

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA NACIONAL

Presentación en ADES y D

6 de Julio de 2015

LUIS FELIU ORTEGA

Aunque parezca obvio, no es fácil presentar este tema porque, para empezar no hay ningún texto legal que defina lo que es la Defensa Nacional. Desgraciadamente, la normativa legal sobre el particular es confusa, inconexa y contradictoria cuando no ambigua, tanto en los conceptos como en su desarrollo y siempre queda la duda de si es consecuencia de la ineptitud de los legisladores o de forma intencionada, debido al interés en evitar tratar asuntos que pueden parecer políticamente incorrectos.

Aunque considero una osadía por mi parte hacerlo en este foro, voy a intentar analizar los diferentes conceptos tratando de proporcionar alguna idea un poco más clara. Estimo que para ello deberíamos empezar por adoptar una actitud que destierre el recelo atávico de la clase política e incluso de amplios sectores de la sociedad hacia todo lo militar y considerar a las Fuerzas Armadas como lo que son: una Institución del Estado Democrático y no como un residuo de épocas pasadas.

Partamos también de una base: Para que una nación pueda disfrutar de un estado de paz, libertad, justicia, progreso y bienestar social, dentro de un régimen democrático, es imprescindible que tenga garantizada, por lo menos hasta un cierto grado, su Seguridad. La Seguridad Nacional es pues un estado, un objetivo a lograr y mantener por quien debe ser el responsable de la misma, es decir por el Estado y por consiguiente por su Gobierno.

Si buscamos en el Diccionario de la RAE nos dirá que “seguridad es cualidad de lo seguro” mientras que seguro designa lo que se encuentra “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. La Doctrina del Ejército de Tierra ¹ define la Seguridad Nacional como “el estado deseado por una sociedad en el que pueda desarrollarse y progresar libre de amenazas” y la “Estrategia De Seguridad Nacional de 2013” (ESN-2013) la define, por primera vez en un texto legal, porque en la anterior Estrategia Española de Seguridad (EES-2011) no se atrevieron a llamarle Seguridad Nacional y, claro, no la definieron. La ESN-2013 la define pues como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”. Definición poco precisa pues confunde lo que es situación, objetivo a conseguir, con la acción para lograrla y confunde así la defensa como garantía de la seguridad con el confuso concepto de la seguridad como garantía de la defensa.

El concepto de Seguridad ha ido variando, sobre todo en España, en estos últimos años. La Seguridad era entendida primeramente como seguridad ciudadana, seguridad de los

¹ Doctrina Empleo de las Fuerzas Terrestres (DO-001) 17-10-2003

ciudadanos ante ataques a su integridad física y a su patrimonio y de ahí que fuera casi sinónimo de Orden Público. Por eso se la identificaba con las Fuerzas de Orden Público, luego Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la organización judicial. Por otra parte, también se la consideraba como seguridad del propio Estado y de sus instituciones. Luego ha ido evolucionando hacia fundamentarla en la seguridad de los intereses vitales y estratégicos de la Nación. Teniendo en cuenta además la posición de España en este mundo globalizado nuestra seguridad depende de la estabilidad y la paz y por lo tanto de la seguridad internacional: terrorismo trasnacional, estados inestables, débiles o imposibles (fallidos), inestabilidades regionales...sin olvidar nuestra dependencia de productos estratégicos del exterior. Por otra parte nuestras alianzas y convenios nos obligan a colaborar en la seguridad internacional y especialmente en la de nuestros aliados.

Como consecuencia de todo ello todavía hoy existe un gran desconocimiento. Se emplean los vocablos Seguridad y Defensa como si fueran sinónimos o complementarios y otras veces, o se obvia el aclararlo o si se intenta, lo único que se logra es aumentar la confusión. Aún más, existe una Secretaría de Estado de Seguridad en el Ministerio del Interior y un Ministerio de Defensa con otro Secretario de Estado de Defensa

Lo que debe quedar claro es que la Seguridad Nacional es un objetivo, responsabilidad del Gobierno, del Presidente del Gobierno, que elaborará la Estrategia de Seguridad Nacional es decir la forma de garantizarla ante los riesgos y amenazas que la ponen en peligro.

La ya citada EES-2011 decía “España se enfrenta a amenazas globales, regionales y propias”, algo que es totalmente cierto pero nos deja sin saber lo que son las amenazas a nuestra Seguridad e identificarlas y esto es fundamental para poder definir nuestra estrategia, por ende nuestra Defensa y en consecuencia la misión y capacidades necesarias de las Fuerzas Armadas.

