



Hacia el futuro con una estructura de transición

El Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa

FEDERICO YANIZ VELASCO
General de Aviación



Edu Fernández/Revista Española de Defensa

La estructura orgánica del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) era, hasta el día 8 de enero de 1998, la establecida por la Instrucción de Organización 1-01/86 de agosto de 1986. Esta instrucción, aprobada dos años después de la creación del Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON) por la Ley Orgánica 1/84, recogía la organización y misiones del EMAD de acuerdo con la normativa entonces vigente y las necesidades del mo-

mento. En la citada Ley Orgánica 1/84 se creaba también la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). En normativas posteriores se ha completado el marco que señala las funciones del JEMAD y sus áreas de responsabilidad hasta llegar a la situación de 1998 muy distinta de la de 1986.

En ese proceso normativo es de destacar, como un importante eslabón, el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica bá-

sica del Ministerio de Defensa, en cuyo artículo siete las funciones del JEMAD quedaron claramente definidas. En el mismo R.D. se contempla la existencia del Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa (CG del EMAD) y se hace así posible una estructura que sitúe en nuevos órganos funcionales, dentro del citado CG del EMAD, las actividades de gestión que se realizaban en el EMACON. Por otra parte, el R.D. 1250/97 actualizaba la estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas y añadía una nueva razón para actualizar la reorganización del EMAD, definiendo la estructura de un Cuartel General capaz de auxiliar eficazmente al JEMAD. Este apoyo tiene que ser no sólo en el desempeño de sus funciones al frente del Estado Mayor de la Defensa, sino también en su condición de Comandante del Mando Operativo Conjunto de las Fuerzas Armadas (CMOC).

NUEVOS TIEMPOS NUEVAS FUNCIONES

Para mejor entender la necesidad de la reestructuración del Cuartel General del EMAD, es preciso recordar las atribuciones que actualmente tiene el Jefe del Estado Mayor de la Defensa a quien ese Cuartel General debe auxiliar en el desempeño de sus funciones.

El JEMAD es el principal colaborador del Ministro en el planteamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar y tiene las atribuciones y competencias que le otorga la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, detalladas posteriormente en otras normativas. Las funciones del Jefe del Estado Mayor de la Defensa contempladas en artículo once bis de la citada Ley Orgánica son las siguientes:

a) Presidir las reuniones de la Junta de Jefes de Estado Mayor, cuando no asista a las mismas el Presidente del Gobierno o el Ministro de Defensa; convocarlas por delegación del Ministro de Defensa y fijar su orden del día, y elevar los informes y propuestas elaborados por la Junta.

b) Formular para su aprobación por el Ministro de Defensa, las directivas operativas y logísticas de carácter combinado o conjunto y hacerlas cumplir.

c) Ejercer el mando de los Unificados y Especificados y, en su caso, delegarlo en el Jefe del Estado Mayor del Ejército que conviniera.

d) Proponer al Ministro de Defensa, previa deliberación de la Junta de Jefes de Estado Mayor, la unificación de los servicios cuya misión no sea exclusiva de un solo Ejército, con el fin de lograr su funcionamiento conjunto con criterios de eficacia y economía de medios.

Posteriormente, las funciones del JEMAD fueron desarrolladas en sucesivos reales decretos referidos a la estructura del Ministerio de Defensa. El

su cargo los aspectos operativos de la política militar y sus actividades pueden agruparse en dos grandes conjuntos. El primero comprende todo lo relacionado con el Mando Operativo (sobre él se hace más adelante un análisis detallado). En el segundo se pueden agrupar las funciones de carácter general y aquellas relacionadas con el Planeamiento de Defensa.

Al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, en el campo no puramente operativo, le corresponden las siguientes funciones:

* Elaborar, con el asesoramiento de la Junta de Jefes de Estado Mayor, la propuesta del Plan Estratégico Conjunto, que posteriormente se somete al Ministro de Defensa para su formulación.

cios cuya misión no sea exclusiva de un sólo ejército, siempre que su funcionamiento conjunto represente una mayor eficacia y economía de medios.

