Alemania hicieron lo demás. Otros personajes como Mao, Kruschev, Kennedy, De Gaulle o Nasser aparecen como los ejes sobre los que se movieron los acontecimientos durante décadas.

El autor se niega a aceptar las versiones catastrofistas de este periodo y apuesta por señalar las virtudes que permiten un balance positivo, aun siendo consciente de sus contrapartidas y del riesgo de utilizar en historia términos absolutos. Por ello, nos recuerda que el siglo XX trajo el comercio mundial; la democracia liberal y el derrumbamiento definitivo del comunismo; un nuevo orden internacional que atravesó por la bipolaridad y camina hacia la multipolaridad, dicho sea de paso, producto de una conflictividad multiforme e inesperada.

También fue en el siglo XX —dice— en el que se alcanzó el dominio del ser humano sobre su entorno natural, lo que ha forzado su acción devastadora por otra parte. Este dominio ha permitido un crecimiento demográfico sin precedentes en la historia de la humanidad, pero precisamente este fenómeno es el que ha llevado a los conflictos por el control del agua, al crecimiento urbano o a la polución del Medio Ambiente.

Si la evolución del hombre y su sociedad estuvo determinada por la física y sus avances tecnológicos en el siglo XX, la evolución del siglo XXI lo estará según el autor por la química, la biología y la genética.

Por último, si todo esto fue posible, quizás podamos resumirlo al señalar una frase fundamental de la obra de Javier Tusell:

«De la guerra perduró la necesidad de construir un futuro donde la libertad y la democracia, aparte de la paz, fueran posibles y quedaran sólidamente asentadas.»

B. V.



TISSEN, RENÉ; ANDRIESSEN, DANIEL y DEPREZ, FRANK

El valor del conocimiento

Prentice Hall. Madrid 2000

Rústica. 251 páginas

Biblioteca del CESEDEN número B12228.

El tema central del libro es estudiar cómo efectúan la gestión del conocimiento las empresas en la actualidad. Va dirigido a directivos de empresas y expresa la visión que de la gestión del conocimiento tiene KPMG Consulting, empresa de consultores de los Países Bajos, asegurando que es un procedimiento encaminado a generar valor para la organización y que debe ser cuantificable.

En la primera parte del libro, los autores determinan que sólo hay que recopilar aquel conocimiento que

añade valor, llamando factor KnoVa (*Knowledge Value*) a ese potencial que tienen las compañías para añadir valor.

En la segunda parte se analiza el paso de la economía industrial a la del conocimiento y cómo de ésta se pasará a la cuántica. Describen los diferentes tipos de eras que han existido y existirán, y las identifican con cada una de las economías desarrolladas por la humanidad: la agrícola, la industrial, la del conocimiento y la cuántica.

En la tercera parte del libro se explica cómo se aborda una gestión del conocimiento basada en el valor y los elementos principales requeridos: estrategias inteligentes, organizaciones inteligentes, profesionales inteligentes y conocimiento inteligente.

En la cuarta parte y última, los autores explican cómo llevar a cabo la gestión del conocimiento basada en el valor. Se estudia la aplicación de la gestión funcional del conocimiento y sus diferentes etapas, determinando que es la manera de mejorar la forma en que una compañía comparte y utiliza el conocimiento vinculando a las personas.

Los autores concluyen que conseguir una organización de aprendizaje continuo combinada con una gestión funcional del conocimiento dará como resultado la creación continua de conocimiento significativo que añade valor a la compañía. Así será la compañía del nuevo siglo: intensiva en conocimiento y rica en personas. En el libro queda perfectamente patente, que la base fundamental de las nuevas organizaciones son las personas y en ellas juega un papel importantísimo su motivación.

RENÉ TISSEN es catedrático en la Universidad Holandesa de Nyenrode y director general de Gestión del Conocimiento de KPMG y presidente adjunto del Grupo de Gestión del Conocimiento y Servicios de Consultoría de KPMG en Oriente Medio y África.

DANIEL ANDRIESSEN es licenciado en Ciencias Administrativas e Investigación Social Científica por la Universidad Vrije de Amsterdam y director general de Gestión del Conocimiento de KPMG.

FRANK DEPREZ es licenciado en Psicología Industrial y de Organización por la Universidad de Vrije y director de Gestión del Conocimiento de KPMG.

J. F. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

INAUGURACIÓN DEL II CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS



El día 13 del pasado mes de enero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la inauguración del II Curso de Altos Estudios Estratégicos para oficiales superiores iberoamericanos, el acto fue presidido por el ministro de Defensa quien efectuó la inauguración oficial del citado Curso.

VISITA A ESPAÑA DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (IHEDN) DE FRANCIA



Los días 22 y 24 del pasado mes de enero, visitó España una delegación del IHEDN de Francia presidida por su director, teniente general Jean Francois Louvion.

Durante su estancia en este Centro asistieron, entre otras, a conferencias sobre: *Visión estratégica española; Fuerzas Armadas españolas y Revisión Estratégica de la Defensa.*

CONFERENCIA PRONUNCIADA POR EL SECRETARIO DE ESTADO EXCELENTÍSIMO SEÑOR DON JOSÉ FOLGADO BLANCO



El día 28 del pasado mes de enero, el secretario de Estado de la Energía, Desarrollo Industrial y de la PYME, excelentísimo señor don José Folgado Blanco, impartió una conferencia bajo el título: *Inversiones en defensa y desarrollo económico en España*, incluida en el ciclo de conferencias generales de este Centro para el año 2003.

Por su interés se incluye el texto de dicha conferencia en las páginas anteriores de este *Boletín*.

ACTO DE PRESENTACIÓN DE LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA



El día 14 del pasado mes de febrero, tuvo lugar en el paraninfo y aula magna de este Centro, el acto de presentación de la Revisión Estratégica de la Defensa.

Dicho acto fue organizado por la Secretaría General de Política de Defensa y durante el desarrollo del mismo intervinieron numerosas personalidades del ámbito de las Fuerzas Armadas. Las palabras de apertura y clausura fueron a cargo del teniente general DICESEDEN, don Domingo Marcos Miralles y del secretario general de Política de Defensa, don Javier Jiménez-Ugarte Hernández, respectivamente.

CLAUSURA DEL II CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS



El pasado día 27 de febrero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del II Curso de Altos Estudios Estratégicos para oficiales superiores iberoamericanos, dicho acto fue presidido por el excelentísimo señor ministro de Defensa a quien acompañó la señora ministra de Defensa de Colombia, al acto asistieron numerosas autoridades civiles y militares.

ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

Actividades realizadas durante los meses de septiembre y octubre

XXIII Curso de Defensa Nacional

El día 20 de enero, tal y como estaba programado dio comienzo el citado Curso, con la participación de colaboradores-concurrentes civiles y militares.

Pronunció unas palabras de bienvenida el teniente general DICESEDEN y la introducción al Curso la efectuó el general de brigada don Edilberto Calabria del Mazo.

Dentro de las actividades previstas, durante los días 3 al 6 de febrero se realizó el viaje de información y convivencia a Valencia, Cartagena y Albacete, donde visitaron el Cuartel General de Alta Disponibilidad de la OTAN (Bétera), las instalaciones de la Armada en Cartagena y el Ala 14 y base aérea de Los Llanos.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* y *Boletín de Información* del CESEDEN 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.