En primer lugar, diremos con el General Quero que no hay que confundir el riesgo con la amenaza, cosa que ocurre también con demasiada frecuencia. “por riesgo –dice Quero–se entiende la posibilidad natural o intencionada de causar un daño y por amenaza la probabilidad de que un riesgo se haga realidad”. Las amenazas pueden ser muy variadas pero, sin duda las más importantes son las que atentan contra la identidad y existencia de la Nación.

El segundo problema es que el concretar las amenazas suele plantear problemas diplomáticos y políticos al exigir formular hipótesis de actuación de determinados estados o tendencias políticas y por eso las democracias occidentales, especialmente las europeas y con ellas España, suelen recurrir a las ideas generales y a la ambigüedad, estableciendo listas de riesgos y amenazas sin distinciones y sin priorizarlos. No se trata de descubrir la estrategia y los planes de la Defensa Nacional ni de provocar problemas diplomáticos pero el no precisar las amenazas y lo que es peor ocultarlas a la población haciéndole creer que no existen o son muy remotas, socava gravemente la cultura y conciencia de Seguridad Nacional y de Defensa Nacional, obligando a tener que presentar a las FAS como una especie de ONG, de protección civil, de ayuda humanitaria...y en suma llegar a cuestionar su necesidad. Además, con objeto de poder plantear nuestra Defensa, hay que analizar también nuestras vulnerabilidades ante las amenazas, y aunque esto también constituye lógicamente materia reservada, algo si se podría dar a conocer.

Por lo que respecta a España, creo que podríamos señalar como amenaza principal e inmediata el Jihadismo Islamista cuyo medio de acción fundamental es el terrorismo y del que somos uno de sus objetivos principales. A medio plazo no podemos olvidar que tenemos frontera con un país islámico (no islamista) y estamos muy cercanos a otros que, aunque de momento no constituyen una amenaza principal no puede descartarse que lo puedan ser en un futuro más o menos lejano². Todo esto nos está haciendo considerar que nuestra verdadera frontera está en la zona del Sahel, de la que Marruecos Argelia y Túnez son de momento elementos avanzados, verdaderas marcas fronterizas. Algo más lejanos nos quedan los conflictos del Este de Europa y de Oriente Medio pero no por ello menos importantes.

En el interior, existe el riesgo, aunque de momento no la amenaza, de un conflicto por la unidad de España que podría llegar a desbordar a las FCSE y también otros conflictos o situaciones en los que las FCSE podrían necesitar apoyo. Finalmente pueden ocurrir estados de emergencia y catástrofes naturales o no, que atenten a la Seguridad Nacional.

En el ciberespacio también podemos ser atacados- Existen riesgos serios y en algunos casos, verdaderas amenazas. De hecho, ya estamos siendo atacados.

Estas amenazas pueden tomar la forma de conflictos armados de carácter convencional, más o menos limitado, de conflictos asimétricos, de guerra irregular, de contrainsurgencia, de lucha policial o de desórdenes públicos o de lucha contra catástrofes y de ataques cibernéticos.

Como se ve, el concepto de amenaza y por lo tanto la defensa ha ido evolucionando a lo largo de la historia. En un principio y sobre todo después de Westfalia (1648), la amenaza era fundamentalmente militar y ejercida por otro estado, recordemos que ya Clausewitz decía que la guerra era la continuación de la política por otros medios. Aunque existían otros medios como los económicos, comerciales y diplomáticos, al final, utilizados como pretexto o como objetivo, los estados resolvían sus diferencias por medio de la guerra, por eso la Defensa Nacional se encomendaba casi enteramente a los ejércitos que eran quienes llevaban a cabo la guerra. Había un ministerio llamado de la Guerra donde la mayoría de sus componentes eran militares.

Algo empezó a cambiar con la Primera Guerra Mundial, primera guerra total donde ya no fueron sólo los ejércitos los que llevaron el esfuerzo de la guerra, la industria, la economía, la propaganda y la población en suma se vieron involucrados, la dirección de la guerra ya desbordaba a este ministerio. La Segunda Guerra Mundial fue aún peor y luego en la guerra fría EE.UU. vio como el comunismo soviético, con su imponente aparato militar constituía la verdadera amenaza para la seguridad de su propio país y de todo Occidente por lo que la Defensa frente ella se encomendó a los ministerios de Defensa, donde, aunque dirigidos por políticos, se encuadraban las Fuerzas Armadas.