* Dirigir la implantación, operación y explotación de los sistemas conjuntos de mando y control, inteligencia, telecomunicaciones y guerra electrónica, coordinando, e integrando en caso necesario, los correspondientes de los ejércitos.

* Determinar las necesidades de recursos en materia de movilización derivadas de los planes de operaciones.

* Coordinar la participación militar española en el sistema de planeamiento de las organizaciones o alianzas de carácter militar a las que España pertenezca.

* Ostentar, por delegación del Ministro, la representación del departamento en los casos en que éste se la encomiende y, en especial, la de las Fuerzas Armadas en las organizaciones militares internacionales.



EL MANDO OPERATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS

El Real Decreto 1883/96, que como se ha dicho es la última normativa sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, señala en el punto 2 del artículo 7 de manera muy clara que el JEMAD es la autoridad militar responsable en el cumplimiento de las misiones operativas, no sólo derivadas del Plan Estratégico Conjunto, como anteriormente, sino también de aquellas otras que puedan surgir en situaciones de crisis o que el Gobierno encomiende a las Fuerzas Armadas. De esa forma queda ampliada la responsabilidad del JEMAD a todo tipo de misiones operativas¹. Los puntos 3, 4 y 5 del mismo artículo 7 señalan inequívocamente que el JEMAD ejerce el mando operativo de las fuerzas asignadas, que puede establecer las estructuras operativas necesarias y que puede asignar misiones a los Mandos Operativos. El punto 4 del artículo 19 señala claramente las funciones de los Jefes del Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército

último de ellos, que derogó a los anteriores, es el Real Decreto 1883/1996 de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. En ese decreto se define con detalle las funciones del JEMAD y se refuerza su posición en el área operativa con la asignación de nuevas responsabilidades en ese campo, que posteriormente han sido detalladas en el R.D. 1250/97.

De acuerdo con lo indicado en el R.D. 1883/96 y como ya señalaba la L.O. citada anteriormente, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa tiene a

* Proponer las prioridades operativas para la elaboración del Objetivo de Fuerza Conjunta e informar sobre la adecuación de la programación de recursos del departamento a dichas prioridades.

(Función puente entre el área de planeamiento general o de fuerzas y el área operativa).

* Establecer la doctrina para la acción conjunta, en el marco de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

* Proponer al Ministro, previa deliberación de la Junta de Jefes de Estado Mayor, la unificación de los servi-

¹Salvo las que, en tiempo de paz, se realizan de forma permanente y con carácter específico, responsabilidad de los JEME.s (art. 19.5).

to del Aire en este contexto.

En el punto 6 del citado artículo 7 del Real Decreto 1883/1996, el JEMAD ve completada su posición en el campo operativo con las siguientes funciones:

* *Elaborar los documentos y directivas operativas y logísticas conjuntas para el planeamiento de las operaciones militares.*

* *Supervisar, por delegación del Ministro, el estado de adiestramiento y eficacia operativa de las Fuerzas Armadas.*

* *Programar y conducir la realización de ejercicios que permitan evaluar la eficacia de los planes operativos y el adiestramiento conjunto de las Fuerzas Armadas.*

* *Coordinar con los mandos militares de naciones aliadas u organizaciones internacionales el planeamiento y ejecución de las operaciones militares y ejercicios que deban desarrollarse en el marco de los acuerdos internacionales en materia de defensa en los que España sea parte.*

Las nuevas responsabilidades del JEMAD en el cumplimiento de misiones operativas exigen una revisión de la Orden 7/1989, de 3 de febrero, de constitución de la Estructura de Mando Operativo. El Real Decreto 1250/1997, de 24 de julio, por el que se constituye la estructura de Mando Operativo desarrolla lo contemplado en el R.D. 1883/96.

