

# REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO- ECONÓMICO Y EL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA

Gonzalo SIRVENT ZARAGOZA



## Introducción



El entorno en que se desenvuelve desde hace unos años la Política de Seguridad y Defensa está sometido a un importante proceso de cambios. Algunos de estos cambios dieron comienzo con la caída del muro de Berlín y la posterior desintegración de la URSS; otros empezaron a esbozarse con anterioridad, pero sufrieron una importante aceleración a partir de aquel acontecimiento. Lo cierto es que unos y otros continúan avanzando y nos están situando progresivamente

ante un nuevo mundo, sin la grave amenaza que pesaba sobre Europa, pero con nuevos e importantes problemas; un nuevo mundo que podríamos definir como menos estable, más complejo, más global y más interdependiente.

La gran evolución, y en algunos casos revolución, que está sufriendo el entorno en el que debemos planear y gestionar nuestra política de defensa, consiste en un proceso complejo en el que fenómenos de muy distinta naturaleza —estratégicos, económicos, políticos, tecnológicos, sociales, etcétera— actúan de forma íntimamente relacionada y según una complicada concatenación de causas y efectos. Podría decirse que todo influye sobre todo y que nada es igual que antes. Pues bien, en este trabajo se efectuará un análisis sobre dicho entorno, estudiando por separado, en la medida de lo posible, los principales bloques de fenómenos que lo constituyen.

## El entorno estratégico

La situación *estratégica* mundial ha cambiado drásticamente, como es sobradamente conocido. Las principales características del vigoroso proceso de cambios que estamos viviendo son, desde un punto de vista estratégico, las siguientes:

- Caída del sistema político y económico marxista, debido a su agotamiento y a su incapacidad manifiesta para seguir el ritmo de los nuevos desarrollos tecnológicos. Como consecuencia se produjo el desmoronamiento de todo el sistema, desapareciendo la tradicional amenaza de un ataque masivo desde el Este e imponiéndose el sistema de economía de libre mercado en todos los países. De esta forma, Occidente perdió el referente principal de su Política de Seguridad y Defensa de los últimos cuarenta años.
- Proceso creciente de globalización de los problemas y fenómenos mundiales, que ha generado una interdependencia económica y estratégica cada vez mayor entre los países, con la existencia de múltiples intereses compartidos entre ellos: estabilidad interna de los estados y de sus relaciones exteriores, desarrollo económico compartido, control de la inmigración, narcotráfico, terrorismo y delincuencia internacional, problemas derivados de la contaminación de un medio ambiente que no respeta fronteras, circulación planetaria de la información, respeto de los derechos humanos, ayuda humanitaria, etcétera. Debido a estos fenómenos se está imponiendo un concepto mucho más amplio de la seguridad, tanto geográficamente como en su propia esencia.
- Existencia de múltiples y diversos focos de riesgo para la seguridad de Europa, unida a una mayor sensibilidad internacional, política y social hacia las catástrofes naturales, las crisis y los conflictos bélicos, de la que no son ajenas las nuevas cadenas de televisión y medios de comunicación. Este hecho, unido a la creciente interdependencia y globalización de los problemas antes aludida, hace cada vez más probable el desarrollo de operaciones militares multinacionales de gestión de crisis, apoyo de la paz o ayuda humanitaria: prevención, mantenimiento e imposición de la paz, vigilancia de embargos, reparto de ayuda internacional, evacuaciones de civiles, etc.
- Mayor protagonismo de la ONU y demás organizaciones internacionales de seguridad, en particular de la OTAN, así como una mayor adecuación de sus estructuras y medios para poder llevar a cabo este tipo de operaciones.
- En el caso de España, una mayor participación de hecho y de derecho en las operaciones multinacionales que, sin duda, va a continuar en el futuro tras nuestra incorporación en la estructura integrada de mandos de la OTAN. Ello está dando a nuestro país un mayor peso y responsabilidad política internacional, más acorde con la entidad y capacidades que le corresponden.