Con la caída del muro de Berlín en 1989 desaparece esa amenaza pero en cambio aparecen otros riesgos que, aunque por sí solos quizás no suponen una amenaza para la

² España tiene frontera terrestre en Ceuta y Melilla con Marruecos y el estrecho de Gibraltar solo tiene 14 Km. Argel dista de Palma de Mallorca 315 Km. , 385 de Cartagena y 129 Km de la costa más cercana.

integridad y esencia de la Nación, sí pueden suponer un grave perjuicio para la paz, la libertad y el bienestar.

Sin embargo, el atentado de las Torres Gemelas hace reconsiderar al mundo y en particular a Estados Unidos sus conceptos y vuelve a la idea de la Seguridad Nacional como un todo y a montar la Defensa como un esfuerzo integrado, no sólo militar; de ahí la teoría del “*comprehensive approach*”. Para hacer frente a estos riesgos y amenazas, el Estado debe montar la correspondiente Defensa Nacional que permita en primer lugar evitar que se den las condiciones de riesgo, en segundo lugar tomar las medidas de protección y resiliencia, en tercer lugar disuadir a cualquier potencial adversario de convertirse en una amenaza y en cuarto lugar y llegado el caso, detener, anular o destruir al causante de la amenaza. Para ello cuenta con todos los medios públicos y privados desde los más blandos o “*soft*” como son la diplomacia, las presiones políticas y económicas hasta los más duros o “*hard power*” como son las acciones de la Policía y las Fuerzas Armadas. Por otra parte habrá que disponer de información para evitar la sorpresa y dar tiempo a tomar las medidas necesarias.

Mientras tanto, no hay en España ningún texto legal que diga qué es o qué se entiende por Defensa y Defensa Nacional, ni siquiera en la vigente Ley Orgánica de la Defensa Nacional³. La Defensa o mejor Defensa Nacional, según lo que hemos hablado hasta ahora, debería ser la acción del Estado para garantizar la Seguridad Nacional, oponiéndose a las amenazas y ataques que puedan ponerla en peligro. La definición de Defensa Nacional que utilizaba la ya derogada LO 6/1980 de Criterios básicos de la Defensa y la Organización Militar en su art.2 decía que era la: “Disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación ante cualquier forma de agresión”...”Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el art.97 de la Constitución.” Recordemos que ese artículo dice que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Desgraciadamente esta ley está derogada y con ella todo concepto claro de lo que es la Defensa Nacional pues su sucesora, la Ley Orgánica de la DN 5/2005, la ha eliminado, elude definirla y aclararla y parece limitarla sólo al empleo de las FAS .

La citada LODN en su exposición de motivos dice: “Hoy además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la Seguridad es un reto y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla, junto a la defensa de los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la cooperación al desarrollo que también contribuyen a este fin”. Luego en el art.2 se habla de la política de defensa que “tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.” Aquí parece que se está refiriendo a la Seguridad Nacional y por tanto a la Defensa Nacional pero en cambio al hablar

³ Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

de defensa se entrevé que solo se refiere a las Fuerzas Armadas, es decir a la Defensa Militar. Claro que luego en el art.10 al tratar de las Fuerzas Armadas, dice que “son el elemento esencial de la defensa...” ¿Cuáles son los demás? Efectivamente, la defensa no corresponde hoy en día sólo a las Fuerzas Armadas.

En el mismo sentido va, la Estrategia de Seguridad Nacional que identifica a la Defensa solamente con la Defensa Militar porque, aunque no la define, sí fija su objetivo que consiste en “Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia, tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales, -en los que se intervendría de manera individual- como en la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE en los que se intervendrá conforme a sus tratados constitutivos, junto con otros aliados o socios”.

Para la Defensa Nacional, los Estados disponen de sus Fuerzas Armadas que constituyen el máximo elemento coercitivo, legitimado para el uso de la fuerza, cuya aplicación en tiempo, lugar y forma es responsabilidad del Gobierno, con la aprobación de las Cortes Generales. Cuando se materializa una amenaza, todos los medios han fracasado para mantener la Seguridad Nacional y cuando la estrategia política de disuasión no ha tenido éxito, no quedará más remedio que recurrir a la Defensa Militar es decir a las Fuerzas Armadas.

