

LA REFORMA DE LAS LEYES MILITARES EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS EN LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

DR. JUAN-CRUZ ALLI TURRILLAS*
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. INTRODUCCIÓN GENERAL: 1. *Justificación de este estudio: las recientes reformas militares en su contexto.* 2. *La defensa y organización militar y el Derecho administrativo.*—II. EL PANORAMA PREJURÍDICO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: 1. *Viejas y nuevas guerra:* 1.1. Nuevos conflictos, viejos problemas. 1.2. Visiones teóricas sobre el nuevo entorno de seguridad. 2. *El cambio en los paradigmas o los nuevos enfoques de la seguridad:* 2.1. Revolución o evolución en los asuntos militares. 2.2. El *perpetuum mobile* de la «transformación». 2.3. Las coordenadas perpetuas de la guerra. 3. *La integración: combinación, conjunción, interoperabilidad y modularidad.*—III. LOS NUEVOS RETOS O AMENAZAS A LA SEGURIDAD «NACIONAL»: ASPECTOS JURÍDICOS: 1. *Defensa y seguridad nacional: la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2006.* 1.1. El panorama de las misiones exteriores de las FAS y su marco constitucional. 1.2. La «Revisión Estratégica de la Defensa». 1.3. Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional: A) Una reforma legislativa necesaria, pero desaprovechada. B) En particular, el fin, misiones y funciones de las FAS. 2. *La modernización necesaria:* 2.1. ¿Defensa o seguridad nacional?: A) La ausencia de una visión clara en la LODN. B) Falta de integración de estructuras en ese concepto amplio de seguridad. 2.2. Reformas estrictamente militares: A) Reforma de estructuras. B) Y la mágica aparición de la Unidad Militar de Emergencias. 2.3. Reforma de medios y doctrinas: algunas propuestas.—IV. LA TRANSFORMACIÓN DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS: 1. *El personal de las Fuerzas Armadas:* 1.1. ¿Ejército voluntario o ejército profesional?: A) Panorama general. B) Precisión conceptual. 1.2. El ejército voluntario: A) Creación y crisis del ejército voluntario. B) La Ley 8/2006, de Tropa y Marinería (LTM) o del «ejército voluntario». C) Mandos de complemento. 1.3. La reserva. 2. *El régimen del militar «de carrera»:* Ley de la Carrera Militar (LCM): 2.1. Marco general. 2.2. Algunos aspectos destacados de la LCM: A) Estructura básica de la LCM. B) Las *redundantes* reglas del comportamiento militar, derechos y libertades, y las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. C) La *salvadora* presencia de la mujer en las FAS y su regulación. D) La *innecesaria* reforma de la enseñanza militar. E) Las *variables* reformas en cuerpos, escalas y especialidades. F) El *delicado* régimen de ascensos.—V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

Este estudio de la reforma de las principales leyes militares en España parte del análisis de la realidad geoestratégica y los retos a la seguridad global. Todo ello se pone, también, en relación con las concepciones teóricas sobre la seguridad y sus amenazas y riesgos elaboradas en los últimos años. Se recorren, así, conceptos como la «Revolución en los Asuntos Militares», la «Transformación» y otros, realizando un análisis crítico. Luego se examina la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa y Organización Militar, que sustituye a la de 1980-84; a continuación la novedosa Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería, y finalmente se estudia la Ley de la Carrera Militar, aún pendiente de aprobación por las Cortes Generales.

Palabras clave: España; defensa y seguridad nacional; ejércitos; ejército profesional; militares profesionales.

* Máster en Seguridad y Defensa (JUGM).

ABSTRACT

This is an study of the reformation of the basic military laws system wich has taken in Spain in the last tree years. For doing that, it is necessary to study, first, the geostrategic situation and the risks for the global security. Afterwards we see the basic theoretical conceptions about this situation. It is see, between others, topics like «Revolution on Military Affairs» or «Transformation», doing a critical analysis of them. Finally the paper do a deep study of the National Defense constitutional-Act (5/2005), the All-volunteer force Act (8/2006), and the CO and NCO career Act, wich is in the way to be approved by the Parliament.

Key words: Spain; defense and national security; armies; all-volunter force; military career.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

«(...) El Ejército, en tiempo de paz, no tiene más misión que instruirse para la guerra; pero cuando llega la guerra, si la organización del ejército no es todo lo perfecta que cabe en lo humano, no sirve para nada, y todo lo que se ha venido gastando y produciendo y trabajando en los años de la paz es absolutamente perdido; esto no pasa en ninguna otra institución del Estado. Se me dirá: la universidad española es mala. Sí; mala o regular; pero para algo sirve; podrá enseñar mejor o peor, pero algo enseña; los hospitales no son buenos, pero algunos enfermos acogen; podrán ser mejor o peor atendidos, pero a algunos curan. Esto no pasa con las instituciones militares; o son perfectas o tienen plena eficacia el día de la guerra lo que se ha hecho con ellas es pérdida seca y sacrificio inútil»¹.

1. *Justificación de este estudio: las recientes reformas militares en su contexto*

Recientemente se han aprobado varias leyes vertebrales en la regulación de las Fuerzas Armadas (en adelante, FAS). Se trata, en primer lugar, de la nueva Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa y Organización Militar (LODNOM), que sustituye a la antigua de 1980. A continuación se aprobó la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería. Y, muy recientemente, la Ley de la Carrera Militar (LCM)². Junto con esas leyes, de importancia indudable, se han aprobado numerosos reglamentos de renovación de múltiples aspectos de la profesión militar. Toda la estructura de las FAS se ha visto, también, reformada: Real Decreto 787/2007, de 15 de junio, por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas; Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias; y, hace algo más de

¹ M. AZAÑA, «Política militar: líneas generales de las reformas de Guerra y creación del cuerpo de suboficiales (sesión de Cortes del 2 de diciembre de 1931)», en *Obras completas*, tomo II (*Una política en el poder y en la oposición*), Ediciones Oasis, México, 1966, pág. 95.

² Aprobada el día 13 de noviembre de 2007 por el Congreso.

tiempo, Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura básica de los ejércitos.

Todo este proceso hay que enmarcarlo dentro del periodo de revisión estratégica que se inició con la ambiciosa, algo rompedora, Directiva de la Defensa Nacional 1/2000. Lo que ahí se expuso se plasmó en la «Revisión Estratégica de la Defensa» (en adelante, *RED*), de 2003. Se trata de un documento de naturaleza muy singular; en ningún caso jurídica, pero de contenido muy interesante, del que hablaremos bastante, a pesar de haber sido «enterrado». Luego vino la Directiva de la Defensa Nacional 1/2004 (que sustituyó a la 1/2000) e inició el ciclo de planeamiento de la defensa en el que nos encontramos. Complejo proceso en el que las autoridades políticas marcan unos objetivos que, luego, la alta cúpula militar trata de aplicar, mediante documentos reservados para establecer la fuerza, los plazos, medios, etc., que han ido marcando las pautas bajo las cuales se ha ido llevando a cabo este periodo. En este marco, el Ministro ha anunciado una «Propuesta de Objetivo de las Capacidades Militares» (OCM)³. Propuesta política, que se ha querido hacer pública —cosa que raramente ocurría—, pero que forma parte de los documentos (objetivos, directivas, etc.) que siguen a la DDN en el segundo año de planeamiento de la defensa. Debemos entender la actual LODNOM como una heredera de la DDN 1/2004 que, por los avatares políticos conocidos, es una respuesta aquilatada a los efectos que se achacan a la DDN 1/2000. Por todo ello estudiaremos esas leyes, pero lo haremos situándolas dentro de las líneas de la política de defensa y, como ahora veremos, especialmente en el marco del panorama de cambios en la seguridad y los asuntos militares. De otro modo, el estudio de las puras normas resulta estéril, falto de conexión y de interés.

2. *La defensa y organización militar y el Derecho administrativo*

Para encontrar la razón de la ubicación de este estudio en el ámbito del Derecho administrativo nos tenemos que situar en un plano más profundo. Esa razón se encuentra en que la misión primaria, la justificación última de un Estado es la salvaguarda de los ciudadanos que lo forman y, con ello, la supervivencia de su cultura y forma de ver el mundo, su historia, etc. Y esto lo llevan a cabo las Fuerzas Armadas, o los ejércitos que las forman, en el marco de las misiones y con las formas que ese Estado defina. Se trata de

³ Documento presentado por el Ministro el día 4 de septiembre de 2007 como «Propuesta de Objetivo de las Capacidades Militares» (POCAM), derivado de la DDN 1/2004, y cuya finalidad se dirige a varios campos: 1) apoyo de las FAS a la acción del Estado; 2) mando y control integrados; 3) vigilancia y reconocimiento, obtención y elaboración de inteligencia; 4) movilidad y protección de la fuerza en un teatro de operaciones; 5) sostenibilidad de la fuerza en un teatro; 6) supervivencia y protección, y 7) superioridad en el enfrentamiento. Considero que se trata de una lista de objetivos en los que estamos en una situación francamente mejorable. En realidad, no aporta mucho a lo que ya apuntara la RED.

una imperiosa necesidad, que puede no haber sido la causa única de la existencia de un concreto Estado, pero sí es fácil que haya sido una causa importante en su construcción. Puede haber sucedido que esta necesidad no se haya activado desde hace mucho tiempo; incluso que sea preciso rastrear en siglos pasados para encontrar el momento estelar en el que esto ocurrió, si es que fue solamente uno, que no suele ser el caso⁴.