Pues bien, entre las consecuencias más inmediatas de esta nueva situación estratégica, debe destacarse que la desaparición de la amenaza soviética y la



Cumbre de la OTAN en Madrid (Foto: Pepe Díaz. RED).

progresiva percepción de su gran heredera, Rusia, como un país amigo, ha provocado una notable disminución de los presupuestos de defensa en los países de nuestro entorno, ávidos de cobrar unos «dividendos de la paz» en una época de crisis económica, desempleo e importantes gastos sociales, como la que estamos viviendo.

España, a pesar del nivel tradicionalmente bajo de su gasto de defensa no ha resultado ajena a esta tendencia, a la que se ha visto forzada no sólo por las causas anteriores, sino también por la tradicionalmente baja conciencia de la sociedad española en relación con los problemas de la defensa nacional y por la necesidad de cumplir el programa de convergencia económica recogido en los llamados «criterios de Maastricht», imprescindible para el acceso a la moneda única europea. En consecuencia, el citado presupuesto se ha visto reducido notablemente en la mayoría de los países de la OTAN, y también en España, durante los últimos años. Posteriormente, al hablar del entorno *económico* se insistirá sobre este hecho y sus consecuencias.

Pero al mismo tiempo, el nuevo entorno estratégico y la proliferación de nuevos riesgos han hecho que Occidente pase de la necesidad de mantener unas fuerzas armadas estáticas y diseñadas para resistir un ataque en masa contra el territorio europeo, a la de contar con unas nuevas FAS, más reducidas, móviles, flexibles, profesionales, con capacidad de despliegue, preparadas para actuar en entornos multinacionales y debidamente apoyadas logísti-

camente para todo ello. Este cambio implica, como contrapartida, un *coste adicional*, que es más elevado en aquellos ejércitos con una menor tasa o índice de profesionalización, como es el caso de España (en el momento de escribir este artículo, la tasa de profesionalización de la *tropa* en las FAS españolas es de apenas un 30 por 100).

Se da así la paradoja de que mientras por un lado en muchos países, España entre ellos, se han venido reduciendo los presupuestos de defensa, por otro se necesita un gasto adicional importante para modernizar las Fuerzas Armadas y adaptar su estructura y medios de actuación a las nuevas necesidades.

Por otra parte, es conveniente tener en cuenta que además de la previsible actuación de nuestras FAS en operaciones de ayuda humanitaria y apoyo de la paz en teatros más o menos alejados del territorio nacional, la nueva situación estratégica no anula el riesgo de un enfrentamiento armado entre países, particularmente si pertenecen a culturas distintas o poseen importantes intereses encontrados. Recuérdesse que para autores tan prestigiosos como el profesor Samuel Huntington las guerras más probables en el futuro serán guerras entre civilizaciones.

Además, el planeamiento de nuestra defensa debe continuar teniendo muy presente una posible agresión a los principales intereses nacionales —fundamentalmente la vida de los ciudadanos y la integridad territorial—, es decir, los *cometidos básicos de las FAS*, claramente definidos en la Constitución y a los que la institución militar se debe por encima de cualquier otra consideración.

En resumen, el actual entorno estratégico ha impulsado fuertemente a los gobiernos de los países desarrollados hacia una disminución de los presupuestos de defensa y hacia una reducción apreciable de la entidad de la fuerza. Sin embargo, este mismo entorno hace necesarias unas FAS distintas en su concepción, profesionales, perfectamente equipadas y adiestradas para que, además de ser capaces de operar en las nuevas misiones, continúen siendo eficaces en sus cometidos tradicionales básicos de defendernos frente a una posible agresión armada. Y para ello son necesarias importantes inversiones, tanto en el capítulo de personal (una tropa profesional es evidentemente más cara) como, desde luego, en el capítulo del material con que deben dotarse ante la nueva situación.

Posteriormente, al abordar el entorno económico analizaré con algo más de detalle la situación del presupuesto de defensa español y el reparto del gasto entre capítulos.

