

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

65

CONCLUSIONES DEL XLI CURSO MONOGRÁFICO

**ADECUACIÓN DE LA DEFENSA
A LOS ÚLTIMOS RETOS**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

65

CONCLUSIONES DEL XLI CURSO MONOGRÁFICO

**ADECUACIÓN DE LA DEFENSA
A LOS ÚLTIMOS RETOS**

Octubre, 2003

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

ADECUACIÓN de la defensa a los últimos retos : conclusiones del XLI Curso Monográfico. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003. — 82 p. ; 24 cm. (Monografía del CESEDEN ; 65). — Precede al tit.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
NIPO 076-03-174-6. — D.L.M. 48066-2003
ISBN 84-9781-053-8

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España) II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie

Defensa / Seguridad / Fuerzas Armadas / Globalización / Nuevo Orden Mundial / Política de defensa / Relaciones internacionales / OTAN / Estudios estratégicos / Unión Europea / Estados Unidos / España / S. XXI

Edita:



NIPO: 076-03-174-6 (Edición papel)
ISBN: 84-9781-053-8

Depósito Legal: M-48066-2003

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: noviembre, 2003

NIPO: 076-03-144-0 (Edición electrónica)



SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Manuel Moure Sánchez</i>	
<i>Primera parte</i>	
GRUPO DE TRABAJO A	11
<i>Segunda parte</i>	
GRUPO DE TRABAJO B	47
ÍNDICE	79

INTRODUCCION

Por Manuel Moure Sánchez

Bajo el título general de "Adecuación de la Defensa a los últimos retos" se presentan los estudios monográficos elaborados y expuestos por los colaboradores-concurrentes del XLI curso Monográfico que divididos en dos grupos desarrollaron el trabajo bajo diferentes puntos de vista.

Desde siempre el hombre ha sentido la necesidad de defenderse de las agresiones y ha adoptado multitud de medidas para conseguir la deseada paz y bienestar.

El 11 de septiembre de 2001 trajo violentamente a primer plano la realidad de "los nuevos retos", desgraciadamente de tanta resonancia a lo largo de nuestra historia.

Se constata una proliferación de conflictos internos de carácter nacional de carácter étnico y religioso en buena parte del planeta. Estos conflictos hacen surgir una serie de riesgos emergentes que afectan con especial intensidad a las sociedades desarrolladas, como el terrorismo internacional, los flujos incontrolados de inmigración irregular, el narcotráfico o la delincuencia organizada transnacional. La naturaleza de estos riesgos es compleja, las amenazas que se pueden derivar de ellos entran en el campo de la seguridad interior de los Estados más que en la exterior y los principales actores eran nacionales. Actualmente se observa una creciente internacionalización de este tipo de actividades lo cual parece requerir nuevas respuestas.

Los trabajos que se presentan son el resultado de un proceso que se inicia con el comienzo del XLI curso Monográfico y a lo largo de dos meses

y medio, y cuyo objeto fundamental es el de aportar ideas desde enfoques diferentes, pero cuyas soluciones no son las únicas sobre el tema.

Constituye una reflexión en equipo. Los contenidos abordados en las conferencias por los sucesivos ponentes han proporcionado la base para estos trabajos. Las visitas realizadas a diferentes Unidades de los tres Ejércitos así como a instituciones públicas y privadas ligadas a temas de defensa, han brindado un marco de referencia sobre qué se está haciendo y con qué medidas se cuenta. La realización de un viaje de estudios a Estados Unidos con la finalidad de conocer in situ como este país ha afrontado los últimos retos y la adecuación de la defensa, con visitas al Pentágono, a la Secretaría de Estado y a la sede de la Naciones Unidas completó la información para los concurrentes que han podido intercambiar opiniones al respecto, profundizando en las posibles soluciones para tomar posturas a fin de frenar la escalada de los nuevos riesgos.

El curso concluyó con la entrega de dos trabajos que bajo el mismo título pero con enfoques distintos estudian el tema principal, alcanzando unas conclusiones que pueden servir para sacar enseñanzas y ayudar a recorrer un nuevo camino de paz y comprensión en el que se ha querido profundizar.

Estos trabajos son los que se ofrecen en las páginas que siguen.

PRIMERA PARTE

GRUPO DE TRABAJO A

GRUPO DE TRABAJO A

Introducción: el nuevo contexto internacional tras el 11 de septiembre de 2001 (S-11)

La caída del muro de Berlín, en 1989, y el posterior derrumbe del bloque comunista trajeron consigo un cambio radical en el escenario internacional. El fin de la guerra fría abrió una nueva etapa en las relaciones Este-Oeste, y más concretamente entre Rusia y Estados Unidos.

Este nuevo contexto propició, además, un acercamiento entre Rusia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que quedó plasmado en un reciente acuerdo de Asociación para la Paz (PfP) y en la atribución de un estatus especial a la antigua superpotencia del Este para sus relaciones con los países de la Alianza.

Concepción inicial de la defensa en el siglo XXI

Todos los análisis y estudios elaborados a finales del siglo XX y a comienzos del XXI señalan la aparición, en ese nuevo contexto, de unos nuevos «riesgos emergentes», que amenazan la seguridad y la estabilidad internacional. Entre ellos destacan el terrorismo, la guerra bacteriológica, el tráfico de drogas y de armas, la informática y las nuevas tecnologías al servicio del crimen organizado, y la inmigración ilegal masiva. Muchos de esos riesgos están, como se verá, estrechamente relacionados entre sí.

El final del siglo XX y el nuevo orden político que surgió en Europa tras el hundimiento del bloque soviético reavivó también algunos fantasmas del pasado, que habían estado dormidos durante la guerra fría. Los nacionalismos excluyentes y el integrista religioso irrumpieron de repente en la

escena internacional, y provocaron enfrentamientos y guerras civiles entre pueblos que hasta entonces habían convivido en paz.

El mundo se había convertido en un lugar distinto y la guerra fría se revelaba ahora como un periodo de relativa estabilidad durante el cuál ambas potencias se habían encargado, mediante el equilibrio del terror, de mantener a raya a sus respectivos satélites. Ahora había empezado una nueva etapa, marcada por múltiples enfrentamientos bélicos como los que sacudieron los Balcanes, Oriente Medio o Rusia, que comenzó entonces a padecer el problema checheno.

Ése es el escenario en el cual se produjo, el 11-S de 2001, el mayor ataque terrorista de la Historia. Una agresión que iba dirigida contra todos los países occidentales. Un ataque contra la libertad y la democracia, al margen de cualquier consideración política, territorial o económica.

La comunidad internacional reaccionó al unísono con la creación de una coalición internacional contra el terrorismo. Esa alianza, que consiguió incluir en su seno a varios países musulmanes, sirvió para liberar a Afganistán de la tiranía de los talibanes y para someter al terrorista más buscado del mundo, Osama Bin Laden, al asedio que todavía padece.

Es importante señalar que esta guerra, la primera del siglo XXI, no debe ser considerada fruto de un choque de civilizaciones entre Occidente y el islam. Más bien es consecuencia del rechazo absoluto que suscitan las acciones terroristas, sean del signo que sean y vengan de donde vengan.

Nuevos factores

En este contexto, el concepto de seguridad y defensa adquiere una mayor dimensión, tanto en lo que se refiere a Europa como en las relaciones transatlánticas. La seguridad se ve ahora amenazada por enemigos imprevisibles, capaces de utilizar métodos cada vez más sofisticados.

Los últimos acontecimientos han demostrado que los mecanismos de defensa deben planificarse a un nivel superior, por encima de los intereses individuales que pueda tener un determinado Estado. La protección de esos intereses debe contemplarse a escala regional o mundial. Sobre todo ahora, cuando ha quedado patente que el enemigo puede no ser un Estado, sino un grupo terrorista, más o menos organizado pero capaz de cometer atentados de gran magnitud y llevar el terror y la incertidumbre a la escena internacional.

Porque, si algo reveló el 11-S, es que en el mundo de hoy existen tensiones y amenazas nuevas, que pueden provocar conflictos en cuyo origen no está ya el ansia clásica de conquistar el territorio del enemigo, sino las diferencias culturales, económicas, religiosas y étnicas.

Los responsables de la defensa tienen la obligación de garantizar la paz, la estabilidad, la libertad, la protección de los derechos y los bienes e intereses de sus ciudadanos allí donde se encuentren. Y esa tarea deben hacerla compatible con el cumplimiento de los compromisos que han contraído con sus aliados.

En este comienzo del siglo XXI, la globalización es una realidad que permite obtener grandes beneficios, pero que también afecta de forma decisiva a la seguridad. Las redes terroristas internacionales, como la que llevó a cabo los ataques del 11-S, no permanecen ajenas al proceso globalizador. Por eso, los riesgos son también ahora globales y la cooperación y las alianzas multinacionales constituyen un elemento clave para luchar contra las nuevas amenazas que nos acechan. Los márgenes de maniobra de los que disponen los Estados son cada vez menores por efectos de la globalización.

Precisamente, si algo evidenció el 11-S, fue esa globalización de las amenazas y de la inseguridad. El concepto de seguridad nacional quedó casi obsoleto. Ningún país, ni siquiera Estados Unidos, se considera ya a sí mismo invulnerable, aunque pueda dotarse de un escudo antimisiles o disponga del mayor presupuesto militar del mundo.

Las Naciones Unidas han sido, desde su creación en los años cincuenta, el lugar de encuentro y de reflexión más importante en lo que atañe a la estabilidad y a la paz mundial. Con una estructura no ajena a los equilibrios surgidos de la Segunda Guerra Mundial, esta Organización es el principal referente internacional a la hora de establecer los acuerdos necesarios para realizar acciones defensivas encaminadas a mantener el orden y la seguridad colectiva.

Es evidente que Estados Unidos se inclinan cada vez más por mantener un marco estable de alianza internacional para garantizar la seguridad y la defensa, como es la OTAN, y por la existencia de un organismo como las Naciones Unidas que le proporcione el respaldo internacional que necesita. Todo ello sin renunciar a la unilateralidad en relación con sus actuaciones.

Por eso, todo indica que las alianzas *ad hoc* serán un instrumento cada vez más utilizado por Estados Unidos en el futuro. Así, vemos como en el

marco del actual conflicto con Irak los norteamericanos se sirven del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para legitimar sus eventuales actuaciones. Pero, al mismo tiempo, materializa un acuerdo bilateral con Gran Bretaña para buscar un nuevo marco de actuación más flexible, coyuntural y operativo. Esto supone romper con los moldes del pasado, que han sido y son, sin duda, todavía válidos.

El 11-S colocó a Estados Unidos ante un nuevo tipo de guerra, para la que no estaba preparado y ante la que es vulnerable en su propio territorio. Un nuevo tipo de amenaza –el terrorismo global– que aprovecha las ventajas de la globalización, las nuevas tecnologías, y se beneficia del régimen de libertades que impera en las sociedades abiertas. Se trata de un nuevo enemigo, no encarnado en un Estado o gobierno, sino en una red global. Un adversario que no utiliza ejércitos regulares, ni guerrillas, milicias irregulares o movimientos de liberación nacional con base territorial, como los conocidos hasta ahora.

Algunos autores plantean que en este nuevo contexto de «globalización de la violencia» las Naciones Unidas son ya una institución irrelevante. Pero quizás vayan demasiado lejos: el derecho a la legítima defensa que invocó Estados Unidos tras los atentados del 11-S no sirve para el caso de Irak. Por eso, el gobierno de George W. Bush ha tenido que recurrir a la Organización de Naciones Unidas (ONU) para que aprobase la resolución que propiciará la intervención inminente de los inspectores de armas. Ello ha impedido, hasta ahora, la realización de acciones unilaterales.

Necesidad de revisar el Concepto Estratégico

La Directiva de Defensa Nacional invitó a iniciar una nueva etapa de la política de defensa a través de la Revisión Estratégica y a abordar de forma conjunta y global las cuestiones orgánicas, funcionales y operativas relacionadas con la defensa.

Los esfuerzos de Revisión Estratégica de la Defensa realizados hasta ahora en Europa y en el mundo occidental han girado en torno a tres ejes principales:

1. El fin del Pacto de Varsovia y la desmembración de la Unión Soviética.
2. La reestructuración de la Alianza Atlántica.
3. La creación de una Europa de la Defensa.

Los acontecimientos del 11-S y sus consecuencias han confirmado la oportunidad, y también la necesidad, de llevar a cabo la Revisión Estra-

tégica de la Defensa para adaptar las previsiones iniciales del siglo XXI a los nuevos retos que de forma tan dramática han irrumpido en el escenario internacional.

En este contexto, inmersos en un proceso de recesión económica global, bajo la amenaza permanente del terrorismo internacional y el fundamentalismo religioso, contrarios al desarrollo y a la paz, hay que impulsar la puesta en marcha de la política europea de seguridad y defensa. Todo ello en un contexto de cooperación con la OTAN y adaptando las estructuras y las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas a la nueva situación internacional.

El escenario estratégico actual: riesgos en un mundo globalizado

El concepto de seguridad. La globalización de la defensa y la seguridad

La seguridad constituye uno de los conceptos más asentados entre los estudiosos de las relaciones internacionales. No obstante, este concepto aparentemente sencillo encierra múltiples acepciones, que hacen que no siempre sea entendido de la misma manera ni utilizado de una forma homogénea. Al mismo tiempo, está sometido a constantes alteraciones debido a la cambiante situación internacional. Así, podemos distinguir entre seguridad internacional, seguridad colectiva, seguridad común, seguridad compartida o seguridad global.

En primer lugar, es necesario diferenciar los términos «política de seguridad» –aquella parte de la política general destinada a reducir el grado de incertidumbre en las decisiones y los riesgos derivados de las actuaciones de una sociedad organizada y con un poder independiente– y «política de defensa», que es la parte específica de esa política de seguridad que se ocupa de reducir o eliminar las amenazas procedentes del exterior, reales o potenciales, que acechan a la sociedad.

La seguridad es un concepto tan amplio y tan complejo que también resulta útil en política interior. Por eso, los programas de los partidos políticos y los debates generados en los distintos foros públicos incluyen a menudo referencias a la seguridad. Y aplican el concepto a ámbitos tan diversos como la seguridad social, la seguridad laboral o la seguridad interior, de la que se encargan precisamente los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Por ello, no resulta sencillo encontrar una definición simple para este concepto. No obstante, destacamos la formulada por el prestigioso periodis-

ta y analista de las relaciones internacionales estadounidense Walter Lippmann, quien en el año 1947 polemizó con George Kennan acerca del origen de la guerra fría. A su juicio:

«Una nación es segura en la medida en que no está en peligro de tener que sacrificar valores fundacionales para evitar la guerra y es capaz, si es amenazada, de mantener tales valores mediante la victoria en la guerra.»

Durante el periodo de la guerra fría, la seguridad se mantuvo a pesar de la inestabilidad internacional y del gran número de conflictos localizados, que azotaron a los cinco continentes. El sistema bipolar que imperó hasta el año 1991, la proliferación horizontal y vertical del armamento nuclear con el consiguiente riesgo de la destrucción mutua asegurada, la intervención del Consejo de Seguridad de la ONU, la existencia de dos grandes bloques político-militares con sus respectivas alianzas y la intervención directa e indirecta de las dos superpotencias evitaron una nueva guerra mundial. En Europa, esa seguridad, avalada por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), alcanzó su máxima expresión el 1 de agosto de 1975 con la creación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Integrada por 34 Estados, fue el único foro que permitió al Este y al Oeste dirimir en su seno sus diferencias.

Al término de la guerra fría, en 1991, con la desaparición de la URSS y el derrumbe de todos los símbolos que la habían definido, comenzó una nueva etapa. En ella irrumpieron con fuerza algunos viejos conceptos. Otros, desconocidos hasta entonces, hicieron su primera aparición.

La apuesta por la seguridad colectiva, por la diplomacia multilateral, por el desarme, por la defensa común, por la integración y la cooperación y por la resolución de los conflictos localizados, parecían ser los grandes ejes de actuación de las potencias grandes y medias. Estados Unidos apoyó con determinación esa política y la Rusia de Yeltsin, forzada por su difícil situación interna, apostó también por lo que entonces se llamó «nuevo orden mundial».

En este contexto, parecía que la ONU estaba llamada a convertirse en el actor central del nuevo orden internacional. Las principales alianzas multinacionales, como la OTAN adaptaron sus estrategias a la nueva realidad, al tiempo que formulaban nuevos conceptos estratégicos.

La realidad, sin embargo, produjo unos resultados distintos. Los conflictos no sólo no disminuyeron, sino que aumentaron de forma considerable.

Ante ese panorama, la ONU se vio forzada a organizar, desde 1991, 31 operaciones de mantenimiento de la paz en todo el mundo.

Así, el escenario estratégico mundial desde el fin de la guerra fría se complicó de forma más que considerable. Junto a esa inestabilidad creciente, surge un nuevo fenómeno que es el de la inseguridad permanente. Poco a poco, comienza a hablarse de una «geopolítica del caos», de un «desorden mundial», de «riesgos convertidos en amenazas», etc. Ante esta situación nueva, la comunidad internacional tuvo que responder.