No ha faltado un trato por parte de los estudiosos del Derecho administrativo a este fenómeno. Si bien los primeros tratadistas (COLMEIRO, GARCÍA OVIEDO, SANTAMARÍA PAREDES, etc.⁵) dedicaron bastantes páginas al estudio de la «Administración militar»⁶, enmarcándola entre las funciones del Estado, tendremos que esperar a los años sesenta del siglo XX para su verdadera conceptualización por parte de GUAITA. Para este autor, la Administración militar constituye una «Administración especial», por estar dedicada —junto con Exteriores, la Administración judicial y la Hacienda— a la prestación de un bien *uti universi*, de un servicio público general «que a todos interesa», aunque se encuentre en estado de latencia o de «espera suasoria»⁷.

Con la aparición de la Constitución y la posición de las FAS en el artículo 8 (título preliminar) e, indirectamente, en el artículo 97 (sobre la organización del poder ejecutivo), se abrió un debate sobre el ser o la naturaleza jurídica de las FAS: ¿Son una Administración pública o una institución —incluso un poder— diferente de entre los muchos que existen en el Estado? La posición constitucional, que traía causa de una historia compleja y de una realidad acuciante, entorpecía esa catalogación. GUAITA, LÓPEZ RAMÓN y otros autores, sin perjuicio del carácter institucional de los ejércitos, convinieron en que estamos ante una Administración pública *especial* o, si se prefiere, *singular*⁸. En tiempos más recientes, PEÑARRUBIA IZA y BLANQUER CRIADO han realizado unos completos estudios sobre todos los aspectos más cruciales de las FAS, desde un punto de vista muy jurídico y, en materia de derechos y libertades, sobre la base de una amplia jurisprudencia del TC⁹.

Al final y como simple conclusión de esta aproximación, se puede en-

⁴ Cuestión tratada en «La potestad regia de mando sobre las Fuerzas Armadas», en el libro VV.AA., *La Monarquía Parlamentaria. Estudios sobre el Título II de la Constitución*, Congreso de los Diputados, 2002; J. KEEGAN, *Historia de la guerra*, Planeta, 1994, *in toto*. En el fondo, dirá FERRILL, la guerra no es sino la evolución, cada vez más compleja en formas, medios y razones —cadena de justificaciones y métodos para exponerlas—, de la lucha individual por la supervivencia: A. FERRILL, *Los orígenes de la Guerra (desde la Edad de Piedra hasta Alejandro Magno)*, Ediciones Ejército, EME, 1987; A. TOYNBEE, *Guerra y civilización*, Alianza, Alianza & Emecé, 1976.

⁵ En otros lugares, también O. MAYER, M. HAURIU, L. DUGUIT, por ejemplo.

⁶ Un análisis completo de todo ello puede verse en F. LÓPEZ RAMÓN, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, CEC, 1986.

⁷ A. GUAITA MARTORELL, *Derecho administrativo especial*, tomo I, Librería General, 1969 (sobre un artículo anterior escrito en esta REVISTA en 1965).

⁸ En los libros citados, de los que puede hallarse un somero repaso, con todos los autores que han participado, en las primeras páginas de J. C. ALLI TURRILLAS, *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999*, INAP, Madrid, 2000.

⁹ J. PEÑARRUBIA IZA, *Presupuestos constitucionales de la función militar*, CEPC, 2000, y, también, más dirigido al estatuto del soldado de reemplazo, M. BLANQUER, *Ciudadano y soldado*, Civitas, 1996.

marcar el funcionamiento estructural y jurídico de la organización que apoya a la fuerza de los ejércitos —que cuando está activada se rige por todo un sistema jurídico-operativo propio— dentro del ámbito del Derecho administrativo, aun con sus peculiaridades, grandes, por tratarse de una singular institución en el sentido dado por HAURIOU.

II. EL PANORAMA PREJURÍDICO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

1. *Viejas y nuevas guerras*

1.1. *Nuevos conflictos, viejos problemas.*

Según un esquema que se ha hecho clásico, proveniente de TOFFLER, las guerras obedecen, aunque también son causa, de las generaciones de producción y sociedad que han ido existiendo¹⁰. Así, las guerras de la primera generación serían aquellas que se realizaban con armas blancas, que durarían hasta bien entrada la Edad Media. Posteriormente vinieron las guerras de la segunda generación, en las cuales se va produciendo una paulatina evolución mediante diversos sistemas: la pólvora, los cambios en la organización de los ejércitos modernos, las comunicaciones, la artillería de campo, etc. Desde, aproximadamente, la primera guerra mundial aparecen las guerras de la tercera generación, marcadas por la industrialización productiva, el poder aéreo y la enorme masa de hombres. Ahora estaríamos, ya, en las guerras de la cuarta generación (4GW), caracterizadas por una gran complejidad, variabilidad y fugacidad, pero de las que aún hay que descubrir su cañamazo (HOFFMAN)¹¹.

En cualquier caso, nada es tan nítido y tan claro como quisiéramos. Tanto en África como en América se han dado durante el siglo XX verdaderas guerras de la primera generación, aunque ayudadas de sistemas de la segunda generación e, incluso, de la tercera. Estados con ejércitos de segunda generación (EE.UU., Francia, Inglaterra) combatieron durante el siglo XIX con ejércitos tribales de la primera. Durante el siglo XX esos países, y mucho otros, en la tercera generación bélica han combatido en guerras contra fuerzas que podrían denominarse casi de la primera generación: Vietnam, Somalia, Egipto, etc. Y en ambas situaciones, en alguno de estos lugares, excepcionalmente, además han perdido. En los conflictos actuales es fácil que concurren fórmulas de varias generaciones de guerras. Parece muy difícil que nos encontremos un conflicto cuasi simétrico, como los que pudieron verse en Europa desde el siglo X hasta el XX. Lo que sí vemos, cada vez con más frecuencia, son conflictos asimétricos¹².

¹⁰ A. TOFFLER, *La tercera ola*, Plaza & Janés, 1999 (original de 1984).

¹¹ F. HOFFMAN, «Neo-classical counterinsurgency?», en *Parameters*, Summer 2007, págs. 71 a 87.

¹² J. JORDÁN y J. L. CALVO, *El nuevo rostro de la guerra*, Eunsa, 2005, págs. 41 y ss.

Ahora, además, tenemos otra disyuntiva: utilizar los ejércitos para lo que son, o dejar que la guerra la conduzcan mercenarios, señores feudales modernos y guerrillas insurgentes, en tanto nuestros ejércitos se dedican a una paz que no es tal. Grupos en los que no hay mujeres, ni normas administrativas de ascenso, destino o bajas por enfermedad o por maternidad, ni una ética profesional, ni disciplina como tal, que no obedecen las leyes de la guerra, ni les importan. Grupos que no han sido domesticados por el Estado, monopolizador de la violencia legítima (Max WEBER)¹³. Como hemos tratado en otro lugar¹⁴, la aparición de fuerzas mercenarias («contratistas de seguridad») de todo tipo, de un lado, y, de otro, el descontrol de las fuerzas militares de muchos lugares bajo fenómenos guerrilleros, señores de la guerra, terroristas, etc., están siendo —entendidos conjuntamente— un verdadero golpe en la naturaleza del sistema militar actual. Para MÜNKLER, esa conjunción *involuntaria* a finales del siglo XXI de esos factores establece una clara ruptura de la *domesticación* que el Estado moderno —creado, como Estado nacional, mediante la movilización de sus ciudadanos¹⁵— hizo de sus guerreros y de la violencia¹⁶.

Además, existe una reducción paulatina del número de soldados y de equipamiento militar, pero una mayor complejidad de esos sistemas y, por tanto, de sus exigencias de formación y utilización para los primeros. El coste se ha incrementado en tal grado que su compra, amortización y uso se hacen especialmente exigentes en los ejércitos que se basan en la tecnología¹⁷. Esta tecnificación de medios y funciones militares ha implicado, casi siempre, una mayor demanda de técnicos y expertos civiles que los utilicen y ha exigido una tecnificación de los estudios de las carreras militares, lo que ha llevado, con facilidad, a la decisión de profesionalizar todos los escalones de la profesión militar¹⁸. Además, la nueva situación de riesgos y ame-

¹³ H. MÜNKLER, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI, 2005, págs. 81 y ss.

¹⁴ J. C. ALLI TURRILLAS, «La desnacionalización de los ejércitos (Privatización y externalización en las Fuerzas Armadas. El retorno al modelo tardo-renacentista)», en *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, núm. 285, 2004.

¹⁵ H. SCHULZE, *Estado y nación en Europa*, Crítica, 1997, *in toto*, y J. F. C. FULLER, *La dirección de la guerra*, cit., págs. 29 y ss.