## El entorno tecnológico

En opinión de muchos autores, en estos momentos está comenzando la tercera gran revolución de la Humanidad; tras la agrícola de hace diez mil

años y la industrial que se inició a finales del siglo XVIII: la era de la información y del conocimiento. En efecto, hoy en día la informática es ya un recurso básico de producción (junto con los tradicionales de la tierra, el capital, el trabajo del hombre y la iniciativa empresarial), con unas posibilidades que no han hecho más que comenzar a ser explotadas.

Pues bien, la utilización militar de la información, el espacio y las telecomunicaciones, junto con otras nuevas tecnologías capaces de producir armas de mayor alcance, mucho más precisas y letales, nos van a llevar a una nueva forma de combatir, en la que su utilización será clave para el éxito. Esto ya se empezó a vislumbrar durante la guerra del Golfo, en la que la utilización militar del espacio en misiones diversas: inteligencia, comunicaciones, navegación de precisión, etcétera, así como la de nuevos sistemas de mando y control o el empleo de nuevos sensores y armas, fueron determinantes en el resultado de las operaciones.

Por otra parte, debe tenerse presente que muchas de las nuevas tecnologías —y algunas otras menos nuevas, pero capaces de producir armas de gran letalidad— están disponibles para cualquier país con capacidad económica y voluntad de adquirirlas o producirlas. En efecto, el predominio creciente de la investigación y de la industria civil sobre la militar, la circulación sin barreras de la información por poderosas redes planetarias y, por tanto, la internacionalización del conocimiento, unidas al actual proceso de globalización económica, son factores que apuntan fuertemente en este sentido. En particular, la proliferación de misiles de medio alcance, capaces de transportar armas de destrucción masiva, constituye el principal riesgo que se deriva del nuevo entorno *tecnológico* al que tendremos que enfrentarnos en los próximos años.

De todo ello se desprenden dos conclusiones principales: en primer lugar que hay que modernizar nuestras FAS al ritmo que van marcando las nuevas tecnologías, necesitándose una fuerza cada vez mejor equipada y adiestrada en sus nuevos medios de combate, formada por personal altamente especializado (la profesionalización de las FAS se está convirtiendo también en una necesidad operativa, al margen de otras consideraciones). Y, en segundo lugar, el grave peligro que supone la posibilidad de la proliferación de armas de destrucción masiva unida a potentes vectores de proyección. Este peligro obliga, a su vez, a efectuar importantes inversiones en la modernización de la fuerza.

En definitiva se hace necesaria una modernización continua de nuestras FAS si queremos que sean eficaces, tanto en sus despliegues fuera del territorio nacional como en su principal misión, cual es la defensa de dicho territorio frente a una agresión exterior. En particular, considero imprescindible dotarlas de modernos medios de mando y control, comunicaciones, sistemas de armas de precisión, una mayor autonomía y apoyo logístico, unos efectivos profesionales y un elevado grado de adiestramiento *conjunto*, por ser éste el carácter que adquirirán cada vez más las operaciones, dado el alto grado de complementariedad que pueden y deben tener las acciones militares de los tres ejércitos.

## El entorno económico

Las características más importantes del nuevo entorno económico, íntimamente ligado a los anteriormente descritos, y en el que debe desenvolverse nuestro planeamiento militar, son las siguientes:

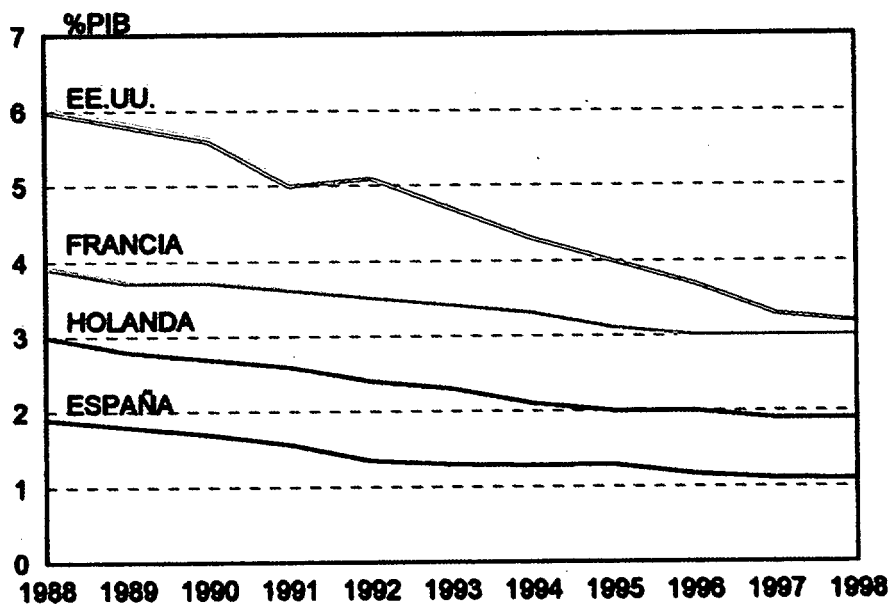
- Globalización de la economía mundial e interdependencia económica creciente entre países y regiones, como fruto de la liberalización del comercio y de la circulación de capitales. Formando parte de este proceso, han surgido en la escena económica internacional en los últimos años nuevos y poderosos países competidores, particularmente en Asia, que han empujado a Europa hacia una importante crisis del llamado estado de bienestar. Esta crisis está impidiendo un mayor crecimiento económico, que sería necesario para solucionar el problema del paro, sin duda el principal problema económico europeo junto con los abultados déficits públicos, y que opera directamente en contra de cualquier aumento del gasto militar.
- Necesidad en los países europeos de seguir políticas económicas austeras en el gasto, no sólo para poder implantar con éxito el euro sino también para ser competitivos internacionalmente (el déficit público estrangula las economías y presiona al alza los tipos de interés y la inflación, perjudicando seriamente la competitividad internacional), lo que resulta imprescindible en la «economía global» a la que se ha llegado en los últimos años. Estas políticas económicas rigurosas son necesarias también para evitar la fuga de las ingentes inversiones financieras extranjeras existentes en nuestros mercados (uno de los grandes fenómenos que acompañan a la globalización), que son necesarias para el buen funcionamiento de nuestras economías y que, en caso de seguir políticas de gasto más alegres, podrían optar por marcharse a otros mercados.
- Tendencia latente a aumentar el déficit público en Europa como consecuencia del paro y de la actual pirámide poblacional, de la que se deriva un aumento muy importante de la población mayor de 65 años para los próximos años. Todo ello configura una situación en la que los ingresos de los estados difícilmente aumentarán, salvo en periodos de fuerte crecimiento económico (dado el alto nivel de imposición existente), mientras que los gastos sociales tienden a mantenerse en una senda ascendente.

Así pues, bajo crecimiento, políticas austeras en el gasto y tendencia subyacente del déficit público a aumentar son las grandes líneas maestras que definen el entorno económico más probable en los próximos años, a pesar del momento de bonanza relativa actual de nuestra economía. En este entorno es

claro que los presupuestos de defensa europeos, hoy en día situados muy por debajo de su valor de hace diez años, difícilmente van a aumentar.

En el gráfico número 1 puede apreciarse la evolución seguida por el presupuesto de defensa en tanto por ciento del PIB en algunos países de la OTAN (EE. UU., Francia, Holanda y España) en los últimos diez años. En él pueden apreciarse dos hechos: en primer lugar, el bajo nivel del esfuerzo defensivo en España, no sólo frente a Holanda con un PIB muy similar, sino también frente a países con un PIB muy superior al nuestro, como son EE. UU. y Francia. En segundo lugar, se aprecia la clara disminución seguida por el presupuesto de defensa en los cuatro países (así como en una gran parte de los países de la OTAN, encabezados por Alemania) en el periodo considerado, que supone una bajada relativa al PIB comprendida entre un 30 por 100 (Francia) y un 45 por 100 (EE. UU.), pudiendo cifrarse en torno al 40 por 100 en el caso de España.