Quizás la respuesta más llamativa de cuantas dio el sistema sea lo que se denominó «globalización de la seguridad y la defensa». Consistió en la creación de un amplio entramado de organizaciones, entre las que pueden distinguirse unas de carácter estrictamente defensivo y otras que se ocupan, además de otras cosas, de la seguridad y la defensa. Veámoslo con un poco más de detalle.

A día de hoy, existe una única organización mundial que contempla la búsqueda de la paz y la seguridad como uno de sus objetivos prioritarios: Naciones Unidas. A nivel regional, proliferan antiguas y nuevas organizaciones según su área de influencia.

Este panorama multiplicador de organizaciones de seguridad y defensa demuestra que vivimos en un periodo en el que la inseguridad mundial se ha erigido en tema central de la agenda internacional. Una inseguridad acelerada por los acontecimientos del 11-S.

Frente a todo esto, también han proliferado organizaciones especializadas, cuyas competencias, ámbitos de actuación y objetivos aparecen en ocasiones difusos y cada vez más flexibles y abiertos, lo que alienta aún más la inseguridad del «otro». La pregunta es: ¿hay quizás demasiadas organizaciones de este tipo, en pro de unos mismos objetivos?

En definitiva, el concepto central de *seguridad*, como hemos visto, se ha transformado y se ha hecho más visible desde el año 1991 como consecuencia de los cambios en la escena internacional. Una seguridad percibida como respuesta a las amenazas exteriores, que se ha visto de nuevo transformada por los acontecimientos del 11-S en Estados Unidos.

Por vez primera, la gran potencia hegemónica vio amenazada también su seguridad interior por un enemigo difuso, que aún no ha sido detenido ni neutralizado. La dramática percepción de que el territorio americano era vulnerable, por mucho «paraguas nuclear» que su gobierno estuviera diseñando, exigió de la Administración Bush un incremento en sus medidas de

seguridad global. Así, resurgió con fuerza un mismo concepto de seguridad que afecta a la seguridad exterior y a la interior. Y que complica, aún más si cabe, el propio concepto de seguridad al que hacíamos referencia al principio.

Los riesgos emergentes

SU ORIGEN

Es verdad que fueron los ataques del 11-S los que evidenciaron con toda nitidez la naturaleza de los riesgos emergentes que nos vemos abocados a combatir en la actualidad. No obstante, el hecho de que éstos se hicieran visibles aquel fatídico día no significa que no comenzaran a gestarse tiempo atrás.

Fueron fundamentalmente dos las causas político-económicas o tecnológico-estratégicas que hicieron emerger los riesgos actuales en toda su crudeza, aunque como ya hemos dicho venían fraguándose desde mucho antes:

- El fin de la guerra fría y el cese de la división del mundo en dos bloques geopolíticos.
- La globalización. Una globalización que hace posible los enormes avances tecnológicos en comunicaciones y que es prácticamente total en la economía y las finanzas. Muy avanzada en cuanto a bienes, mercancías y servicios, pero limitada para aquellas personas que no pertenecen al Primer Mundo.

Esto produce un grave desequilibrio político, pues si bien el poder económico-financiero es global, no hay un poder político de entidad similar que lo gobierne, a no ser que se considere como tal al Gobierno de Estados Unidos (como dijo Kissinger).

Hasta el 11-S, el Gobierno estadounidense se había mostrado reacio a jugar un papel decisivo fuera de sus fronteras que no fuera estrictamente económico. A raíz de aquel drama, la iniciativa política, sobre todo en materia de política defensiva, corresponde a este país, que la ejerce de forma directa o a través de organismos internacionales como Naciones Unidas o la Alianza Atlántica.

La globalización económico-financiera ha traído grandes oportunidades para muchas personas y una mejora en el nivel de vida como nunca antes se había apreciado de forma global. Pero también ha producido desi-

gualdades sociales nunca vistas con anterioridad. Hay que destacar el valor de la palabra «vistas» porque, precisamente, estas desigualdades pueden ser hoy observadas por cualquier persona desde cualquier punto del globo a través de la televisión, Internet, el teléfono móvil, etc. Sumadas a las restricciones impuestas al movimiento de personas procedentes del mundo no desarrollado, esas desigualdades generan frustración y desesperanza. Frustración que casi siempre está acompañada de un gran sentimiento de injusticia. Dado que los gobiernos de los países en vías de desarrollo están casi siempre caracterizados por la falta de transparencia, la corrupción y la ineficacia, no resulta difícil comprender que todo esto supone un caldo de cultivo para los que hemos denominado nuevos riesgos.

CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS NUEVOS RIESGOS

Todos los nuevos riesgos tienen características comunes. Están interconectados y ésta es una de las dificultades a superar en la lucha contra ellos. De hecho, todos son, en esencia, uno: el crimen organizado a nivel internacional. Llámese tráfico de drogas, de armas, de personas, de materias primas valiosas como diamantes, marfil... o estratégicas como gas, petróleo o coltán. Todos estos fenómenos tienen, al igual que ocurre con el terrorismo, unas características que les son comunes.

Los tráfico ilegales están interconectados a nivel mundial, operan en todas las partes del mundo, están globalizados. No existe un enemigo definido: los criminales no tienen su origen en un mismo país ni comulgan con una ideología concreta, aunque a veces utilicen ideologías extremistas y algunos países les proporcionen, de una forma u otra, cobertura logística. Si en algunos de esos países consiguen los criminales refugio y entrenamiento, en otros camuflan los capitales obtenidos de forma ilícita y blanquean el dinero.

Los riesgos actuales ya no son riesgos externos, como en la época de las guerras territoriales. Tampoco están encorsetados dentro de los límites que marcan las guerras ideológicas o de religión. Son difusos, y por eso se difuminan, de forma que afectan a la seguridad exterior y a la interior.

Otra cosa que está clara es que ya nadie está a salvo. La penetración de los riesgos queda patente en el caso del ciberterrorismo, capaz de paralizar sectores estratégicos y, al menos en teoría, regiones y países enteros, que quedarían inermes. Por otro lado, las armas de destrucción masiva –nucleares, químicas o biológicas– permiten un grado de devas-

tación difícil de imaginar y son aún más peligrosas cuando quien las utiliza dispone de modernas tecnologías informáticas y de comunicaciones para su difusión.

Analizados uno por uno, todos los nuevos riesgos tienen unas características comunes:

- Terrorismo: los terroristas utilizan las tecnologías de la información (teléfono, Internet, fax, etc.) y las redes de transporte mundial. Adquirir los conocimientos y el entrenamiento necesario para practicarlo es posible en cualquier punto del planeta, ya se trate de aprender a manejar armas sofisticadas en determinados países o de adquirir la instrucción necesaria para manejar tecnologías de doble uso, susceptibles de ser utilizadas como tales en cualquier país avanzado. Y lo más importante: la financiación del terrorismo proviene tanto del crimen organizado como de operaciones financieras legales (aunque opacas), realizadas mediante técnicas y personas que jamás sabrán que han sido utilizadas.
- Narcotráfico: es un problema igualmente globalizado. Si en unos países se cultiva la materia prima, no es en ellos donde se producen las ganancias, aunque sí muchas veces sus perjuicios, como luchas y raptos. Son bandas internacionales organizadas las que extraen la droga, la transportan y la distribuyen.
- Los grandes flujos migratorios de «irregulares»: tienen su origen en el tráfico de personas y en la inmigración voluntaria ilegal. El tráfico de personas, igual que el de drogas, es un gran negocio internacional, gobernado por mafias internacionales, desde las chinas a las procedentes de países del este europeo o de África. Es difícil separar a las personas con las que se trafica de aquellas que contratan los servicios de estas mafias para emigrar, casi siempre tras asumir préstamos más o menos legales.
- El choque de civilizaciones: se ha hablado mucho de ello, sobre todo cuando se ha culpado a las poblaciones islámicas de generar el terrorismo y otras actividades relacionadas con el crimen organizado. La realidad es que el islam antepone sus creencias a la propia ley, y ello resulta difícilmente compatible con la democracia y con la defensa de los derechos humanos tal y como los entendemos en Occidente. Sucede lo que ocurrió con el cristianismo durante la Edad Media, pero ahora en un contexto global. Sin embargo, no es menos cierto que existen terroristas laicos y de todas las religiones, y que todas las confesiones pueden ser utilizadas como pretexto para cometer crímenes execrables.

- Los grandes desequilibrios demográficos: si bien no se han cumplido aquellas predicciones que auguraban el colapso de la humanidad por exceso de población, no es menos cierto que ello se debió a la notable disminución de la natalidad en los países desarrollados. Por el contrario, los índices de natalidad son mayores cuanto mayor es la pobreza y eso dificulta aún más el desarrollo de esos países pobres y superpoblados.
- El deterioro del medio ambiente: se origina, paradójicamente, en los países desarrollados, ya que son los que más energía consumen. Pero son los países pobres los que más sufren sus efectos como sequías, inundaciones y malas cosechas... muchas veces consecuencia de cultivos equivocados inducidos por intereses económicos globales o por alteraciones climáticas debidas al calentamiento del planeta y a la contaminación. En todo caso, aunque hoy las hambrunas afectan sólo al Tercer Mundo, hay indicios de que el exceso de contaminación ambiental se extenderá pronto a todo el planeta.

Los conflictos bélicos

EL PUNTO DE PARTIDA

En el año 1989 terminó la guerra fría y comenzó una etapa nueva en las relaciones internacionales, con nuevos planteamientos estratégicos y nuevas políticas de seguridad. Esta situación se materializó en especial con la desaparición del Pacto de Varsovia y el comienzo de una política de ampliación de la OTAN, acompañada de una progresiva expansión de los criterios de seguridad occidentales hacia los países de la antigua Europa del Este. A este proceso contribuyeron de forma eficaz la PfP y el Consejo de Asociación Euroatlántico. Fue una etapa muy breve, y hoy podemos afirmar que ya ha concluido también la posguerra fría.

Los acontecimientos del 11-S inauguraron de forma violenta una nueva etapa, en la que quizás todavía es pronto para tratar de definir las características que van a configurar su perfil estratégico. Únicamente existe la experiencia adquirida en la guerra de Afganistán.

Si los conflictos bélicos no han desaparecido de la escena internacional, sí parecen haber cambiado las causas básicas que los originan, como son los riesgos a los que hemos hecho antes referencia: terrorismo, aspiraciones nacionalistas, ideologías de carácter étnico, desequilibrios originados por el narcotráfico, las mafias o el crimen organizado, extremismos religiosos, etc.

También parecen haber cambiado las características de los conflictos bélicos en los que participan los países de la OTAN, sobre todo aquellos protagonizados por Estados Unidos. Asistimos ahora a guerras en las que existe un enorme desequilibrio tecnológico entre los contendientes. Enfrentamientos en los que las bajas sólo las acusa una de las partes, mientras la otra aspira a cumplir la misión sin perder un solo hombre. Son guerras que persiguen unos resultados casi inmediatos, y en las que juegan un papel crucial las capacidades de inteligencia, la precisión y la capacidad de destrucción de las nuevas armas.

De acuerdo con todo lo expuesto, hay que analizar de forma sucinta las características particulares de los distintos tipos de conflictos según sea el ámbito en el que se desarrollan.

CONFLICTOS INTERNACIONALES

En la actualidad, buena parte de los conflictos bélicos son de alcance internacional, dado el carácter global del mundo moderno. No es necesaria la implicación directa de varios países, como ocurrió en las dos guerras mundiales, para poder utilizar el calificativo de internacional. Pocos son los países que pueden sentir como ajenas las guerras actuales.

El mayor protagonismo de Naciones Unidas, el alcance de los medios de comunicación social, el eco internacional que cobra cualquier violación de los derechos humanos, los movimientos masivos de refugiados y desplazados y otras calamidades producto de las guerras, hacen que un conflicto bélico difícilmente pueda quedar circunscrito al estricto ámbito nacional o regional.

Por otra parte, si durante la guerra fría cada uno de los dos superpoderes acotaban la extensión de un conflicto, ahora la condición de única superpotencia de la que goza Estados Unidos convierte cualquier guerra que le afecte en un conflicto internacional, como ocurrió con Afganistán y podría ocurrir con Irak en el futuro inmediato.

CONFLICTOS REGIONALES

Los conflictos regionales definieron la situación internacional después de la caída del muro de Berlín, tras la desaparición de los bloques. El caso más evidente fue el de los Balcanes. Si el 11-S coincide con una progresiva normalización de la región balcánica, otro conflicto regional, el de Oriente Medio, mantiene una influencia enorme en esta nueva etapa defi-

nida por esta fecha, dada la simpatía que despierta entre los países árabes la causa palestina.

Son pocas las regiones que hoy se pueden considerar aisladas, a salvo de que eventuales conflictos repercutan en ellas. Es precisamente esta circunstancia la que aconseja victorias rápidas, que impidan la extensión de los conflictos más allá de las regiones donde se generan.

Por otra parte, la principal preocupación internacional en el caso de los actuales enfrentamientos regionales reside a menudo, más que en la victoria, de la que nadie duda dado el enorme diferencial que existe entre los potenciales enfrentados, en la necesidad posterior de estabilizar la región. Ello exige una ulterior presencia, prolongada y costosa, de unidades internacionales. Tal es el caso de Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia o Afganistán.

CONFLICTOS BILATERALES

A pesar de todo lo manifestado, no es posible afirmar que hayan desaparecido de forma definitiva los conflictos de carácter bilateral. Son escasos los contenciosos fronterizos, que tradicionalmente provocaban los enfrentamientos entre Estados vecinos. Hoy, cuando surgen, la intermediación internacional trata de detenerlos a tiempo o de aislarlos, para evitar que se extiendan.

Los enfrentamientos bilaterales cobran diferente importancia y representan diferentes amenazas de expansión en función de la cantidad de recursos y de las capacidades militares que los contendientes ponen en juego. Así, pueden calificarse como de baja intensidad los recientes entre Etiopía y Eritrea, o los que se produjeron hace años entre Perú y Ecuador. Por el contrario, los riesgos son mucho mayores en el caso de la región de Cachemira, que se disputan India y Pakistán, ya que ambos países tienen armamento nuclear.

La Revisión Estratégica: misiones de las Fuerzas Armadas

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos

El pasado 20 de septiembre, Estados Unidos hizo pública su nueva Estrategia de Seguridad Nacional. El documento del presidente Bush no supone grandes novedades en la política de seguridad y en la política exterior de su país. Constituye, más bien, una codificación de los elementos de ambas políticas que ya habían sido publicados, sobre todo desde el 11-S.

Los principales puntos de la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense son los siguientes:

1. La principal amenaza para la seguridad proviene hoy en día de Estados que han fracasado en sus planes de liderazgo regional y de elementos terroristas dispuestos a utilizar tecnologías de destrucción.
2. La finalidad de la Estrategia de Seguridad Nacional es contribuir a hacer el mundo no sólo más seguro, sino mejor, mediante el impulso de las libertades políticas y económica, de las relaciones pacíficas con otros países y del respeto a la dignidad humana.
3. Estados Unidos considera que están en guerra; una guerra de carácter global que se desarrolla en varios frentes contra el terrorismo. Es decir, contra la violencia política premeditada y dirigida contra personas inocentes. Estados Unidos no distingue entre los terroristas y quienes les dan cobertura o amparo de forma consciente.
4. Mientras proclama que la mejor defensa es un buen ataque, Estados Unidos trata también de mejorar la seguridad interior, como elemento de disuasión contra los terroristas.
5. Para derrotar al terrorismo en un mundo globalizado, Estados Unidos precisa la ayuda de sus aliados y amigos. Donde pueda, buscará el apoyo de organizaciones regionales y poderes estatales. Allá donde los gobiernos encuentren la lucha contra el terrorismo superior a sus capacidades, Estados Unidos y sus aliados les proporcionarán apoyo y recursos (como en Afganistán). En la medida en que Estados Unidos dispone de recursos políticos, económicos y militares limitados, trabajará para establecer relaciones e instituciones internacionales que contribuyan a controlar las crisis locales cuando surjan. En todo caso, Estados Unidos debe ser realista acerca de su capacidad y ayudar a quienes no deseen ayudarse a sí mismos.
6. Las amenazas que hacen peligrar la seguridad de Estados Unidos nacen sobre todo de la confluencia de elementos terroristas con un pequeño número de Estados, que reprimen y expolían a su pueblo, vulneran la legalidad internacional, amenazan a sus vecinos, están dispuestos a adquirir armas de destrucción masiva y apoyan al terrorismo. En concreto citan a Irak y a Corea del Norte.
7. Para hacer frente a estas amenazas es necesario desarrollar una estrategia integral, basada en la contra proliferación y la no-proliferación, así como en la gestión efectiva de la respuesta al uso de armas de destrucción masiva por parte de terroristas o Estados hostiles.