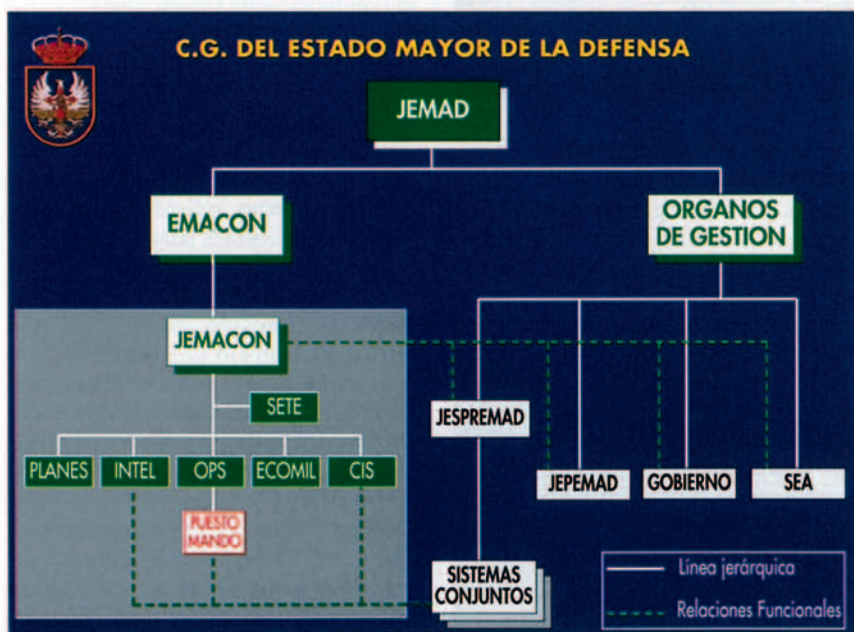


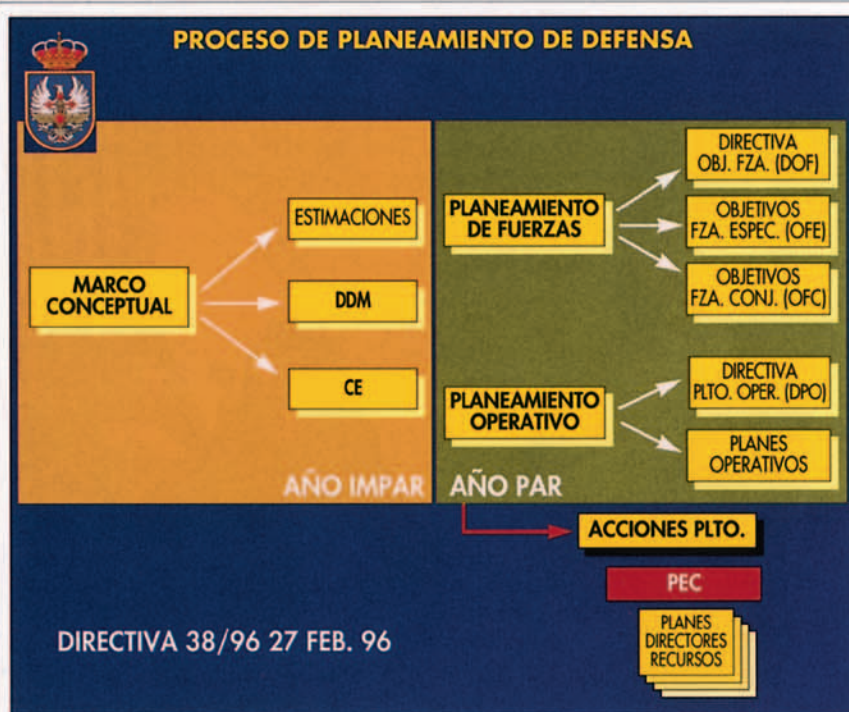
El general del Aire Valderas con el entonces su colega rumano, general Degeratu.