¿Tenía España motivos para acometer tan drástica reducción? No parece fácilmente justificable puesto que el esfuerzo defensivo de otros países era considerablemente mayor que el nuestro y la desaparición de la amenaza soviética repercutía de forma más directa en ellos, cuya defensa estaba casi exclusivamente orientada a dicha amenaza. En el caso de España, uno de los países más alejados de la hipotética línea del frente y menos comprometido con la defensa de Europa, ya se partía de ser el país de la OTAN que dedica-



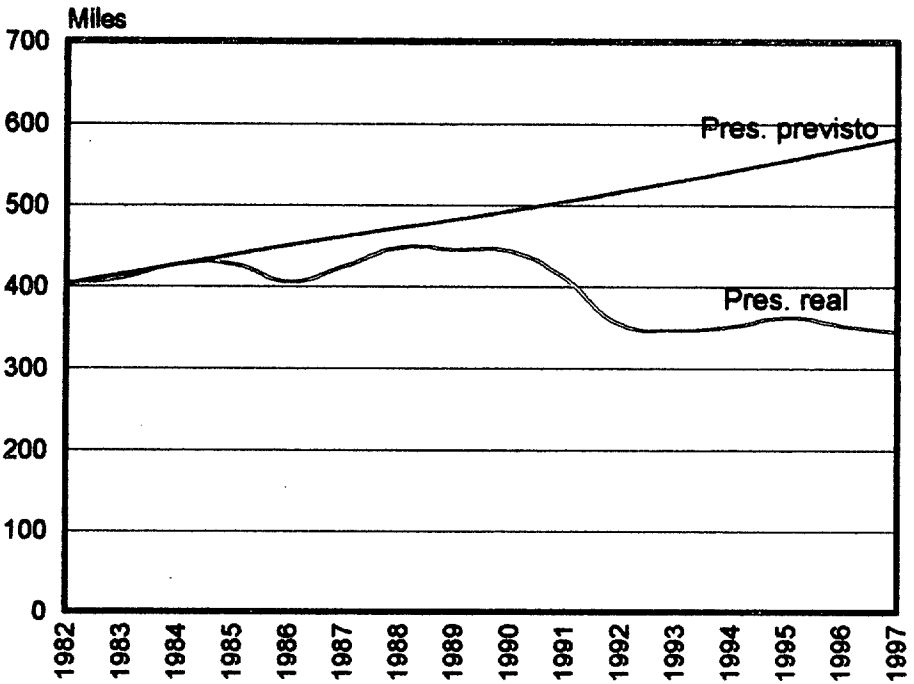


Gráfico 2.

ba un menor porcentaje del PIB a su defensa (excepto Islandia que carece de FAS, y Luxemburgo que sólo tiene Ejército de Tierra y cuyos datos estadísticos no son generalmente significativos, a causa de su reducido tamaño).

En el gráfico número 2 puede apreciarse la magnitud del recorte presupuestario de los gastos de defensa en España como diferencia entre las dotaciones previstas por la ley 44/82 para el conjunto del presupuesto de defensa (línea superior) y la senda realmente seguida por éste (línea inferior), expresada en pesetas constantes de 1982. Como puede verse, hasta 1989 el gasto de defensa se mantuvo sensiblemente próximo a las previsiones, aunque por debajo de ellas, y es precisamente a partir de dicho año, tras la caída del muro de Berlín, cuando se inició un proceso de drásticos recortes. Dichos recortes fueron muy fuertes entre los años 1990 y 1992. Posteriormente el presupuesto se «mantuvo» en pesetas constantes, no así en pesetas corrientes y mucho menos aún en porcentaje del PIB, parámetro internacional de comparación más comúnmente empleado. Con respecto a este último parámetro, el descenso de nuestro esfuerzo defensivo fue del 2,2 por 100 al 1,7 por 100 entre 1985 y 1989, descendiendo progresivamente hasta el 1,1 por 100 en que se encuen-



tra en la actualidad, lo que sitúa a España en uno de los puestos más bajos de toda la lista mundial.