¹⁶ Existe una privatización total, mediante la contratación de servicios mercenarios. Esto es una realidad palmaria sobre la que no voy a extenderme. Me remito al completo y agudo libro de P. W. SINGER, *Corporate warriors. The rise of the privatized military industry*, Cornell University Press, 2003. Ejemplo de todo ello es la situación de los EE.UU. en Irak; puede verse en G. SCHUMACHER, *A bloody business. America's war zone contractor and the occupation of Irak*, Zenith Press, 2006. Para una visión más amplia y bastante más crítica, R. Y. PELTON, *Licensed to Hill. Hired guns in the war on terror*, Tree Rivers Press, 2007.

¹⁷ Los ejércitos o fuerzas irregulares que han optado, en cambio, por el combate de segunda generación, bajo paradigmas de la cuarta, son mucho más baratos, pues juegan al ratón y al gato con medios mucho más pobres: armas ligeras, antitanques, misiles básicos, vehículos normales, etc. Pero no tienen miedo a la muerte, miedo que tratan de ocultar y evitar los ejércitos occidentales (H. MÜNKLER, *Viejas y nuevas guerras*, cit., págs. 155 y ss.).

¹⁸ Tal y como apuntaba y servía como base de trabajo al pionero estudio en materia de sociología militar de M. JANOWITZ, *El soldado profesional* (1962), Ministerio de Defensa, 1989, *in toto*.

nazas, la reducción del grosor de las Fuerzas Armadas, han exigido, también, un redespigüe espacial y la reordenación de los recursos de la fuerza militar, con nuevas doctrinas de empleo para su actividad. Predomina la funcionalidad, integración y conjunción.

1.2. *Visiones teóricas sobre el nuevo entorno de seguridad.*

En sus largos viajes por un tercer mundo en una profunda crisis que en estos últimos años se ha acrecentado, el periodista-politólogo Robert KAPLAN nos anunciaba en 1994 una «anarquía que viene». Señala cómo una superpoblación tremendamente joven, unida a una importante desestructuración social (familiar, estatal, política), junto con la ausencia de educación, de expectativas sociales y laborales, y todo ello en un ambiente de epidemias, pobreza, delincuencia, falta de agua, desastres ambientales, y una profunda y corrosiva corrupción política, son causas de que muchos países se conviertan en Estados fallidos y generen una enorme inseguridad que la globalización extendería¹⁹. Todo ello generó una suerte de «bombas de relojería» regional que, luego, los vasos comunicantes de la globalización trasladan irremediamente, llevando sus efectos mucho más lejos de lo que antes, en tiempos pasados, hubiese sido posible²⁰.

La guerra contra el terror en la que parece haberse embarcado la superpotencia, como veíamos, encubre, en realidad, una reformulación de la guerra contra la insurgencia y los terroristas que utilizan ese terror. El mismo KAPLAN nos señala cómo están actuando los ejércitos norteamericanos en una gran cantidad de lugares (Colombia, Filipinas, Liberia, Marruecos, Bosnia y Kosovo, Afganistán, etc.) para intentar poner coto a este nuevo tipo de anarquía y de guerra, dando paso a una nueva forma de ver su actividad. No se trata tanto de conquistar como de mostrar a esos países las fórmulas militares y policiales para combatir esos problemas²¹. Pero no se trata de una lucha fácil. Así, a resultas de ello y de las inercias de un ejército todavía muy centrado en la «batalla (acorazada) decisiva» y con formas muy burocráticas, EE.UU. —junto con sus aliados más directos— parece haber perdido buenas oportunidades de cerrar frentes, cual es el caso de Afganistán²².

La politóloga inglesa M. KALDOR señala varios puntos neurálgicos de las

¹⁹ R. D. KAPLAN, *Viaje a los confines de la tierra*, 1999, y *La anarquía que viene*, ambos en Ediciones B, 2000. Posteriores rutas por Asia, los Balcanes y otros lugares iban corroborando su análisis de la realidad: R. D. KAPLAN, *Rumbo a Tartaria*, Ediciones B, 2000, y *Fantasmas balcánicos. Viaje a los orígenes del conflicto de Bosnia y Kosovo*, Ediciones B, 1996.

²⁰ Pero si bien su análisis era certero, luego quizá mostraba una tendencia a exagerar sus efectos derivados y, con ello, optaba por soluciones demasiado drásticas, exclusivamente militares y poco dadas a una intervención policial limitada, o a la diplomacia con fuerza (así puede verse en R. D. KAPLAN, *El retorno a la antigüedad. La política de los guerreros*, Ediciones B, 2002).

²¹ R. D. KAPLAN, *Gruñidos imperiales...*, cit., *in toto*.

²² W. CLARK, *Qué ha fallado en Irak*, Crítica, 2004, págs. 169 y ss.

nuevas guerras. En primer lugar, dirá que la nueva guerra no es tanto un nuevo tipo de ejército, o de forma de luchar, cuanto un nuevo molde de lucha. La guerra es, hoy día, no un enfrentamiento entre naciones o pueblos, sino entre valores cívicos, universalistas, plurales y multiculturales que tratan de abrirse paso en la nueva sociedad y los valores excluyentes y particularistas propios de los fundamentalismos nacionales, religiosos, tribales o del tipo que sean. De ahí se deriva, por lo tanto, el cambio en las formas de lucha, en las estructuras militares y los ejércitos y sus armas. En segundo lugar, insiste en que es un factor determinante el cambio en la economía global y, con él, por tanto, la globalización de las economías de guerra. En definitiva, para la autora, es posible que exista una «revolución en los asuntos militares», pero ésta no es todo, sino que «se trata de una revolución en las relaciones sociales de la guerra, no en la tecnología, aunque esos cambios en las relaciones sociales estén influidos por la nueva tecnología y hagan uso de ella (...). Creo que las nuevas guerras deben interpretarse en el contexto conocido como globalización. Por tal entiendo la intensificación entre las interconexiones políticas, económicas, militares y culturales a escala mundial»²³.

Hay un verdadero cambio de paradigma existencial y nuevo tipo de sociedad pugna por abrirse paso, obstaculizado por las consecuencias exacerbadas del antiguo modelo nacional. Una nueva era pluricultural, global y dirigida por las leyes internacionales, los derechos humanos y las instituciones supranacionales. Por eso surge el conflicto entre el modelo antiguo y el nuevo²⁴. IGNATIEFF, con análisis muy ponderados, considera que la realidad exterior está obligando a unos profundos cambios en la manera que Occidente tiene de entender un mundo que no acierta a comprender. Esta realidad —en una evidente simplificación de sus ricas matizaciones— es muy compleja: guerras civiles, hambrunas, ausencia de ejércitos «oficiales», luchas de «guerreros» sin códigos de honor, mesianismos nacionales y religiosos. Occidente se encuentra en una suerte de encrucijada, en una posición esquizofrénica. Nuestros códigos jurídicos y morales nos obligan a actuar por salvaguardar los derechos humanos y la sociedad y la prensa —con mayor o menor acierto y verdad— nos exigen solución y respuesta al mostrarnos esos terribles problemas. Pero, a la vez, existe un enorme miedo a volver a actuar como países «coloniales» o «imperialistas» —rechazado en muchos lugares en los que habrían de entrar, además—, así como, en mayor medida, a la posibilidad de tener numerosas bajas propias y ajenas²⁵. Y ello por no hablar del coste de las intervenciones. En este panorama, lo que los psicólogos denominarían «disonancias» generan unas disfunciones terribles. Se llega así a la búsqueda de una forma aséptica de guerra (interven-

²³ M. KALDOR, *Las nuevas guerras*, Tusquets, 2001, págs. 17 y 18.

²⁴ Para esta autora es posible mantener, en el fondo, una visión optimista y alentadora por cuanto considera que el bien común internacional y el control de la economía acabarán permitiendo superar muchos de estos conflictos. M. KALDOR, *Las nuevas guerras*, cit., págs. 195 y ss.

²⁵ M. IGNATIEFF, «El atractivo de la repugnancia moral», en *El honor del guerrero*, Paidós, 2002, págs. 132 y ss.

ciones quirúrgicas, se denominan). Ilustrativo es, para IGNATIEFF, el panorama frío, televisivo y alejado que supuso la guerra de Kosovo. Es muy ilustrativo, dirá, que se trató de la primera guerra virtual —para los occidentales, pues no parece haberlo sido para albanokosovares y serbios—²⁶.

LUTTWAk señala que el nuevo tipo de guerras al que se enfrenta el mundo, al haber cambiado de paradigma, no permiten una victoria decisiva sobre un ejército enemigo definido y sobre una sociedad civil, de tal manera que se firma una paz y se acaba. Se trata de guerras étnicas, religiosas, por bienes esenciales, civiles. En todo caso, muy complicadas, insidiosas, que tienden a atascarse y enfangarse en lugares poco atractivos, en los que las poblaciones son pobres y los recursos también. En esta situación no cabe la batalla heroica, brillante, a resultas de la cual las unidades uniformadas de gala hacen entrega de las armas rendidas en tanto los vencedores condecoran a sus hombres valerosos. Son lo que denomina «guerras post-heroicas». Y lo hace por un doble motivo. El primero, porque se pueden adjetivar como guerras sucias, complicadas, repletas de acciones poco resolutivas, frente a la aparente gloria de batallas con pendones y trompetas del pasado. Pero, en segundo lugar, porque nuestra sociedad —profundamente post-heroica— tampoco está dispuesta a sufrir el coste humano, económico y social de esas guerras²⁷.