8. Es importante destacar que la Estrategia de Seguridad Nacional desarrolla lo que quizás más ha llamado la atención de la opinión pública: la posibilidad de llevar a cabo ataques preventivos para eliminar amenazas específicas contra Estados Unidos, sus aliados y amigos. La motivación de dichas acciones debe ser manifiesta, la fuerza comedida y la causa justa. El carácter asimétrico de las amenazas, al contrario de lo que sucedía durante la guerra fría, obliga a Estados Unidos a impedir que los terroristas puedan adelantarse.
9. Para hacer frente a los muchos desafíos a su seguridad, Estados Unidos debe contar con bases en Europa Occidental, Asia Nororiental y otras zonas, además de acuerdos de acceso temporal.
10. La Estrategia de Seguridad Nacional recoge los principios fundamentales de la denominada Revolución en Asuntos Militares, es decir: innovación, inteligencia, utilización de las ventajas de la ciencia y la tecnología.
11. Estados Unidos desarrollará sus estrategias mediante el establecimiento de coaliciones, tan amplias como sea posible, que agruparán a los países que quieran y sean capaces de apoyar la libertad.

El nuevo papel de la Alianza Atlántica ampliada

La OTAN, la organización más importante para la «defensa colectiva», experimenta un punto de inflexión desde el 11-S. Ello incidirá en sus capacidades futuras y en el tipo de acciones a desarrollar, presumiblemente en amplios espacios geográficos. Además, desde la introducción del Concepto Estratégico de 1999, la OTAN puede actuar en la gestión de las crisis en la región euroatlántica.

Desde esta perspectiva, la Cumbre de Praga de la Alianza, de noviembre de 2002, se revela como una oportunidad decisiva para que la OTAN adopte importantes decisiones en una triple dirección:

1. Lograr unas Fuerzas Armadas más efectivas.
2. Aumentar el número de miembros de la Alianza.
3. Establecer unas relaciones más profundas y enriquecedoras con Rusia.

Desde el punto de vista militar, la OTAN necesita desarrollar sus capacidades para combatir el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Los expertos de la Alianza diseñan ya planes conjuntos para afrontar estos dos retos y trabajan para coordinar y compartir las tareas de los servicios de información. La OTAN tiene voluntad, por otra parte, de acelerar el proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas. En ese sentido, se espera que en la Cumbre de Praga se adopten decisiones

encaminadas a desarrollar las capacidades de transporte aéreo estratégico, los sistemas de autoabastecimiento aéreos, la mejora de los sistemas de vigilancia aéreas, las armas de precisión y el diseño de sistemas de comunicación seguros.

Desde una óptica más política, se espera que la Cumbre de Praga sirva para abrir las puertas de la Alianza a otros nueve nuevos miembros. Ello dotará a la Organización de una mayor profundidad de su espacio estratégico y le permitirá ser la organización de seguridad europea por excelencia.

El último ámbito de trabajos de la Cumbre de Praga será profundizar en las relaciones de la Alianza con Rusia. Ésta ha desempeñado, desde el 11-S, una clara defensa de los valores occidentales. Por ello, es necesario ayudar a Rusia para que, junto con Europa, pueda afrontar de forma coherente los nuevos retos que amenazan nuestra seguridad.

La defensa en la Unión Europea

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Niza, la Unión Europea debe tener listas sus capacidades en el año 2003. Como quiera que la Unión Europea, en tanto que unión política, tiene una clara vocación mundial, las actuaciones a desarrollar en el futuro en el marco de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESCD) deben también ser de ámbito mundial cuando se persiga el cumplimiento de las llamadas *misiones Petersberg*.

No obstante, la futura función que la Unión Europea desempeñe en la defensa occidental puede ser revisada o ampliada gracias a los trabajos de la convención sobre el futuro de la Unión Europea. En concreto, la convención debe «salvar» algunos obstáculos para diseñar una PESCD real y creíble. Estos obstáculos son:

- En primer lugar, las reticencias que todavía existen entre algunos de los Estados miembros ante la idea de desarrollar un sistema de defensa conjunta. Sobre todo entre los países tradicionalmente neutrales, como Irlanda, y los más atlantistas, como el Reino Unido.
- Además, el proyecto de desarrollar una defensa europea encuentra una dificultad añadida en los presupuestos que los miembros de la Unión destinan a su defensa, ya que a duras penas les permiten cumplir los compromisos ya adquiridos, como el de crear una fuerza de reacción rápida de 60.000 hombres.
- En tercer lugar, no parece lógico mantener las *misiones Petersberg* como el único ámbito de ejercicio de la defensa europea. Habrá que

adecuar estas acciones a los nuevos retos emergentes, sobre todo a la lucha contra el terrorismo y la proliferación de las armas de destrucción masiva que también amenazan al espacio europeo. Todo ello sin que suponga una duplicidad con las labores de la OTAN.

- Por último, otro de los *handicap* que debe superar la Unión Europea es el denominado *gap* que existe entre el desarrollo de la defensa en Estados Unidos y Europa. Este tema está intrínsecamente conectado a las relaciones que mantiene la Unión Europea con la Alianza Atlántica. Tras el reciente Consejo Europeo de Bruselas, de octubre de 2002, parece que está cercana una solución que permitirá desbloquear las relaciones entre estas dos organizaciones.

La posición española

España debe jugar en el terreno militar un papel acorde con su posición política, económica y cultural. Del análisis de la nueva realidad internacional surgida a partir del 11-S se infiere que España puede y debe llevar a cabo una geoestrategia regional, condicionada sobre todo por su posición geográfica. Esa geoestrategia regional se compone de diversas áreas de interés que pueden clasificarse de la siguiente forma:

- En primer lugar, las esferas geográficas de actuación continental (europea perteneciente a la OTAN y la Unión Europea, norteafricana y norteamericana) y marítima (Atlántico Norte y Mediterráneo) formarían el área de mayor intensidad desde el punto de vista geopolítico. Este espacio, a su vez, comprendería dos grandes regiones: Europa y norte de África. Se trata de dos áreas interrelacionadas, muy ligadas entre sí desde el punto de vista de los conceptos de radio de acción de posibles amenazas en el terreno militar, fuentes de recursos energéticos, vías de transporte y migraciones no controladas. Más allá de los límites externos de esta zona encontraríamos otra, formada por la Europa no OTAN, Oriente Medio y golfo Pérsico, Iberoamérica y África Subsahariana. Este área se caracteriza por una situación sociopolítica susceptible de influencia en nuestros intereses, al ser fuente de recursos energéticos de gran importancia.
- El resto del mundo formaría una tercera área de influencia, en la que España debería defender, de forma selectiva, sus intereses.
- A la hora de aplicar su estrategia militar sobre estas distintas áreas, los principios de acción buscarán apoyos en las organizaciones militares existentes y en los Estados sobre los que se actúa.

- Así, dentro del área que requiere esfuerzos de mayor intensidad, es preciso destacar la especial situación del archipiélago canario, cuyas líneas de comunicación discurren en paralelo al continente africano, y la especial disposición de nuestras plazas de soberanía en el norte de África. Para nuestros espacios de soberanía, España debería adquirir capacidad de respuesta unilateral, sin que por ello se olvide que las organizaciones de seguridad a las que pertenece podrían actuar también en el marco de la defensa colectiva.
- El papel que España desempeñará en la OTAN y la Unión Europea no es óbice para que el país desarrolle relaciones especiales de cooperación con determinados países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Turquía y Portugal. Esas relaciones podrían abarcar acciones como ejercicios bilaterales o multilaterales a nivel de cuadros o fuerzas, potenciación de las lenguas de aquellos países más cercanos a nuestros intereses nacionales, intercambio de oficiales en los Estados Mayores de la Defensa, intercambio de analistas, presencia de oficiales de esos países en los Estados Mayores de las grandes unidades, acuerdos para compartir inteligencia y para utilizar de forma combinada las fuerzas en cometidos específicos.
- Desde el punto de vista geoestratégico militar, el Magreb y el norte de África son para España un área de interés decisivo por la gran extensión de sus costas, el papel de Marruecos en el control del Estrecho, la problemática respecto de nuestros respectivos territorios, posibles conflictos motivados por la definición de aguas territoriales y el acceso a determinados recursos. Tampoco hay que descartar que estos países puedan adquirir en el futuro armas de destrucción masiva ni olvidar la inestabilidad política que los caracteriza.
- Además, atraviesan por un periodo de gran crecimiento demográfico y son lugar de paso de los flujos de migración hacia Europa. Por último, a la hora de diseñar las actuaciones pertinentes en el Magreb, hay que tener en cuenta también los intereses que tienen en la zona otros países como Francia, Estados Unidos e Italia.
- También debe aumentar la atención militar que España dedica a Oriente Medio y al golfo Pérsico, dada su extraordinaria importancia económica, y su permanente inestabilidad. Esta zona, además de ser la cuna del terrorismo de Al Qaeda, encierra en su seno conflictos que pueden causar futuras guerras. Por ejemplo, por la posesión y el control del agua.
- Respecto del África Subsahariana, España debe sistematizar su presencia para aumentar la coherencia de sus acciones. Mención aparte

merece Guinea Ecuatorial, donde hay que potenciar la presencia española. Su posición geográfica, la posibilidad de contar con enormes recursos naturales, el peso que tienen en la zona países como Nigeria y Camerún, y su propio sistema político, auguran un futuro turbulento para Guinea Ecuatorial.

- Por último, Iberoamérica es una de las zonas del mundo donde la estrategia militar española ha quedado más retrasada. La importancia que España concede al subcontinente no va acompañada de una actuación militar equiparable. La estrategia española en la zona debería desarrollarse en su faceta de cooperación con la Unión Europea y la OTAN.

Misiones de las Fuerzas Armadas

MISIONES A NIVEL NACIONAL

En este nuevo contexto estratégico las Fuerzas Armadas han tenido que abordar nuevas misiones con una cobertura legal insuficiente. La Constitución Española fue aprobada en un momento en el que era evidente que el país marchaba hacia una mayor cooperación internacional, pero en materia de defensa todavía se actuaba con una visión limitada. La Carta Magna define a las Fuerzas Armadas de la siguiente manera:

«Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución (título preliminar, artículo 8).»

Es evidente que esa definición sólo cubre las necesidades nacionales, tanto para hacer frente a conflictos bilaterales como a las amenazas interiores. Pero nada dice sobre posibles misiones fuera de nuestras fronteras.

Dicho precepto constitucional, en principio, podría amparar la posible participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista. Pero, sin embargo, queda patente desde los comienzos la voluntad de los padres de la Constitución y de los sucesivos gobiernos democráticos de mantener la responsabilidad de esta lucha en manos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con las Fuerzas Armadas en funciones de apoyo. Aún así, los sucesos del 11-S provocaron amplísimos estudios y análisis acerca de la posibilidad de una participación más directa de las Fuerzas Armadas en esta lucha. Análisis que podrían aconsejar el estudio

de una legislación más flexible. En cualquier caso, hay que perfeccionar aún más la cooperación entre las Fuerzas de Seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas, dentro y fuera de las propias fronteras, para hacer frente a esta nueva amenaza.

MISIONES A REALIZAR EN EL SENO DE ORGANIZACIONES DEFENSIVAS

Es en el campo de la cooperación internacional donde se ha hecho más palpable lo que podríamos denominar indefinición legislativa en relación con el empleo de las Fuerzas Armadas. De forma explícita, no parecen existir en la legislación vigente restricciones pero tampoco autorizaciones expresas para que el Gobierno emplee las Fuerzas Armadas fuera de nuestras fronteras. Esta problemática fue analizada por primera vez como consecuencia de la primera participación de España en misiones internacionales con unidades militares (anteriormente había tomado parte en misiones de Naciones Unidas con observadores militares) sin declaración de guerra, a causa del rechazo que suscitó entre algunos grupos el envío de soldados al exterior. El Ejecutivo recurrió a una solución pragmática, que terminó por acallar las protestas: no enviar soldados de reemplazo a estas misiones, pese a que gran número de ellos eran voluntarios. Muchos consideran que el problema no quedó resuelto, sino sólo pospuesto.

En esta línea de aproximación pragmática y de extrapolación de conclusiones se han ampliado los límites de la participación de España en misiones multinacionales. Éstas constituyen, a día de hoy, las principales que realizan nuestras Fuerzas Armadas. La adhesión al Tratado de Washington, que supuso la incorporación de España a la OTAN, trajo consigo el compromiso de acudir en apoyo de los países aliados en caso de necesidad (artículo 5, que trata de reacción ante un ataque armado a una de las partes del Tratado). En consecuencia, el Gobierno deberá hacer frente a los compromisos aceptados mediante el envío de medios y fuerzas militares allá donde sea necesario.

Esta visión ampliada de la misión de las Fuerzas Armadas ha sido objeto de desarrollo. El último documento aprobado que regula dichas misiones (Directiva de Defensa Nacional 1/2000), señala lo siguiente:

1. «España ocupa hoy en la escena internacional un lugar que le permite proponerse nuevas metas y plantearse un papel cada vez más destacado. Es precisamente en este contexto, más allá de las tradicionales misiones de disuasión y, en su caso, de defensa

del territorio nacional, que constituyen la razón de ser de las Fuerzas Armadas, donde se manifiesta en toda su amplitud su valor como instrumento de la acción exterior del Estado, de nuestra presencia en Europa y del cumplimiento de nuestros compromisos mediterráneo y atlántico.

2. Esta consideración cobra especial importancia en un escenario estratégico como el actual, caracterizado por la ausencia de amenaza clara y definida a nuestro territorio y por la aparición, sin embargo, de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo, que pueden afectar a nuestra propia seguridad y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de España.
3. Por ello, las Fuerzas Armadas actúan, cada vez con mayor frecuencia, en tareas de ayuda humanitaria o en operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos. Supuestos de actuación radicalmente distintos, aunque no excluyentes, de los ya citados de disuasión o defensa territorial contra un ataque generalizado, únicos ejes de la estrategia occidental durante la guerra fría.»

De este modo, se supera la tradicional y rígida visión de unas Fuerzas Armadas «locales», para entrar de lleno en el terreno de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, esa ampliación y modificación del contexto obliga a una evolución importante:

1. «La realización de estas nuevas misiones obliga a disponer de fuerzas de características diferentes a las requeridas por el concepto tradicional de la defensa. Hoy es imprescindible que las fuerzas estén dotadas de capacidades conjuntas para la proyección del potencial militar en forma oportuna más allá de nuestras fronteras y para el sostenimiento prolongado de las operaciones. En adelante, la obtención de estas capacidades constituirá la referencia básica obligada en los procesos de planeamiento de fuerzas, tanto en la Alianza Atlántica como en la Unión Europea.
2. Es evidente que no podemos ignorar el nuevo escenario que supone que la Unión Europea haya optado claramente por el relanzamiento de la PESD, lo que impone nuevas obligaciones y requerimientos operativos a nuestras Fuerzas Armadas.
3. Por todo ello, España, que no es ajena a este proceso de carácter general, debe conseguir también unas capacidades militares acordes con las exigencias del escenario estratégico actual y con las demandas de seguridad y cooperación generadas como consecuencia del nuevo planteamiento de nuestra acción exterior.»

Como consecuencia, comienzan los trabajos de reorganización encaminados a:

«Dotar a España de un eficaz instrumento de disuasión, prevención y respuesta para garantizar de modo permanente su soberanía e independencia, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, proteger la vida, la paz, la libertad y la prosperidad de los españoles y los intereses nacionales allí donde se encuentren.»

Ese proceso ha permitido a España pasar de una defensa orientada en principio hacia el territorio nacional y después al territorio aliado, a otra abierta a un área geográfica de actuación mucho más amplia y a unas capacidades militares que están basadas, sobre todo, en la proyección de fuerzas y en su despliegue, más o menos lejano, durante periodos de tiempo prolongados.

Los ataques terroristas del 11-S obligan a un nuevo análisis de las necesidades de la defensa. El estudio de las amenazas y riesgos, tradicionalmente enfocado hacia lo que se denominaban «actores nacionales», es decir, a naciones y gobiernos concretos que podían significar un riesgo o una amenaza para la Alianza, debe adoptar ahora una aproximación diferente.

En la actualidad existen o pueden existir grupos u organizaciones del tipo Al Qaeda, cuyos tentáculos se extienden por múltiples naciones, pero que carecen de un soporte nacional unitario. Sus objetivos son mucho más inconcretos, salvo en lo referente a su oposición a la cultura occidental. Ello obliga, desde el punto de vista de la defensa militar, a la adopción de una filosofía de empleo de Fuerzas Armadas de naturaleza esencialmente expedicionaria, cuya sustancia es combatir al enemigo lo antes y lo más lejos del suelo patrio que sea posible. La defensa se concibe así como un instrumento activo, flexible y dinámico. Y por ello se construirá de forma equilibrada, sobre la base de unas capacidades genéricas, orientadas a satisfacer todas las demandas que hoy se hacen a las Fuerzas Armadas. Desde la defensa del territorio nacional frente a amenazas no compartidas a la defensa colectiva frente a las nuevas amenazas, como organizaciones terroristas internacionales y Estados capaces de emplear armas de destrucción masiva. Sin olvidar las misiones de paz y la necesidad de mantener abierta una capacidad de evolución que permita hacer frente a los requerimientos insospechados del mañana.