Si a lo anteriormente descrito le unimos la previsión de profesionalizar las FAS en los próximos cinco años, resulta imprescindible acometer un plan de sucesivos incrementos en las dotaciones presupuestarias para la defensa en España. El objeto sería, en primer lugar, situar nuestras FAS en un lugar acorde con el de sus países aliados, con el nuevo entorno estratégico y tecnológico y con su peso como nación y, en segundo lugar, permitir llevar a cabo la profesionalización. Dicho incremento debería situar nuestro presupuesto de Defensa en al menos el 1,5 por 100 del PIB, si se quiere contar con una fuerza realmente moderna y operativa, incluso aunque se reduzcan en parte sus efectivos humanos al profesionalizarla.

Debe tenerse presente que, aun cuando se alcance el 1,5 por 100 del PIB en el año 2003, gran parte de los incrementos presupuestarios irían destinados a financiar los sueldos de los nuevos soldados y marineros profesionales, y que es necesario salir del actual reparto entre los gastos de «personal» y «material», hoy en día situados en el 57,5 por 100 y 42,5 por 100 del gasto total, respectivamente. Esta proporción es la contraria de la que sería deseable en un ejército moderno y habría que llegar a situarla como mínimo en el 50 por 100-50 por 100.

### El entorno empresarial

Hasta ahora hemos visto las características principales que configuran el entorno actual en el que se debe planificar nuestra política de defensa y cómo el mundo de la estrategia y el de la economía caminan estrechamente interrelacionados. Permítaseme ahora insistir en otro aspecto económico: la importancia de llevar a cabo una gestión moderna y eficaz.

En primer lugar, está el hecho de que una ley de dotaciones presupuestarias para la defensa (ausente de la realidad *práctica* española desde hace muchos años) es imprescindible a fin de *conocer* el horizonte económico en el que se va a desenvolver el presupuesto de defensa a medio plazo (con independencia de cuál sea su cuantía). Ese conocimiento y el compromiso que lo acompaña son vitales para poder llevar a cabo un *planeamiento* de la defensa serio y coherente, que contemple un horizonte amplio y permita asumir y mantener programas de larga duración en el tiempo (como son la mayoría de los que se acometen en su ámbito). Esta ley debería constituir el punto de partida de cualquier posible mejora en la gestión de la defensa. En segundo lugar, debe tenerse presente que el presupuesto de defensa español no es una cantidad pequeña en valor absoluto, dada la entidad de nuestra economía, situada en torno al décimo puesto en la lista de países por su PIB. Al contrario, se trata de una cantidad respetable que hay que gestionar con la mayor eficiencia posible.



El muro de Berlín a la altura de Potsdamer Platz.

En este sentido, considero de interés una breve referencia a las características de lo que podríamos llamar el nuevo entorno empresarial, esto es, aquél en el que se desenvuelve la actividad de las grandes empresas en los últimos años y que también está sufriendo importantes cambios. En particular, se están llevando a cabo determinadas experiencias de gestión, de las que se están obteniendo lecciones que pueden resultar de aplicación en las FAS, como otros países están demostrando.

En efecto, el nuevo entorno económico ha dado lugar a un nuevo paradigma empresarial de la gestión —o del *management*, en terminología anglosajona— cada vez más innovador, competitivo y eficaz, y cada día más presente en las grandes organizaciones de la actual era de la globalización y del cambio.

El arranque se puede situar en la década de los ochenta, cuando los EE. UU., preocupados ante su declive económico comparado con el entonces fuerte crecimiento de Japón, que le había llevado a perder importantes posiciones en el seno de la economía mundial, volvieron sus ojos hacia el país del Lejano Oriente. Al hacerlo descubrieron la aplicación de nuevas y potentes formas de gestión, tales como la «Gestión de Calidad Total» y la producción *Just in Time*, hoy en día de utilización muy extendida.

