

LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA

Angel Valcárcel Rodríguez
Teniente Coronel de Aviación

Para exponer su Programa durante la VII Legislatura, el ministro de Defensa en su primera comparecencia en el Congreso de los Diputados en la Cámara del Senado, los días 6 de y 20 junio de 2000, sintetizó la necesidad de llevar adelante un profundo esfuerzo reformista que permitiese inscribir la seguridad y el papel de las Fuerzas Armadas en una visión a largo plazo.

En base a ello y con la suficiente amplitud de miras que permitiera vislumbrar un horizonte tan lejano como el año 2015, o quizás 2020, se señaló como elementos básicos: la potenciación de la acción conjunta, la plena profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas y una cultura de defensa inmersa en una sociedad democrática avanzada.

EL PROCESO DE LA REVISIÓN

En cumplimiento de aquel compromiso parlamentario, el proceso de la Revisión se puso en marcha meses más tarde con la promulgación, el día 1 de diciembre de 2000, de la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 por el Presidente del Gobierno, en la que se ordenaba, como primera línea de la Política de Defensa, abordar una Revisión Estratégica encaminada a integrar la defensa en el marco más amplio de la seguridad compartida con nuestros socios y aliados, y a determinar las capacidades militares necesarias para responder a las exigencias derivadas de ello.

Una de las razones determinantes para la creación de la Secretaría General de Política de De-



Comparecencia del ministro de Defensa en el Congreso de los Diputados.

fensa (SEGENPOL), aprobada por el Gobierno el 26 de enero de 2001, fue precisamente la necesidad de disponer de un instrumento organizativo adecuado que de inmediato se hiciera cargo de los trabajos preparatorios y del desarrollo de este proceso, que concluyó el día 18 de diciembre de 2002 con la comparecencia del ministro en el Congreso donde obtuvo el apoyo de la inmensa mayoría del Parlamento.

Para la elaboración de la Revisión se partió del Libro Blanco de las Fuerzas Armadas de España, documento que, con la misma mentalidad y el mismo impulso reformista, cerró la anterior Legislatura, así como de los trabajos precedentes realizados por otros países de nuestro entorno estratégico y político que han ultimado también sus propias revisiones de defensa, entre los que cabe citar Estados Unidos, Bélgica, Noruega, Alemania, Japón y Reino Unido.

Especial atención mereció, sobre todo, el modelo de revisión británico por haberse llevado a cabo con un dimensionamiento muy adecuado de las fuerzas, potenciando las capacidades de despliegue de gran escala y la flexibilidad en las operaciones conjuntas, y estableciendo un pool de fuerzas que pudieran conformar una Fuerza Conjunta de Reacción Rápida cuando fuera necesaria.

A su vez, los acontecimientos del 11 de septiembre provocaron que el proceso de la Revisión fuera aún más compulsivo, como así lo destacó el propio presidente del Gobierno en su comparecencia ante el Pleno del Congreso del día 26 de septiembre de 2001, cuando dedicó parte de la misma a analizar la nueva situación nacional e internacional tras los atentados de Nueva York y Washington.

En aquella intervención invocó el presidente la necesidad de hacer frente al terrorismo con respuestas globales a través de una estrecha relación transatlántica, destacando la necesidad de que la declaración de plena operatividad de la política europea común de seguridad y defensa contribuyera a ampliar los medios disponibles en la lucha contra los nuevos retos a la seguridad internacional, y añadiendo que, para impulsar lo anterior, había dado instrucciones al ministro de Defensa de acelerar la Revisión actualizando con las nuevas circunstancias nuestros objetivos estratégicos.

De esa manera, se pudo conectar los estudios y trabajos de los diferentes grupos internos con aquellos que serían, primero preparatorios y luego ejecutivos, de la Presidencia Española de la Unión Europea y de la Cumbre de Praga de la Alianza Atlántica, permitiendo, desde esa privilegiada posición, poder absorber e integrar todo el proceso de revisión que también se estaba produciendo de manera acelerada en esos foros internacionales.



Comparecencia del SEGENPOL en el Senado.

Con todo, los acontecimientos del mes de julio pasado, que exigieron el desarrollo de una embrionaria acción conjunta de nuestras Fuerzas Armadas para recuperar el statu quo del islote de Perejil, y la proximidad de la Cumbre de la OTAN en Praga, con la inclusión de nuevas amenazas y redefinición de capacidades, hicieron aconsejable demorar hasta el pasado mes de diciembre la finalización de los trabajos.