Todos estos peligros han llevado, en ocasiones, a propuestas drásticas. Por todo ello, dicho autor considera que con esa moda «moralizante» de Occidente mediante la interposición humanitaria, y la protección de los pueblos, no sólo no se solucionan los problemas, sino que se acrecientan, al no dejar que sigan su curso natural. Así, señala que «las guerras deben llegar a su fin», en el sentido clausewitziano de que hay que dejar que alguien asuma una victoria decisiva, sin entrar a valorar el coste que ésta tenga²⁸.

²⁶ M. IGNATIEFF, *Guerra virtual. Más allá de Kosovo*, Paidós, 2003, especialmente págs. 151 y ss. Todo esto genera una serie de peligros a los que hemos llegado no mucho más tarde y que, de nuevo, nos plantean interrogantes filosófico-morales muy interesantes: ¿Cuándo estamos legitimados para intervenir? ¿Cuánto podemos hacer por detener el conflicto y encauzar la paz? A ello se le une, también, que muchas de estas nuevas formas de violencia global saltan los muros fronterizos y se sitúan en nuestras mismas sociedades, mediante ataques terroristas o mediante un deseo de destrucción de nuestro modelo social, que quisieran transformar. Ante ello: ¿Qué y cómo podemos hacer para evitar esos atentados o la presencia de fuerzas sociales e incluso políticas que buscan nuestra destrucción o transformación? Es decir, casi en el puro terreno procesal, aunque con grandes implicaciones morales: ¿Debemos aplicar nuestras garantías jurídicas a quienes tratar, precisamente, de destruirlas? ¿Hasta qué punto esta inaplicación no es el efecto buscado por ellos y una manera de autodestruirnos? Todos estos interrogantes son respondidos con una reconstrucción de la filosofía moral y política que realiza el propio autor y que permite tener las pautas para que los gobernantes sepan qué hacer ante las medidas de política interior, prisiones, espionaje, operaciones especiales, etc., en la «guerra contra el terror» y en las nuevas operaciones militares dirigidas a parar los golpes de este mundo desbocado. M. IGNATIEFF, *El mal menor. Ética política en una era de terror*, Taurus, 2004.

²⁷ E. LUTTWAk, «Towards a post-heroic warfare» y «A post-heroic military policy», en *Foreign Affairs*, núms. 75, julio-agosto 1995, y 74, mayo-junio 1995, respectivamente.

²⁸ E. LUTTWAk, «Las guerras deben llegar a su fin (errores de una pacificación impuesta)», en *Política Exterior*, núm. 71, 1999, págs. 15 a 21. Otros han puesto de relieve cómo

Es una idea que rechazamos como fin o medio, aunque apunte algunos aspectos certeros en su construcción. Estas consecuencias son el fruto de esa especie de esquizofrénica aproximación, «humanista» y «moralizante» de un lado, y de otro reacia —post-heroica—, a la intervención, sobre todo si no existen intereses económicos más o menos ocultos. Actuar así, cuando se hace, y no hacerlo en otras ocasiones que la moralidad exigiría lleva consigo muchas semillas de dolor, por lo profundamente incoherente que resulta actuar en unos lugares y no en otros, nos dice KENNEDY²⁹. Otras propuestas van por el camino, señalado por KAPLAN, de actuar allí donde estos males se inician, a la guarida del lobo; llevar ahí su lucha, para evitar que se propague por Occidente³⁰.

El análisis más completo y certero, en mi opinión, lo ha realizado Herfried MÜNKLER. Para este profesor alemán, las nuevas guerras contienen muchos elementos comunes con las guerras de construcción de los países europeos durante los siglos XVI a XVIII³¹. Se trata, en un somero repaso, de guerras intrasociales, largas, complejas, con enorme afección a la población civil. Estas guerras se producen en los lugares y colonias, frecuentemente ricos en algún producto primario, aunque pobres y destruidos en el plano social. Lugares donde se solaparon los bloques políticos del siglo XX y que tienen mucho que ver con la economía globalizada, por cuanto sus contendientes, «a través de los canales de la globalización en la sombra, están vinculados de múltiples maneras con la economía mundial y extraen de ella los recursos necesarios para su prolongación». Florecen en ellas las bandas de guerrilleros-bandidos, los señores de la guerra, los contratistas privados, a veces las fuerzas de interposición y los campos de refugiados, en una amalgama de difícil comprensión. Las ideologías, tanto religiosas como políticas, no son determinantes, sino más bien un mero antifaz que oculta otros problemas. Sus líderes, por tanto, «utilizan la ideología para legitimar su lucha»³².

Los elementos clásicos del conflicto: su carácter político, la búsqueda de las batallas decisivas, unos contendientes más o menos identificables, el

esto se ha producido, por ejemplo, en la guerra de Kosovo y sus «fracasos», y son muestras de gran importancia para entender la situación actual de la OTAN y de los EE.UU.: I. H. DAALDER y E. O'HANON, *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo*, Brookings Institute Press, Washington, 2000, y en las memorias parciales del general al mando de las operaciones militares de la OTAN, W. L. CLARK, *Waging modern war: Bosnia, Kosovo and the future of combat*, Public Affairs, New York, 2001.

²⁹ D. KENNEDY, *El lado oscuro de la virtud... O cómo pervertir una causa noble*, Almuzara, 2007.

³⁰ R. D. KAPLAN, *El retorno a la antigüedad. La política de los guerreros*, cit., in toto.

³¹ Existían, entonces, contratistas de seguridad (*condottas* mercenarias), prestamistas de dinero y servicios (los *asentistas*). Los ejércitos eran, aún, una suerte de ejércitos nobiliarios a los que el Rey encargaba una misión, aunque en evolución hacia los ejércitos reales, que no nacionales, pues éstos no llegarán hasta el siglo XIX. El ejército no ocupaba el lugar, sino que se apoyaba en él y se aliaba con alguno de sus bandos, religiosos, étnicos, nobiliarios, para sacar partido económico del país conquistado (J. ANDÚJAR CASTILLO, *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Marcial Pons, 2004).

³² H. MÜNKLER, *Viejas y nuevas guerras*, cit., in toto.

apoyo internacional a uno u otro bando, una economía «de guerra», han variado enormemente: violencia excesiva contra la propia población por todos los bandos (especialmente contra las mujeres y niños), uso del terrorismo, la insurgencia y guerra irregular, aprovechamiento de los recursos internacionales para el fortalecimiento de los combatientes en vez de para paliar el desastre humanitario consecuente, infiltración de empresas y contratistas de seguridad privados de otros países que tratan de sacar provecho, relaciones comerciales de los «señores» (en algún caso gobernantes más o menos legítimos) con la economía global. En ese contexto, los ejércitos tradicionales, lineales, sometidos a una disciplina y a las convenciones internacionales, movidos por Estados y bajo reglas de enfrentamiento más o menos precisas, son como paquidermos en un ambiente plagado de insectos. Y cuando lo hacen —como se ha visto— encuentran serios problemas en su intervención o en la decisión del conflicto.

Pues bien, continúa diciendo MÜNKLER, si hay algunas semejanzas, también son importantes las diferencias. Aquellos conflictos europeos se produjeron durante un periodo de cambio —una suerte de lenta revolución que va desde el Renacimiento hasta la llegada del Estado-nación— en todas las sociedades. Cambios sociales, religiosos, políticos, bélicos. Se trataba de guerras de «construcción nacional» en las que los demás reinos actuaban de una manera, digamos, ordenada por una visión —acertada o desacertada— de su geoestrategia política. Actualmente son guerras, más bien, de «desintegración» nacional, en lugares que fueron colonias y llegaron a contar con embrionarios Estados (muchos de ellos en el África subsahariana), así como en regiones perdidas en países subdesarrollados que pugnan por construir algo parecido a un Estado (Afganistán, Sudán, Camboya, Filipinas y muchos lugares de Iberoamérica). En estos conflictos, la violencia, los ejércitos, el apoyo de extranjeros, sean Estados, empresas o mercenarios, parecen estar supeditados a los intereses económicos que se diriman y al *warlord* que los maneje en cada momento.

No llama, así, la atención que, al socaire de las nuevas guerras e intervenciones militares, se esté abriendo paso un rejuvenecimiento de las ideas sobre las guerras justas provenientes de la doctrina que construyeron Suárez y De Vitoria, de la mano de WALZER³³. Se reconstruye, con una visión más actual en su forma de presentarse y en los ejemplos, así una moral de la guerra (*ius ad bellum et ius in bello*) que favorezca —caso de producirse— un clima de limitaciones. Así, es cierto que una hipotética guerra entre algunos países occidentales —con todos los matices que deberían hacerse en este ámbito— se parecería más a las guerras de las monarquías absolutas: limitadas, con una búsqueda de justificación moral, controladas, etc., que a lo que nos había acostumbrado el siglo xx. Pero el problema es que las *verdaderas* guerras nuevas en los lugares fuera de este ámbito político son, a todas luces, mucho más crueles que las antiguas (bien es cierto que en oca-

³³ M. WALZER, *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Paidós, 2001 (sobre la edición de 1997), *in toto*.

siones por intereses occidentales ocultos, señalaría BARBER)³⁴. De ahí que sean, en ocasiones, el caldo de cultivo para acciones mercenarias, fuera del control estatal y mediático de los países occidentales; pues la doble moral es una situación presente, siempre, en el hombre. No cabe duda que el proceso de descolonización y el clima de relativismo —moral, personal, institucional, político y jurídico— imperante en nuestra sociedad parecen impedir llevarles lo único que podría darles una solución: el Estado y el Derecho³⁵, aunque sea hecho dentro de un moderno y global modelo internacional y multilateralista.