La Constitución Española, incluye a las Fuerzas Armadas en el artículo 8 del Título Preliminar. Este artículo tiene dos partes. En la primera se especifica claramente la composición de las FAS pues dice: “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire...” De aquí deducimos que no forman parte de ellas las Fuerzas de Seguridad, ni siquiera la Guardia Civil, que sí lo estaba en el artículo 37 de la antigua Ley Orgánica del Estado. La LODN en sus art.10 y 13 también deja claro quiénes son sus tres componentes y además aclara, cosa que no hace la Constitución, que “constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes”.

La segunda parte del artículo 8 de la Constitución dice “(Las Fuerzas Armadas)...tienen por misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Vemos que les competen tanto el aspecto exterior como el interior de la Seguridad Nacional, aunque con diferentes matizaciones. Veamos:

-El aspecto exterior dice “garantizar”, no “defender”, lo cual lleva implícito la idea de preparación y vigilancia, es decir de disuasión y sólo en caso necesario la defensa armada como reacción a una agresión. Además queda claro que la amenaza a la soberanía e independencia tiene que proceder de un poder extraño y por lo tanto exterior.

-El aspecto interno viene dado por la frase “...defender la integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Aquí parece que se está refiriendo a una misión interna porque una amenaza exterior a su integridad territorial está incluida ya en la citada amenaza exterior pues es una amenaza a su “soberanía e independencia”. Así pues, parece que se refiere a la defensa de la unidad frente a tendencias disgregadoras. Esta defensa de la unidad está también implícita en la segunda parte ya que al decir “defensa del ordenamiento

constitucional” estamos de hecho diciendo defensa del artículo 2 de la Constitución que habla de la indisoluble unidad de la Nación Española.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN-2012)⁴ dice en su párrafo 4 que “la disuasión ante posibles amenazas a la soberanía e independencia nacional, la integridad territorial o el orden constitucional, así como la reacción a las agresiones contra estos valores y la protección permanente de los intereses nacionales son cometidos de la Defensa Nacional”. “Las Fuerzas Armadas contribuyen de manera singular y esencial a la Defensa. Proporcionan los medios para proteger los intereses nacionales vitales, cuando otros medios se han mostrado ineficaces”. Hay que señalar que, aunque no la define, sí asigna como cometidos de la Defensa Nacional tanto la defensa frente a amenazas exteriores como interiores y no sólo la defensa del territorio.

El asegurar el mantenimiento del orden interno es misión principal de las fuerzas de seguridad a las que la Constitución (Art 104) les asigna la misión de “garantizar la seguridad ciudadana”, no la Seguridad Nacional. La LODN en su Art 15 establece que “las FAS, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas” y el Art 16 dice que una de sus misiones es “el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y la colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”. Por todo ello, en los asuntos internos, la intervención de las FAS sólo debe considerarse como excepcional, como misiones subsidiarias o como último recurso, y especialmente cuando peligre la integridad territorial y el orden constitucional cuya defensa sí tienen expresamente encomendada.

Las Fuerzas Armadas están integradas en el Ministerio de Defensa como dice la exposición de motivos de la LODN y el art 9.2 de la misma, sin embargo su inclusión en el título preliminar (art.8) de la Constitución, las consagra como una Institución del Estado, junto con los partidos políticos (art.6) y los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (art.7)y luego añade la misma LODN (art. 3), de acuerdo con la Constitución (art 62.h), que corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, claro que, en cualquier caso, sigue diciendo la Constitución, los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno. La intervención de las FAS es pues decisión del Gobierno que es quien “dirige la Defensa del Estado” (art 97 de la Constitución), correspondiendo a su Presidente “la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza” (art 6 de la LODN) que es quien “ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas así como disponer su empleo” (art. 6.2 de la LODN), aunque “la dirección de la actuación de las Fuerzas Armadas corresponde al Ministro de Defensa bajo la autoridad del Presidente del Gobierno” (art. 7. 2 b de la LODN). Existe además una precisión y es la necesaria autorización del Congreso de los Diputados para las acciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España (LOD art 17) y la intervención del Jefe del Estado en el caso de declaración de guerra, también previa autorización de las Cortes (Art 63 de la Constitución). En el caso de operaciones en el

⁴ Documento de Presidencia del Gobierno de julio de 2012.

interior, sólo en los casos taxativamente previstos en la Constitución, pueden intervenir las FAS como tales. Estos casos se han desarrollado en la ley orgánica 4/1981 prevista en el art 116 de la Constitución, sobre los casos de alarma, excepción y sitio. En esa ley se establece que sólo actuarán las FAS como tales en el caso del estado de sitio y en este caso, bajo la dirección del Presidente del Gobierno. En los demás casos actuarán en apoyo de las otras Instituciones del Estado.