ESTRUCTURA DE LOS TRABAJOS

Tras una fase preliminar someramente descrita, hubo dos fases principales de reflexión y de revisión que buscaron, en primer lugar, la definición de una nueva concepción estratégica española y, en segundo término, la determinación de las capacidades necesarias. En la primera fase, para fijar la concepción estratégica, se analizaron la naturaleza de las misiones de las Fuerzas Armadas y los tres componentes tradicionales: intereses, riesgos y escenarios.

Una vez desarrollado el concepto estratégico, se abrió la segunda fase para determinar las capacidades, considerando por un lado los efectivos necesarios, con inclusión de novedosas fórmulas de movilización y reserva, y, por el otro, las capacidades de material, que llevaron a distintos estudios, tanto sobre los sistemas de armas, como sobre las políticas de armamento, de infraestructuras y de sistemas de comunicación e información.

De acuerdo con las instrucciones de la Directiva 1/2000, se buscó desde el primer momento alcanzar el mayor grado de consenso interno, político y social. Dado que para ello era necesario aplicar ideas claves como la transparencia y la apertura, se optó por un régimen de trabajo en el que se actuaría sobre dos direcciones para garantizar la máxima participación y asegurar el mejor resultado posible.

Así, la revisión se hizo "de abajo hacia arriba", para permitir un debate libre y abierto sobre las principales inquietudes que los aspectos claves del futuro documento creaban, tanto en las Fuerzas Armadas como en el resto de las representaciones institucionales, en la totalidad de los partidos políticos y en el conjunto de la sociedad; a la vez que se propiciaron unas líneas de influencia de "arriba hacia abajo", que permitieran un conocimiento directo y continuo de las principales preocupaciones de las autoridades máximas, tanto del Órgano Central del Ministerio como de los propios cuarteles generales.

Consecuente con el Real Decreto 64/2001, que encomendaba a la recién creada SEGENPOL la función de dirigir la elaboración de la Política de Defensa del Departamento, el propio secretario general, auxiliado por el personal de su gabinete y bajo la dirección del ministro, asumió la coordinación de todo el proceso, procediendo a crear distintos grupos de trabajo dedicados a estudiar todos los aspectos básicos de la Revisión.

De esta forma, se creó, a través de los representantes de todos los Altos Cargos del Ministerio, un "Grupo de Coordinación de la Revisión Estratégica" que estableció, desde aquel primer momento, las líneas directas de contacto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con la Unidad de Asuntos Internacionales y de Seguridad de la Presidencia del Gobierno.



Junto a éste, se constituyeron además dos Grupos Consultivos con amplia representación, uno con oficiales de alta graduación y otro con oficiales de menor rango y suboficiales que, bajo la presidencia del secretario general, permitieran el abierto debate que desde un principio se pretendía.

Se recurrió también a instituciones prestigiosas en el mundo de la investigación y la docencia sobre temas de defensa, como el "Instituto Español de Estudios Estratégicos, o el propio CESEDEN donde se realizaron también tres importantes Seminarios dedicados a tratar los distintos aspectos de la Revisión.

Otra iniciativa llevada a cabo para ampliar la participación de especialistas fue la creación de "células de colaboración" con otras instituciones, como las Representaciones Permanentes ante la OTAN y ante la UE, la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) o las propias academias militares.

Con el fin de lograr el mayor acercamiento a la sociedad, se hicieron tres tipos de encuestas para conocer la opinión e inquietudes de los ciudadanos sobre estas materias. Una primera, de carácter masivo, que cubría preguntas básicas sobre los intereses nacionales de defensa. Una segunda que, con un cuestionario mucho más complejo, iba dirigida a representantes significados en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura, los medios de comunicación, los sindicatos, y la banca. Y una tercera y última que, con preguntas abiertas, permitió recabar de personas cualificadas reflexiones más elaboradas sobre los interrogantes principales de la Revisión.

En todo momento se mantuvo también el contacto con la incipiente unidad gestora de la Cultura de la Defensa que es la Dirección General de Relaciones Institucionales, de reciente creación para el fomento y el impulso de los aspectos que desarrollan esta cultura en nuestra sociedad, recurriendo a los medios de comunicación y a los propios recursos informáticos canalizados en la web de Defensa.