En ese proceso permanente de adaptación, la realidad impone a las Fuerzas Armadas –que siempre fueron vistas como una organización rígi-

da y lenta en su reacción— un ritmo de evolución muy rápido. En los próximos años, será vital la capacidad de desplegar tropas allí donde sean necesarias y mantenerlas sobre el terreno el tiempo que haga falta. Los riesgos a los que deberán hacer frente serán aún más impredecibles, con menor separación entre combatientes y no combatientes, con empleo de armamento de todo tipo y, sobre todo, con un riesgo mayor de sufrir ataques con armas biológicas, radiológicas y químicas. Ese riesgo deberá ser tenido en cuenta también en los planes de defensas nacionales, y ello obligará a una mayor interacción entre los distintos componentes de la administración del Estado.

Al mismo tiempo, ciertos aspectos deben continuar siendo objeto de atención, por su segura influencia en medios y estructuras:

- Los medios de comunicación social. La «diplomacia CNN» mantendrá su relevancia, con nuevos participantes (cadena Al Yacira) en esta lucha por la información. Adquirirán mayor importancia las denominadas «operaciones de información» destinadas a captar las voluntades del contrario y reforzar las propias.
- Los grupos extremistas harán valer su indiferencia frente a las bajas, lo que situará a los países de nuestro entorno en una cierta situación de inferioridad (rechazo a las *body bags* de la guerra de Vietnam).
- Las operaciones serán cada vez más cortas y precisas. La precisión de las armas y la adecuada información serán vitales. La posibilidad de producir «bajas colaterales» será un condicionante de índole político de gran importancia, que podría vetar la realización de ciertas operaciones. Recibirán un nuevo impulso las operaciones encubiertas.
- Los avances tecnológicos en el campo de la información de todo tipo, incluidas las imágenes en tiempo real, facilitarán un conocimiento detallado de la evolución de las operaciones por parte de los altos niveles de decisión. Eso llevará indefectiblemente a la reducción del número de escalones en las cadenas de mando, formalmente o *de facto*. Por otra parte, incrementará de forma notable el riesgo del *micromanagement*, es decir, de las decisiones adoptadas por los altos niveles de decisión sin el adecuado asesoramiento técnico y detallado por parte de los órganos *staff* y especializados.
- Por último, las Fuerzas Armadas serán más ligeras, pero también más costosas. No en términos de volumen de personal, sino de preparación técnica del mismo y de complejidad de los instrumentos de acción. Las áreas a las que se destinarán mayores fondos serán la protección de los combatientes, las municiones de precisión, la inteligencia y la capacidad de proyección y sostenimiento.

Adecuación de las capacidades de las Fuerzas Armadas a los nuevos retos

La sociedad española y su visión de la defensa

La primera pregunta que conviene hacerse después de todo lo expuesto es si las Fuerzas Armadas disponen en este momento de las capacidades militares necesarias para enfrentarse a los nuevos retos y dar un adecuado cumplimiento a las misiones que tienen encomendadas.

Quizás la respuesta a esa pregunta sea que todavía no se ha logrado concienciar a la sociedad española acerca de la necesidad de la defensa. En parte, por su propia falta de apreciación de los riesgos que amenazan su seguridad y contra los que se debe enfrentar. Riesgos en los que han influido los cambios sociales tan importantes experimentados en los últimos años.

La actual percepción materialista, en la que prima la búsqueda del bienestar individual y la consecución del logro personal con el mínimo esfuerzo, provoca que los riesgos se perciban como algo lejano, y que la sociedad no los acepte incluso después de acontecimientos tan dramáticos como los ataques terroristas del 11-S, que tanta repugnancia e inquietud suscitaron en la opinión pública mundial. Excepto entre los sectores mejor informados de la sociedad, es difícil establecer una conexión clara entre el bienestar y la seguridad ante acontecimientos de ese tipo, que muchos perciben como algo remoto y ajeno.

Capacidades previas y capacidades necesarias

En una primera consideración podría afirmarse que, por estar España completamente integrada en las estructuras y organizaciones políticas del mundo occidental, las carencias que afectan de forma general a las capacidades militares de las organizaciones de seguridad y defensa multinacionales de nuestro entorno serán también, en buena medida, aquellas de las que adolezcan nuestras Fuerzas Armadas. Por ello, resulta muy útil observar la situación en que se encuentran esas organizaciones, de una forma global y como si fuesen un conjunto armónico.

Comenzando por la Alianza Atlántica, se aprecia que, si bien su organización y objetivos se adaptaron de forma adecuada al cambio que supuso el fin de la confrontación de bloques, de modo que supo modificar su naturaleza para seguir siendo útil en misiones distintas de las tradicionales de defensa colectiva, no puede decirse lo mismo de las capacidades militares necesarias para llevarlas a cabo.

Ante la gran dificultad encontrada en el empleo del tradicional sistema de planeamiento de fuerzas aliado, diseñado para adaptaciones graduales más que para cambios sustanciales, para poder dar una respuesta adecuada al análisis y determinar las necesidades de capacidades militares que las nuevas operaciones de respuesta de crisis requieren, la Cumbre de la Alianza de Washington en el año 1999 puso en marcha la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD). Su finalidad es dar cumplida respuesta a las carencias existentes. Ese trabajo se realizó partiendo de un análisis de arriba-abajo (*top-down*), propiciado por la estructura de la Organización y al que los países miembros deberían adaptarse.

Puede afirmarse que, en buena medida, la iniciativa no ha tenido el éxito esperado. Prueba de ello es que la mayor parte de las carencias militares que se detectaron, especialmente las relacionadas con las adquisiciones, siguen aún sin solventarse.

Por ello, es necesario dar un nuevo impulso a la búsqueda de las capacidades deficitarias, aprovechando la próxima Cumbre de la Alianza en Praga. De no solucionar los déficit más acuciantes, la Alianza en su conjunto podría perder credibilidad.

En esta ocasión, y a diferencia de cuanto se hizo en la Iniciativa de Capacidades de la Cumbre de Washington, se ha considerado apropiado concentrarse sólo en las carencias principales, de aplicación a todo el espectro de misiones de la Alianza. Como resultado, se han identificado cuatro áreas fundamentales de actuación:

1. Las que garantizan el despliegue y la movilidad.
2. Aquellas que proporcionan superioridad en el campo de la información.
3. Las que logran una capacidad de enfrentamiento eficaz, en particular medios de apoyo de combate, munición de precisión y limpieza de minas.
4. Las que proporcionan protección contra ataques nucleares, biológicos, químicos y radiológicos.

Otra diferencia fundamental respecto a la Cumbre de Washington estriba en que existe un cambio de orientación, similar al empleado en el Plan Europeo de Capacidades de la Unión Europea, con el que se intenta conseguir un mayor grado de compromiso de las naciones.

Por su parte, la Unión Europea está inmersa en un proceso encaminado a adquirir las capacidades militares necesarias para llevar a cabo operaciones en respuesta a crisis internacionales, tal y como se acordó y anunció en la Cumbre Europea de Helsinki de 1999.

Tras definir los medios necesarios para realizar esas misiones y los sucesivos ofrecimientos por parte de los Estados miembros, se ha llegado a la definición de un núcleo de carencias de vital importancia, que los Estados difícilmente pueden proporcionar de forma individual. No es una sorpresa que gran parte de esos déficit sean los mismos que está identificando la Alianza en la ICD, pues las naciones miembros cuentan con un único conjunto de fuerzas para sus compromisos de seguridad y defensa, ya sean éstos nacionales o colectivos.

Para tratar de solventar esas carencias, se puso en marcha a principios del presente año, durante la Presidencia española de la Unión Europea, un Plan de Acción Europeo, por el cuál aquellos Estados miembros que han querido han constituido grupos de estudio para cada una de las capacidades necesarias, con vistas a su solución antes del fin de 2003. Ese Plan ha servido de inspiración para la nueva iniciativa de la Alianza.

Una vez completado este breve repaso de la situación en la Alianza y la Unión Europea, vamos a tratar de trasladar esta visión general a nuestras Fuerzas Armadas. Aunque la Revisión Estratégica de la Defensa aún no haya terminado y se esté a la espera de un posible pacto entre los principales partidos políticos que contemplaría las capacidades de la Fuerzas Armadas para adecuarse a la nueva situación estratégica, se conocen ya algunos de los principios generales que regirán su futura definición. Uno de ellos es que las Fuerzas Armadas deberán estar preparadas para llevar a cabo las acciones más exigentes, es decir, sobre todo misiones de combate, en escenarios internacionales o de forma individual, a expensas de que la situación política les exija la realización de cualquier otro tipo de operaciones.

Con respecto a las fuerzas terrestres, y siguiendo la tendencia de nuestros aliados y amigos, se ha determinado que, sin perder la característica capacidad resolutive proporcionada por las fuerzas acorazadas y mecanizadas en las maniobras de superficie, hay que buscar un incremento de su capacidad de proyección, mediante la adecuada potenciación de unidades ligeras con los apoyos necesarios para poder formar agrupamientos tácticos adecuados a las misiones. En ese sentido, y también como componente fundamental de la maniobra terrestre, hay que potenciar los medios que contribuyen a la maniobra aeromóvil, tanto con medios de transporte como con medios de ataque, reconociendo en cierto modo una carencia fundamental para la movilidad y el despliegue que es común a la de nuestros aliados y países de nuestro entorno. Con ello, se daría respuesta a las necesidades de despliegue y movilidad.

No obstante, es imprescindible que dichas capacidades se complementen con otras encaminadas a dotar a dichas fuerzas de modernos medios de apoyo al combate, municiones de precisión y de desminado, necesarios para que nuestras fuerzas terrestres dispongan de la oportuna libertad de acción en todo momento y circunstancia. Por igual motivo, es también prioritario dotar a estas fuerzas de capacidades adecuadas para obtener información del campo de batalla (aviones de reconocimiento no tripulados, etc.) y poder explotarla en tiempo real.

Para el caso de la Armada, la situación actual y previsible a medio plazo, en la que las fuerzas navales occidentales no tendrán un serio oponente en alta mar, hace necesario cambiar las prioridades en la consecución de las capacidades hacia aquéllas requeridas para desarrollar operaciones en el litoral o en aguas próximas a él, con especial énfasis en la proyección del poder naval sobre tierra. Hay que tener en cuenta que las especiales características de las fuerzas navales (esto es, la movilidad, la flexibilidad, la disponibilidad, la autonomía logística y los medios orgánicos de mando y control) las dotan de una naturaleza esencialmente expedicionaria y les confieren una aptitud para la maniobra estratégica que las hacen especialmente útiles en la situación actual dentro del marco de las operaciones combinadas y conjuntas, en el cumplimiento de misiones y cometidos donde la capacidad de proyección tanto de los medios propios como de las fuerzas terrestres sean fundamentales. Es necesario, por un lado, aumentar la capacidad de la Armada en lo que se refiere al transporte estratégico de fuerzas anfibas y de fuerzas terrestres. Por otra parte, la consecución de la necesaria libertad de acción para la proyección del poder naval sobre tierra implica incrementar su actual capacidad en medios submarinos y contraminas.

Por su parte, las fuerzas aéreas deben continuar con el esfuerzo actualmente en curso para dotarse de la necesaria capacidad todo tiempo –incluido el armamento inteligente lanzado a distancia– y aumentar el radio de acción en el que se puede aplicar la fuerza. Para ello es imprescindible contar con una adecuada capacidad de reabastecimiento en vuelo. A ese respecto, hay que señalar que esta necesidad es una consecuencia de los compromisos exteriores que ha adquirido España, ya que con los medios disponibles y en curso las necesidades nacionales estarían cubiertas.

Asimismo, no hay que olvidar que el transporte aéreo estratégico es uno de los pilares en los que se fundamentará la proyección de fuerzas, por lo que la potenciación de esta capacidad será uno de los criterios que sus-

tenten los nuevos desarrollos. Ambas necesidades han sido también sentidas en el ámbito de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea. Por eso, España está situada, una vez más, al mismo nivel que las naciones de su entorno.

No resulta sencillo encontrar una capacidad que sea exclusiva de uno de los Ejércitos o de la Armada y que de modo concreto satisfaga las necesidades de las áreas antes mencionadas. En la actualidad se revela como un factor fundamental la acción conjunta, y más aún la acción conjunta combinada. El ámbito de actuación es tan amplio y pueden ser tan reducidas las capacidades que se tienen que la necesidad de contar con el apoyo de las naciones aliadas constituye un instrumento de gran valor para la defensa colectiva.

Por otra parte, y dado que en la actualidad son muy pocas las naciones aliadas que están en condiciones de ofrecer medios que abarquen el espectro completo de cualquier área, la aportación de España puede contribuir de forma apreciable a la defensa y seguridad colectiva. De hecho, puede ser un elemento que prestigie y dote de una mayor credibilidad política y operacional a nuestra nación.

No obstante, no hay que olvidar que, en cualquier caso, las Fuerzas Armadas españolas deben disponer de las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

Cualquier capacidad necesita para su desarrollo otras, complementarias o posibilitantes, como son las de alerta previa, protección, libertad de acción y apoyo logístico operativo. Ello hace que se deban añadir capacidades de cierta naturaleza distinta a las que podrían enmarcarse en las áreas antes mencionadas, y que se definen como misiones permanentes específicas en tiempo de paz. Como ya hemos dicho, son complementarias de las capacidades principales y contribuyen a la acción del Estado para su propia seguridad.

Completado de forma sucinta el repaso a las áreas en las que se detectan las mayores carencias en el ámbito de las capacidades militares desde el punto de vista aliado, de la política europea de defensa y del puramente nacional, y que son en gran medida coincidentes entre sí, cabe preguntarse cuál es la razón de que, a pesar de que el diagnóstico es unánime, no se encuentre fácilmente una solución a muchas de esas carencias. La respuesta podría ser la aparición de riesgos asimétricos, crisis y conflictos ante los que las Fuerzas Armadas actúan con mayor frecuencia en tareas de gestión de crisis o de prevención con necesidad de medios que

pueden ser radicalmente distintos a los disponibles. Eso obliga a disponer, entre otras, de las capacidades necesarias para tener la necesaria superioridad en el campo de la información y en la utilización de las nuevas tecnologías. También requiere una mayor atención hacia los aspectos de defensa civil y el desarrollo de medidas más eficaces para contrarrestar las amenazas de ataques nucleares, bacteriológicos, químicos y radiológicos.

Por otro lado, contra las nuevas, impredecibles y difusas, amenazas es preciso impulsar el desarrollo de los sistemas de mando y control, tanto específicos como conjuntos, que permitan acortar el ciclo de toma de decisiones. Así se obtendría una mayor agilidad y, por tanto, una mayor velocidad en las operaciones; sin olvidar la introducción de los cambios organizativos y de procedimientos que sean necesarios, así como los planes de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para lo que es preciso contar con la suficiente normativa, orgánica y material, y los procedimientos necesarios para su desarrollo.

Todo ello pone sobre la mesa la necesidad de disponer de unas fuerzas de características muy diferentes, dotadas de capacidades conjuntas para proyectar todo el potencial militar necesario donde la acción exterior del Estado lo haga preciso. Este es uno de los retos más importantes para el presente y para los futuros gobiernos de nuestra nación, así como para los de aquellas naciones que comparten los mismos ideales que nosotros.

Conclusiones

Los acontecimientos del 11-S han confirmado la necesidad de llevar a cabo una revisión profunda de la estrategia de la Defensa Nacional, para adaptarla a los retos del siglo XXI.

Los riesgos para la humanidad son difusos, difíciles de definir y, por tanto, de combatir. Tienen sus raíces en todo el mundo, aunque por varios motivos son muy diversos y cambiantes en el tiempo y en el espacio. Los límites de la seguridad interna y externa están poco claros y, con frecuencia, se imbrican. Ello hace que la política defensiva se haya quedado obsoleta, considerando que el poder destructivo se ha multiplicado de forma exponencial.

El panorama actual de los conflictos bélicos está sobre todo definido por la circunstancia, radicalmente diferente de la situación anterior, de que

el único superpoder mundial es el que se siente amenazado en primer lugar, y considera que está en guerra contra el terrorismo, contra los estados que lo respaldan y contra quienes podrían estar dispuestos a proporcionar armas de destrucción masiva a los terroristas.

El enorme poder desplegado por Estados Unidos obliga a la mayoría de los países a decantarse a su favor, a buscar algún tipo de relación privilegiada o a tratar de unirse a las alianzas militares que lidera Washington. En el extremo opuesto están unos pocos países, calificados de indeseables (*rogue states*), e incluidos en el denominado «eje del mal». A pesar de su enorme poderío y su plena confianza en sus capacidades militares, las palabras de George W. Bush son hoy más ciertas que nunca:

«Ninguna nación puede construir sola un mundo más seguro.»