En la citada ley se dice que “cuando se produzca o amenace con producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno podrá proponer al Congreso la declaración del estado de sitio”. En el estado de sitio, el Gobierno asumirá todas las facultades extraordinarias y designará una Autoridad militar que “procederá a publicar y difundir los oportunos bandos”. En la declaración del estado de sitio, el Congreso podrá determinar los delitos que quedan sometidos a la jurisdicción militar. Ni esta ley ni la Constitución prevén explícitamente el estado de guerra que sólo se contempla en su artículo 63 cuando dice que al rey corresponde declarar la guerra, previa autorización de las Cortes Generales pero parece que sólo puede contemplarse este caso, contra otro Estado o en una guerra civil y entonces en el otro bando se suspendería incluso la Constitución y actuaría el Derecho de la Guerra.

En resumen: La Defensa Nacional comprende la adopción de medidas y la ejecución de las acciones conducentes a garantizar la Seguridad Nacional, en su sentido más amplio y no sólo en el de la defensa del territorio. Las Fuerzas Armadas deben ser el elemento fundamental de la Defensa Nacional pero no el único. La Defensa Nacional debería abarcar la Defensa Militar y La Defensa Civil que comprende otras medidas como la actividad diplomática, la política industrial, la seguridad ciudadana, la seguridad de las instituciones y la protección civil. Esto existe en otros países, por ejemplo en Suecia, y en España se intentó en la antigua Dirección General de Política de Defensa, pero como se ha visto, existe una resistencia y un recelo político tremendo a aclarar estos extremos.

Las Fuerzas Armadas están organizadas, equipadas e instruidas fundamentalmente para el combate y la batalla, es decir para el enfrentamiento o lucha contra otras fuerzas o elementos armados. El combate puede ser un combate defensivo, como respuesta a un ataque contra las propias fuerzas o contra los elementos o territorios que protegen o defienden o un combate ofensivo para destruir, neutralizar o expulsar a las fuerzas o elementos que perturban la seguridad, la paz o la legalidad en un determinado territorio. La consecuencia de esto es que, las unidades de las FAS pueden verse en la necesidad de combatir sin que necesariamente su país esté en guerra e incluso sin que ellas hayan provocado el combate.

Hoy en día es difícil, aunque no imposible, que surjan nuevas guerras pero en cambio están siendo frecuentes los conflictos armados, especialmente los de carácter asimétrico o de contrainsurgencia, en el que las Fuerzas Armadas serán necesarias para hacer frente a fuerzas irregulares o que emplean medios no convencionales, nuestra DDN-2012 la llama “amenaza híbrida ” porque en ella pueden coexistir las acciones anteriores con combates e incluso batallas convencionales. Por ello, y así se ha visto en Afganistán, cada vez es más necesaria la

Defensa Nacional, como concepto de integración de todas las fuerzas que posee una nación y no sólo de las FAS, porque como decía el general Zinni, Ex jefe del Mando Central de las Fuerzas de EE.UU, no puede ser que estemos ganando batalla y perdiendo guerras. Las FAS están para combatir y ganar los combates y las batallas pero si no existen unos planes completos para el conflicto y el postconflicto se puede fracasar estratégica y políticamente. No debemos olvidar Irak, Libia o Afganistán y no digamos Vietnam donde ante el comandante americano Westmoreland que le decía al norvietnamita General Giap que nunca le había derrotado, éste le contestaba que era verdad pero que era él el que había perdido la guerra. En Irak, incluso, el Ejército Americano ganó la guerra, derrotando y destruyendo al ejército enemigo pero luego su país no supo lograr la paz, no tenía un plan de paz o si lo tuvo era equivocado.