Igual de intensa fue, por último, la actividad parlamentaria con las comparecencias del SEGENPOL, en julio de 2001 y en febrero de 2.002, para dar cuenta del desarrollo de los trabajos ante la Comisión de Defensa en el Congreso y el Senado.

En resumen, ha sido necesario un tiempo de 19 meses y una aportación de más de 1.000 participantes que han sido distribuidos, durante todo el proceso, en cinco grupos de trabajo, dos grupos consultivos, dos foros de debate, varias células de colaboración, un seminario internacional, dos seminarios nacionales, tres encuestas principales de opinión y tres comparecencias parlamentarias; llegando a elaborarse



alrededor de 450 documentos de trabajo que han ocupado más de 800 megas de información estructurada.

PLANTEAMIENTO GENERAL

El Documento presentado en el Congreso el 18 de diciembre consta de dos partes bien diferenciadas. Una primera, con cinco capítulos que sintetizan el planteamiento general, y, una segunda, que contiene los catorce Criterios Básicos que constituyen el "núcleo duro" de la Revisión.

El Capítulo I del Planteamiento General se dedica al marco de la Revisión, en el cual se expone el cambio en el escenario estratégico mundial y las adaptaciones que frente a esta realidad viene impulsando tanto la OTAN como la propia Unión Europea. Con el objetivo final de fijar las necesidades y las capacidades imprescindibles de seguridad de defensa futuras, se incluye en el mismo la amenaza del terrorismo en sus aspectos globales y las necesidades de adaptación de las capacidades de las Fuerzas Armadas tras la cumbre de Praga.

Dirigido a los intereses nacionales y a los riesgos para la seguridad, el Capítulo II presenta la síntesis de nuestros intereses básicos de seguridad, tanto de carácter exclusivamente nacional, como los que tienen que ver con nuestra contribución a la paz y la estabilidad dentro de un esquema de seguridad compartida.

Sin dejar de destacar las prioridades geoestratégicas en la búsqueda de la estabilidad, concretada en el Norte de África y el Mar Mediterráneo, llega también a analizar los "riesgos principales", entre los cuáles, la vieja amenaza de una agresión a gran escala contra nuestro territorio nacional, aunque improbable, no se puede descartar.

Dentro de los "nuevos riesgos", analiza los que son consecuencia del terrorismo exterior, de la proliferación de sistemas de armas de destrucción masiva, de la importancia de la libertad de comunicaciones marítimas, y de la limitación al ejercicio de la soberanía española que sigue significando la existencia de una colonia británica en Gibraltar.

En cuanto a "otros riesgos", se enumeran los efectos negativos de la globalización, los ataques y agresiones al medio ambiente, tan vivos hoy en nuestras mentes, los movimientos migratorios extraordinarios masivos y no controlados, y los propios ataques cibernéticos.

En lo que se refiere a las misiones de las Fuerzas Armadas, el Capítulo III, sin dejar de reconocer la necesidad de poder asumir permanentemente con nuestros propios recursos una defensa propia, pasa de la estricta defensa territorial a



Vista general del Seminario celebrado en el Paraninfo del CESEDEN.

una creciente proyección de fuerzas, recogiendo claramente la evolución de nuestra defensa desde un concepto nacional a un concepto de defensa colectiva en sus distintas manifestaciones.

Esta política de seguridad nacional, apoyada en distintos instrumentos como la disuasión, la cooperación, la prevención, la proyección de estabilidad y la capacidad de respuesta, tiene que ser capaz de hacer frente a las tres grandes misiones de carácter general siguientes: impedir cualquier tipo de agresión, y si fuera necesario responder a ella, contribuir militarmente a la paz y estabilidad internacional, y contribuir, junto con otras Instituciones del Estado y Administraciones Públicas, a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

Especialmente dedicado a las "FAS del Siglo XXI", el Capítulo IV contiene todas las referencias a las características básicas de los Ejércitos contemporáneos, como son la movilidad y capacidad de proyección, la sostenibilidad, la disponibilidad, la superioridad en el enfrentamiento, la protección, y el mando y control integrado.

A ello se añade lo que se conoce como capacidades críticas entre las que destacan la persistencia en la vigilancia, el reconocimiento, la inteligencia y adquisición de objetivos, la modularidad e interoperabilidad de las Fuerzas, la acción conjunta, las Fuerzas Especiales y la capacidad de operar en red.