La inteligencia ha pasado a ser el arma más eficaz contra las nuevas amenazas, y en la guerra convencional las armas de enorme precisión han pasado a ser el secreto de una victoria rápida.

Parece evidente que las estrategias de disuasión han pasado a ser una reliquia de la guerra fría y que ahora aparecen conceptos que merecerán mayores análisis para conocer sus consecuencias futuras, como es la posibilidad de llevar a cabo acciones preventivas.

Dicha posibilidad constituye el elemento más novedoso de la nueva doctrina estratégica de Estados Unidos, junto con la recuperación del concepto de defensa del territorio (*Homeland*), ante la amenaza contra su seguridad interior, y el necesario reforzamiento y coordinación de sus capacidades de inteligencia.

Ataques preventivos que requieren, a nivel OTAN, la disponibilidad permanente de unas fuerzas ligeras, flexibles y fácilmente proyectables, capaces de llevar a cabo una enérgica acción antiterrorista en cualquier lugar del mundo.

La Unión Europea deberá revisar su papel en el escenario de la defensa occidental y no limitar sus actuaciones a las denominadas *misiones Petersberg* de mantenimiento de la paz. Entre sus nuevos ámbitos de actuación estarían la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, que amenazan su propio espacio geoestratégico.

Las Fuerzas Armadas, más allá de las tradicionales misiones de disuasión y, en su caso, de defensa del territorio nacional, muestran su valor como

instrumento de la acción exterior del Estado, en un escenario estratégico caracterizado por la ausencia de una amenaza clara y por la aparición de riesgos asimétricos, crisis y conflictos en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra seguridad.

Por ello, deben actuar cada vez con mayor frecuencia en labores de ayuda humanitaria o en operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos. La realización de estas nuevas misiones obliga a disponer de fuerzas dotadas de capacidades conjuntas para la proyección del potencial militar en forma oportuna más allá de nuestras fronteras y para el sostenimiento prolongado de las operaciones.

La defensa se debe articular como un instrumento activo, flexible y dinámico, construido de manera equilibrada sobre unas capacidades genéricas orientadas a satisfacer todas las demandas que hoy se hacen a las Fuerzas Armadas, desde la defensa del territorio nacional frente a amenazas no compartidas a la defensa colectiva frente a las nuevas amenazas, que incluyen organizaciones terroristas internacionales o Estados capaces de emplear armas de destrucción masiva, sin olvidar las misiones de paz. Deben mantener abierta su capacidad de evolución frente a los requerimientos insospechados del mañana.

Los riesgos a los que deberán hacer frente serán más impredecibles, con menor separación entre combatientes y no combatientes, con empleo de armas de todo tipo y riesgo creciente de sufrir ataques con armas biológicas, radiológicas y químicas. Ese riesgo también deberá ser tenido en cuenta en los planes de defensas nacionales, lo que obligara a una creciente interacción entre los distintos Departamentos de la Administración del Estado.

Al mismo tiempo, ciertos aspectos deben continuar siendo objeto de atención, por su segura influencia en medios y estructuras:

1. Importancia de los medios de comunicación social.
2. Importancia de las denominadas «operaciones de información».
3. Las operaciones serán cada vez más cortas y precisas. La precisión de las armas y la adecuada información serán vitales.
4. La posibilidad de producir «bajas colaterales» será un condicionante de índole política de gran importancia, que podría vetar la realización de ciertas operaciones.
5. Los avances tecnológicos en el campo de la información llevarán a una reducción del número de escalones de las cadenas de mando.
6. Habrá un mayor control político y aumentará el riesgo de *micromanagement* por parte de los altos niveles de decisión sin el adecuado asesoramiento.

7. Las Fuerzas Armadas serán cada vez más ligeras y reducidas, pero también más costosas.

Se han identificado, de acuerdo con la ICD y el Plan de Acción Europeo de las Capacidades, cuatro áreas principales de actuación:

1. Las que garantizan el despliegue y la movilidad.
2. Aquellas que proporcionan superioridad en el campo de la información.
3. Las que reportan una capacidad de enfrentamiento eficaz, en particular medios de apoyo al combate, munición de precisión y limpieza de minas.
4. Las que proporcionan protección contra ataques nucleares, biológicos, químicos y radiólogos.

Existen otras áreas, denominadas posibilitantes y complementarias, de las anteriores: alerta previa, protección, libertad de acción y apoyo logístico operativo.

Tras determinar las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas, se deducen las siguientes necesidades:

1. Incrementar la capacidad de proyección.
2. Potenciar los medios de apoyo de combate para la fuerza terrestre.
3. Incrementar la capacidad de transporte estratégico de la Armada y del Ejército del Aire.
4. Obtener capacidades que proporcionen superioridad en el campo de la información.
5. Aplicar las nuevas tecnologías a todos los niveles de la estructura militar.
6. Desarrollar Sistemas de Mando y Control conjunto y específicos, que agilicen la toma de decisiones y aumenten la velocidad de las operaciones.
7. Desarrollar planes de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
8. Prestar una mayor atención a los aspectos de defensa civil.
9. Desarrollar medios y procedimientos más eficaces en la lucha contra la amenaza nuclear, biológica, química y radiológica.

Composición del grupo de trabajo A

Presidente: Ilmo. señor don Rafael Amat Tuduri

Vicepresidente: Excmo. señor GB don José Velasco Sales

Secretario: Excmo. señor GB don Cándido Cardiel Ojer

Vocales: Excmo. señor don Manuel Atencia Robledo
Excmo. señor don Andrés José Ayala Sánchez
Excma. señora doña Susana Camarero Benítez
Excmo. señor CA don Rafael Sánchez-Barriga Fernández
Excma. señora doña Carmen Álvarez-Arenas Cisneros
Excmo. señor GB. don Ángel Guinea Cabezas de Herrera
Excma. señora doña Rosario Fátima Aburto Baselga
Ilmo. señor don Javier Melendo Gaspar
Señor don Miguel Papi Boucher
Excmo. señor GB don Valentín Martínez Valero
Señor don Daniel Jorge Irastorza Vaca
Ilmo. señor don Juan Carlos Pereira Castañares
Ilmo. señor don Carmelo Mercado Idoeta
Señor don Juan Manuel Arana Trecu
Señor don César Calvar Corvacho
Señor don Antonio Serrano Vinué

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina sus publicación.

SEGUNDA PARTE

GRUPO DE TRABAJO B

GRUPO DE TRABAJO B

*Si para la defensa bastare empuñar el escudo,
no debe esgrimirse la espada.*

FRANCISCO DE VITORIA

El escenario actual

Hablar de adecuación, ya sea de medios, estructuras o capacidades, a la consecución de unos objetivos o desafíos que se nos presentan como retos, no sería posible sin el análisis del escenario determinado en el que nos movemos, es decir, del conjunto de circunstancias que condicionan y enmarcan las coordenadas básicas en las que ha de desarrollarse nuestra actividad, de manera tal que la reflexión esté sustentada en un correcto diagnóstico de la situación.

El fin de la bipolaridad ha cerrado una página de la Historia y abierto otra en la que, la incertidumbre, la rapidez de los acontecimientos, la interrelación de los distintos actores, el nacimiento de nuevos riesgos y la progresiva difuminación de la frontera entre seguridad y defensa, entre otros, exige nuevas respuestas por parte, al menos, de las organizaciones multinacionales de seguridad y defensa.

Vamos por lo tanto a analizar el *escenario* en que nos movemos, desde el punto de vista de la seguridad, con el fin de estudiar posteriormente los *retos* concretos a que nos enfrentamos y la manera de *adecuar* nuestra *defensa* con el fin de que nuestra actuación ante estos retos tenga lugar con garantías de éxito.

Considerar el *escenario* en que actuamos requiere en primer lugar la definición de los *intereses nacionales de seguridad*, aquellos que, si se vieran en peligro, desencadenarían la respuesta de la defensa. En segundo lugar debemos analizar el *contexto internacional* en el que nos movemos, y que condiciona, no sólo el tipo de riesgo a que vayamos a vernos confrontados, sino también las alianzas en las que podamos apoyarnos para compartir seguridad. Finalmente pasaremos a considerar cuáles sean los *principales riesgos o amenazas* que debemos tomar en consideración y, a partir de ese momento, a estudiar los retos que se presentan y que debemos afrontar para que nuestra defensa resulte eficaz a la hora de conjurar o minimizar tales amenazas.

Intereses nacionales de seguridad

Entendemos que los intereses nacionales son aquellos valores que constituyen la esencia común de un pueblo. Los intereses nacionales de seguridad serían, en este sentido aquellos que, al conformar el sustrato de la identidad y del bienestar de una nación, si se vieran en peligro, pondrían en marcha el esfuerzo colectivo de la defensa.

A partir de las numerosas reflexiones y aportaciones realizadas durante el proceso de elaboración de la Revisión Estratégica de la Defensa en nuestro país, desde los más diversos ámbitos políticos, sociales y profesionales, podemos establecer con un elevado nivel de consenso cuáles pueden considerarse los distintos intereses de seguridad en España.

Han de entenderse que son intereses *vitales* y, por lo tanto ligados directamente a nuestra supervivencia como Estado, la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como el ordenamiento constitucional, a los que estarán consustancialmente unidas la libertad, la vida y la prosperidad de todos los españoles. Se trata, por tanto, de los valores que van indisolublemente unidos a nuestra existencia como Estado y a nuestra capacidad para actuar como entidad autónoma.

En un segundo orden, los intereses *estratégicos*, integrados por aquellos cuya importancia reside en que contribuyen decisivamente a garantizar los que hemos denominado intereses vitales. Nuestra situación geográfica determina en buena medida estos intereses estratégicos. Entre ellos cabe destacar la especial relación con Iberoamérica, la descolonización de Gibraltar, el mantenimiento de los flujos económicos y comerciales, la disponibilidad energética y de recursos básicos, la erradicación del terrorismo y la prevención de crisis en el escenario de influencia.

Finalmente, los que podemos considerar intereses *de estabilidad*, principalmente identificados con los compromisos contraídos por España y sintetizados en su participación solidaria en la comunidad internacional, y en la contribución a un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos. La existencia de un marco internacional estable y pacífico es, sin duda, la mayor garantía para la preservación de nuestros intereses estratégicos y vitales y, por ello, también lo que ocurre en escenarios alejados puede requerir la actuación de nuestras Fuerzas Armadas.

Si problemático ya es conjugar estos intereses, no ya aisladamente sino en el concierto internacional, no lo es menos determinar las acciones que, en cada momento y con la intensidad necesaria, hayan de dirigirse a su logro, acciones, muchas de ellas, materializadas en el ámbito de la defensa, que exige capacidades suficientes y versátiles.

El contexto internacional

Asistimos en los últimos años a una notable aceleración de los acontecimientos históricos y, desde hace 15 años en particular, a unos vertiginosos cambios en los conceptos de seguridad y defensa en el mundo occidental.

Tras la *caída del muro de Berlín* se difuminó la amenaza de una confrontación militar entre el Este y el Oeste y el riesgo de que los países de la Alianza Atlántica, incluida España, pudieran sufrir un ataque en su propio territorio. Bajo este nuevo prisma se vuelve la vista hacia el Mediterráneo, con iniciativas de fomento de medidas de confianza con su ribera sur encuadrándolas dentro del Proceso de Barcelona y del Diálogo Mediterráneo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

A partir de ese momento fue necesario reflexionar sobre la situación internacional, identificar cuáles eran las nuevas amenazas que podrían poner en peligro nuestra seguridad y asignar, con arreglo a ellas, unas nuevas misiones a nuestras Fuerzas Armadas.

El *concepto de seguridad* se amplió en el sentido de incorporar, no solo los aspectos puramente militares, sino también otros elementos que podían tener repercusiones en los intereses fundamentales de las naciones: las disputas regionales por el espacio físico en zonas no lejanas, la inestabilidad política en países ligados a nosotros por vínculos económicos, las tensiones étnicas, religiosas, culturales o demográficas, podían afectar gravemente a los intereses nacionales, por lo que era necesario articular nuevas respuestas.

En el año 1991 la OTAN revisó su Concepto Estratégico y, ante los nuevos riesgos en los que la amenaza militar exterior pasaba a un plano inferior, propuso exportar seguridad, y ello a través de la creación de fuerzas de menor envergadura pero más proyectables, encaminadas a realizar tareas de apoyo a la paz y prevención de conflictos.

En el año 1999 de nuevo la Alianza reflexionó en Washington sobre la experiencia de los últimos años, en que sus actuaciones se centraron básicamente en el mantenimiento de la paz en los Balcanes, y aprobó el llamado Nuevo Concepto Estratégico orientado de una manera más clara aún hacia las misiones de *exportación de la paz*. Se indica que la seguridad de los países miembros está confrontada a una serie de riesgos militares y no militares de carácter multidireccional y difíciles de predecir, entre los que se citan los actos de terrorismo o crimen organizado, la interrupción del flujo de los recursos vitales o los movimientos migratorios masivos.

Aunque la lucha contra el *terrorismo* se analizaba en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) han obligado a revisar los conceptos estratégicos de nuevo. España, que se encontraba por mandato expreso de la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 inmersa en la Revisión Estratégica de la Defensa, ultima ahora las misiones de sus Fuerzas Armadas de manera acorde con los nuevos riesgos, y a la vista del papel que desea jugar en el concierto internacional. Conviene ahora que nos detengamos brevemente en considerar los elementos que configuran ese contexto internacional actual.

LOS ESCENARIOS DE ENFRENTAMIENTOS MILITARES

Son muy diversos hoy día los escenarios en los que se producen importantes factores de inestabilidad que configuran el marco internacional que nos rodea.

En primer lugar citaremos algunas áreas no lejanas en los que se produce una conflictividad permanente de carácter más o menos latente, en espacios geográficos no bien definidos, y que viene ligada a la existencia de determinados *nacionalismos insatisfechos*, con reivindicaciones territoriales que provocan una gran inestabilidad en lugares como el Cáucaso (chechenos), Balcanes (kosovares) u Oriente Medio (palestinos y kurdos).

Por otro lado, *disputas de carácter territorial* entre Estados (por determinados enclaves, islas, etc.), provisionalmente solventadas pero susceptibles

de ser reavivadas en cualquier momento, a menudo como consecuencia de factores de inestabilidad política interna, pueden derivar en verdaderos conflictos militares, que podrían requerir la participación activa de España, bien individualmente como se puso recientemente de manifiesto, bien en el marco del compromiso de seguridad o defensa colectiva.

Situaciones de tensión de esta naturaleza se producen en lugares como Chipre, ciertas zonas del Magreb, en Cachemira, la región de los Grandes Lagos, el Cuerno de África, zonas fronterizas entre Ecuador y Perú, entre Nicaragua y algunos de sus vecinos o, en un área más cercana, la derivada de la reivindicación territorial de localidades españolas situadas fuera de nuestro territorio peninsular; todas ellas configuran el panorama internacional de posible conflictividad.

GUERRAS ASIMÉTRICAS

Un elemento característico del contexto internacional actual viene dado por la existencia de conflictos en los que se produce un manifiesto desequilibrio en la naturaleza de los actores y en los medios empleados por unos y otros.

Ante la indiscutida hegemonía militar de Estados Unidos, con su poderosa maquinaria de guerra, no existe ningún país después de la desintegración de la Unión Soviética capaz de plantearse el enfrentamiento armado con la superpotencia en términos militares similares.

Por ello los movimientos o *grupos de tipo violento y fanático* buscan ahora el amparo de Estados débiles, incapaces de garantizar la paz y el bienestar de sus ciudadanos, y en los cuales se difuminan algunos aspectos definitorios de la noción de Estado, como son el control del territorio y el monopolio en el empleo de la fuerza.

Es en estos Estados, llamados *Estados fallidos* donde encuentran refugio las organizaciones terroristas para, desde ellos y utilizando determinados recursos del propio Estado, lanzar *ataques asimétricos* en los que se utiliza el poder militar de Estados Unidos y sus aliados precisamente en contra de ellos mismos: atentados a objetivos estratégicos, cuantiosos daños a civiles, repliegues rápidos, mimetización en un entorno social y político favorable y puesta en marcha de una estrategia en la que la utilización de la fuerza por los Estados occidentales es presentada en el mundo en desarrollo como una reafirmación de la actitud imperialista que es necesario combatir por todos los medios disponibles.

DEFENSA EUROPEA COMPARTIDA

España entiende que su seguridad está ligada necesariamente a la de los países europeos y, por ello, considera necesario impulsar la constitución de una Europa fuerte, con capacidad de actuación en el campo militar.

Hasta el Tratado de Maastricht, Europa basó la construcción de su proyecto en el desarrollo económico y dejó los aspectos militares en la OTAN. En la Cumbre de Helsinki de 1999, sin embargo, la Unión Europea aprobó un *Headline Goal* consistente en disponer en el año 2003 de una fuerza y de unas capacidades en condiciones de intervenir en las denominadas *misiones Petersberg*, como son la ayuda humanitaria, la gestión de crisis, el restablecimiento de la paz, a la que España estará en condiciones de contribuir significativamente, aportando el 10% de la fuerza necesaria.