Ante todo ello, FUKUYAMA apuesta, sin ambages, por una política de reconstrucción estatal, de tipo «protectorado». Y lo hace con la vista puesta en que los sistemas liberales han convertido esos lugares en las *cloacas* de la globalización. En su estudio nos recuerda lo que países como España, Inglaterra y Francia llevaron a cabo en tantos lugares: una burocracia, buenos niveles educativos, una cierta clase media, unos sistemas horizontales de relaciones entre la población. Luego, una torpe política internacional, un deseo de libertinaje mediante unos procesos poco claros de «democratización», lo destruyeron casi totalmente en muchos de esos lugares³⁶. ZACCARÍA nos recuerda, además, cómo no es suficiente con establecer —como se ha tendido a hacer en algunos lugares— sistemas democráticos, en el sentido procedimental del término, si éstos no se imbrican con un adecuado «Estado de Derecho». Es decir, con un sistema protector de las libertades públicas y los derechos humanos bajo una sociedad civil fuerte. Hacerlo de otro modo es condenar al sistema a una autarquía que, aunque comience siendo efectiva, genera luego el pasto de la dictadura y de la revolución o la anarquía y el desastre³⁷. Hay tantos ejemplos —empezando por la Alemania de Hitler o la Italia de Mussolini y siguiendo por Liberia, Nigeria y otros lugares— que citarlos resulta innecesario.

³⁴ B. R. BARBER, *Fear's empire. War, terrorism and democracy*, Norton & Co., 2003, y N. CHOMSKY, *El miedo a la democracia*, Crítica, 2001.

³⁵ M. IGNATIEFF, «El atractivo de la repugnancia moral», cit., pág. 220. Este autor coincide con el filósofo B. HENRY-LÉVY (en *Reflexiones sobre la guerra, el mal y el fin de la historia*, Suma de Letras, 2003, pág. 325) en que hay que evitar la tentación de no intervenir militarmente (pero con carácter humanitario y pacificador), fundamentada en excusas inocentes sobre la bondad. Esta idea de que Occidente debe evitar la tentación de la «no intervención», con un punto de vista más hobbesiano, tendente a justificar esa intervención no tanto por razones humanitarias cuanto de reordenación geoestratégica, es la propugnada por R. KAGAN (*Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos frente al nuevo orden mundial*, Taurus, 2001) y KAPLAN en los libros citados.

³⁶ F. FUKUYAMA, *La construcción del Estado*, Ediciones B, 2004.

³⁷ F. ZACCARÍA, *The future of freedom*, Norton & Company, 2004, págs. 29 y ss.

2. El cambio en los paradigmas o los nuevos enfoques de la seguridad

2.1. Revolución o evolución en los asuntos militares.

Los Estados Unidos —y luego el resto de países occidentales— han buscado un paradigma que les permita entender a qué nos enfrentamos. Así, la compleja pero fulminante victoria de Irak de 1991 abrió paso al concepto de «revolución en los asuntos militares» (en adelante, RMA)³⁸. Pero ésta chocó, muy pronto, con la insidiosa y pérfida realidad de las guerras de descomposición, la insurgencia y el terrorismo islamista. Más adelante, como veremos, surgió el concepto de «transformación», como una fórmula que parecía encajar mejor —y acertar en las jugadas— las piezas propias de un complejo juego de ajedrez en un tablero mundial. Ante todo ello se suscita la siguiente pregunta inicial: ¿Existe realmente una «revolución en los asuntos militares»? O, dicho de otro modo, ¿estamos ante una verdadera revolución o ante otro fenómeno que se le parece?

La primera objeción a la denominación «revolución» es la importante discusión en torno a si estamos propiamente en una RMA o ante una más amplia «revolución en los asuntos de seguridad nacional»³⁹. Según muchos autores, estaríamos ante lo segundo, una revolución en la seguridad global. Lo que ha cambiado, como hemos visto largamente, es todo el panorama internacional y, con ello, también el uso de la violencia. Esto arrastra a los ejércitos y a otras muchas instituciones. Pero, claro, esta concepción es poco valorada por no dar a la cuestión una individualidad propia. Y sin esa individualidad esa doctrina no es tan *vendible*. Y, así, tampoco lo son los sistemas de armas que con ella se adjetiven. La segunda objeción podría parecer más sencilla: estamos ante un mero reflejo evolutivo de una evolución —quizá revolucionaria— de toda una realidad global cambiante. Pero, además de que esta objeción se deriva de lo anteriormente dicho, exige una mayor precisión. Porque toca la médula de la RMA: la utilización del sustantivo *revolución* o el aparente más simple de *evolución*. Y es que en torno a todo este debate existe una gran confusión, por cuanto se mezclan las dos claras formas de entender la propia palabra *revolución*.

KNOX y MURRAY hablan de dos fenómenos distintos cuando nos aproximamos a esta idea⁴⁰:

1) De un lado, las «*revoluciones militares*» que se producen cuando amplios fenómenos exteriores, políticos, sociales, tecnológicos —frecuente-

³⁸ M. L. BROWN, «La revolución en los asuntos militares: la dimensión de la información», en *www.afcea.org* (junio 2007).

³⁹ W. MURRAY, «Reflexionando sobre las revoluciones en los asuntos militares», en *www.cgs.army.mil*; VV.AA., «The revolution in military affairs», en *www.ndu.edu*, y, sobre todo, E. COHEN, «A revolution in warfare», en *Foreign Affairs*, núm. 75-2, marzo-abril 1996. Además, M. KNOX y W. MURRAY, *The dynamics of military revolution 1300-2050*, Cambridge University Press, 2003.

⁴⁰ M. KNOX y W. MURRAY, *The dynamics of military revolution 1300-2050*, cit., págs. 176 y ss.

mente la mezcla de todos ellos—, cambian la manera de entender los ejércitos y las formas de ejercer la fuerza, al fin y al cabo la guerra.

Estos hechos, al final, se ponen en relación con la existencia de un conflicto en cierto modo simétrico, puesto que no se pueden aplicar cuando la desproporción entre los contendientes es total, como, por ejemplo, en las guerras coloniales o en muchas guerras de conquista en la antigüedad. En esos casos, más que de revolución militar debe hablarse de desequilibrio de civilizaciones⁴¹. Por lo tanto, hablar de revolución militar es buscar un punto de ruptura dentro de una cierta igualdad de condiciones. En segundo lugar, que las revoluciones sociales son hechos ajenos a la maquinaria militar y, por lo tanto, la sociedad que los sufra podrá, o no, ver sus consecuencias bélicas. Consecuencias que, además, podrán chocar con otras potencias o quedarse en los puros efectos internos⁴². Por lo que, aunque estas revoluciones sucedan, en numerosas ocasiones no veremos cuáles son sus efectos militares, o los veamos mucho tiempo después de su aparición social, cual fue el caso de la revolución industrial, que se vio reflejada, mucho tiempo después, en la primera guerra mundial.

Así pues, se ha hablado mucho de la «revolución militar» del siglo XVII, cuando se asientan las innovaciones producidas por el uso de la pólvora y, con ella, el nacimiento de los ejércitos modernos⁴³. Si calificáramos a la pólvora como un invento revolucionario, parece aceptable también la objeción de que los cuatro siglos de desarrollo de su uso (del siglo XIV al XVII, cuando desaparecen casi completamente las unidades de armas blancas)

⁴¹ No habría propiamente, así, revolución en el choque entre Hernán Cortés y los aztecas (aunque sí entre los tlaxcaltecas, dirigidos por Cortés y su pequeña hueste, y los aztecas). J. DIAMOND, *Armas, gérmenes y acero. La sociedad humana y sus destinos*, Debate, 1998, contiene varios capítulos dedicados a este tipo de «choque de civilizaciones». La efectividad de la forma occidental de hacer la guerra puede examinarse en el libro de V. D. HANSON, *Carnage and culture...*, cit., *in toto*.

⁴² En este sentido, no le falta algo de razón a HUNTINGTON cuando habla de «choque de civilizaciones». La profunda crisis por la que atraviesa un Islam que está redefiniendo su ideología, sus poderes, su presencia en los propios países musulmanes, tiene unos claros efectos exteriores. Estos efectos se ven amplificados por la existencia de una realidad internacional globalizada, por algunos conflictos entre Oriente y Occidente, por la aparición de numerosos grupos yihadistas, etc. Pero existe una suerte de «revolución» solapada que sí está teniendo efectos exteriores (J. JORDÁN, *Profetas del miedo*, Eunsa, 2003).