En el R.D. 1250/97 se constituye la estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo el planeamiento, conducción y ejecución de las operaciones necesarias para cumplir las misiones operativas derivadas del Plan Estratégico Conjunto y de aquellas otras operaciones que puedan surgir en *situaciones de crisis o que el Gobierno encomiende a las Fuerzas Armadas*, así como de

los ejercicios conjuntos y conjunto-combinados precisos para su adiestramiento y para la evaluación de los planes operativos en vigor. En el citado R.D. se señala también que la estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas estará integrada, *con carácter permanente*, por el Mando Operativo Conjunto de las Fuerzas Armadas y, bajo su dependencia, por los Mandos Operativos Terrestre, Naval y Aéreo. También se integrarán en esta estructura aquellos otros mandos operativos que eventualmente pudieran crearse.

Por otra parte, el R.D. 1250/97 deja claro que el JEMAD es el Comandante del Mando Operativo Conjunto (CMOC) de las Fuerzas Armadas y, que sin perjuicio del ejercicio de la conducción estratégica de las operaciones, *asumirá el mando operativo de las fuerzas terrestres, navales y aéreas que sean asignadas para llevar a cabo las misiones y ejercicios*, y que, previa aprobación del Ministro de Defensa, establecerá la organización operativa adecuada para el cumplimiento de cada misión y para el desarrollo de cada ejercicio, asumiendo directamente el mando o designando un comandante que actuará en su nombre y bajo su mando.





Especialmente importante desde el punto de vista de la necesidad de reorganizar el EMAD es el hecho de que el R.D. citado señala que para el ejercicio de sus funciones, el CMOC de las Fuerzas Armadas dispondrá como órgano auxiliar, en el seno del Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa, del Estado Mayor Conjunto y que tendrá un Puesto de Mando con los elementos de apoyo necesarios para la conducción de operaciones y ejercicios así como para el seguimiento de situaciones de crisis.

UN DISEÑO PARA RESPONDER A UN RETO

El Cuartel General del EMAD es, como ya se ha dicho, el órgano que auxilia al JEMAD/CMOC en el desarrollo de las numerosas funciones y responsabilidades que tiene atribuidas y hemos visto anteriormente. La estructura del EMAD establecida por la Instrucción 1-01/86, pese a modificaciones parciales no podía responder a las necesidades de apoyo que precisa el JEMAD como tal y como CMOC de las Fuerzas Armadas. Los cambios parciales realizados a lo largo de los años en la organización del EMAD, no fueron recogidos en ningún documento que los agrupase como una revisión de la Instrucción de

ESTRUCTURA OPERATIVA

EVOLUCION NORMATIVA

- L.O. 1/1984 de reforma de la L.O. 6/1980, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.
- Real Decreto 1/1987, por el que se determina la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.
- Orden Ministerial 7/1989, por la que se constituye la Estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto 1883/1996, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 1250/1997, por el que se constituye la Estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas.

Organización 1-01/86. Aunque en varias ocasiones fueron iniciados proyectos para reorganizar completamente el EMAD, nunca llegaron a plasmarse oficialmente. De todo lo

R.D. 1250/1997

- Se constituye estructura del Mando Operativo de las FAS para llevar a cabo
- Planeamiento, conducción y ejecución de:
 - Operaciones necesarias en misiones operativas derivadas PEC.
 - Operaciones necesarias en situaciones crisis.
 - Otras operaciones encomendadas por el Gobierno a FAS.
 - Ejercicios conjuntos y conjunto-combinados.

anterior se deduce la absoluta necesidad que había de actualizar la estructura del EMAD para poder responder a las atribuciones que las normativas mencionadas atribuyen al JEMAD/CMOC.