El empleo de la fuerza, es decir de las FAS, debe ser estudiado y considerado con mucho detalle porque, si no va acompañado de otros medios, puede ser contraproducente. Ya nadie cree en la capacidad quirúrgica de los medios de combate, pues siempre hay efectos colaterales, especialmente cuando el enemigo se mezcla con la población civil, como es el caso de los llamados conflictos híbridos. Repetimos que a las FAS hay que pedirles que vengán, es decir que alcancen el objetivo estratégico militar que les ha fijado el gobierno, con el menor número posible de bajas, tanto propias como enemigas, proporcionándoles las capacidades necesarias pero no se les puede exigir el objetivo político para el que no están capacitadas.

La DDN-2012 dice que “se dará prioridad a la preservación y grado de disponibilidad de las capacidades de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los imperativos de la situación estratégica en orden a: Ejercer la disuasión, defender el territorio nacional, vigilar los espacios marítimo y aéreo, proyectar capacidad militar para defender nuestros intereses nacionales y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia”. Es decir, las Fuerzas Armadas deben estar organizadas y equipadas de forma que posean las capacidades necesarias para hacer frente con éxito a las posibles amenazas a nuestra Seguridad tanto a las compartidas con otros estados como a las que debamos resolver sin ayuda. De esta forma lograremos la disuasión y en definitiva la Seguridad Nacional.

La DDN da gran importancia a la disuasión como forma principal de hacer frente a las amenazas y dice en su apartado 4.2 “La disuasión es el resultado de disponer de unas capacidades y de la determinación de utilizarlas si acaso ello llegara a ser necesario. La mayor garantía de paz y seguridad no es otra que la credibilidad” y añade, un poco antes: “La disuasión comienza con la cohesión nacional, que se traduce en la voluntad colectiva y la determinación de preservar los valores de nuestra sociedad, los medios materiales para crear prosperidad y la fortaleza del Estado. Por ello es necesaria la toma de conciencia social de la importancia de la Seguridad y la Defensa en una época de gran incertidumbre”.

Está claro que la disuasión supone: Disponer de unas Capacidades determinadas, determinación de utilizarlas y finalmente que el posible adversario lo conozca para que desista de materializar su amenaza porque la posible ventaja que pueda obtener no le compense con las pérdidas que va a sufrir. Por lo que a las Fuerzas Armadas respecta, las capacidades se logran mediante una organización adecuada, unos materiales y equipo apropiados y la instrucción adiestramiento correspondientes. Estas cuestiones no se pueden improvisar y

llevan su tiempo, por lo que aquí viene a colación lo que se dijo sobre el análisis de los riesgos y amenazas con antelación y no previendo solo las actuales sino también las del futuro. Desgraciadamente, la Historia está llena de improvisaciones fatales al no prever adecuadamente las amenazas.

Estos son los criterios a seguir que deben preponderar sobre otros criterios como el de proteger la industria nacional, equilibrar los presupuestos entre los Ejércitos y la Armada u otros intereses creados que pueden ser respetables pero no prioritarios. También debe seguirse este criterio cuando se encomienda una misión a un jefe militar; los medios que se le asignen deben cubrir las capacidades necesarias para alcanzar el objetivo asignado, caso contrario o se modifica el objetivo, o la forma de conseguirlo, o las reglas de enfrentamiento (ROE) y las limitaciones (“*caveats*”) en cuanto a espacio y formas de la acción. Caso contrario, la lealtad del jefe militar le obliga a manifestarlo ante sus superiores políticos, lo que efectivamente resulta a menudo muy difícil y necesita de unas cualidades de firmeza pero de prudencia y mano izquierda para no caer en la indisciplina pero al mismo tiempo no ser cómplice de un posible desastre.

Nuestras Fuerzas Armadas han sufrido en gran manera las restricciones presupuestarias y se han ido reduciendo drásticamente. Han sufrido, especialmente en el Ejército de Tierra, sucesivas reorganizaciones tratando de reducir costes y aumentar su eficiencia, han tratado de externalizar y racionalizar servicios y misiones no exclusivas de la parte militar, utilizar simuladores para abaratar la instrucción, rotar el material para instrucción manteniendo “invernado” al resto, han reducido los cursos de presente y las comisiones hasta tal punto que como ya ha manifestado repetidamente el Jefe de Estado Mayor del Ejército, “no se puede reducir más sin que peligre la defensa ante las posibles amenazas identificadas ni nuestra contribución a los compromisos contraídos con las organizaciones internacionales OTAN, UE y ONU”. Aún así se tiene la impresión de que ni nuestros políticos ni incluso algunos militares situados en puestos importantes son conscientes de los riesgos y amenazas a los que podemos enfrentarnos, no creen en la necesidad de estar preparados para el combate y la batalla y ganarlos y se preocupan más de las misiones a corto plazo que no requieren las mismas capacidades.