⁴³ Ha existido un amplio debate entre los historiadores anglosajones sobre la llamada «revolución militar moderna», centrada en torno a la pólvora, el orden cerrado y las reformas tácticas y escalafonales de Guillermo de Orange y Gustavo-Adolfo de Suecia (para todo ello debe verse el resumen que hace F. ANDÚJAR CASTILLO, *Ejércitos y militares en la Europa moderna*, Síntesis, 1999, págs. 15 a 38). En nuestra opinión, se trata, una vez más, de una *evolución militar* paralela a la social, silenciosa y larga, que comenzaría ya en el siglo XIV con el surgimiento de los Estados, la importación de la pólvora y la artillería, los ejércitos profesionales y el renacimiento de las formas grecolatinas de guerrear (como tantas otras formas culturales). Sí son una revolución para los imperios de América, pero no aquí, en Europa. Para apreciar, pese a los títulos, que estamos ante una evolución y no una revolución, pueden verse G. PARKER, *La revolución militar. Las innovaciones militares y el apogeo de Occidente 1500-1800*, Crítica, 1990, y «La revolución militar moderna: ¿Un mito?», en *España y los Países bajos, 1559-1659*, Rialp, 1986; R. QUATREFAGES, *La revolución militar moderna. El crisol español*, Ministerio de Defensa, 1996; J. R. HALE, *Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento (1450-1620)*, Ministerio de Defensa, 1990.

permiten, más bien, hablar de una evolución en su uso. Y no precisamente de una evolución rápida.

Sí hubo, en el siglo XVIII, una auténtica revolución política y social, que tendría dos episodios principales (y luego muchos ecos): la Revolución americana y la francesa. Ambas revoluciones político-sociales sí tuvieron consecuencias militares revolucionarias, toda vez que generaron unos cambios militares enormes: ejércitos nacionales, masificación, potencia de fuego, grandes choques, guerras perpetuas y batallas interminables. Así pues, la Revolución francesa genera una revolución militar, por cuanto permite que un ejército de iguales características a los de sus vecinos, con una similar tradición y armamento, doctrina y potencia, les venza repetidamente, mediante una nueva *elan* y forma de empleo, una suerte de nueva moralización del ejército⁴⁴. Posteriormente, estos cambios fueron *evolucionando*—con diversas innovaciones importantes, pero nunca revolucionarias—: durante la guerra de secesión americana, las guerras de Prusia y la primera guerra mundial, que es su cénit. Un cambio evolutivo más profundo, dentro de esa línea, se producirá en la segunda guerra mundial.

2) De otro lado, estarían los «*cambios militares revolucionarios*»⁴⁵. En ellos, la estructura militar realiza transformaciones instrumentales, organizativas y, sobre todo, doctrinales y de mentalidad. Estos cambios le permiten llevar a cabo un enfoque «revolucionario» en la guerra, para así vencer al enemigo. Frecuentemente se trata de revoluciones de corta duración e intensidad, al menos hasta que el enemigo encuentra la simetría y puede, así, compensar la ruptura; esto, claro está, en el caso de no haber sido vencido por ese golpe «revolucionario»⁴⁶. Para ser efectivos, esos cambios deben cumplir una serie de requisitos que se rastrean en todos los que se han catalogado como tales cambios⁴⁷:

⁴⁴ Muy ilustrativo de todo ello es el libro de C. ARDANT DU PICO, *Estudios sobre el combate (1865-1869)*, Ministerio de Defensa, 1988, y M. KNOX, «Mass politics and nationalism as military revolution: the French revolution and after», en *The dynamics of military revolution 1300-2050*, cit., págs. 57 y ss.

⁴⁵ O «revoluciones en los asuntos militares», que sería la traducción más textual, pero que, creo, no obedece realmente a lo que se quiere significar.

⁴⁶ Durante la guerra franco-prusiana los franceses tenían las primeras *mitrailleurs*, pero no supieron aprovechar su efecto demolidor en primera línea. En la primera guerra mundial, los contendientes trataron de buscar medios para romper la simetría. Así, los alemanes utilizaron ataques con gas y los británicos introdujeron el «tanque» o carro de combate. Al no tener la doctrina de uso adecuada, en ambos casos, la ruptura inicial fue absorbida en cuestión de días y no llegaron a ser revolucionarios. En la segunda guerra mundial, en cambio, el portaviones sí produjo esa ruptura en la guerra del Pacífico: Estados Unidos acabó derrotando a la poderosa flota nipona, pues tenía detrás toda la doctrina de guerra aeronaval que se había fraguado en Estados Unidos desde los años veinte. Y el carro de combate—en combinación con infantería, artillería y aviación; así como de otros muchos factores ideológicos que sería largo tratar— consiguió la ruptura que permitió a Alemania conquistar Francia, Polonia y media Rusia en cuestión de semanas o meses. Para todo ello, VV.AA. (dir. P. PARET), *Creadores de la estrategia moderna. Desde Maquiavelo a la era nuclear*, Ministerio de Defensa, 1986, voces correspondientes a G. Dohuet, B. Mitchell y Tedder.

⁴⁷ M. KNOX y W. MURRAY, *The dynamics of military revolution 1300-2050*, cit., págs. 178 y ss.

- Lo determinante no es la tecnología, sino su modo de utilizarse o la adopción de un modo efectivo y rupturista de usarla y aprovechar su ventaja. Es decir, es una cuestión de cambio «intelectual», más que de cambio material.
- Estos cambios militares revolucionarios han surgido para resolver problemas actuales y reales, normalmente mediante la evolución en aspectos que ya estaban funcionando, pero a los que se da un giro «copernicano» en su uso (vgr., el carro de combate).
- Son *revolucionarios* cuando se asientan en un modo innovador y ágil de entender la realidad, cuando han surgido en un ambiente de análisis profundo, prácticas constantes de nuevas fórmulas y se ha permitido su despliegue en todos los niveles de la cadena de mando⁴⁸.
- La revolución opera en el terreno de la táctica y las operaciones, pero la estrategia necesita otras reglas para que un cambio revolucionario sirva para ganar la guerra. De ahí que muchos cambios revolucionarios hayan cambiado el transcurso de batallas, incluso de guerras, pero no el devenir de la historia o la victoria final de la guerra⁴⁹.

Como ejemplo de este tipo de «cambios» se puede poner la aparición del binomio formado por el fusil de aguja-repetición y el cartucho metálico. Así, la gran potencia y movilidad del ejército prusiano en sus victorias sobre Austria, Dinamarca y Francia en el siglo XIX. En la vuelta a la guerra móvil de los años 1917-1918 del frente occidental se aprecia como una pequeña revolución «táctica» por innovaciones específicas en el uso de la artillería, radio, observación aérea y otros recursos que habían existido desde antes pero... sin entenderlos; en ese momento se aprende cómo aprovecharlos y ello lleva a la ruptura final sobre el ejército de Alemania. La *blitzkrieg* en Francia es posible por una adecuada utilización de un cambio militar «revolucionario»: la utilización del trinomio carro de combate-infantería mecanizada y aviones de ataque a tierra. Y aun cuando no sirva, después, para ganar la guerra final, este cambio se aprecia porque, en 1940, Francia supe-

⁴⁸ «En nuestros días, el combate exige una cohesión moral y una solidaridad más poderosas que en cualquier época pasada» (C. ARDANT DU PICO, *Estudios sobre el combate*, cit., pág. 85). La ampliación del campo de batalla, con el descontrol que esto supone para el mando (pensemos que Wellington o Napoleón casi controlaban visualmente todo el teatro de operaciones), exige una mayor necesidad de iniciativa táctica y operacional por parte de los mandos intermedios. Este fue el gran éxito de la organización que Schiefflen, Moltke y Von Seeckt hicieron del ejército alemán. Lo mismo harán, luego, en el ejército de Israel, como se refleja en su gran adaptabilidad y capacidad de choque, absorción y ataque durante la Guerra de los Seis Días y la de Yom Kippur (VV.AA. —dir. P. PARET—, *Creadores de la estrategia moderna...*, cit., voces de esos generales y la reforma del Estado mayor prusiano; C. HERZOG, *La guerra del Yom Kippur*, inédita, 2005). Estados Unidos, en la actualidad, trabaja en una monitorización de cada soldado, de tal manera que todo lo que él vea y perciba en el campo de batalla se traslade, *on line*, a la cadena de mando. Con todo, insiste mucho en la iniciativa del soldado y de los jefes de pelotón y sección, imitando el ejemplo de los centuriones romanos y de los suboficiales y generales alemanes de la segunda guerra mundial.

⁴⁹ C. S. GRAY, *Weapons don't make war...*, cit., nos lo expone con gran cantidad de datos y fórmulas para entenderlo.

raba a Alemania en medios acorazados y posición defensiva, pero no sabía cómo aprovecharlos frente a esa revolucionaria doctrina germana. Lo mismo ocurre durante la Guerra de los Seis Días y en Yom Kippur, donde Israel se enfrenta con formas revolucionarias a fuerzas superiores y con medios más modernos⁵⁰. La derrota final de Alemania en 1945, o la derrota política de EE.UU. en Vietnam, muestran cómo el último de los aspectos antes dichos es así: estos cambios técnico-táctico-doctrinales «revolucionarios» pueden verse incapaces de determinar la victoria total⁵¹.