En los estudios preparatorios para diseñar una nueva estructura del CG del EMAD que fuese plasmada en una nueva Instrucción de Organización, se tuvieron presentes las funciones del JEMAD/CMOC que hemos descrito anteriormente. Durante dichos estudios se agruparon esas funciones en grandes áreas en las que tiene actualmente responsabilidad el JEMAD/CMOC: inteligencia militar, estrategia militar, representación de las fuerzas armadas, planeamiento de defensa tanto de fuerzas como operativo, seguimiento de crisis, conducción de operaciones y ejercicios y dirección de sistemas conjuntos. Del análisis de la información disponible se constató que en algunos países aliados existen, a veces, organismos distintos para auxiliar al JEMAD y al CMOC o a las autoridades equivalentes en el desempeño de sus distintas funciones y responsabilidades. En efecto, en un país vecino existe un organismo que tiene funciones específicas en el área estratégica militar y planeamiento de fuerzas, otro en el campo de planeamiento operativo y de ejercicios, y un tercero en el seguimiento de situaciones de crisis y la conducción de operaciones y ejercicios. Sin embargo, de los estudios realizados se dedujo que ésta no era la única solución al problema orgánico y que ni siquiera se puede decir que la citada fuese la solución más extendida. En general, en los países de nuestro entorno, existen soluciones orgánicas diferentes para dar respuesta a necesidades semejantes.

Durante el desarrollo de los trabajos de la Comisión creada al efecto, el primer criterio seguido fue adecuar el modelo a las funciones que tiene que cubrir. Otro criterio guía fue tratar de conseguir la máxima economía de medios y por ello se contempla la existencia de un único Estado Mayor dentro del CG del EMAD. Este principal órgano auxiliar, es el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON) que apoya al



El JEMAD, general del Aire Valderas, con el actual Presidente del Comité Militar de la OTAN, almirante Venturoni.

JEMAD en sus cometidos como tal y como CMOC de las Fuerzas Armadas. Por la misma razón, el Puesto de Mando previsto en el R.D. 1250/97 se articula en la División de Operaciones del EMACON.

Al definir la nueva estructura se contó con la colaboración de las distintas divisiones y organismos del EMAD y se recogieron todos los cometidos que desempeñaban éstos. Cuando fue preciso se definieron nuevos cometidos para desarrollar nuevas funciones como las derivadas del Mando Operativo Conjunto de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, en la nueva estructura se buscó el establecimiento de un agrupamiento en áreas funcionales homogéneas siguiendo a grandes rasgos las áreas analizadas en los estudios preparatorios y descritas anteriormente. Esta agrupación permite concentrar la atención en asuntos fuertemente relacionados. Esa concentración no era posible anteriormente pues con las sucesivas modificaciones parciales de la Instrucción 1-01/86 se había perdido la deseada agrupación de áreas funcionales homogéneas.



En el diseño de la nueva estructura se tuvo en cuenta el futuro previsible de que aumentase nuestra participación en organizaciones defensivas internacionales y en fuerzas multinacionales, como ha ocurrido. Por otra parte se pretendió conseguir que fuese posible anticiparse a los acontecimientos y preparar de antemano respuestas ante una situación estratégica y general en cambio continuo. En los órganos que se creasen se pretendía también una especialización que asegurase una actuación eficiente tanto en el campo del personal como en el de los sistemas dependientes del JEMAD/CMOC.

LA NUEVA ESTRUCTURA

Antes de comenzar con la descripción de la estructura del CG del EMAD, es conveniente recordar que, fuera de dicho CG, dependen directamente del JEMAD: el CESEDEN, las Representaciones Militares ante alianzas y organizaciones defensivas internacionales, y el Gabinete del que dispone el JEMAD de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.3 del R.D. 839/1996, de 10 de mayo. De acuerdo con los criterios expuestos para diseñar el modelo, en la nueva estructura del CG del EMAD se distinguen los siguientes tipos de elementos: el EMACON, los órganos de gestión del EMAD, los órganos de asistencia directa al JEMAD y los órganos de apoyo. La Instrucción de Organización 01/98 del JEMAD recoge con detalle todos los aspectos de la estructura del CG del EMAD y además presenta las funciones, cometidos y relaciones de los distintos órganos que la componen.

El EMACON se estructura en cinco divisiones: Planes, Inteligencia, Operaciones (de la que depende el Puesto de Mando), Estrategia y Cooperación Militar, y Sistemas de Información y Comunicaciones. Las funciones desempeñadas por la antigua División de Logística son asumidas por las divisiones de Planes y Operaciones y por la nueva Jefatura de Personal del EMAD.