Europa se encuentra, sin embargo, en una encrucijada más de su historia; como se ha apuntado en algún momento, Europa es tal vez hoy día un gigante económico, un enano político y una insignificancia en materia militar a quien Estados Unidos presiona para que abandone su debilidad militar y su pretendida hipocresía al no atreverse a jugar el papel de gendarme y esperar que sean Estados Unidos quienes lo asuman.

Pero, frente al dinamismo demográfico norteamericano, Europa se verá condicionada en los próximos años por un elevado porcentaje de población mayor de edad, y un importante gasto social que dificultará el incremento de los gastos de defensa.

Los Consejos Europeos han venido dando pasos para avanzar decididamente en la consecución de unas capacidades adecuadas para el cumplimiento del *Headline Goal* aunque la *fuerza europea* que de ella resulte no constituirá el germen de un Ejército Europeo, sino un *pool* de unidades y capacidades para actuar en operaciones conducidas por la propia Unión.

Bajo Presidencia española de la Unión, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 aprobó una importante declaración sobre la contribución de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en la *lucha contra el terrorismo* que establece unos campos de actuación para las Fuerzas Armadas entre los que destaca el compartir información, evaluar conjuntamente la amenaza terrorista y determinar las capacidades militares necesarias para proteger las fuerzas desplegadas.

EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

El desarrollo de la PESD, no debilita el vínculo atlántico sino que lo complementa. La seguridad de los países de ambos lados del Atlántico aparece así *indisolublemente unida*, como fruto de la interdependencia fundamental que se ha fraguado entre Estados Unidos y Europa Occidental a lo largo del siglo XX, y el debilitamiento de cualquiera de ellos afectaría directamente a los otros. Por ello la OTAN sigue siendo el eje principal de la defensa común al que nuestro país debe estar en condiciones de prestar su concurso para actuar en los nuevos escenarios, incluyendo la lucha contra el terrorismo exterior, a fin de garantizar un marco internacional de paz.

Como afirmaba el *Libro Blanco de la Defensa*:

«Gran parte del éxito de la defensa de la Europa del siglo XXI consistirá en asegurar la transparencia, la confianza y un adecuado sistema de consultas y de acceso a las capacidades de planeamiento entre la OTAN y la Unión Europea y en conseguir un sólido núcleo de partida que evite duplicidades. Puede afirmarse que la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la Alianza Atlántica es fundamental para hacer realidad esta relación.»

La Cumbre de Praga, celebrada en noviembre de 2002, ha adoptado un nuevo concepto militar que recoge expresamente la defensa contra el terrorismo como nueva misión de la OTAN y establece la determinación de la Alianza de apoyar operaciones de la Unión Europea o de otras organizaciones internacionales o coaliciones en que participen aliados y desplegar una fuerza de intervención rápida de 20.000 efectivos en territorio exterior a la OTAN.

Principales riesgos y amenazas

Al desaparecer la confrontación básica entre el Este y el Oeste e irrumpir con fuerza la dramática realidad del terrorismo internacional, es necesario situar con realismo cuáles son los riesgos que afectan a nuestra seguridad y, como consecuencia de ellos, qué misiones es necesario asignar a las Fuerzas Armadas, con qué capacidades han de contar y qué recursos humanos han de tener disponibles.

Recientemente ha calado con inusitado éxito entre los analistas político-sociales la conceptualización de nuestra sociedad actual como «sociedad del riesgo». El origen de este *boom* radica en el «superventas» de Ulrick Beck

–*Risikogesellschaft* o *La sociedad del riesgo*– (publicado en español por Editorial Paidós, 1992).

Lo que Beck plantea, sencillamente, es que los avances humanos, sobre todo en el campo científico-técnico (biotecnología, energía nuclear y cibernética) abren un nuevo campo de riesgos frente a los riesgos e imprevistos «clásicos» (quiebras, guerras entre Estados, catástrofes) (veáse sobre el particular el volumen monográfico publicado por el Centro de Investigación Sociológica en 1999, *Globalización, riesgo, reflexividad. Dos temas de la teoría social contemporánea*, edición a cargo de Ramón Ramos Torre y Fernando García Selgas). Consideramos acertada esa definición de nuestra sociedad moderna o posmoderna que se enfrenta a «riesgos», en gran parte producidos por los propios seres humanos y que, a veces, nos vemos impotentes para evitar o predecir (atentados terroristas contra las Torres Gemelas el 11-S; ciberterrorismo, desastres ecológicos, etc.).

En segundo lugar, el término «riesgo» está perfectamente asumido en la doctrina sobre seguridad y defensa; hemos pasado de las «amenazas» derivadas de la política de bloques y de la disensión en la guerra fría a los riesgos que tienen su origen en un mundo cada vez más complejo e impredecible, con actores que persiguen intereses muchas veces contrapuestos.

LA AGRESIÓN AL TERRITORIO NACIONAL

En primer lugar, no se contempla como hipótesis probable la de un ataque armado contra el *territorio nacional* o sus espacios marítimo o aéreo. No cabe excluir, sin embargo, que un posible deterioro en alguno de los conflictos latentes o activos en escenarios no muy lejanos pudiera provocar en algún momento un estallido violento.

Dos elementos permanecen en todo caso como potenciales fuentes de conflicto en el territorio nacional. Tanto las ciudades de Ceuta y Melilla con sus peñones e islas adyacentes, sobre las que ejerce una permanente reivindicación acompañada de algún gesto inamistoso del Gobierno de Marruecos.

De todos es sabida nuestra tradicional relación con Marruecos, una historia de encuentros y desencuentros, guerras, protectorado y, recientemente, situaciones muy delicadas por sufrir la invasión de pateras con demasiadas tragedias. Nada de esto, sin embargo, puede afectar a la españolidad de Ceuta y Melilla, incuestionable por la cultura e historia de 500 años de presencia europea que lo avalan.

El deterioro de las relaciones de España con Marruecos ya tuvo sus consecuencias inmediatas con las concesiones, por parte de este país, de explotación petrolífera a empresas francesas y americanas, con el incremento de las lógicas simpatías hacia el bando marroquí.

En este estado de cosas, aunque se van ganando posiciones en el ámbito internacional, la situación política parece aconsejar un esfuerzo importante para reconducir las relaciones en Europa y con Marruecos, país este que resulta vital dentro del contexto en que nuestras necesidades son más vulnerables.

Nos encontramos a una sociedad con una juventud enorme, llena de vitalidad, más informada y con una despertada ambición de progreso y bienestar, de gran emigración en Europa que les sirve de referencia, con nueva forma de vida, de trabajo, ahorro, formación, etc., factores que vivimos en la España en los años cincuenta, pueden ser de experiencia e impulso para la evolución de la sociedad marroquí, hacia la paz y la concordia con sus vecinos.

Consideramos que las soluciones a esta situación son de índole político-económico y diplomático. El mundo globalizado que hoy se impone, obliga a colaborar con nuestros vecinos y compartir con ellos nuestro desarrollo en una paz real, es decir, de voluntad y confianza mutua.

Por otro lado, la existencia de una colonia y base naval británica en Gibraltar, que podría dar lugar a operaciones militares fuera de nuestro control en espacios de interés estratégico para España, dan lugar sin duda a la existencia de unos riesgos que han de ser debidamente tenidos en consideración.

CARENCIA DE RECURSOS BÁSICOS

La economía es sin duda uno de los elementos fundamentales del contexto estratégico actual ya que, en un marco de *globalización* como el actual, una interrupción prolongada en el suministro de algunos productos básicos como el petróleo o el gas podría tener graves consecuencias en la situación general del país.

La producción de estos recursos esenciales está concentrada en unas determinadas localizaciones y la distribución fluye por unas zonas geográficas determinadas: Mediterráneo, estrecho de Gibraltar y Atlántico.

España es enormemente deficitaria respecto a los recursos vitales para nuestro funcionamiento, por lo que la garantía en el suministro debe ser

Cuadro 1. Principales países importadores de gas, porcentaje según total.

Países	Años				
	1997	1998	1999	2000	2001*
Argelia	67,3	64,9	64,3	60,3	60,3
Noruega	13,4	17,2	14,9	13,4	13,4
Nigeria			0,5	10,9	9,2
Libia	8,7	6,8	6,2	4,6	4,6
Emiratos Árabes	9,3	4,6	2,0		

* Primer trimestre.

una tarea prioritaria en nuestra política. Entre los productos más importantes podemos reseñar el gas, el petróleo y, por la importancia que tiene en nuestro Producto Interior Bruto (PIB), cuadro 1.

Esto quiere decir, que España puede considerarse cliente cautivo de Argelia y Noruega, con una tendencia en los últimos años a diversificar proveedores, con la reciente incorporación de Nigeria. Esta dependencia en un producto tan vital para España, condiciona, indudablemente, nuestra política de defensa, centrando en estas áreas, especialmente en el norte de África, la necesidad del establecimiento de alianzas y cooperación en la política del mantenimiento de la paz.

Al igual que se indicó para el gas, el petróleo es otro de los productos vitales para el funcionamiento del país y que prácticamente tiene que importarse en su totalidad, cuadro 2.

Cuadro 2. Principales países importadores de petróleo, porcentaje según total.

Países	Años				
	1997	1998	1999	2000	2001*
Nigeria	17,07	10,24	12,10	15,82	14,38
México	11,47	10,83	13,72	13,03	13,93
Libia	8,95	3,18	10,10	11,13	13,53
Arabia Saudí	16,19	15,29	11,30	10,16	12,39
CEI	7,17	7,95	11,43	10,60	9,94
Irán	9,23	7,78	7,60	6,35	8,13
Irak	6,48	12,44	10,47	12,54	4,50
Otros	23,44	32,29	23,28	20,37	23,20

* Primer trimestre.

Los datos anteriores nos trasladan nuevamente al escenario del norte de África y Próximo Oriente, donde nuestros intereses son vitales y donde nuestra aportación al logro de situaciones de paz influirá de manera decisiva en nuestro desarrollo.

Por ello debemos considerar que cualquier limitación al acceso libre al Mediterráneo y al Atlántico, por donde fluye el 80% de nuestro comercio exterior y el 90% de los suministros energéticos a nuestro país, podría afectar gravemente a los suministros esenciales para el normal funcionamiento de la sociedad, por lo que hemos de considerarlo como un riesgo real.

En España, finalmente, el turismo es un componente fundamental para nuestra economía y desarrollo, habiéndonos convertido en la segunda potencia mundial después de Estados Unidos, cuadro 3.

De lo anterior se deduce la importancia de mantener las condiciones que favorezcan este sector, debiéndose hacer especial énfasis en la necesidad del aumento de la confianza y seguridad en las zonas turísticas, con una lucha eficaz contra el terrorismo y la delincuencia organizada de carácter internacional.

EL TERRORISMO INTERNACIONAL

La irrupción con fuerza del *terrorismo exterior* en la escena mundial plantea con gravedad la necesidad de afrontar esta amenaza asimétrica con nuevos enfoques.

Qué duda cabe que los atentados del 11-S han trastocado por completo el «nuevo orden mundial» con el que algunos auguraban el inicio del siglo XXI.

Cuadro 3. Balance de ingresos y pagos por el turismo en los últimos años, en millones de euros.

Conceptos	Años				
	1997	1998	1999	2000	2001*
Ingresos	23.559,7	26.793,4	30.562,2	33.655,3	25.061,2
Pagos	3.954,7	4.491,0	5.221,9	5.962,4	4.357,6
Saldo	19.605,0	22.302,4	25.340,3	27.692,9	20.703,8

* Enero-septiembre.

Como describe el ministro de Defensa de España, Federico Trillo-Figueroa:

«No tenemos bien conceptualizado el fenómeno, ni en consecuencia, estamos seguros de cómo enfrentarlo. Necesitamos, cuanto antes delimitar el fenómeno terrorista, acotar lo que tiene de nuevo, unido a lo que ya conocíamos, de forma que podamos poner en común todas las capacidades del Estado y de la comunidad internacional para acabar con él» (véase número especial de *Política Exterior*, septiembre 2002, «Europa y Estados Unidos un año después del 11-S»).

El terrorismo internacional tiene como característica definidora básica la causa invocada, que nunca puede justificar los atentados, de una concepción del mundo ideológicamente uniforme, sea política, religiosa o de raza, intolerante, sin reciprocidad ni admitir el pluralismo como principio básico de toda organización democrática.

Los últimos atentados de Nueva York, Yemen o Bali tienen en común su origen en el *fanatismo islámico e intolerante* de Al Qaeda. Esto no significa, pese a que algunos interesadamente lo afirmen, criticar al islam en cuanto religión fundada por Mahoma en nombre de Alá en el siglo VII. Al contrario, el «riesgo» que se afronta es el sistema político, jurídico, social y cultural que se deriva de ella y la opción para regímenes de corte teocrático. En definitiva, existe un «riesgo» cierto y que puede ir *in crescendo* que es el combate desde posiciones islamistas del modelo de vida occidental, cuestionado el principio básico de pluralismo y tolerancia intrínseco a todo Estado y sociedad que se precie como democrático (véase, Sartori, Giovanni, *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Editorial Taurus; Madrid, 2001).

Si combatir el terrorismo interior es tarea de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y del poder judicial, el *terrorismo de origen externo* constituye un riesgo que las Fuerzas Armadas habrán de contemplar, con las múltiples formas en que puede manifestarse, en sus planes de actuación.

LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Los últimos años han reforzado el riesgo de tener que hacer frente a estas armas de destrucción masiva entre las que se citan especialmente las armas Nucleares, Biológicas, Químicas y Radiológicas (NBQR).

De acuerdo con informes norteamericanos, el número de países con programas de *armamentos químicos* se ha doblado en los últimos 10 años y

triplicado en los últimos 20. Entre los que desarrollan ilegalmente programas de *armamento biológico* ofensivo se encontrarían Corea del Norte, Irak, Irán, Libia, Egipto, Pakistán y Siria y, tal vez, Rusia, China y Taiwan. Existe la sospecha de que determinadas cepas modificadas genéticamente pudiera volver inútiles ciertas vacunas preparadas para inmunizar a las tropas desplegadas en áreas geográficas de riesgo.

En cuanto a la amenaza nuclear, si bien es cierto que los esfuerzos en materia de control de armamentos han permitido mantener el número e identidad de los países que realizan esfuerzos por desarrollar este tipo de armas relativamente controlado, no existe certeza sobre las posibilidades de acceso a las mismas y su utilización por parte de organizaciones o actores «asimétricos», que puedan aprovechar la debilidad de Estados como Rusia.

En efecto, la globalización de las comunicaciones y del comercio hacen posible hoy día que *Estados fallidos* y organizaciones no estatales *accedan a tecnología y material* que les permita fabricar armas de destrucción masiva.

España es especialmente sensible a la proliferación de este armamento en zonas limítrofes como el espacio mediterráneo o la Europa Oriental por lo que nuestro país debe promover acciones para evitar la proliferación de estas armas, y adoptar medidas para minimizar los posibles daños a que diera lugar su empleo.

LA INMIGRACIÓN ILEGAL MASIVA

La inmigración ilegal se produce como consecuencia de los *desequilibrios económicos y demográficos* existentes entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Normalmente las sociedades occidentales desarrolladas necesitan el aporte de población y mano de obra extranjera para paliar también sus desequilibrios económicos, dada una menor tasa de natalidad que les dificulta la posibilidad de mantenimiento de su estado de bienestar. Ello actúa ciertamente como estímulo a la inmigración, que se desplaza sin respetar los procedimientos establecidos para permitir una integración satisfactoria en las sociedades de acogida.

Además, situaciones a menudo desesperadas en los países en vías de desarrollo están en el origen de numerosos desplazamientos masivos e incontrolados, organizados por *mafias internacionales* que controlan importantes recursos y con capacidad para introducir contingentes de enorme cuantía en las puertas o incluso en el interior de ciertos Estados situados en la periferia de Europa, como ocurre con nuestro país.

Esta llegada masiva de inmigrantes ilegales podría dar lugar a situaciones de *alteración del equilibrio social* en algunas regiones del territorio nacional, a la presentación de riesgos de carácter sanitario, y a una preocupante inestabilidad política y cívica, unida a la constitución de «bolsas marginales».

Si bien corresponde a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado la atención a este fenómeno, las Fuerzas Armadas pueden contribuir a reducir los efectos de este elemento de riesgo colaborando, cuando sean requeridas para ello, en las operaciones de ayuda humanitaria o en la gestión de crisis.

ATAQUES CIBERNÉTICOS

Por último nos referiremos a la vulnerabilidad creciente a que nuestras sociedades están expuestas como consecuencia de la internacionalización de las comunicaciones y de la sofisticación de los sistemas informáticos, capaces de controlar centralizadamente sectores enteros de la vida económica.