* * *

Es quizá posible que, con el paso de los años y una vez se hayan decantado muchos de los actuales avances tecnológicos, se denomine a esta época histórica que comienza hacia los años ochenta como la «revolución informática». Parece que este periodo tiene evidentes paralelismos con lo que, históricamente, se ha conocido como la «revolución industrial» de finales del siglo XVIII (carbón, vapor, manufacturas, etc.), que generó una revolución social y muchos cambios políticos e intelectuales. Pero toda revolución de un sector social—como lo es el militar o, más ampliamente, el de la seguridad y defensa—suele ser el reflejo, en su caso, de una revolución más global y profunda. Pues, de otro modo, cualquier avance importante en la sociedad, y los ha habido en gran cantidad, sería susceptible de ser adjetivado como revolucionario.

Y, en lo militar, siempre hay un cambio importante cuando un ejército vence a otro igual o similar, es decir, en un conflicto simétrico, como se ha dicho. MURRAY recoge hasta once «revoluciones militares», algunas con una duración de horas (pues dieron el vuelco en una batalla), otras de años o de siglos (como la pólvora)⁵². ¿Es esto aceptable desde el punto de vista inte-

⁵⁰ En efecto, de poco sirven unos mejores medios si no se sabe cómo utilizarlos o, mejor, si no se sabe cómo aprovechar el éxito (esto ocurrió con el gas y el carro de combate en la primera guerra mundial). Pues las innovaciones técnicas requieren innovaciones operativas (tácticas, operacionales o estratégicas) y nuevas soluciones organizativas que permitan su mejor explotación (fue el caso del modelo *blitzkrieg* de la segunda guerra mundial). De modo que con medios técnicos inferiores utilizados con moldes conceptuales superiores se puede ganar una guerra (caso de los israelíes en las guerras señaladas): T. N. DUPUY, *La comprensión de la guerra. Historia y teoría del combate*, EME, 1990, pág. 281, entre otras; también, E. COHEN, «A revolution in warfare», en *Foreign Affairs*, cit., págs. 37-54.

⁵¹ Al no tener una estrategia buena, Hitler acaba perdiendo todos los lugares en los que había ganado la revolución táctica de su forma de hacer la guerra: A. HILLGRUBER, *La Segunda guerra mundial. Objetivos de la guerra y estrategia de las grandes potencias*, Alianza Universidad, 1982.

⁵² MURRAY (cit., *supra*) clasifica alrededor de once revoluciones militares: el arco, la pólvora, las fortificaciones, las reformas tácticas, la sanidad, la inteligencia, etc. Examinándolas fríamente se aprecia que muchos de esos episodios son, realmente, puras *evoluciones*—que ya es bastante—, en tanto que otros son meros reflejos de las paralelas *revoluciones civiles*. Es posible afirmar que una revolución global es un fenómeno interterritorial, algo prolongado en el tiempo y multifactorial. De tal manera que a la revolución industrial—como la máquina de vapor, el carbón y la manufactura en el siglo XIX— en el terreno de la *tecnología*, le corresponde otro fenómeno *geográfico*: la expansión de la ciudad y los descubrimientos coloniales; uno *social*: el surgimiento de la burguesía; otro *político*: la división de poderes y la participación de la ciudadanía (la independencia americana y la Revolución francesa); *natural*: avances médicos y naturales, el evolucionismo, etc.; y *militar*: ejércitos

lectual? ¿No estaremos más bien ante meros cambios parciales? Como es lógico, por esa misma razón, cualquier avance nuevo dentro de ese marco de cambio profundo sería *revolucionario*. Pero, simple y llanamente, se trata de una evolución típica del normal transcurrir vital, aunque quizá, en un posterior análisis histórico, se tenga una percepción y, también, una complacencia mucho mayor con esos cambios.

Efectivamente, muchos de los cambios sociales, tecnológicos y en el conocimiento que se están produciendo tienen una enorme incidencia en el terreno bélico y, por ende, en el de la seguridad y la defensa, toda vez que están transformando todo lo que tocan. El Estado nacional, cobijado del actual modelo de ejército, está en crisis. No se trata sólo de la existencia de un cambio en la utilización del ejército (misiones de intervención humanitaria, operaciones policiales, etc.) o de una transformación de su actuar al hacerlo con otros (Euroejército, etc.). Se trata de algo más profundo que afecta a todo el Estado, y por lo tanto a su ejército: pluralismo y multiculturalismo cultural, inmigración, desaparición de las fronteras y, consecuentemente, la propia situación y disposición de su fuerza armada. En efecto, la propia UE demuestra una progresiva transnacionalización con una evidente pérdida de soberanía y el traspaso de las competencias estatales (nacionales) —muchas de ellas soberanas, como lo han sido históricamente la facultad de juzgar, el mando de sus tropas o la persecución criminal— a entes supraestatales, de lo cual esa institución es su ejemplo más evidente. Además, en sus respectivos ámbitos, también salta a la vista el Tribunal Penal Internacional y la OTAN⁵³. De puro evidente, creo que no es necesario hablar de la revolución informática y tecnológica, así como de sus consecuencias sociales y comportamentales, que han sido causa del fenómeno conocido como globalización y que subyacen bajo todo lo antedicho. Según GIDDENS, «*tal y como la experimentamos, es en muchos aspectos no sólo nueva, sino revolucionaria. Pero no creo que ni los escépticos ni los radicales hayan comprendido adecuadamente qué es o cuáles son sus implicaciones para nosotros. Ambos grupos consideran el fenómeno casi exclusivamente en términos económicos. Es un error. La globalización es política, tecnológica y cultural, además de económica. Se ha visto influida, sobre todo, por cambios en los sistemas de comunicación, que datan únicamente de finales de los años setenta*»⁵⁴.

Parece aceptable, por lo tanto, decir que existe una lenta y poco «revolucionaria» —por violenta— evolución global. Y que ésta obliga, también, a una continua evolución militar, ni más ni menos rápida que su homónima

nacionales, táctica napoleónica. Y a todo ello suelen seguir hitos simbólicos (toma de la Bastilla, la caída del muro o las imágenes visuales del 11-S). En este sentido comparto la visión relativista y moderada que propugna, con gran acierto y mesura, A. SANZ Y CALABRIA, «Otra visión de la Revolución en los Asuntos militares», en *Ejército*, núm. 727, octubre 2001, págs. 24-34.

⁵³ Cfr. al respecto G. JAÚREGUI, «Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del Derecho constitucional ante el siglo XXI», en *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, págs. 45-74.

⁵⁴ A. GIDDENS, *Un mundo desbocado*, Taurus, 2000, pág. 23; para un estudio de las consecuencias de todo ello, véase también J. RIFKIN, *La era del acceso*, Paidós, 2000.

social. Efectivamente, todas esas transformaciones están teniendo importantes consecuencias en los factores esenciales de la guerra: ofensiva/defensiva, espacio/tiempo de batalla, fuego/maniobra⁵⁵. La realidad está transformando los moldes conceptuales, los cuales permitirán el mejor aprovechamiento de los medios técnicos. Los medios, las armas, los logros técnicos, pese a ser una evolución muy rupturista de medios anteriores (un misil tiene poco que ver con una bomba de caída libre), tomados por sí solos son inocuos en muchos casos, y lo importante es la utilización, modo y finalidad que se hagan de ellos. Si hay una revolución militar es siempre en el contexto de una revolución global, que ha sido determinada, en gran medida, por la evolución tecnológica. Por eso creemos que puede hablarse de una evolución militar, sin más matices, pues resulta suficientemente claro. Evolución, además, que pronto es alcanzada por otros, que recortan así su impacto evolutivo⁵⁶.

2.2. *El «perpetuum mobile» de la «transformación».*

El concepto RMA quedó, en cierto modo, enterrado cuando se apreció que esa revolución era efectiva y apabullante en guerras simétricas o convencionales (como Irak 1991, Granada 1989, Panamá 1992 y Kosovo 1999), pero no resultaba todo lo determinante que se pretendía cuando se trataba del nuevo tipo de conflictos asimétricos en los que se combatía a formas militares de insurgencia urbana, a fanáticos muy ideologizados o a terrorismos muy implicados con la población local. Y ésta era la realidad que se comenzaba a apreciar progresiva y lentamente en las guerras post-heroicas de los Balcanes, de Chechenia, en Oriente Medio, Colombia, etc.⁵⁷.

El factor que subyace en los nuevos retos —algunos en forma de guerra, otros no— que tienen planteadas las FAS es el de una indefinición, indeterminación y, con ello, la dificultad para encontrar una forma de combatirlos. Se ha dicho que un ejército siempre está capacitado para ganar la contienda que ya pasó, merced al estudio que realiza de cómo transcurrieron sus batallas y la toma de decisiones que llevaron a ella o se tomaron durante su transcurso⁵⁸, pudiendo verse sorprendido por una nueva guerra con diferentes formas de combate. Ahora puede afirmarse que parece que ni siquiera sabe en

⁵⁵ F. ALEJANDRE MARTÍNEZ, «La tecno-guerra que... ¿viene?», en *Ejército*, núm. 722, abril 2001.

⁵⁶ M. L. BROWN, «La revolución en los asuntos militares: la dimensión de la información», en www.afcea.org.ar/publicaciones/ram.htm (junio 2007).