A continuación se resumen las principales funciones de las divisiones del EMACON:

La División de Planes se ocupa del

Planeamiento de la Defensa Militar nacional y de nuestra participación en el planeamiento de las organizaciones defensivas internacionales a las que España pertenece. La División de Inteligencia tiene como función satisfacer las necesidades de Inteligencia del Planeamiento de la Defensa Militar y del Mando Operativo Conjunto, así como de coordinar el esfuerzo de Inteligencia de las FAS y mantener las relaciones de inteligencia en el marco de las alianzas en las que participan nuestras FAS. La División de Operaciones se ocupa del planeamiento y coordinación de las operaciones y ejercicios conjuntos y conjuntocombinados y de auxiliar al JEMAD como CMOC. La nueva División de Estrategia y Cooperación Militar auxilia al JEMAD en la realización de estudios de carácter estratégico, en las relaciones militares no específicas que se mantienen con organizaciones defensivas internacionales y en las relaciones militares bilaterales y multilaterales de carácter general. La División de Sistemas de Comunicaciones e Información auxilia al JEMAD en el planeamiento de las materias relacionadas con dichos sistemas.

Los órganos de asistencia directa al JEMAD/CMOC son:

- El Gabinete Técnico del que depende la Oficina de Relaciones Informativas y Públicas del EMAD.

- La Asesoría Jurídica.

Los órganos de gestión del CG del EMAD son:

- La Jefatura de Personal del EMAD (JEPE-MAD) que se ocupa, en su nivel de competencia, del personal dependiente del JEMAD.

- La Jefatura de Sistemas y Programas del EMAD (JESPREMAD) que asume la dirección y coordinación de los Sistemas de Información y Comunicaciones, el desarrollo de los Programas Conjuntos y el apoyo logístico de sus correspondientes sistemas, así como la gestión de la infraestructura y servicios de las instalaciones dependientes del EMAD.

- El Gobierno del CG que apoya a los diferentes órganos del CG del EMAD.

- La Sección Económico Administrativa que apoya al JEMAD en la gestión de los recursos financieros puestos a disposición del EMAD.

Por su parte, **la Intervención Delegada** ejerce el control interno de la gestión económico-financiera, desarrollada en el ámbito del Estado Mayor de la Defensa. Además asesora al JEMAD/CMOC en los temas de carácter económico fiscal.

MIRANDO AL FUTURO

La puesta en vigor de esta estructura, se realizó por fases, según lo dispuesto en la Directiva 01/98 del JEMAD, habiéndose implementado la tercera y última el uno de octubre de 1998. En esa directiva se señalaba el carácter provisional de la implantación y su realización por etapas. Estas dos circunstancias permitieron hacer las modificaciones precisas y minimizaron las molestias que un cambio de este tipo supone. Durante el período de implantación, se ajustó el modelo teniendo en cuenta las experiencias adquiridas y las sugerencias recibidas de los diversos órganos envueltos en cada fase del proceso.

La estructura anteriormente expuesta ha servido, tras un período de rodaje y ajuste, para apoyar al JEMAD/CMOC en el cumplimiento de sus funciones durante más de dos años de intensa actividad. La participación en la nueva Estructura de Mando y la creación del Cuartel General del Mando Conjunto del Sudoeste de la OTAN son sólo dos ejemplos de la gran actividad del EMACON, principal órgano del CG del EMAD, durante los años 1998 y 1999. La actividad sigue siendo muy intensa desde comienzos de año. La racionalización de la Inteligencia de las FAS, el final del último ciclo del Planeamiento de Defensa Nacional y el planeamiento y seguimiento de la participación de nuestras FAS en diversas operaciones de Paz y de ayuda humanitaria son, entre otras muchas, las tareas que ocupan al máximo a los destinados en el CG de EMAD. La estructura creada en 1998 ha permitido realizar el trabajo encomendado.

Las realidades de cada momento pueden aconsejar su revisión pero, con la estructura descrita en la Instrucción de Organización 01/1998, existe un punto de partida que servirá de referencia para acometer cualquier modificación ■