Por un lado hemos de tomar en consideración los ataques cibernéticos contra *sistemas que regulan infraestructuras básicas* para el funcionamiento de un país, como son los que regulan el suministro de energía eléctrica, la red de transporte ferroviario o el control aéreo de una zona determinada, o el funcionamiento de otros servicios públicos. Por otro debemos también valorar la amenaza que supone la penetración de *sistemas esenciales para nuestra seguridad nacional*, como puede ser la red de comunicación, mando y control de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, el sistema de gestión de crisis o las bases de datos de los servicios de inteligencia.

Este riesgo plantea la necesidad de que las Fuerzas Armadas y de Seguridad se doten de las capacidades necesarias para impedir cualquier tipo de agresión cibernética que pueda poner el peligro la seguridad nacional.

Los retos para la defensa

Si observamos las clasificaciones por países, en muy diferentes áreas, realizadas por las Naciones Unidas, España siempre figura entre las 20 primeras naciones del mundo. Incluso en áreas importantes entre las 10 primeras. La lectura que podemos realizar de esta constancia es la cada

vez mayor presencia, participación e influencia de España en el escenario internacional.

Pero, y siempre existe un pero, compartimos el mismo perfil que la propia Unión Europea, gran actividad económica internacional, discreta presencia política y testimonial presencia militar.

Es éste el mayor reto que tiene que encarar España, asumir la responsabilidad que su posición en el tablero mundial conlleva. Esta responsabilidad no es sólo referida a nuestra relación con terceros países o instituciones, es una presencia y apoyo permanente que debemos prestar a las empresas y ciudadanos españoles fuera de nuestras fronteras.

En las situaciones de normalidad los métodos y procedimientos están bien establecidos con acuerdos y contratos, pero las cosas cambian cuando pasamos a situaciones de crisis, donde cambian las reglas de juego, y es el momento donde la falta de medios y planificación pueden hacer su aparición, y es cuando se requiere la rápida reacción de los medios del Estado. Esta reacción puede ser por medios civiles, acción diplomática, o por otros medios gubernamentales que pueden ir desde el apoyo policial al país donde surja la crisis hasta la acción militar, independiente o en coalición.

Transformación de las Fuerzas Armadas

En el primer epígrafe se han definido con claridad unos intereses nacionales de seguridad, se han evaluado y analizado los riesgos y amenazas, los posibles escenarios de actuación y las misiones correspondientes para afrontar estos riesgos y contribuir militarmente a la promoción de la paz y estabilidad internacional.

No cabe la menor duda que el afrontar con seguridad y eficacia estos nuevos riesgos y misiones suponen un gran reto para el que nuestra defensa ha de adecuarse, modernizarse y reformarse, teniendo en cuenta tanto el ámbito nacional como para hacer frente a nuestros compromisos en organizaciones de seguridad compartida y defensa colectiva (OTAN, Unión Europea, etc.).

Esta etapa ya se está realizando dentro de nuestras Fuerzas Armadas con los proyectos en curso de *profesionalización* (personal), *modernización* (equipos, armamento, adquisiciones y material) y *racionalización* (infraestructuras y gestión), todos ellos de largo alcance y donde se podrán ver sus resultados a medio y largo plazo.

Estos retos pueden concretarse en la adecuación o transformación de nuestras Fuerzas Armadas, fundamentalmente, en cuatro grandes áreas como son: organización, capacidades, personal y recursos.

En el área de organización con una transformación de nuestra estructura de mando y de fuerzas que proporcionen una *mayor eficacia operativa, flexibilidad y capacidad de despliegue* basados en necesidades operativas reales. Aunque esta transformación ya ha comenzado, ha de perfeccionarse a nivel de estructura con una cadena de mando clara y sencilla en la que queden claramente definidas las responsabilidades, competencias y funciones del jefe del Estado Mayor de la Defensa y Mando Operativo Conjunto, los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y Mandos Operativos Específicos y los niveles de decisión político-estratégico, operacional y táctico. Asimismo es necesaria una estructura de fuerzas modulares, basada en capacidades, flexibles, con capacidad de despliegue, de acción prolongada y de combate eficaz y de actuación conjunta y combinada.

En el área de las capacidades de estas fuerzas España debe atender tanto al frente de la Defensa Nacional como a los compromisos derivados de su pertenencia, fundamentalmente, a la Organización de Naciones Unidas (ONU), OTAN y Unión Europea. Así, poder ejecutar eficazmente todo el amplio espectro de misiones identificadas en nuestra Revisión Estratégica y en el Concepto Estratégico de la OTAN supone un gran reto al detectarse claras insuficiencias y/o carencias de capacidades que básicamente podrían agruparse de la siguiente forma:

1. Capacidades de defensa contra nuevas amenazas como puede ser el terrorismo y las armas de destrucción masiva en el campo NBQR, especialmente la defensa contra agentes biológicos y químicos y los vectores que pueden transportarlos.
2. Capacidades que aseguren una *superioridad en* nuestros sistemas de *mando y control, comunicaciones e información* (como por ejemplo Sistemas CIS, de vigilancia, reconocimiento e inteligencia basados en plataformas aéreas y espaciales) y que a su vez permitan la protección y salvaguardia de todos estos sistemas y la integridad de la información almacenada o transmitida contra ataques cibernéticos (ciberterrorismo) o explotación de nuestras vulnerabilidades por otros agentes.
3. Capacidades que permitan mejorar la eficacia e *interoperabilidad* de las fuerzas a desplegar para las operaciones, potenciando los campos de fuerzas de operaciones especiales, armamento guiado de precisión, supresión de defensas enemigas y guerra contra minas entre otras.

4. Capacidades que aseguren un *rápido despliegue y sostenimiento* de las fuerzas de combate como el transporte aéreo y marítimo estratégico y el reabastecimiento en vuelo.

España ya está comprometida en muchas de estas capacidades a nivel internacional (compromiso de Capacidades de Praga, la Célula de Coordinación de la Asociación en la OTAN y el Consejo de Asociación Europea en la Unión Europea) pero no cabe la menor duda que la obtención y potenciación de estas capacidades es un gran reto a corto y largo plazo. Existen posibilidades de solución y fórmulas alternativas multinacionales, como la especialización o la adquisición y propiedad conjunta. No obstante, España no debiera caer en la especialización para evitar aumentos presupuestarios y sí debería dotarse de capacidades que le permitan hacer frente a sus propias necesidades de la Defensa Nacional y permitir que siga desempeñando el papel que le corresponde en el concierto internacional por su potencial político, social y económico. En resumen, aún cooperando en estas capacidades en el ámbito multinacional, necesita unas fuerzas y capacidades completas y efectivas aunque *dimensionadas con criterios nacionales además de internacionales*.

En el área de *personal* continúa el reto de unas Fuerzas Armadas profesionales y con el número de cuadros de mando y tropa adecuado y suficiente. Es necesario continuar en la mejora de la formación, instrucción y entrenamiento, sin olvidar la importancia de la captación y que este personal esté convenientemente motivado y su misión comprendida y convenientemente valorada por la sociedad civil.

Adaptación a las nuevas misiones y a los nuevos teatros de operaciones

Las misiones desempeñadas fuera de nuestras fronteras por nuestras Fuerzas Armadas han sufrido multitud de cambios en un corto espacio de tiempo.

Las operaciones desarrolladas durante el desmembramiento de la antigua Yugoslavia evidenciaban una falta de preparación para las condiciones en las que se realizaban. Estas misiones se llevaban a cabo bajo mandato de Naciones Unidas y donde la utilización en zona de conflicto de vehículos blindados pintados con los colores de esta organización internacional ponía doblemente en peligro a sus usuarios y ocupantes.

Durante la evolución del conflicto se modificaron las condiciones bajo las cuales actuaban las tropas allí desplazadas. De esta manera se imple-

mentaron *nuevas reglas de enfrentamiento*, que mejoraron de forma clara la actuación de las unidades. Estas misiones son las ya famosas operaciones de mantenimiento de la paz. Misiones claramente definidas, realizadas bajo mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y que se instalaban entre los capítulos VI y VII de la Carta.

Estas misiones proliferaron de tal manera que colapsaron la capacidad de la Organización, y tuvieron que, para proteger el Derecho de injerencia por razones humanitarias, delegar estas acciones en organizaciones regionales de seguridad, llamadas del capítulo VIII, entre ellas destacamos a la OTAN y a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

También se descubre que sabemos y podemos resolver la primera parte del conflicto, imponer o mantener la paz, pero no sabemos continuar el proceso. Aquí aparece el concepto de *operaciones internacionales complejas*, donde después de la acción militar entran en función un múltiple y variado grupo de especialistas, jurídicos, administraciones públicas municipales, servicios de urgencia, policía, etc., hasta conseguir la normalización del territorio en conflicto.

Tras el 11-S y debido a la relativa facilidad con que pueden acceder a armas de destrucción masiva, NBQR los diferentes grupos terroristas, surgen nuevas misiones y escenarios en las que pueden verse involucradas nuestras Fuerzas Armadas.

La colaboración entre las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras agencias estatales se produce de forma habitual, principalmente en la lucha contra la delincuencia organizada, la lucha contra fuegos forestales, el control de la inmigración ilegal masiva y la protección de las costas. No olvidemos que los medios militares tienen una gran utilidad en situaciones de crisis civiles; el transporte aéreo estratégico puede ser utilizado para ayuda humanitaria de emergencia o en caso de catástrofes, los sistemas de observación tienen uso en el control de áreas dañadas por catástrofes, y la protección NBQR en caso de accidentes o agresiones con este tipo de productos.

Financiación de las capacidades militares

Es inútil hablar de capacidades militares sin antes hablar de gasto en defensa. El presupuesto del Ministerio de Defensa aun permitiendo hacer frente a las responsabilidades, compromisos y obligaciones de nuestras Fuerzas Armadas sería deseable situarlo al nivel de nuestros aliados eu-

ropeos. El incremento de este presupuesto es de difícil consecución, al *no percibir la población amenaza alguna* y hacerse eco de los famosos «dividendos de la paz».

En la adquisición de grandes sistemas de armas el criterio adoptado está determinado por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95), cuya aplicación es obligatoria para los Estados miembros y que establece que el coste de las adquisiciones de los programas de armamento computará directamente y de manera global sobre el déficit público en el momento de su entrega a las Fuerzas Armadas, con independencia de la vida útil o del tiempo que se emplee en su pago. Ello unido a los serios condicionamientos y exigencias del Plan de Estabilidad, aconsejan buscar soluciones contables a la luz de la mejor concepción de la defensa, el largo plazo de utilización de los sistemas de armas, así como el carácter de «bien público indivisible», que genera externalidades no cuantificables, como la estabilidad y la protección de las libertades.

De aquí se deduce que el gasto realizado por Defensa en su Programa de Modernización, debería ser imputado como gasto de distinta forma, aquellas inversiones que son en parte de consumo inmediato (munición), que no pasan a reserva, deberían ser imputadas como gasto en el momento de la adquisición, no obstante aquellas cuya vida útil es de varios ejercicios, se podrían imputar únicamente por depreciación producida en el ejercicio, es decir, aplicar el sistema de amortización utilizado en la contabilidad civil para el inmovilizado material. Este mismo sistema, amortización, tal vez debería ser utilizado en la contabilidad financiera de cada uno de los Ejércitos, al objeto de ajustar anualmente el valor real de los inventarios. El gasto medio en defensa de los países europeos durante el ejercicio de 2002, sin contar España ni Francia, en porcentaje del PIB es del 2,13%. Alcanzar este porcentaje de gasto teniendo en cuenta que nuestro porcentaje de gastos con relación al PIB, en dicho ejercicio, es del 1,65%, contemplando los créditos del Ministerio de Ciencia y Tecnología así como otros conceptos que son englobados en este presupuesto por otras naciones de nuestro entorno. Dada la dificultad de alcanzar estos incrementos en el presupuesto de Defensa, es necesario encontrar soluciones, que permitan continuar el desarrollo iniciado y eviten la pérdida de operatividad de las Fuerzas Armadas.

Entre estas soluciones podrían estar:

1. *Promulgación de una nueva Ley de Dotaciones para las Fuerzas Armadas.* Esta nueva Ley, podría consistir en la aprobación por parte del Parlamento de un plan quinquenal de inversiones en material,

donde se fijasen los tipos de material a adquirir y el coste anual de los mismos, asegurando el presupuesto de los dos primeros años y dejando previsto el de los tres restantes, de forma que mediante revisiones anuales se podrían ir asegurando las inversiones para cada dos años. De esta forma se podría hacer un planteamiento solvente, se facilitaría a las empresas con antelación suficiente las necesidades de las Fuerzas Armadas, y se podría anticipar la contratación.

2. *Búsqueda de nuevas fuentes de financiación.* Como indica el profesor Juan E. Iranzo, director general del Instituto de Estudios Económicos, otra posible fuente de financiación es la que ofrecen los Fondos Estructurales Europeos, basando su opinión en que al igual que se ha hecho con otros sectores o actividades, podría crearse un Fondo para el Desarrollo de la Defensa Europea que cubriese la diferencia entre el deseo general de colaboración y los recursos disponibles, definiendo para ello el Estado un plan de convergencia en materia de seguridad y defensa, en base a proyectos específicos y propuestas económico-militares. La incertidumbre sobre los créditos a asignar anualmente por el Ministerio de Defensa en cada ejercicio, para el Programa de Modernización, tiene como consecuencia la dificultad de llevar a cabo una planificación adecuada; ya que en la mayoría de los casos, se ciñe a los gastos ya comprometidos por inversiones de carácter plurianual, no pudiéndose iniciar nuevas inversiones, hasta conocer la cifra asignada, lo que obliga a realizar reprogramaciones de los créditos asignados, dando lugar, debido al proceso contable necesario, a retrasos en la gestión.
3. *Concentración de las adquisiciones.* La limitación en los recursos económicos, lleva a intentar obtener de ellos la máxima rentabilidad posible, centralizando la gestión de obtención de todas aquellas capacidades comunes a los tres Ejércitos y que puedan dar pie a beneficiarse con una economía de escalas. Actualmente ya viene efectuándose con algunos tipos de consumos, pero sería conveniente extender su aplicación a otros.
4. *Racionalización de las estructuras logísticas.* En la actualidad y debido fundamentalmente a la escasez de personal, se está procediendo a la externalización de cometidos que con anterioridad eran realizados por las propias Fuerzas Armadas. De acuerdo al capítulo VII del *Libro Blanco de la Defensa 2000*, es conveniente realizar una racionalización y adaptación de las estructuras. En el marco de esta racionalización de estructuras cabe la posibilidad de llevar a cabo un estudio, en profundidad, de los diferentes Órganos Logísticos de Mantenimiento de los

tres Ejércitos, con objeto de determinar el coste-eficacia de cada uno de ellos, al objeto de potenciar el apoyo conjunto de aquellos más rentables y evitar duplicidades de funciones.

Cooperación en operaciones humanitarias y de emergencia

Es un hecho que las Fuerzas Armadas han venido actuando a lo largo de muchos años en situaciones de emergencia motivadas por catástrofes naturales o accidentes concretos, *contribuyendo de manera decisiva a paliar los efectos* negativos derivados de ellos. Es el caso de terremotos, huracanes, inundaciones o incendios así como de colaboraciones prestadas en aspectos sanitarios, de transporte de personas y medios materiales o el rescate de víctimas en supuestos particulares, por citar algunos ejemplos. Pero hoy estas acciones contempladas en un tiempo en el marco singular de un Estado ante un determinado acontecer, salvo alguna excepción, deben ser consideradas en una dimensión territorial más amplia a la que nos llevan los conceptos predominantes de multilateralidad y *acciones conjuntas* en un mundo en el que las relaciones internacionales de todo tipo han tomado carta de naturaleza. La declaración de voluntad contenida en el Preámbulo de la Constitución Española de «Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra» no es ajena a las Fuerzas Armadas como garantes del orden constitucional que les asigna el artículo octavo de nuestro primer Cuerpo Legal, cooperación dentro de las operaciones de paz, denominación que a principios de la pasada década supera por su mayor amplitud a la de operaciones de mantenimiento de la paz a las que la Carta de las Naciones Unidas da soporte legal y amparo normativo aún a falta de referencia expresa a ellas.

La enunciación de propósitos en el capítulo I «Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas de paz... Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos... Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario...» así como la autorización otorgada en el capítulo VI «El Consejo de Seguridad podrá investigar toda contravención o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional...» se han entendido como su base de derecho.

Igualmente la Unión Europea Occidental al definir las *misiones Petersberg*, hoy bajo autoridad del Consejo Europeo, asumió y ha asumido el desa-

rollo de misiones militares orientadas a la gestión de crisis, al mantenimiento de la paz y a la ayuda humanitaria de las que se pueden enumerar varios ejemplos.

En nuestro ordenamiento jurídico, la vigente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998 de 7 de julio) secunda la repetida línea al señalar, entre otros, en su artículo 12:

«La cooperación española promoverá el respeto al Derecho Humanitario y así mismo apoyará en este sentido medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales.»

La inclusión de una representación del Ministerio de Defensa en el Consejo de Cooperación al Desarrollo que se contempla en la modificación introducida recientemente en el desarrollo reglamentario de la Ley resulta significativa de esta voluntad, de la que son expresión otras disposiciones también cercanas en el tiempo como las de Creación e Implantación de Unidades de Apoyo ante desastres o la de creación de la Comisión Interministerial de Ayuda Humanitaria en el exterior (Reales Decretos 281/2001 de 19 de marzo; 1.123/2000 de 16 de junio y 810/1999 de 14 de mayo).

En cualquiera de las aproximaciones expuestas, internacional, territorial en el ámbito supranacional o interna se trata de *operaciones integradas y complejas* que requieren una combinación de medidas políticas, militares y humanitarias para las que se precisan planteamientos de carácter general previos a la aparición de la emergencia y la previsión y existencia de adecuados medios y preparación de efectivos personales que resulten de eficacia inmediata. Asegurar la adecuada respuesta a una crisis hace necesaria una coordinación entre todos los posibles agentes, a todos los niveles y en todas las fases. La determinación de los principios que sirvan como directrices en las actuaciones que se lleven a cabo, la concreción de conceptos de base para su adopción e implementación y la *formulación de procedimientos* a seguir es el mecanismo para esa deseada eficacia como claramente lo ha entendido la Unión Europea en su anterior Presidencia española y en la actual danesa, acentuando su esfuerzo en estos aspectos.

La participación de las Fuerzas Armadas en aspectos tan relevantes como el de «Emergencias Complejas» o «Asistencia Humanitaria» en los términos definidos en Ginebra el pasado mayo no debe minusvalorarse, de

igual modo que hay que reconocer el papel protagonista de agencias especializadas en desarrollo creadas por los propios gobiernos, organismos de protección civil y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Las diferencias establecidas entre «asistencia directa», «asistencia indirecta» y «apoyo de infraestructuras» que va desde la distribución directa de bienes y la prestación inmediata de servicios pasando por el traslado de todo tipo de efectivos hasta aspectos de reparación de vías de comunicación o suministros de energía puede marcar diferencias y prioridades entre los diversos agentes citados, bajo los principios generales, sin distinción alguna, de *humanidad, neutralidad e imparcialidad* previstos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y cuya posible vulneración constituye una seria amenaza para la aceptación de la ayuda prestada por quien puede ser clave para que llegue a sus pretendidos receptores.

La importancia de las Fuerzas Armadas orientadas fundamentalmente a su participación en misiones de paz, a la creación cuando sea necesario de condiciones de seguridad y a la aportación de apoyo logístico puede llegar a ser indispensable para el buen fin del proyecto.

La *formación realizada por personal militar con voluntarios y cooperantes de ONG*, en misiones sobre el terreno en materias como logística o seguridad en movimientos en zonas donde exista el problema de minas anti-personal es uno de los actuales puntos de encuentro entre ambos colectivos.

Las reflexiones planteadas en lo expuesto conducen a comprobar que uno de los retos que tienen ante sí las Fuerzas Armadas, obviamente no el primero y principal, pero si uno de los que cuenta con la *mayor aceptación social* es el de adecuarse a este tipo de operaciones en las que su presencia, aunque no de protagonista resultará muchas veces necesaria e imprescindible como se ha indicado, si bien con la necesaria cautela a la hora de decidir su intervención para evitar la idea de una pretendida «militarización de la ayuda humanitaria».

Las *lecciones aprendidas* en las intervenciones auspiciadas por las Naciones Unidas, por la OSCE o las últimas misiones humanitarias desarrolladas en ejecución de decisiones de nuestro Gobierno en Kurdistán, Centroamérica, Albania, Turquía o Mozambique puede constituir un valioso instrumento para institucionalizar este tipo de operaciones mediante consenso de todos los agentes involucrados en el proceso. La aproximación de las Fuerzas Armadas y las ONG, los recientes acuerdos marco de

colaboración suscritos con la Agencia Española de Cooperación Internacional como organismo especializado dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y que prevén la impartición de cursos de operaciones de paz y la incorporación a todo el proceso de diferentes órganos de protección civil pueden significar el inicio de un camino a recorrer para la consecución de fines más ambiciosos.

Comunicación y conciencia de defensa

Frente a las teorías que apuestan por el secretismo absoluto, la opinión pública tiene el derecho a conocer hasta donde sea posible y sin que se menoscabe la eficacia y la seguridad aquello que están realizando sus Fuerzas Armadas.

A propósito de la omnipresencia de los medios de comunicación uno de los altos responsables de las fuerzas aéreas aliadas y portavoz por un tiempo del secretario general de la OTAN durante el conflicto en Kosovo, recordaba la importancia de preparar la política informativa nada menos que con el mismo cuidado que un plan de operaciones. Este «plan de operaciones» incluiría las acciones informativas de los diferentes participantes en la misión, de forma coordinada, para que, de este modo el *mensaje* sea lo mas completo posible y llegue de forma *directa, clara y comprensible* al consumidor.

La otra variable de esta ecuación es la rápida y efectiva respuesta a las *necesidades informativas* de los profesionales de los medios de comunicación, que son el punto de unión entre los acontecimientos y la opinión pública.

Una política de comunicación de la defensa debe de tener como objetivo ganar la batalla informativa de la sociedad del siglo XXI, con ella se conseguiría una más eficaz estrategia informativa que permita hacer llegar a través de los medios la justificada idea de unas necesidades y la constatación de unas realidades.

Aunque no debemos dejarnos llevar por los *tópicos respecto a la percepción* que sobre las Fuerzas Armadas existía entre la población, salvo muy honrosas y ejemplares excepciones de un pequeño grupo de personas ocupadas en pensar y analizar los asuntos de seguridad y defensa, en España no existe un histórico de una conciencia de defensa, y sin este histórico no podemos pedir a nuestros jóvenes, objetivo esencial, que se interesen sobre un tema que se ha desarrollado de forma tan limitada. Sobre todo, teniendo muy en cuenta, que el contacto de nuestros jóvenes con las actividades de defensa se limitaban al servicio militar.

El cambio que se produce, y que es punto de inflexión en la forma de ver y entender a nuestros profesionales de la milicia, son las actuaciones dentro de fuerzas multinacionales en operaciones de mantenimiento de la paz. La participación en estas nuevas misiones tiene un doble valor; primero, hace que sus profesionales puedan realizar su *vocación militar*, y de esta forma aplicar la formación y entrenamiento recibidos, y segundo, que es percibido por la opinión pública de forma muy positiva, ampliada por la información generada desde las propias ONG que coinciden y trabajan hombro con hombro en zonas de conflicto con *nuestros militares*.

Otro punto importante es el cambio de actitud en las universidades, donde raro es encontrar alguna que en su catálogo no cuente con algún seminario, instituto, aula o cursos de doctorado sobre los temas relacionados con la defensa.

Industria y nuevas tecnologías

Desde la perspectiva de la industria, la situación que se atisba en el nuevo escenario político y militar es de una gran complejidad, necesitándose grandes dosis de imaginación, esfuerzo y perseverancia para poder conciliar de manera satisfactoria los numerosos intereses, a veces contradictorios, que están en juego, haciendo compatible, en última instancia, la garantía de un alto grado de cobertura de las necesidades propias de la defensa común, con un adecuado nivel de rentabilidad de las empresas de defensa.

Ante la nueva situación, la industria de defensa europea, en la que España está abocada a implicarse cada vez más, tiene ante sí formidables retos que afrontar para poder suministrar de forma satisfactoria los sistemas de armas y equipamiento que demandan nuestras Fuerzas Armadas. De la superación de estos retos, dependerá en gran medida la posibilidad de que Europa cuente como potencia política y militar en el próximo futuro. La adecuación de la industria de la defensa europea a los nuevos retos, implica entre otros, la consecución de los siguientes objetivos:

1. Culminar y/o consolidar en su caso, los procesos de reestructuración a escala europea, mediante la creación de organizaciones y empresas flexibles y dinámicas, con capacidad tecnológica, financiera y tamaño suficiente que las hagan aptas para competir en los mercados internacionales, y no sólo en mercados y tecnologías consolidadas. Dicha reestructuración debe ser compatible con la colaboración y cooperación con las empresas norteamericanas para el desarrollo de determinados sistemas de armas de interés común. En un contexto de merca-

- dos globalizados, no hay que descartar actuaciones encaminadas a tener una mayor presencia de la industria europea de defensa en los suministros a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos.
2. Establecer unas reglas de actuación claras sobre el alcance y acceso a las ayudas públicas a la Investigación y Desarrollo (I+D) a la que puedan acogerse de las instalaciones y centros de investigación que se ubiquen, bien en territorio europeo, o bien en territorio estadounidense, con independencia del lugar donde esté localizada la cabecera del grupo. Cabe esperar que de la competencia que pueda suscitarse entre la industria europea y la industria de Estados Unidos, se obtenga una repercusión favorable en el coste final de los nuevos sistemas de armas, con el consiguiente alivio de la carga en los presupuestos de Defensa.
 3. Potenciar la positiva evolución experimentada por la industria española de defensa en los últimos años, apoyando su integración en la naciente industria europea en condiciones adecuadas para el aseguramiento de su capacidad tecnológica.
 4. Desplegar al máximo sus capacidades tecnológicas e industriales para responder a la *demanda* de nuevos equipos y sistemas de los gobiernos europeos pertenecientes a la OTAN, encaminados a asumir una mayor parte de la carga de la defensa común, tantas veces reivindicada por Estados Unidos. El programa para la construcción del avión de combate europeo (Eurofighter), es un buen ejemplo de cooperación europea que tendrá continuidad con otros nuevos ya definidos o en trance de definición: (avión de transporte A-400M; sistema europeo de navegación por satélite *Galileo*; desarrollo de diferentes familias de misiles; helicópteros de ataque, etc.).
 5. Disponer, en la medida de lo posible, de un *marco de estabilidad presupuestaria*, que permita desarrollar y mantener los largos y costosos procesos de I+D y de fabricación que comportan los programas de defensa, con el segundo objetivo de reducir la distancia con la industria tecnológica norteamericana.
 6. Adecuar las inversiones materiales y tecnológicas en la industria para acortar el tiempo de respuesta a la demanda de nuevos equipamientos y sistemas requeridas por las Fuerzas Armadas. A título de ejemplo, cabe citar el desarrollo de medios para la proyección y equipamiento de fuerzas de intervención rápida, sistemas de misiles y antimisiles, munición guiada de precisión, aviones no tripulados, capacidad de reabastecimiento en vuelo, plataformas y satélites de observación, vigilancia y comunicaciones, etc. Lo anterior es asimismo aplicable al

desarrollo de sistemas de detección sencillos y fiables para evitar la introducción de explosivos, armas o cualquier otro material susceptible de provocar daños en edificaciones, instalaciones y medios de transporte.

7. Mejorar los procesos de *seguridad* para evitar fuga de información sensible y, en general, evitar la difusión de conocimientos que permitan la producción de sustancias, equipos o sistemas por organizaciones terroristas.
8. Poner a punto la tecnología para contrarrestar los efectos de sustancias letales y armas de destrucción masiva sobre la población en general.

La industria española de defensa comparte en su inmensa mayoría los planteamientos y objetivos anteriormente expresados para la industria europea en su conjunto, aunque tiene peculiaridades propias derivadas de su tamaño y del presupuesto de su primer cliente, el Ministerio de Defensa, encontrándose a caballo entre las grandes empresas, de raíces británicas, francesas y alemanas, y las empresas de los países de menor población que, raramente, disponen del tirón de los presupuestos de sus respectivos Ministerios de Defensa para participar como socios de primer orden en los grandes programas europeos de producción de armamento y material.

Es imprescindible crear mecanismos que potencien una justa participación de todos los integrantes del nuevo escenario, fomentando los *nichos de excelencia* de cada industria, y evitando que el control del sector esté concentrado en pocas manos, pasando los demás a convertirse en meros suministradores de componentes, o talleres de los sistemas desarrollados por otros.

Esto supondría un grave perjuicio no sólo desde el punto de vista estratégico, sino también desde el económico, pues no podemos olvidar que la industria de defensa es un importante motor de desarrollo tecnológico e industrial de un país; que además de las cifras directas de facturación y empleo genera trabajo inducido a otros muchos sectores; y que es un sector básico para la creación de un verdadero tejido industrial.

Por otro lado, a tenor de la reciente historia, nuestra industria ha desarrollado fuertes vínculos con los principales fabricantes norteamericanos que, previsiblemente, tendrán continuidad en el próximo futuro. Y todo ello, sin olvidar las especiales relaciones de cooperación que nuestra industria ha tenido y sigue teniendo con Iberoamérica y los países ribere-

ños del Mediterráneo Sur para la cofabricación y suministro de toda clase de plataformas, sistemas y equipamientos.

Conclusiones

Este trabajo ha podido realizarse basado en la elaborada y precisa información recibida en las conferencias y coloquios posteriores del XLI Curso Monográfico organizado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional en su Escuela de Altos Estudios de la Defensa.

Y no sólo en las aulas, la convivencia en viajes y visitas, en contacto directo con la realidad de las unidades de las Fuerzas Armadas, ha constituido una experiencia personal y profesional cuya huella permanecerá inalterable.

El trabajo completo ha sido elaborado con las aportaciones de los componentes del grupo, con puntos de vista muy dispares, y cuyas discusiones se desarrollaban en base a la misma información analizada de formas muy diferentes, algo que enriqueció el debate, y que finalmente podían recogerse en un mismo documento.

No se puede querer aquello que no se conoce y podemos afirmar que el conocimiento que en estos momentos tenemos de nuestros Ejércitos nos une de forma clara y permanente, con la responsabilidad que esta unión conlleva, con las Fuerzas Armadas españolas.

En definitiva, un éxito para la *cultura de defensa*.

Composición del grupo de trabajo B

Presidente: Excmo. señor GD don José Villegas Ortega

Vicepresidente: Ilmo. señor don Pedro Llorente Cachorro

Secretario: Señor don Rafael Monsalve Gomariz

Vocales: Excmo. señor don Miguel Campoy Suárez
Excmo. señor GB don Francisco Javier Criado Portal
Excmo. señor don José Ignacio Landaluce Calleja
Excmo. señor don Francesc J. Romeu i Martí
Excmo. señor GB don Manuel Ángel Vivero Vidal
Excmo. señor don Damián Caneda Morales
Excma. señora doña Pilar Aresti Victoria de Lecea
Excmo. señor GB don Mariano Gutiérrez Rojas
Ilmo. señor don Francisco J. Casas Álvarez
Señor don Ignacio Rupérez Rubio
Excmo. señor GB don Alfonso María Ferrer Gutiérrez
Señor don Antonio Felipe Cano Martín
Ilmo. señor don José Luis Sainz Vélez
Señor don Ángel I. García Moreno
Señora doña Isabel Torroja Ribera
Excmo. señor don Carlos Escudero de Burón y González
Señor don Juan Fernando Baño Murcia

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina sus publicación.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO	7
<i>Primera parte</i>	
GRUPO DE TRABAJO A	11
Introducción: el nuevo contexto internacional tras el 11 de septiembre de 2001 (S-11)	13
— <i>Concepción inicial de la defensa en el siglo XXI</i>	13
— <i>Nuevos factores</i>	14
— <i>Necesidad de revisar el Concepto Estratégico</i>	16
El escenario estratégico actual: riesgos en un mundo globalizado....	17
— <i>El concepto de seguridad. La globalización de la defensa y la seguridad</i>	17
— <i>Los riesgos emergentes</i>	20
— <i>Los conflictos bélicos</i>	23
La Revisión Estratégica: misiones de las Fuerzas Armadas	25
— <i>La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos</i>	25
— <i>El nuevo papel de la Alianza Atlántica ampliada</i>	27
— <i>La defensa en la Unión Europea</i>	28
— <i>La posición española</i>	29
— <i>Misiones de las Fuerzas Armadas</i>	31
Adecuación de las capacidades de las Fuerzas Armadas a los nuevos retos	36
— <i>La sociedad española y su visión de la defensa</i>	36
— <i>Capacidades previas y capacidades necesarias</i>	36

	<u>Página</u>
Conclusiones	41
Composición del grupo de trabajo A	45
<i>Segunda parte</i>	
GRUPO DE TRABAJO B	47
El escenario actual	49
— <i>Intereses nacionales de seguridad</i>	50
— <i>El contexto internacional</i>	51
— <i>Principales riesgos y amenazas</i>	55
Los retos para la defensa	62
— <i>Transformación de las Fuerzas Armadas</i>	63
— <i>Adaptación a las nuevas misiones y a los nuevos teatros de operaciones</i>	65
— <i>Financiación de las capacidades militares</i>	66
— <i>Cooperación en operaciones humanitarias y de emergencia</i>	69
— <i>Comunicación y conciencia de defensa</i>	72
— <i>Industria y nuevas tecnologías</i>	73
Conclusiones	76
Composición del grupo de trabajo B	77
ÍNDICE	79

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interes militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. V Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.

45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. Operaciones anfibia de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la defensa y la seguridad.
57. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.