Incluye, a su vez, unas orientaciones generales sobre los cambios que van a exigir nuestras FAS, diferenciando aspectos propios de cada Ejército, sobre el objetivo final de avanzar en el logro de una acción cada vez más conjunta e integrada.

Por último, el Capítulo V contiene las pautas para la Revisión, con una serie de referencias a cada uno de los elementos básicos de las reformas que hace falta continuar impulsando dentro de las Fuerzas Armadas.

En primer lugar, en todo lo referente al factor humano y a su mejora cualitativa, a través de distintos procesos de planificación de recursos, de mayor integración en la sociedad y de reincorporación a la vida civil, sin dejar de mencionar las necesidades de la externalización.

En segundo lugar, en lo relativo al factor material tecnológico en todo lo que tiene que ver con la modernización y la nueva tecnología de compatibilidad, los nuevos programas de equipamiento y de autoprotección, y el apoyo a la propia política europea de armamento.

Entrando ya en mayores concreciones, se definen las necesidades de nuestras Fuerzas para atender objetivos como la mayor proyección, movilidad e interoperabilidad entre los Ejércitos con referencias específicas a algunas soluciones concretas.

Junto a todo ello, se presenta también el esquema general de la racionalización de estructuras, con objetivos de mayor integración pero también de mejor estructuración en lo que tiene que ver con procesos que, en algunos casos, se han visto ya ultimados, como la nueva organización periférica, la consolidación de una estructura funcional por encima de cualquier otro aspecto territorial y la reforma de la presencia en el exterior del Ministerio de Defensa a través de sus Consejerías.

Cerrando este último de los capítulos esenciales, se habla, en fin, del papel que debe jugar España en el diseño de la nueva realidad geoestratégica a través de una creciente involucración en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea.

CRITERIOS BÁSICOS

Los Criterios Básicos constituyen las claves para la transformación, el perfeccionamiento y la mejora continua de las Fuerzas Armadas de cara al siglo XXI.

A fin de ubicar en primer lugar a las Fuerzas Armadas en el ordenamiento constitucional español, el Criterio 1º hace un pronunciamiento general que enmarca el resto de los Criterios Básicos en un escenario estrictamente político para reafirmar la entidad única de las Fuerzas Armadas que quiso dar la Constitución en su Artículo VIII.

El Criterio 2º establece que el esfuerzo principal de la defensa debe estar orientado hacia la Fuerza. Esto que puede resultar evidente, en tanto que la Fuerza constituye la razón de ser de toda la organización del Ministerio, obligará a re-dimensionar equilibradamente el apoyo a la Fuerza, los cuarteles generales y el propio órgano central.

Un criterio elemental que resume la capacidad de las Fuerzas Armadas en los próximos quince años lo constituye el Criterio 3º, donde se indica que todas las unidades, particularmente las que constituyen fuerzas principales de combate, tienen que estar suficientemente adiestradas y adecuadamente dotadas de personal y material para, independientemente de que puedan desempeñar otro tipo de misiones, estar preparadas para las acciones más exigentes del combate.



Dado que las FAS del siglo XXI necesitan disponer de una organización militar cada vez más funcional, más conjunta y con mayor capacidad de proyección en el exterior, se es-

tablece ya en el Criterio 4º un perfil común para los Ejércitos y la Armada, de forma que puedan actuar eficazmente, en sintonía con los ejércitos de los países más avanzados, en un marco conjunto y combinado.

Para posibilitar lo anterior, el Criterio 5º observa la creación de un nuevo Mando de Operaciones. Tras intensos debates se consideró imprescindible la creación de este Mando de Operaciones subordinado al JEMAD para asumir de manera directa, o por delegación, la conducción de las operaciones. Ello implicará que el JEMAD deba disponer de un Cuartel General que incluirá, además de un Estado Mayor que le apoye en la definición y desarrollo de la estrategia militar y en el resto de sus competencias, un Mando de Operaciones con su Estado Mayor que refuerce su carácter eminentemente operativo.

El Criterio Básico 6º recoge una iniciativa, recomendada en su momento por la Revisión Estratégica británica, que consiste en la creación de una "Fuerza Conjunta de Acción Rápida" que, integrada por unidades terrestres, navales y aéreas, pueda proceder a un rápido despliegue para hacer frente a cualquier crisis de carácter nacional o multinacional en la que se viera obligada a actuar.