Al tratar de Defensa y Fuerzas Armadas debemos tener también en cuenta dos cuestiones más no claramente explicitadas en la normativa actual: La movilización de recursos humanos y materiales y la contribución a la acción exterior del Estado.

En cuanto a la movilización, hay que indicar que no existe como tal en España⁵. En efecto, Movilizar, según la normativa vigente, no significa incorporar a las Fuerzas Armadas sino intervenir empresas o servicios y movilizar a su personal, es decir ponerlo a las órdenes del gobierno pero no como militares. Esto solo podría ocurrir en caso de estado de sitio⁶ y no siempre.

⁵ La Ley 50/1969 de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional fue derogada por la ley 39/2007 de la Carrera Militar.

⁶ Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, de los estados de alarma excepción y sitio.

Lo que hasta ahora conocíamos como movilización, es decir incorporación de reservistas con instrucción militar previa y empleos militares, ahora se llama activación o incorporación y solo existe para los reservistas voluntarios o los de especial disponibilidad que son muy pocos. La incorporación de reservistas obligatorios es un eufemismo pues no son tales reservistas, son paisanos sin instrucción militar y en este caso sí que, aunque no lo diga la ley, habrá que militarizarlos, dándoles una instrucción militar que no se improvisa.

Si pensamos en las necesidades de tiempo de paz, la verdad es que con lo que hay es suficiente. Es más, si no hay dinero para el mínimo de profesionales necesario, difícilmente podrá haber para reservistas. Efectivamente, se podría pensar en reservistas para determinados puestos; médicos, enfermeros, informáticos, auxiliares de EM...pero esto no es lo que se está haciendo con los reservistas voluntarios; habría que darle una nueva orientación. Pero si pensamos en que en tiempo de crisis o incluso de conflicto armado podemos necesitar aumentar el personal de las FAS para completar unidades, cubrir bajas o incluso crear otras nuevas, tenemos que llegar a la conclusión de que no hay previsto prácticamente nada. Como ya dijimos, el hablar de "reservistas obligatorios" es una entelequia y un eufemismo. Está sin resolver si habría discriminación por sexo, objeción de conciencia, profesiones, edad...etc. Cómo se haría la formación y otras cuestiones importantes.

Habría que pensar en un servicio militar obligatorio de corta duración (dos o tres meses) o quizás voluntario y al finalizar el mismo pasar a reservistas, voluntarios u obligatorios pero esto, hoy por hoy, es inviable.

Por lo que respecta a la contribución a la acción exterior del Estado, aparte de la ya citada disuasión, la presencia y la actuación de nuestras FAS en misiones en el exterior, ya sean en acciones humanitarias, acciones de mantenimiento de la paz o en ayuda al adiestramiento de las fuerzas de otros estados contribuyen a "mantener nuestra influencia en el contexto internacional, para contribuir a la estabilidad de éste, principalmente en nuestra zona de interés directo, así como a preservar nuestros intereses nacionales en el resto del mundo." (párrafo 3 de la DDN-2012). Pero esto son misiones subsidiarias.

No ha existido un verdadero y continuado esfuerzo de nuestros políticos para difundir una verdadera y sincera Cultura o mejor una Conciencia de Defensa. Se trata siempre de obviar estos problemas, de procurar evitar el hablar de la necesidad de prever una Defensa que proteja de los riesgos y amenazas que realmente existen contra la Seguridad y mucho menos de que para ello sea necesario dotarse de unas Fuerzas Armadas eficaces. Querrían prescindir de las FAS o verlas convertidas a todas en una especie de Unidad Militar de Emergencias o en una Agencia Humanitaria o todo lo más en una superpolicía. Muchos, quizás demasiados, ven muy bien que se envíen al exterior y prefieren no verlas en el interior pues les recuerdan misiones que prefieren olvidar. Desgraciadamente, la violencia no ha sido erradicada de nuestro mundo y mientras siga habiéndola será necesario que los estados se doten de los elementos necesarios para evitar que con ella se amenace la Seguridad.

Hay que aceptar que la percepción de la Defensa por parte de un amplio sector de la sociedad es que no es un gasto social porque es improductivo, no es hija del mercado y no es políticamente rentable. Por eso hay que explicar su necesidad.