Asimismo, el proceso de globalización económica en curso ha llevado a los hombres de negocios a extender sus empresas por todo el mundo y a una

enorme *competitividad*, que hace que solamente sobrevivan aquellas más *eficientes* en su gestión. Pues bien, fruto de esa *competitividad* y del cambio que estamos viviendo, han surgido otras formas de gestión empresarial capaces de conseguir resultados sorprendentes, tales como la Gestión de actividades basada en el coste» o la «Reingeniería de procesos». Mediante la primera se pueden catalogar las actividades en función del valor que añaden a los procesos en los que están inmersas y actuar en consecuencia, mientras que con la segunda se están consiguiendo ahorros espectaculares en los *tiempos*, *los costes* y *el personal* necesario para llevar a cabo los procesos internos de cualquier empresa u organización, gracias a su rediseño total aplicando nuevas ideas y las nuevas tecnologías de la información. Estos ahorros son con frecuencia del orden de un 80 por 100.

Los procedimientos de gestión citados son los más destacados en estos momentos. La especialización en su puesta en práctica está llevando, de hecho, a un importante crecimiento de las empresas de consultoría, que están alcanzando una reputación creciente y están siendo contratadas por la FAS de algunos países. Asimismo, en el seno de las FAS de otras naciones están surgiendo nuevas e importantes ideas, en gran parte inspiradas en los anteriores métodos de gestión, que han dado lugar a sendas reformas en sus métodos internos de organización y trabajo.

Estas reformas están siendo conducidas normalmente desde el más alto nivel. Mediante ellas se están consiguiendo resultados, tales como: una mejora continuada de los procesos internos, una mayor participación e identificación con las misiones establecidas por parte de todo el personal, adaptación de la legislación sobre contratos a las nuevas realidades del mercado, mayor coordinación de las adquisiciones, mejor definición de sus especificaciones y mayor aprovechamiento de la industria civil, abandono de estructuras y métodos de trabajo anticuados, mayor racionalización y delegación en la toma de decisiones, menores tiempos en el apoyo a la fuerza o disminuciones apreciables en los costes.

Entre los programas de reforma más importantes, se pueden citar los programas TQL (*Total Quality Leadership*), DBOF (*Defense Business Operations Fund*) y *Acquisition Reform*, en el caso de las FAS de EE. UU., así como los *New Management Strategy*, *Defence Cost Study* y *Capital*, en las FAS del Reino Unido. Todos ellos fueron auspiciados por los respectivos ministerios de Defensa y en su mayoría se encuentran en vigor en la actualidad.

## Conclusiones

- El actual entorno *estratégico* y *tecnológico* obliga a contar con unas FAS mucho más eficaces, altamente profesionales y perfectamente

equipadas y adiestradas. Ello exige hoy en día un esfuerzo adicional en el gasto destinado a la defensa nacional, tras las importantes reducciones presupuestarias generalizadas de los últimos años que siguieron a los bruscos cambios estratégicos que hemos vivido.

- El entorno *económico* de austeridad de los últimos años ha colaborado a la realización de un drástico recorte del esfuerzo defensivo español medido en tanto por ciento del PIB. La magnitud relativa de este recorte es superada por muy pocos países europeos, a pesar de que España partía prácticamente de la última posición en este ámbito. Ello nos ha llevado a una situación que es preciso superar, especialmente frente al reto de la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas. Para ello, es fundamental que el presupuesto de defensa alcance progresivamente al menos el 1,5 por 100 del PIB, frente al 1,1 por 100 en que se sitúa en la actualidad.
- La entidad del PIB de España hace que, de todos modos, la cuantía actual del presupuesto de defensa sea en términos absolutos una cantidad importante que, aunque insuficiente para el modelo de FAS que se está diseñando en estos momentos (o precisamente por ello), se debe gestionar con la mayor eficiencia posible.
- Una gestión moderna y eficaz debería partir, cuanto antes, de una nueva ley de dotaciones presupuestarias, llevar a cabo importantes reformas y utilizar en beneficio propio, en lo posible, los nuevos métodos de gestión que se están implantando con éxito en las FAS de otros países.

