

Ideas y reflexiones sobre un tema de actualidad

Un reto para nuestras FAS: la Estructura Operativa Conjunta

FEDERICO YANIZ VELASCO
Coronel de Aviación

MUCHOS esfuerzos e inquietudes profesionales de los militares españoles están actualmente encaminados a conseguir que nuestro Ejército de Tierra, nuestra Armada y nuestro Ejército del Aire alcancen la máxima disponibilidad operativa. Si para todos los profesionales de las Fuerzas Armadas esa disponi-

bilidad es un objetivo a alcanzar para los miembros de nuestro Ejército es una necesidad diaria pues la disponibilidad es uno de los requisitos fundamentales para poder cumplir el principio básico de empleo de los recursos aéreos tácticos: "Alcanzar y mantener la libertad de acción para llevar a cabo operaciones contra el enemigo".

Esa disponibilidad se ve influida por una serie de factores, algunos de los cuales pueden ser modificados y sobre los que podemos actuar y otros que no pueden ser modificados o no podemos actuar eficazmente sobre ellos por diversas circunstancias. Existen ejemplos múltiples de ambos casos y es seguro que el amable lector



El teniente general Valderas, JEMAD, firmando los acuerdos de EUROFOR y EUROMARFOR el 17 de diciembre de 1996.

MINISTRO



puede evocar a este respecto interesantes experiencias personales. Uno de los factores sobre los que se puede actuar es la estructura en que se desarrolla la actividad operativa de las Fuerzas Armadas.

A estas alturas del siglo XX y después de múltiples experiencias, ya no es necesario demostrar, ni es objeto de este artículo, la importancia de la acción conjunta. Para lograr la eficacia conjunta de las Fuerzas Armadas es necesaria una estructura adecuada que la haga posible. El preámbulo de la Orden Ministerial número 7/89 reconoce esa importancia y pasa a los hechos al decir que "se considera necesario constituir una Estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas, bajo la autoridad del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, en la que ha de recaer la responsabilidad de la ejecución de los planes operativos que se deriven del Plan Estratégico Conjunto".

Para entender mejor la Estructura Operativa de las Fuerzas Armadas españolas es conveniente analizar su entorno orgánico y su evolución en los últimos años. El entorno en que se enmarca actualmente la Estructura Operativa es muy semejante, con algunas variaciones, a aquel en que se ha desarrollado en el próximo pasado. En el gráfico uno, puede verse la

ACTIVIDAD NACIONAL DEL JEMAD

TIENE LA CONDICION DE MAS ANTIGUO EN SU EMPLEO, A TODOS LOS EFECTOS, DE LAS FUERZAS ARMADAS



estructura orgánica del Ministerio de Defensa donde existen tres autoridades principales bajo la dependencia directa del Ministro.

—La primera de ellas es el **Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD)** que según la legislación vigente es "el principal colaborador del Ministro de Defensa en los aspectos opera-

tivos de la política militar".

Las otras dos autoridades de principales son:

—El **Secretario de Estado de Defensa (SEDEF)** que tiene a su cargo la preparación, dirección y desarrollo de la política económica, la de armamento y material y la de infraestructura del departamento.

—El **Subsecretario de Defensa (SUBDEF)** que tiene a su cargo la preparación, dirección y desarrollo de las políticas de personal, de reclutamiento, de enseñanza y sanitaria del departamento, así como la organización y administraciones generales del mismo.

Dentro de la estructura del Ministerio están el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire con una organización paralela que incluye en cada caso un Cuartel General, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza.

ro, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. En los gráficos dos y tres se pueden ver algunos aspectos de la actividad del JEMAD en el campo nacional e internacional.

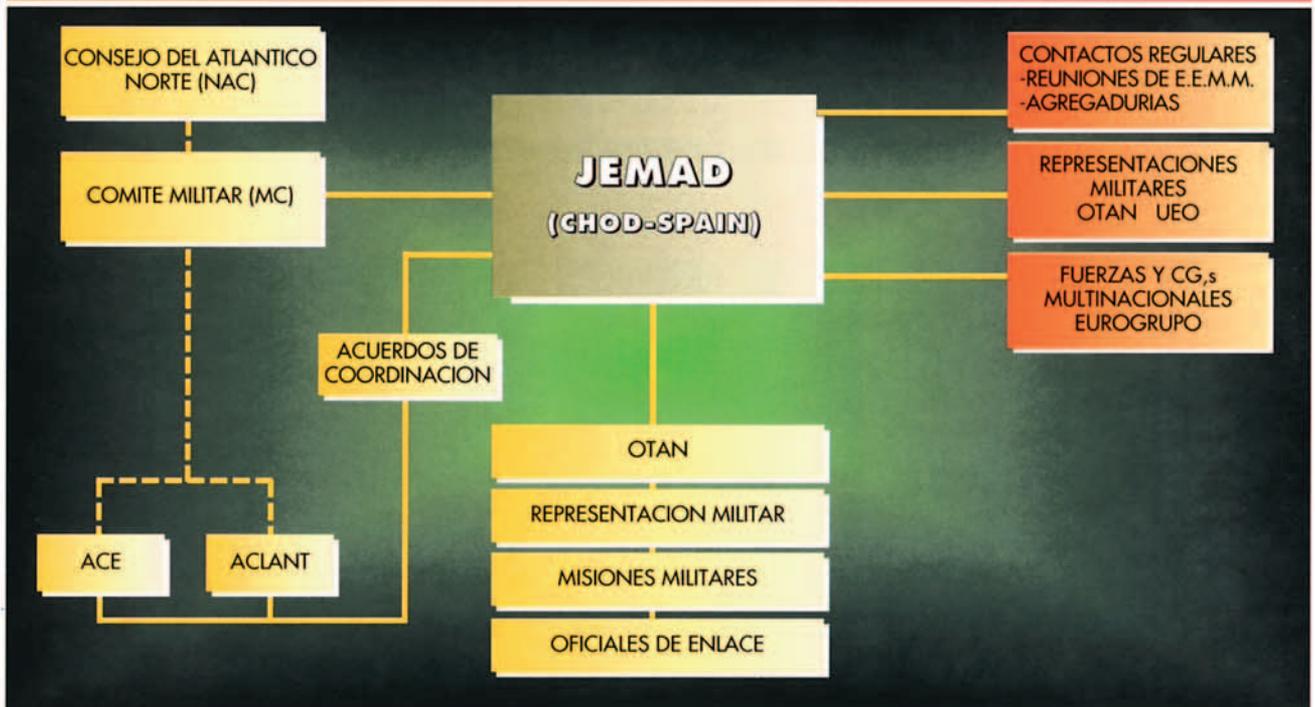
El Real Decreto 1883/1996 de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, define con detalle las funciones del JEMAD y refuerza su posición en el área operativa con la asignación de nuevas responsabilidades. A continuación se van contemplar algunas de las competencias del JEMAD y su papel den-

Armadas españolas y la actividad del JEMAD en este campo. En el segundo grupo están las funciones y responsabilidades relacionadas con el planeamiento general.

Al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, además de ostentar la representación del departamento, por delegación del Ministro, en los casos en que éste se la encomiende y, en especial, la de las Fuerzas Armadas en las organizaciones militares internacionales, le corresponden las siguientes funciones de carácter general:

* Elaborar, con el asesoramiento de

ACTIVIDAD INTERNACIONAL DEL JEMAD



LA FIGURA DEL JEMAD

Para mejor entender la Estructura Operativa de las Fuerzas Armadas es necesario detenerse a estudiar las atribuciones y funciones que la normativa vigente asigna al Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

El JEMAD es el principal colaborador del Ministro de Defensa en el planteamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar y tiene las atribuciones y competencias que le otorga la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de ene-

tro de la estructura del Ministerio de Defensa.

Como ya se ha dicho el Jefe del Estado Mayor de la Defensa tiene a su cargo los aspectos operativos de la política militar, pero además tiene otras muchas competencias relacionadas con aspectos de carácter conjunto de las Fuerzas Armadas. Pueden por tanto agruparse las actividades del JEMAD en dos grandes campos. El primero se relaciona con el aspecto operativo y sobre él se hace más adelante un análisis detallado con la evolución de la Estructura Operativa Conjunta de las Fuerzas

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

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

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

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

* Proponer al Ministro, previa deliberación de la Junta de Jefes de Estado Mayor, la unificación de los servicios cuya misión no sea exclusiva de un sólo ejército, siempre que su funcionamiento conjunto represente una mayor eficacia y economía de medios.

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

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

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

LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA OPERATIVA NO HA SIDO UN CAMINO FÁCIL

La evolución de la Estructura Operativa Conjunta de las Fuerzas Armadas españolas ha estado ligada desde comienzos de los años 80 al proceso normativo que ha ido marcando nuevos marcos legales en ese campo. A su vez las necesidades sentidas y las carencias detectadas al aplicar la normativa vigente en cada momento ha llevado a una realimentación del proceso normativo. En el gráfico cuatro se puede ver la evolución de la normativa que se va analizar con detalle a continuación.

—*La Ley Orgánica 1/1984* contempla en su artículo once bis las competencias, funciones y otros asuntos relativos a la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa. En los gráficos cinco y seis se puede ver el contenido de los puntos relevantes de dicho artículo. Su simple lectura indica que en el espíritu del legislador estaba la voluntad de dar atribuciones al JEMAD en el campo operativo, tanto en el planeamiento como en la conducción de las operaciones. Sin embargo, la redacción del punto 3 en la que se hace referencia al tiempo de guerra deja abierta una indefinición sobre la existencia del mando operativo de las Fuerzas Ar-

Estructura Operativa de las FAS

EVOLUCION NORMATIVA

- L.O. 1/1984 de reforma de la L.O. 6/1980, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.
- Real Decreto 1/1987, por el que se determina la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.
- Orden Ministerial 7/1989, por la que se constituye la Estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto 1983/1966, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.

La figura del JEMAD

L.O. 1/1984 DE REFORMA DE LA L.O.6/1980 Artículo 11 bis

- 1.— El **JEMAD**,....., es el principal colaborador del Ministerio de Defensa, de quien depende orgánica y funcionalmente, en el **planteamiento y ejecución de los aspectos operativos** de la política militar.
- 3.— El Gobierno, en tiempo de guerra, podrá nombrar General Jefe del **Mando Operativo** de las Fuerzas Armadas al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, quien ejercerá, bajo la autoridad del Presidente del Gobierno, **la conducción de las operaciones militares**.

La figura del JEMAD

L.O. 1/1984 DE REFORMA DE LA L.O.6/1980 Artículo 11 bis

- 1.— Serán funciones del **JEMAD**:
 - b) Formular para su aprobación por el Ministerio de Defensa, **las directivas operativas y logísticas de carácter combinado o conjunto y hacerlas cumplir**.
 - c) **Ejercer el mando de los Unificados y Especificados** y, en su caso, delegarlo en el Jefe del Estado Mayor del Ejército que conviniera.

madas en tiempo de paz, pero no niega esa posibilidad.

—*El Real Decreto 1/1987*, recientemente derogado por el Real Decreto 1883/1996, señalaba en el punto 4 del artículo 6, que trata del Estado Mayor de la Defensa, las siguientes funciones del JEMAD: “proponer la creación y composición de los mandos operativos, unificados o especificados, precisos para la ejecución del Plan Estratégico Conjunto, y ejercer el mando de los mismos o delegarlo, en su caso, en el Jefe del Estado Mayor del Ejército que en cada caso considere mas oportuno”

La redacción del punto anterior marcaba la actuación operativa del JEMAD en la ejecución del Plan Es-

tratégico Conjunto (PEC). Aunque el Real Decreto 1/1987 supuso un avance en la fijación de las atribuciones del JEMAD en el campo operativo, seguía sin definir, de manera general, sus responsabilidades en dicho campo. En el citado artículo 6 del mismo real decreto, ya derogado, los puntos 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 10 también estaban relacionados con aspectos operativos y su contenido está recogido, con ciertas modificaciones, en el Real Decreto 1883/1996.

—*La Orden Ministerial 7/89* constituyó la estructura del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas. De hecho se creó una estructura bajo la autoridad del JEMAD en la que recayese “la responsabilidad de la ejecución de

los Planes Operativos que se deriven del Plan Estratégico Conjunto”.

En la citada Orden se constituyeron los Mandos Operativos principales siguientes:

Mando Operativo Terrestre

Mando Operativo Naval

Mando Operativo Aéreo

Mando Unificado de Canarias¹

El punto 1 del artículo 2 de esta Orden Ministerial relaciona de una manera rígida las responsabilidades de los Comandantes en Jefe de los Mandos Operativos Principales en el cumplimiento de las misiones operativas a la asignación que se haga en el PEC. Por otra parte, el punto 2 del mismo artículo señala la dependencia de los Comandantes en Jefe de los Mandos Operativos del JEMAD para el planeamiento y ejecución de las operaciones asignadas (en el PEC) y para la realización de los ejercicios específicamente orientados a la evaluación de los planes en vigor. Por todo ello, el contenido del artículo 2 es claramente restrictivo y al estar ligado íntimamente al PEC carece de la flexibilidad precisa.

El punto 1 del artículo 3 señala que los cargos de Comandante en Jefe de los Mandos Operativos Terrestre, Naval y Aéreo serán ejercidos por el Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire o, en su caso, por los tenientes generales o almirante que se nombren al efecto.

El Ejército del Aire ha sido el único que ha usado esa posibilidad. En efecto, por Orden 431/39122/1991, de 3 de julio, se dispuso el nombramiento del Teniente General del Cuerpo General del Ejército del Aire Alfredo Chamorro Chapinal, como Comandante en Jefe del Mando Operativo Aéreo. El Teniente General Chamorro, con motivo de su pase a la reserva, fue sustituido por el Teniente General José Luis Tojeiro Aneiros (nombrado por Orden 430/38195/1994, de 21 de marzo). Al pase a la reserva del General Tojeiro, en noviembre de 1996 no se nombró nuevo Jefe del MOA, puesto que el RD 1883/1996 no contempla que los Jefes de los Mandos Operativos princi-

pales sean distintos de los JEME's (art. 19.4).

De lo expuesto anteriormente se deduce que la Orden Ministerial 7/89 fue un valioso logro en el camino de alcanzar una estructura operativa adecuada para las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la rígida y limitativa dependencia establecida entre dicha estructura y el PEC (derivada de lo dispuesto en el Real Decreto 1/1987) y el hecho de no contemplar un mando operativo de carácter conjunto recortan su validez para responder a las necesidades actuales.

El Real Decreto 1883/96 es la última normativa que contempla directamente las funciones del JEMAD y sus atribuciones en el campo operativo. En el preámbulo del Decreto se indica que, “... En consonancia con lo establecido en el Real Decreto 839/96, se mantienen las estructuras básicas del Estado Mayor de la Defensa, del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y la del mando operativo de las Fuerzas Armadas...”.

Por su parte, el punto 2 del artículo 7 define de manera muy clara que el JEMAD es la autoridad militar responsable en el cumplimiento de las misiones operativas, no sólo derivadas del PEC, como anteriormente, sino también de aquellas otras que puedan surgir en situaciones de crisis o que el gobierno encomiende a las Fuerzas Armadas. De esa forma queda ampliada la responsabilidad del JEMAD a todo tipo de misiones operativas². Los puntos 3, 4 y 5 del mismo artículo 7 señalan inequívocamente que el JEMAD ejerce el mando operativo de las fuerzas asignadas, que puede establecer las estructuras operativas necesarias y que puede asignar misiones a los Mandos Operativos. El punto 4 del artículo 19 señala claramente las funciones de los JEME,s en este contexto.

El JEMAD ve completada su posición en el campo operativo con las siguientes funciones (algunas ya incluidas en el derogado Real Decreto 1/1987) señaladas en el punto 6 del artículo 7 del RD 1883/1996:

² Salvo las que, en tiempo de paz, se realizan de forma permanente y con carácter específico, responsabilidad de los JEME,s (Art. 19.5).

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

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

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

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

REFLEXIONES FINALES

Estudiada la normativa relevante, se observa un proceso evolutivo que ha ido avanzando en el sentido de incrementar, a lo largo del tiempo, el papel y las responsabilidades del JEMAD, especialmente en el área operativa. Para completar ese proceso se ha preparado un Proyecto de Real Decreto, actualmente en regulación orgánica, que sustituirá a la Orden Ministerial 7/1989 y recoge, de forma ordenada y de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1883/1996 y el resto de la legislación vigente, todos los aspectos de la Estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas.

Esta nueva situación hace necesaria la potenciación de los órganos auxiliares del mando y de apoyo del JEMAD así como los retoques que sean precisos en la organización de los cuarteles generales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire. En esa línea se va a desarrollar la normativa interna pertinente para adecuar la estructura del Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa a las nuevas circunstancias y posibilitar un apoyo adecuado al JEMAD para el cumplimiento de todas las funciones que tiene asignadas. Es de esperar que con una estructura adecuada y con la indiscutible y demostrada preparación de sus miembros se consiga potenciar aún más la eficacia conjunta de nuestras Fuerzas Armadas ■

¹ Suprimido por el Real Decreto 1384/1995, de 4 de agosto.