

I FORO ATENEA SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

LAS RELACIONES

El siguiente texto es la ponencia que el autor expuso en el I Foro sobre Seguridad y Defensa de la Revista ATENEA, que tuvo lugar el pasado 25 de junio en el

Hotel NH Abascal, de Madrid, ante 35 personas. La asistencia al Foro se realiza mediante una invitación personal

DIRECCIÓN POLÍTICA Y

La treintena de años transcurridos desde la creación del Ministerio de Defensa permite constatar el largo y positivo camino recorrido hacia la integración y racionalidad de sus estructuras, siendo el Ministerio que probablemente ha experimentado mayores cambios en este período. No ha sido fácil. Ha habido que superar entre otras dos dificultades principales, articular la relación entre el poder político y la organización militar, e integrar la acción de los tres Ejércitos de una forma aceptable. Sobre la primera, el que fue Ministro de Defensa, Narcís Serra, acaba de publicar *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas*.

Pero aún superadas estas dificultades todavía no se ha alcanzado el grado de madurez que a estas alturas sería razonable. La subordinación de la cadena militar es indiscutible, pero el ejercicio del poder político no acaba de encontrar su justo término. Y, en lo conjun-

ENTRE



LA ORGANIZACIÓN MILITAR



Cartel del Grupo ATENEA en el que se recogen todos sus productos.

to, aunque se han dado pasos importantes recientemente además de la ya existente Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, que viene impartiendo el Curso Conjunto de Estado Mayor y los de ascenso a General o Almirante, falta una verdadera conciencia de Fuerzas Armadas.

El proceso es positivo. Los pasos recientes se han producido en dos áreas decisivas para el buen funcionamiento de los Ejércitos, que son críticas en las relaciones antes citadas: la dirección y conducción de las operaciones y la gestión y distribución de los recursos, humanos y materiales.

En lo concerniente a las operaciones, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional refuerza la figura del Presidente del Gobierno, y crea un Consejo de Defensa Nacional, designa al JEMAD mando operativo de las Fuerzas Armadas. Los hechos van imponiendo implacablemente la necesidad de una mayor integra-

ción entre las acciones de los tres Ejércitos, lo que se ha reflejado en esta designación del JEMAD como mando operativo y en la creación del Mando de Operaciones. Se supera la reticencia de la clase política a la existencia de un JEMAD con más facultades, diluidas hasta la fecha en la JUJEM, y que es indispensable para un funcionamiento eficaz de la cadena operativa.

LA ACTUAL DOCTRINA OPERACIONAL se basa fundamentalmente en acciones conjuntas. Y en esta era de la información, se está pasando de sistemas de armas independientes y autónomos a sistemas interdependientes operados a través de una red de información global, que, en último extremo, debería posibilitar que objetivos identificados por elementos de un Ejército, pudieran ser batidos con medios de otro, en beneficio de un tercero. Por eso es imprescindible conseguir que los sistemas de armas sean compatibles

entre ellos, técnica y doctrinalmente, para permitir su conectividad y poder alcanzar la máxima interoperabilidad entre los Ejércitos, tanto material como intelectual. De ahí la importancia del JEMAD y de sus órganos de trabajo, el EMAD y el Mando de Operaciones. Aunque estas funciones del JEMAD como Mando Operativo tengan sus limitaciones ya que los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos siguen siendo responsables de “desarrollar y ejecutar las misiones que en tiempo de paz tengan asignadas con carácter permanente”. Estas misiones de tiempo de paz le restan capacidad al JEMAD para una integración total de las operaciones, sus medios y los sistemas de armas.

Uno de los principales problemas en esta área de las operaciones es la confusa estructura existente para la toma de decisiones. Las misiones, que se realizan habitualmente en el exterior, son de por sí muy complejas, en entornos multinacionales, siendo múltiples los

La L.O. parece más preocupada por las consultas al Parlamento para las misiones exteriores que por definir las relaciones entre las Autoridades del Ministerio y de éstas con la cadena militar

organismos que participan en la decisión, tanto en las organizaciones supranacionales como al nivel nacional, Presidencia, Ministerio de Asuntos Exteriores... y dentro del propio Ministerio de Defensa, Gabinete del Ministro, SEGENPOL, EMAD, Cuarteles Generales... lo que provoca además que los plazos se alarguen inevitablemente, cuando el factor tiempo suele ser crítico. Si a esto añadimos la necesidad de consulta previa al Parlamento, es imprescindible clarificar y agilizar el proceso, al menos dentro del Ministerio, y sobre todo, superar las duplicidades que se han producido hasta la fecha entre DIGENPOL, luego SEGENPOL y JEMAD. Y este problema se plantea no sólo ante el despliegue inicial, sino a lo largo de toda la operación, ya que las connotaciones políticas de las decisiones son permanentes, ROES, cambio de misión, número de efectivos... lo que exige una clara línea de mando político-militar que permita tomar de decisiones con agilidad y en tiempo oportuno.