Como consecuencia de los dos Criterios anteriores, el Criterio 7º determina que los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y de la Armada, constituidos en Mando Orgánico, concentren sus

esfuerzos en la preparación y adiestramiento de sus respectivas Fuerzas, sin asumir por tanto responsabilidades operativas de carácter permanente. De este Criterio y de los dos anteriores, surgirán reformas de gran trascendencia práctica para la acción conjunta de nuestras Fuerzas como la vinculación de los actuales Mandos Operativos Terrestre, Naval y Aéreo a las estructuras del JEMAD como único Mando Operativo.

El Criterio Básico 8º ha podido ya aplicarse con la reciente publicación del R.D. 912/2002 sobre Estructura Básica de los Ejércitos y del R.D. 913/2002 sobre Representación Institucional. Con el primero se trata de establecer una organización funcional de todos los Ejércitos, para evitar las duplicidades que vienen condicionando gravemente los recursos, y superar las limitaciones operativas que provocaban la tradicional organización territorial. Con el segundo, desaparecida la organización territorial, se encomienda la representación de la institución militar a los nuevos Mandos Funcionales.

Tal vez el de mayor dificultad de elaboración fue el Criterio 9º. Por entenderse que el factor humano constituye el elemento fundamental de la defensa, se pretende con este Criterio llevar a cabo las acciones necesarias para conseguir un personal suficiente y altamente preparado y motivado. En su texto se recogen elementos claves, tanto del personal militar como del personal civil, se plantean pautas de cara al perfeccionamiento de la profesionalización, con referencias al reclutamiento, al mantenimiento y a la reinserción abierta a todos los niveles, y se reconocen las necesarias reformas en temas tan variados como la enseñanza militar, el encuadramiento en Cuerpos o Escalas o la externalización. En cuanto a la tasa de encuadramiento, se orienta a la tendencia de un mayor equilibrio entre la relación de cuadros de mando y total de efectivos en activo.

También resultó especialmente debatido el Criterio 10º que busca optimizar la máxima integración logística de la Defensa, optándose por potenciar el Órgano Central a través de la Secretaría de Estado de Defensa y de sus Centros Directivos. Así, por un lado, dentro de un esquema de dirección centralizada y ejecución descentralizada, se buscará hacer compatibles los aspectos positivos del funcionamiento de los actuales Mandos y Jefaturas Logísticas, con una intervención cada vez más intensa de la Secretaría de Estado de Defensa en el planeamiento y en los procesos logísticos, en todo lo que se refiere a la determinación del marco financiero, industrial y tecnológico para atender a las necesidades de Fuerza y Apoyo a la Fuerza. Por otro lado, se aplicará a toda la organización logística el principio de la acción conjunta, de manera que no existan más diferencias entre

los Ejércitos y Armada, Estado Mayor de la Defensa y Órgano Central que las realmente imprescindibles.

El Criterio Básico 11º permitirá avanzar hacia la máxima interoperabilidad con los aliados y socios europeos, tanto en el marco de la OTAN como en el de la propia Unión Europea. En este sentido, el Plan de Acción Europeo de Capacidades de Defensa (ECAP), que está desarrollando la Unión Europea con objeto de cubrir las carencias existentes, deberá ser concurrente con el nuevo Compromiso de Capacidades de Praga (PCC) alcanzado en la OTAN, de forma que entre ambos procesos exista la más estrecha cooperación, transparencia y coordinación.



Personal de la SEGENPOL que participó activamente en la coordinación del proceso de la Revisión.

Finalmente, los Criterios 12º, 13º y 14º, definen los elementos claves de cada uno de los Ejércitos. En base a ellos las Fuerzas Terrestres deberán tener la mayor capacidad de proyección y despliegue, movilidad táctica y capacidad resolutive; las Fuerzas Navales tendrán que estar orientadas hacia el litoral, con especial énfasis a operaciones de proyección del poder naval sobre tierra; y las Fuerzas Aéreas habrán de tener capacidad de combate todo tiempo, mayor capacidad de transporte, y mayor alcance y precisión.

En suma, con la presentación y entrega del Documento de la Revisión al Parlamento en los últimos días del año anterior, se cierra un largo y laborioso proceso que permitirá asumir próximamente la principal reforma que queda pendiente en la actual Legislatura y que, felizmente, saldrá a la luz con la promulgación de una Ley Orgánica que sustituya normativamente a la L.O. 1/1984 para regular los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar ■