

TEMAS PROFESIONALES



LA MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A PROPÓSITO DE LA REVISIÓN ESTRATÉGICA

José María YUSTY GARCÍA



Preámbulo



OS pasados días 22 a 24 de octubre se celebró en Madrid, en el CESEDEN, un interesante Seminario Internacional sobre la Revisión Estratégica de la Defensa, al que tuve la oportunidad de asistir y del que dio cumplida referencia la prensa de tirada nacional. En él se expusieron las experiencias recientes que en este asunto han tenido o están teniendo diversos países. Todo muy de escuchar y de comparar, desde la pragmática claridad de ideas que manifestó el representante del Reino Unido a la pormenorizada sinceridad noruega sobre el fracaso de su revisión en la pasada década y el nuevo intento que tienen en curso.

Naturalmente, la estrella fue la Revisión Estratégica de la Defensa que se está llevando a cabo en España. En ella salió a relucir el buen soporte doctrinal que supone el Libro Blanco de la Defensa, y hubo intervenciones de altos cargos del Departamento de Defensa, de ex ministros, de parlamentarios de todos los partidos y, finalmente, del propio ministro de Defensa. Todos ellos oradores brillantes y con cosas que decir, que efectivamente dijeron.

Pero la cuestión de este artículo no es ésta, pues no vamos a hacer una reseña del seminario. Cuando acabó, no dejaba de tener la impresión de que se había hablado demasiado de la misión de las Fuerzas Armadas, tratando de decir cuál era, es decir, de definirla otra vez, y me dio por pensar que esto cojeaba por algún lado. Y no quiero decir que lo que se dijo estuviera mal, al contrario, sino que sonaba a conocido.

Para hacer la aproximación al análisis de esta sensación, he realizado el experimento de procurar observarla de forma neutral, es decir, tratando de no sentirme condicionado por la relevancia de los participantes en el seminario, ni por el consenso que parece existir en este particular aspecto, y, ni siquiera, y esto es más difícil, por el hecho de que pudiera parecerme bien aquello que se manifestaba como misiones de las Fuerzas Armadas.

Así que vamos a tratar de razonar, como si de un ejercicio intelectual se tratase, si la cosa ha de ser necesariamente como es o sería más práctico que fuese de otra forma. Teniendo en cuenta que la mayor utilidad de hacerlo de otra forma, ha de ser entendida siempre en tanto en cuanto pudiese beneficiar a las Fuerzas Armadas y, en definitiva, a la seguridad y a la defensa nacionales.

Parece que estamos en un momento histórico que demanda innovación y que existe un cierto convencimiento general de que ya no se trata sólo de hacer bien lo que sabemos hacer bien, sino que el entorno ha cambiado tanto en los últimos años que de lo que se trata es de intentar aportar algo nuevo para un contexto nuevo.

La misión de las Fuerzas Armadas

Con esta idea, que nos obliga a extremar el realismo y la sinceridad en el tratamiento de los asuntos y las situaciones, debemos reconocer que una expresión siempre algo distinta de la misión o misiones de las Fuerzas Armadas parece sugerir, por parte de la defensa o de los ejércitos, una búsqueda permanente de justificación ante los demás o una cierta inseguridad en la propia razón de ser. De manera que bien podemos pensar que ello no debería ser así, al menos por las siguientes razones:

- Porque las misiones de las Fuerzas Armadas deben estar asumidas con carácter nacional y darse por sabidas y, en consecuencia, se habría de evitar su continua redefinición en sucesivos documentos.

- Porque la misión de las Fuerzas Armadas viene determinada en la Constitución y esto ha de ser suficiente sin que haya de estar sujeta a matizaciones.

Sin embargo, se cree que esta mención constitucional puede ofrecer un mayor juego en relación con la imagen social y política de las Fuerzas Armadas, que habitualmente no se aprovecha. Es decir, que se trataría de obtener todas las consecuencias favorables para la imagen de las Fuerzas Armadas ante la sociedad española, que fuese posible lograr de la propia mención que de ellas hace la Constitución, a través de su recuerdo reiterado y explícito en los documentos que hablen de defensa.

Para ello, vemos que se podría enriquecer la escueta expresión de la misión que ofrece el Art. 8.º con alguna manifestación genérica del propio texto constitucional, de modo que la mención de la misión de las Fuerzas Armadas refuerce la implícita integración de éstas con la sociedad y con sus intereses, cuestión que, por otra parte, es y debe ser la realidad misma.

En concreto, la misión de defender el ordenamiento constitucional que dispone el Art. 8.º implica la defensa de las voluntades proclamadas de la Nación española, expresadas en el preámbulo de la Constitución y mercedoras de tenerse en alta estima en razón de su propia naturaleza.

En consecuencia, se propondría una expresión del siguiente tenor para definir la misión de las Fuerzas Armadas:

«Las Fuerzas Armadas, persuadidas de las voluntades de la Nación española que se expresan en el preámbulo de la Constitución y particularmente afectadas por la de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, tienen por misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Tras definir la misión de las Fuerzas Armadas, la estructura de un desarrollo doctrinal clásico aconsejaría establecer los cometidos correspondientes a esa misión.

Pero podemos darnos cuenta de que al acogernos a la Constitución para definir la misión de las Fuerzas Armadas hemos entrado ya en una dinámica distinta de la habitual, puesto que se trata de una definición muy genérica, que se refiere a las responsabilidades globales de las Fuerzas Armadas ante la sociedad española.

Así que cabe pensar a continuación, tratando de desgranar las ideas en un proceso lógico, qué correspondería, en términos igualmente genéricos, a las Fuerzas Armadas ante el mandato constitucional.

Es posible observar que el Art. 8.º de la Constitución es, no sólo la expresión de la misión de las Fuerzas Armadas, lo que representa su contenido prin-

cial y directo, sino que, en realidad, contiene además una segunda lectura, pues se pueden ver en él dos mandatos: uno, la mencionada determinación de la misión, y el otro, la elección que hace entre todos los instrumentos del Estado al designar a las Fuerzas Armadas para cumplir esa misión.

Y de ello se pueden derivar dos planos de responsabilidades para las Fuerzas Armadas:

- De la determinación de la misión de las Fuerzas Armadas se deriva que su razón de ser es el cumplimiento de esa misión, es decir, que existen en la sociedad para cumplir esa misión.
- De la designación de las Fuerzas Armadas como encargadas de cumplir esa misión, se deriva que éstas tienen la obligación de estar preparadas de la mejor manera posible para poder realizarla.

Pero si reflexionamos sobre las consecuencias prácticas de esta doble responsabilidad para las Fuerzas Armadas que ordena el Art. 8.º del texto constitucional, habremos de concluir que, en lo que se refiere al cumplimiento de su misión, las Fuerzas Armadas no son autónomas como institución del Estado para decidir por sí mismas en una deducción directa de la Constitución.

Así que lo primero que han de hacer las Fuerzas Armadas es ponerse a los órdenes del Gobierno para recibir instrucciones en lo relativo a la misión que deben cumplir, esto es, en lo relativo a:

- La política de seguridad y defensa de España.
- Al papel que se espera que ellas desarrollen en la misma.
- A los recursos que se van a poner a su disposición para que lo hagan.

Por tanto, ya tenemos acotada una primera deducción inmediata de la misión de las Fuerzas Armadas.

A su vez, también puede deducirse del hecho mismo de haber sido designadas las Fuerzas Armadas para llevar a cabo su misión y de la consecuente responsabilidad de poder llevarla a efecto en lo que a ellas concierna, que están obligadas constitucionalmente a estructurar y adiestrar los recursos que el Estado les asigne para poder cumplir su misión en el mayor grado posible.

Ésta sería la segunda cuestión que quedaría acotada, derivada de la mención de las Fuerzas Armadas que hace el Art. 8.º de la Constitución.

Se piensa que estos dos elementos doctrinales deducidos de la reflexión directa sobre la misión de las Fuerzas Armadas pueden considerarse permanentes y, además, que son suficientes para que sirvan de soporte a todos los cometidos y capacidades que se puedan concretar en cualquier desarrollo posterior, porque uno comprende todo el ámbito de decisión externo de las Fuerzas Armadas y el otro todo su ámbito interno.

En efecto, este planteamiento permitirá la incorporación de escenarios y políticas nuevas, así como la variación de los recursos asignados, que habrán de ser determinados siempre por una resolución de carácter político y, al mismo tiempo, hará posible introducir como mandato expreso a las Fuerzas Armadas uno o más elementos de eficiencia que antes no era posible contemplar en este nivel del planeamiento.

Y ello no es óbice para que dichos elementos de eficiencia puedan, y quizá deban, fijarse como políticas principales del Ministerio de Defensa.

Conforme a lo expuesto, se propondría la adopción de un concepto similar al siguiente:

«Para realizar su misión, las Fuerzas Armadas deberán (áreas de responsabilidad o misiones derivadas):

- *Contribuir de manera fundamental a la política de seguridad y defensa nacional.*
- *Conformar una capacidad militar moderna, eficiente y previsoramente apta para servir de instrumento adecuado al desarrollo de la política de seguridad y defensa nacional.»*

Naturalmente, la denominación «misiones derivadas» es solamente una convención para este trabajo, que en su momento se podría llamar de distinta manera.

Es de destacar que nuevamente nos encontramos aquí con que es muy posible que se produzca un beneficio adicional para la imagen institucional de las Fuerzas Armadas, puesto que la expresión de este credo, a nuestro entender, ha de conectar muy directamente con la opinión pública. Y no es necesario insistir en la absoluta necesidad que tienen las Fuerzas Armadas modernas de estar integradas en sus propias sociedades.

Los cometidos

La primera misión derivada hemos dicho que es «contribuir de manera fundamental a la política de seguridad y defensa nacional».

De ella sí se podrían concretar ya los cometidos que han de corresponder a las Fuerzas Armadas para cumplir esta misión. En consecuencia, en lista abierta y sometidos en cada caso a la decisión correspondiente, los cometidos podrían ser tales como los siguientes, pudiendo observarse cómo conviene hacer compatible la necesaria concreción con un carácter genérico que les dé permanencia y haga innecesaria la mención explícita de todas y cada una de las acciones de la defensa:

«Las Fuerzas Armadas deberán aportar una capacidad de defensa adecuada a la satisfacción de las necesidades de prevención, disuasión y gestión de crisis, que se corresponda con la valoración de los riesgos y amenazas actuales, así como con la previsión de los emergentes y futuros y, para ello, en su caso, han de:

- Colaborar con otros organismos e instituciones del Estado en el diseño y en el desarrollo de la política de seguridad y defensa nacional.*
- Aportar conocimiento a la determinación y valoración de los riesgos y amenazas presentes, emergentes y futuras.*
- Participar en operaciones de combate en el marco de la seguridad nacional.*
- Participar en operaciones de combate en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados.*
- Participar en misiones de ayuda humanitaria, de operaciones de paz y de prevención y gestión de crisis en el marco de las organizaciones internacionales y europeas a las que España pertenece.*
- Participar en operaciones de apoyo a la sociedad civil.*
- Complementar la acción exterior del Estado, especialmente en los ámbitos de seguridad y defensa, contribuyendo a la creación de un entorno de confianza mediante el diálogo y la cooperación, que favorezcan el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales.»*

Las líneas generales de acción

La segunda misión derivada propuesta es «conformar una capacidad militar moderna, eficiente y previsoramente apta para servir de instrumento adecuado al desarrollo de la política de seguridad y defensa nacional».

De ella se pueden deducir, a su vez, las líneas generales de acción que deben orientar la evolución de aquellos elementos clave de los ejércitos, que se consideren críticos para que éstos sean esos instrumentos adecuados al cumplimiento de la misión y, por tanto, para el cumplimiento de los cometidos de la primera misión derivada.

Las líneas generales de acción pueden establecerse muy bien en el nivel de los jefes de Estado Mayor, cuya responsabilidad es precisamente la de la preparación de los ejércitos, pero también podrían constituir la manifestación expresa de la parte fundamental de la política del Ministerio de Defensa, que sería la destinada al mismo fin que estamos diciendo, esto es, a lograr que los ejércitos constituyan la mejor organización posible para cumplir sus cometidos.

En este punto, hemos de insistir en dos cuestiones para evitar una confusión:

- No nos estamos refiriendo en ningún momento a los sistemas de armas y al equipamiento material de los ejércitos ni a su estructura operativa o funcional, sino más bien a aquellas otras capacidades, a veces de carácter intangible, que pudieran constituir los factores críticos de éxito y el núcleo más intrínseco de su organización eficiente.
- Y tampoco estamos tratando de la evolución de un programa o de un presupuesto, que tienen autoridades designadas para su control y desarrollo.

Se trataría, por tanto, de la orientación que corresponde a los niveles superiores de dirección, el Ministro de Defensa y los jefes de Estado Mayor, sobre las capacidades estructurales básicas para las Fuerzas Armadas.

Esta expresión política habría de ser, además de un mandato manifiesto, un conjunto de líneas generales de acción de cumplimiento comprobable, a efectos de control desde la cúpula de las Fuerzas Armadas y del Órgano central del Departamento.

Ello es necesario porque las líneas generales de acción son directrices explícitas para el desarrollo de las respectivas políticas sectoriales y particulares, y deben tener su consecuente reflejo en la distribución anual de los recursos del presupuesto, que es condición necesaria para que la realización de toda política sea creíble.

Ejemplo de estas líneas generales de acción que se sugieren como posibles, y que en todo caso han de ser muy pocas, son las siguientes:

- *Fomentar la mayor integración de los recursos humanos con los principios éticos y la misión de las Fuerzas Armadas, así como con los objetivos funcionales de la organización en la que prestan su relación laboral, como origen de motivación y satisfacción del personal y fuente destacada de productividad.*
- *Culminar la implantación y consolidación del modelo de Fuerzas Armadas profesionales, con especial atención a la formación y a la enseñanza de los soldados y marineros y a la mejora de su calidad de vida.*
- *Desarrollar una capacidad creciente, en personal y material, para la participación en operaciones conjuntas entre ejércitos y combinadas entre fuerzas armadas de países aliados.*
- *Establecer una total capacidad de comunicación entre los tres ejércitos, que permita la imprescindible interoperabilidad inherente al desarrollo de las operaciones conjuntas.*
- *Elaborar la doctrina básica necesaria para las situaciones de gestión de crisis de carácter asimétrico.*
- *Fomentar el trasvase y la asunción de conocimientos logísticos entre los ejércitos y la asignación de tareas conjuntas de apoyo logístico,*

para aprovechar la sinergia de la concertación de los actuales sistemas y liberar recursos poco productivos, que son necesarios en otras áreas de actividad de las Fuerzas Armadas.

Como puede verse, el desarrollo de algunas líneas generales de acción, como la de elaborar la doctrina básica necesaria para las situaciones de gestión de crisis de carácter asimétrico, podría incluso no necesitar recursos expresamente asignados en el presupuesto.

Se ha dicho que las líneas generales de acción podrían constituir el fundamento de la política del Ministerio de Defensa para orientar y encauzar la evolución de los elementos estructurales no materiales de los ejércitos, y también se ha dicho que esta política, además de ser manifiestamente explícita, habría de ser comprobable.

Parece que este trabajo debería apuntar alguna solución a la posibilidad de comprobación, puesto que se ha puesto encima de la mesa este asunto, que suele ser un problema, y porque sin esta posibilidad se perdería en gran parte la fuerza de la argumentación anterior.

Se quiere decir que, sin ello, no se podrían llevar hasta el final las consecuencias prácticas para el ámbito de la defensa que se derivan de este trabajo y que, en realidad, constituirían la mejor justificación del cambio conceptual que se ha introducido en él.

Veamos si serían comprobables. Para ello nos fijaremos en las seis políticas reseñadas que hemos considerado líneas generales de acción de la segunda misión derivada:

- La primera política o línea general de acción que se expuso es la que se refiere al fomento de una mayor integración de los recursos humanos. La comprobación se efectuaría mediante la evolución de los resultados de sucesivas encuestas periódicas entre el personal de todos los empleos.
- La segunda política se refiere a la culminación de la profesionalización y a su consolidación, con especial atención a la enseñanza y la calidad de vida del personal de tropa y marinería. La comprobación se realizaría, igualmente, a través de la evolución de las encuestas periódicas sobre la opinión de dicho personal, contrastando sus resultados con los datos de nuevos compromisos, reenganches y reincorporaciones a la vida civil.
- La tercera política de las mencionadas es la de desarrollar una capacidad creciente para las operaciones conjuntas y combinadas. Se entiende que será fácil establecer por los distintos estados mayores algunos índices técnicos, en términos de tiempo de reacción u otros, que midan esta capacidad en cuanto a disponibilidad, adaptabilidad, flexibilidad, capacidad de proyección, etc. Respecto al personal, podría valer la evolución del número de personas con conocimiento de idiomas en todos los empleos.

- La cuarta política sería el establecimiento de una total capacidad de comunicación entre los ejércitos. La comprobación de su grado de consecución sería técnica, a través del desarrollo convergente de los programas correspondientes y, en último término, sería una comprobación real en el ejercicio de la función de mando.
- La quinta política dispone elaborar una doctrina básica para la gestión de crisis en escenarios asimétricos. La comprobación consistiría en la exposición de dicha doctrina dentro de un plazo, de sus desarrollos sectoriales y de su evolución.
- La sexta política trata del trasvase de conocimientos logísticos y de la asignación de tareas conjuntas de apoyo logístico. La comprobación será en este caso igualmente técnica, mediante la evolución de los programas correspondientes y la comprobación real.

Una vez aceptada la posibilidad de comprobación, se pueden establecer en el presupuesto programas específicos si fuere necesario, con igual denominación para todos los programas cuyo objetivo sea desarrollar la misma línea general de acción, de modo que se conozca el esfuerzo que cada uno dedica en esa dirección.

Del contraste de estos esfuerzos con los resultados de las comprobaciones sobre el desarrollo de las líneas generales de acción, se deducirá el rendimiento obtenido de los recursos y se podrán efectuar comparaciones y analizar las distintas dificultades y las circunstancias particulares que se deriven de ello.

Todo esto constituirá en sí mismo, un acto de exigencia por parte del ministerio y a la vez por parte de las jefaturas de los ejércitos, ya que éstos pasarán a ver sus recursos no sólo como una cantidad absoluta en relación con la asignada a los demás, sino como un reto para obtener de ellos, al menos, igual rentabilidad en eficiencia que la que logren los otros ejércitos para las mismas líneas generales de acción.

Además, el control del desarrollo de las líneas generales de acción definidas en la segunda misión derivada puede considerarse un auténtico «cuadro de mando» para la gestión por indicadores respecto de la evolución real de las Fuerzas Armadas, en tanto que se refiere a las políticas principales, concretas y dotadas presupuestariamente para promover la mejora de aquéllas en sus aspectos de mayor relevancia, que se refieren, sobre todo, a su capacidad humana y organizativa para cumplir su misión.

Conclusión

A modo de resumen final, ha de decirse que liberar el pensamiento de defensa de reiteraciones sobre la misión de las Fuerzas Armadas e incorporar al mismo la posibilidad de unas líneas generales de acción de realización

comprobable, que permitiesen a los jefes de Estado Mayor efectuar el seguimiento de aquellos elementos clave que identifiquen la salud y la evolución de su ejército, sería siempre algo positivo.

Por otra parte, la estructura conceptual a la que se ha llegado es en realidad muy sencilla:

- En primer lugar se ha propuesto fijar una misión de las Fuerzas Armadas que no habrá que volver a redefinir más. Se trata de la que determina la Constitución española, enriquecida por aquella parte del preámbulo constitucional que más cercana se encuentra a la misión expresada en el Art. 8.º
- En segundo lugar, se ha creado un segundo escalón de misiones derivadas del doble mandato del Art. 8.º de la Constitución.
Las misiones derivadas que se han establecido expresan las áreas de responsabilidad de las Fuerzas Armadas, distinguiendo entre aquellas actividades en que actúan para la sociedad y aquellas otras en que actúan para sí mismas, es decir, para prepararse para cumplir mejor las primeras.
- En tercer lugar, hemos expuesto los cometidos y líneas generales de acción correspondientes, respectivamente, a las dos misiones derivadas.
También es de destacar que las líneas generales de acción, correspondientes a la segunda misión derivada, podrían constituir el traslado de las políticas concretas del Ministerio de Defensa para mejorar la capacitación estructural de las Fuerzas Armadas y que como tales deberían tener un reflejo presupuestario concreto, así como ser objeto de seguimiento y control de resultados.
- Y, por último, el control de las líneas generales de acción podría constituir un auténtico «cuadro de mando» para realizar una gestión por indicadores al nivel del Ministro de Defensa y de los jefes de Estado Mayor, con independencia de la existencia de otros posibles «cuadros de mando» referidos a otras áreas más específicas, y quizá subordinadas, de la actividad.