Respecto a la citada Ley Orgánica 5/2005 hay que lamentar que sus aspectos positivos queden empobrecidos por la gran oportunidad perdida en una Ley de este

nivel, que parece responder más a intereses políticos que a inquietudes organizativas, más preocupada por las consultas al Parlamento para las misiones fuera de España que por definir claramente las relaciones entre las Autoridades del Ministerio y de éstas con la cadena militar, y que apenas dedica cuatro artículos a la propia organización militar.

En lo referente a recursos, se ha profundizado en una gestión más centralizada por parte de la Administración militar y el nuevo proceso de Planeamiento de la Defensa ha progresado notablemente con la Orden Ministerial 37/2005 que lo regula, y que es coherente con la misión que le fija la nueva Ley al JEMAD de “proponer al Ministro las capacidades militares adecuadas para ejecutar la política militar”. Este Sistema de Planeamiento identifica objetivos basados en capacidades más que en amenazas. Esta línea positiva se verá complementada por la nueva política del Ministerio de De-

fensa de centralizar los programas de sostenimiento de los sistemas de armas, agrupándolos por familias, impulsando la gestión conjunta y permitiendo alcanzar mayores economías de escala.

Es muy importante que la Orden Ministerial (OM) haga responsable al Jefe de Estado Mayor de la Defensa del Planeamiento Militar, que comprende el de Fuerza y el Operativo. Con respecto al primero señala que “determinará las capacidades militares, asignará su prioridad, establecerá las necesidades de las Fuerzas Armadas a largo, medio y corto plazo”. Pero se trata sólo de una OM frente a una Ley Orgánica que sigue diciendo “que bajo la autoridad del Ministro de Defensa, los Jefes de Estado Mayor ejercerán el mando de sus Ejércitos”, y ese mando, sin especificar más claramente para qué, limita mucho la eficacia de la OM anterior.

Actualmente, los sistemas de armas dependen absolutamente del C3I (mando, control, comunicaciones e inteligencia), y en ellos las frecuencias, anchos de banda, capacidades en megabytes son determinantes. Por eso, hace falta una autoridad que armonice desarrollos de armas, necesidades operativas y caracterís-

ticas técnicas para que los sistemas sean compatibles entre ellos, se consiga su conectividad y la interoperabilidad. Es necesaria algo más que una simple OM que permita un cierto grado de gestión centralizada de los recursos materiales y una estructura que, análogamente a la operativa, permita decisiones más racionales y una mejor utilización de los recursos. Las herramientas ya existen, las Jefaturas de sistemas y la de programas del Estado Mayor de la Defensa. Sólo falta darles el peso adecuado con respecto al órgano central y a los ejércitos.

Y no sólo es necesaria una normativa legal de mayor nivel, además es preciso que la ejecución del proceso sea real. Durante años el Ministerio y los Estados Mayores han trabajado para elaborar los sucesivos Planes Estratégicos Conjuntos. En la realidad, lo que primaba eran las relaciones unilaterales entre las autoridades del Ministerio y los Ejércitos, con soluciones cartesianas y no sistémicas, que dependían en gran medida de la mayor o menor influencia de cada uno de estos con aquellas autoridades. El poder político ha preferido tratar individualmente con cada uno de los Ejércitos, siguiendo la vieja norma del divide y vencerás, pero se ha hecho un flaco servicio a la eficacia y a la racionalidad, lo que unido al fuerte sentimiento corporativo de éstos ha hecho muy difícil comparar esfuerzos y medir costes, fomentándose además una pugna entre los Estados Mayores por colocar a su personal en los puestos claves del Ministerio.

En el reparto de los recursos materiales los intereses político-autonómico-industriales se han impuesto a menudo a los criterios técnico-militares. Aquéllos son lógicos y legítimos, pero deben ponderar en su justo término. El problema es incluso mayor en lo referente a los intereses entre los propios Ejércitos. No se puede ignorar que los recursos para uno son a costa de los otros. ¿Las misiones previsibles aconsejan un segundo megabuque o se precisa más capacidad de proyección con la aviación de transporte? ¿Hacen falta más misiles Tomahawk para ataques estratégicos en gran profundidad o más helicópteros de ataque Tigre para el apoyo inmediato a las fuerzas terrestres?

Y el recurso humano plantea interrogantes similares. ¿Hacen falta más unidades de maniobra o más de mando y control? ¿O más infantería terrestre versus infantería de marina o puede aquélla realizar muchas de las misiones de ésta? Son preguntas que hay que ha-

cer y de difícil respuesta, que sólo un asesoramiento técnico-neutral permitirá afrontar. De ahí la necesidad de que el JEMAD cuente con un sólido órgano de trabajo, capaz de proporcionar ese asesoramiento en función de las capacidades militares necesarias para las operaciones hoy previsibles, y no de la mayor o menor presión de los Ejércitos.

UN ÓRGANO NEUTRAL podría asesorar no sólo en el reparto de este recurso, sino que debería poder enfrentarse a reformas estructurales de más calado y a un plazo más largo, ya que una organización moderna adapta su personal a la estructura necesaria en cada momento y no, como ocurre en la actualidad, a la inversa, la organización se tiene que adaptar a las plantillas existentes. Debería poder intervenir en los temas interejércitos buscando más movilidad del personal o una segunda especialización a partir de determinados empleos, trasvasando personal incluso entre los propios Ejércitos.

Pero es en la gestión de este recurso humano donde quizás se están produciendo las mayores disfunciones.

En Mayo del 2006 el vicepresidente de la Asociación Profesional de la Carrera Diplomática declaraba: “Los puestos de libre designación se transforman en puestos de confianza en grado máximo, sujetos a la total discrecionalidad del ministro. Este sistema hace



de los diplomáticos rehenes del partido en el poder y no servidores del Estado”. Desconozco la validez de esas opiniones, ya que, obviamente, no estoy al tanto de las interioridades del Ministerio de Exteriores. Pero conozco algo mejor el de Defensa y si se sustituye la palabra ‘diplomáticos’ por ‘generales’, se tendrá una imagen aproximada de lo que puede empezar a ocurrir en los Ejércitos.

¿QUÉ ESTÁ SUCEDIENDO? Que a menudo los destinos del empleo de general se están cubriendo, ignorando las propuestas de los Ejércitos en favor de generales o almirantes más próximos, destinados en el Ministerio. Y que conste que no tengo nada que objetar respecto a la capacidad de nuestros generales. He sido miembro mas de cuatro años del Consejo Superior del Ejército, y doy fe del rigor y objetividad con que se trata la selección de un candidato a general, intentado compaginar la justicia y el reconocimiento a una carrera militar, que sirve de ejemplo para el resto de la institución, con la idoneidad para los posibles puestos a cubrir en el generalato. Pero, ¿quién tiene un mejor conocimiento de ese pasado y de las posibles capacidades para el futuro? ¿Cada Ejército o el Ministerio?

Es obvio que la decisión final le corresponde al Ministro, pero debería tener en cuenta que no tiene a sus órdenes a un ministerio más con su plantilla de funcionarios a los que puede manejar con cierta libertad. Al militar se le exige un esfuerzo y unos sacrificios especiales, una disponibilidad permanente y no tiene posibilidad de reivindicaciones colectivas. Su lealtad debería ser correspondida teniendo más en cuenta su idiosincrasia y sus propuestas. Y no sólo se trata de que no se respeten estas propuestas, reconociendo que es humanamente lógico que el Ministro recompense de forma especial a alguno de sus más directos colaboradores. Lo que no es tan lógico es que de forma habitual se utilice la ‘cantera’ del Ministerio en perjuicio de otros que pueden tener mas méritos, pero que están mas alejados del Ministro. Sería un mal camino ‘politizar’ la profesión militar y que, al final, la carrera de nuestros oficiales dependiera más de su proximidad al político que de su buen hacer como profesionales; y que se propiciase cierta afinidad hacia el partido y el Ministro de turno.

LA CONFUSIÓN entre lo político y lo militar puede ser la causa de la atípica dependencia directa de los Cuerpos Comunes y de los Agregados militares de autoridades del Ministerio en lugar de la cadena de mando militar. Choca en especial la de los primeros, ya que su sistema de clasificación y ascenso depende directamente de una autoridad política, diluyendo su responsabilidad ante las autoridades militares para las que actúan.

En ambos casos, el del campo operativo y el de la gestión de los recursos, está clara la importancia de los elementos de apoyo al JEMAD. Pero no es fácil conseguir este sólido órgano de trabajo al nivel conjunto. Existe el peligro, como en el órgano central de la Defensa, de que el personal de uniforme más que defender los intereses generales sea portavoz de los intereses particulares de su ejército de procedencia, con lo que se trasladaría al seno de este Estado Mayor la pugna entre los ejércitos. La colaboración con los otros Estados Mayores no es fácil. Las peculiaridades del destino en el Cuartel General de la Defensa respecto a los de los Ejércitos, hace éstos mucho más atractivos como destino para los oficiales y generales por las implicaciones que tiene en su carrera. Incluso en ocasiones una excesiva neutralidad conjunta puede tener repercusiones negativas.

Habría que primar de forma clara al Estado Mayor de la Defensa, incrementando su tamaño en razón directa a la disminución de los de los Ejércitos y que tuviese mucho más atractivo como destino. En este sentido, por ejemplo en Estados Unidos, para ascender a general o almirante es preciso el paso previo por algún destino de este tipo. Y el JEMAD debería tener cierta presencia en las propuestas de ascenso a estos empleos, ya que más de un tercio de los mismos van a estar a sus órdenes o en destinos al margen de su ejército de procedencia.

ENTONCES, ¿QUÉ ES LO QUE FALTA?

Desde la perspectiva política, una vez superado el temor al llamado ruido de sables, lo militar preocupa poco. Y no desde el punto de vista presupuestario, que globalmente podría ser suficiente si el reparto fuese racional, sino desde un punto de vista más complejo. El político que llega al ministerio suele tener un cierto desconocimiento de lo militar, basado en determi-

la fuerza para el mañana, que es siempre lenta, a largo plazo y tiene poca visibilidad.

Además, como declaró Colin Powell hace unos meses en Barcelona en un foro empresarial: “En la empresa y en el Ejército, los subordinados quieren un liderazgo ético”. El desconocimiento de la idiosincrasia del militar y de su necesidad de sentirse bien mandado puede provocar desconfianza en el personal de uniforme, y crea confusión en el Ministerio entre lo político y lo militar. Y esta confusión se ha visto incrementada al preferir a menudo las autoridades del Ministerio el asesoramiento de sus colaboradores directos de uniforme al de sus asesores legales, que son los respectivos Jefes de Estado Mayor. A aquéllos, y más si llevan largo tiempo en el Ministerio, les falta un conocimiento actualizado de la realidad, porque los Ejércitos están evolucionando mucho mas deprisa de lo que parece. Por el contrario, los Jefes de Estado Mayor son los que tienen en la mano todos los datos técnicos del problema y un conocimiento más

Sería un mal camino ‘POLITIZAR’ la profesión militar y que, al final, la carrera de los oficiales dependiera más de su proximidad al político que de su buen hacer

nados clichés de una institución que ha cambiado en estos años probablemente mucho más que cualquier otra del Estado. Se encuentra con profesionales preparados, disciplinados, que procuran cumplir su misión con los medios de los que disponen, sean suficientes o no. Y descubre que es fácil mandar militares.

Pero una cosa es mandar y otra hacerlo bien. Si se hace mal no se nota demasiado, se cubre el expediente del día y, aparentemente, todo funciona bien. Pero habría que tener más en cuenta las peculiaridades de la institución y más preocupación por el futuro. Lo que no se hace es lo que queda por hacer, como dice José Antonio Marina en *La Lucha por la dignidad*: “La esencia de las cosas está aún en el aire, en estado de merecer, esperando que los seres humanos acabemos de completarla dando a luz sus posibilidades”. Habría que aprovechar la oportunidad de contar con una herramienta como ésta para, además de atender los intereses políticos inmediatos, acometer la necesaria preparación de

exacto de como está su Ejército en cada momento. Hay que darles más margen de maniobra y, por supuesto, exigirles en consecuencia.

Pero no todo está en el lado político; en el militar también hay mucho que mejorar. Como en toda organización, es indudable que existe resistencia al cambio y no es menor el de asumir una nueva cultura de Defensa donde lo conjunto prime sobre lo particular de cada Ejército, evitando aquello de la “total falta de sintonía del conjunto propiciada por la perfecta sintonía de las partes”. Y en esto hay que señalar que algunos son más conjuntos que otros. Lo más difícil es superar el sentido corporativo de cuerpos y uniformes con una larga trayectoria histórica. Le ha costado al Ejército de Tierra un largo esfuerzo superar las visiones de sus Armas tradicionales, Infantería, Caballería... y está ocurriendo lo mismo entre los Ejércitos... Pero o se aplica una visión sistémica a las Fuerzas Armadas o seguiremos gestionando pobremente los recursos humanos y



materiales con un empleo operativo, lejos de la eficacia y la eficiencia exigibles.

Finalmente, en esta sociedad de la comunicación y de la opinión pública empieza a surgir un problema que requiere medidas concretas. La imagen del militar en la sociedad no es que sea mejor o peor, es que ha dejado de existir. Ser Oficial empieza a carecer de atractivo para los jóvenes españoles y, si no se toman medidas tendentes a mejorar su imagen en la sociedad, en breve el problema no sólo será el de reclutar tropa, sino también el de reclutar aspirantes a oficial. Las oficinas de comunicación, además de atender a la imagen de las autoridades del Ministerio, deberían hacer algo más por la Institución, ya que de la capacidad de elección entre una base más o menos amplia depende en gran medida la calidad de los futuros mandos y, de éstos, la calidad de la Institución.

En las BUENAS EMPRESAS, y esto serviría para las FAS, las personas **confían** en los jefes, reciben un trato **respetuoso**, están **orgullosos** de lo que hacen y hay **compañerismo**

Hasta ahora un buen cuerpo de oficiales ha sido capaz de proponer y ejecutar las reformas necesarias para transformar las Fuerzas Armadas, pero esa calidad puede tener los días contados. Pero es que, además, para las operaciones futuras serán precisos mandos subalternos de características especiales ya que, y en especial en el Ejército de Tierra, se van a enfrentar a escenarios mucho más complicados. Las operaciones serán cada vez más dispersas, con menos efectivos y mayor modularidad, menor integración con unidades propias, más rápido el ritmo de cambio y mayor riesgo de desintegración de las unidades. La mayor información disponible en los escalones inferiores va a paliar ese riesgo, pero a la vez va a obligar a tomar decisiones más a menudo y a asumir responsabilidades precisamente para aprovechar la mayor información. Todo esto se traduce en responsabilidades más complejas para los oficiales y suboficiales, al tener que actuar con poco encuadramiento y tener más capacidad de decisión. De ahí la importancia de una buena base de selección propiciada por una imagen atractiva de la profesión militar entre los jóvenes.

Hace falta en Defensa una verdadera cultura de la

Defensa, donde el político trate de entender lo militar y respete, hasta donde le sea posible, las propuestas y actuaciones de sus mandos; y donde la parte militar anteponga los intereses de las Fuerzas Armadas a los de su propio uniforme. Externamente hay que fomentar que el papel de las Fuerzas Armadas sea claramente aceptado por la sociedad y resulte atractivo para sus jóvenes. Hay dos actores principales en este proceso, el Sr/Sra Ministro de cuyo estilo y talante depende en gran medida la confianza mutua entre las autoridades del Ministerio y la cadena militar; y un JEMAD que siguiendo las directrices del anterior, amparado por una normativa legal adecuada y asistido por un sólido Cuartel General, neutral, impusiera la primacía del espíritu y de los intereses de las Fuerzas Armadas sobre el de Ejército o Arma. Todo esto exige una clara postura política

capaz de equilibrar intereses políticos más o menos inmediatos con los del medio largo plazo que necesita la Institución militar. Y que se tome en serio a esta Institución, respetando en su justo término el asesoramiento de sus mandos y, lo más difícil, que sea capaz de impulsar, con mano de hierro, una cultura conjunta.

Cuando el poder político se circunscriba más a sus funciones y la organización militar alcance un grado adecuado de *conjuntez*, se podrá dar el paso siguiente: una mayor integración entre el Órgano Central y el Estado Mayor de la Defensa. Y quizás algún día los despachos del Secretario de Estado y del JEMAD puedan ser inmediatos, tal como ocurre desde hace años en el Ministerio de Defensa británico

Y para terminar, una reciente reflexión del Instituto Great Places to work sobre las mejores empresas para trabajar que “son compañías en las que las personas confían en sus jefes, sienten que reciben un trato justo, son tratadas con respeto, están orgullosos de lo que hacen y existe camaradería hacia sus compañeros”. ¿Se puede aplicar hoy esta reflexión a nuestra organización militar? ■