⁵⁷ Análisis apuntados por los libros de KAPLAN que han sido citados más arriba. Eran análisis de una realidad existente, pero se optó, en vez de por una suerte de *indirect approach* (LIDELL-HART), por una línea dura, que es la que propugna ese mismo autor. Ahora parece volverse a una aproximación más medida.

⁵⁸ Afirmación que es un apotegma clásico de la historia de la guerra. Su análisis más agudo puede verse en el excelente libro de R. G. REGAN, *Historia de la incompetencia militar*, Crítica, 2001 (sobre la edición de 1987).

qué tipo de conflicto combatirá o qué tendrá que hacer, por lo que su adaptación a esa realidad desconocida y multiforme resulta aún más difícil⁵⁹.

Surgió, así, la idea de «transformación» como un nuevo concepto-motor que guiase tanto la perpetua necesidad de cambio que tienen los ejércitos, especialmente el de Tierra⁶⁰, como la propia capacidad para adaptarse a esos cambios. Alumbrada en los Estados Unidos, la idea de transformación ha hecho correr ríos de tinta en numerosas publicaciones y ha sido objeto de estudio por numerosos grupos de trabajo más allá del océano⁶¹. Con frecuencia encontramos con que según quien la examine pondrá el acento en los ángulos que se limitan a su campo de actuación, de modo que es difícil encontrar una teorización abstracta de la transformación. Por lo que se nos aparece más como un concepto comodín que como una teoría completa. La idea de transformación, desde sus primeras definiciones, resulta algo etérea, pues hace relación no a una realidad, sino a un proceso de evolución en un contexto que resulta siempre cambiante⁶². Si el marco teórico de la RMA resultaba algo ficticio, aún parece más falto de fundamento el concepto teórico de la transformación. Veámoslo a través de una serie de interrogantes que esta *revolución* nos plantea:

¿No es, acaso, un ejército una de las instituciones que se mantienen en un estado de transformación perpetuo? La realidad demuestra que el «conservadurismo» que se ha predicado sociológicamente de la institución militar es una necesidad para fortalecerse frente a cambios exacerbados. Excesos que, como ha ocurrido en numerosas ocasiones, dificultan acometer las guerras con todo el equipaje preciso para una buena consecución. Máxime cuando todo ejército está siempre en «estado de alerta», lo que exige prestar atención a qué está ocurriendo —en palabras de Wellington— «al otro lado de la colina»⁶³.

¿Es realmente necesaria una perpetua transformación o es mejor sedimentar y experimentar los cambios? Dado que ejércitos como el nuestro no están en un continuo proceso bélico y que los cambios militares son, generalmente, muy complejos y costosos, es bueno decantar cuánto hay de útil y de estéril en ellos. Y eso bien puede hacerse «escarmentando en cabeza ajena». Y así, por ejemplo, la experiencia del (semi) «transformado» ejército Rumsfeld de EE.UU. en Irak está resultando de gran utilidad.

⁵⁹ La idea de la transformación, además de para avizorar el futuro, trata de marcar el ritmo, para que los demás bailen al ritmo de la música que marque quien se transforma primero.

⁶⁰ A. CEBROWSKI, *Transformation Trends*, conference to the Heritage Foundation, Office of Force Transformation, 2003 (www.oft.osd.mil).

⁶¹ Hay que pensar que incluso tienen dedicados varios organismos de la estructura de la defensa encargados de su estudio y aplicación (Center for Naval Analyses, The Force Transformation Office): VV.AA., *Transforming defense: a current assessment and the road ahead*, Conference Report, CNA Corporation, 2002 Annual Conference, Alexandria, 2003.

⁶² Una buena prueba son todos los textos que, al respecto, recoge C. DE ANTONIO ALCÁZAR, «Reflexiones sobre la transformación», en *Ejército*, núm. 788, noviembre 2006, págs. 66 a 73, y F. GONZÁLEZ REVUELTA, «¿Sabemos de lo que hablamos cuando nos referimos al concepto de transformación?», cit., págs. 18 y ss.

⁶³ B. LIDELL-HART, *El otro lado de la colina*, Ediciones Ejército, EME, 1982.

¿Resulta preciso transformar métodos y doctrinas que han mostrado la utilidad en diversos tipos de conflictos? Me explico, numerosos conflictos actuales muestran muchos paralelismos con conflictos asimétricos coloniales, independentistas y políticos de los siglos XIX y XX, e incluso antes⁶⁴. En este caso lo que habrá que hacer es reevaluarlos o, mejor, transformarse mirando hacia atrás para ver qué puede ocurrir en adelante⁶⁵.

¿Qué es, exactamente, lo que hay que transformar? Porque si, como muchas veces acaban los estudios sobre transformación, de lo que se trata es de adquirir nuevos medios adecuados para nuevos tipos de amenazas, entonces, bien podríamos hablar de modernizar, actualizar, mejorar, cambiar, adaptar, etc. En fin, de política de armamento, siempre compleja. Si hablamos de cambiar las estructuras, simplemente estamos haciendo referencia a una suerte de necesidad cíclica en los ejércitos: actualizar la fuerza a sus cometidos, revisar sus fines y medios y adaptarlos a las cambiantes realidades⁶⁶.

* * *

Parece claro que bajo este concepto, como señalaba, se hace referencia a una necesidad de cambiar la mentalidad⁶⁷. De tal manera que se trata de pasar todo bajo un nuevo tamiz y, por ello, el armamento, la organización, los sistemas y las doctrinas están sometidos a una luz sideral que hace nítido su uso: transformación. Pero ¿transformación a qué, para qué y cómo? Antes señalaba también que un sinónimo de esta idea de transformación es el de *adaptabilidad*, que así parece arrojar algo más de luz. Transformación es tener capacidad de adaptación. De acuerdo, pero, entonces, ¿por qué esta insistencia?⁶⁸. También se hacía referencia a la idea de eficiencia absoluta del instrumento militar. Bien, ¿qué fuerza armada de una sociedad occidental, inundada en sus mercados de instrumentos y doctrinas eficientes, no quisiera ser ella

⁶⁴ H. MÜNKELL, *Viejas y nuevas guerras...*, cit., págs. 43 a 66.

⁶⁵ A. ALCÁZAR SEGURA, «El enemigo asimétrico», en *Ejército*, núm. 782, mayo 2006, págs. 6-15.

⁶⁶ En esta idea limitada de transformación por cambio estructural no puede decirse que, precisamente, nuestro Ejército de Tierra esté «falto de experiencia», como atestiguan los cinco planes de modernización que ha sufrido desde 1975 (planes Meta, Reto, Norte-1 y Norte-2 y el actual, innominado, quizá, para evitar que su nombre fuese tomado como un acrónimo burlesco). Así, el plan Meta fue denominado «Mejor Estaba Todo Antes»; el plan Reto, «Reducir el Ejército de Tierra a 0»; el plan Norte, «Nos Ordenan Reducir Terminantemente Esto»...; sólo quedaba el plan Sur, «Supresión de las Unidades Restantes», y/o el Este, «Esto Se Termina».

⁶⁷ Asimetría de enemigo y de conflicto, exige transformación de estructuras para combatirlo. Transformación, claro está, de las estructuras de la guerra fría y de posiciones, de defensa tradicional del territorio, hacia un modelo mucho más ágil y capaz, pero también combinado, como hemos visto, con medidas diplomáticas, económicas, políticas y policiales: GONZÁLEZ REVUELTA, «¿Sabemos de lo que hablamos cuando nos referimos al concepto de transformación?», cit., págs. 19 y 20.

⁶⁸ ¿Se debe, quizá, a una insana manía de las autoridades civiles de los Ministerios de Defensa al cambio, fiada en una sensación, poco seria, de que un ejército necesita estar en continua agitación, para no dormirse, o, peor aún, a una intención de evitar el «conservadurismo» que se presume como la forma tradicional, y casi única, de enfocar cualquier percepción por parte de los militares?

misma igual de eficiente? Más aún, como han reconocido muchos militares, la eficiencia puede ser una enemiga mortal de la eficacia en combate.

La historia demuestra que la efectividad de un cambio «transformador» —un invento revolucionario militar, dirían los citados KNOX y MURRAY— en el equipamiento militar (el fusil de chispa, la bala minié, el cartucho metálico, la radio, la ametralladora, el carro de combate, el helicóptero, etc.) tiene un impacto limitado y relativamente corto en su duración en el campo de batalla. Con cierta rapidez —cada vez más—, el enemigo se pone en disposición de equilibrar la balanza. Lo importante, lo duradero y, por ello, quizá lo determinante es el cambio, transformación o revolución en el modo de enfocar el uso de ese arma y la capacidad de mantenerse continuamente fresco para hacer adaptaciones sobre la marcha. Esto nos lleva a los moldes teóricos, a la doctrina y, con ellos, a los planes de instrucción y adiestramiento de mandos y tropa. Ahí es donde está la evolución y la adaptación. Y para ello no es tan importante hablar de «revoluciones militares» cuanto de una continua praxis de imaginación e ingenio, análisis histórico y flexibilidad.

Los papeles siempre se han ido tornando de un lado de la colina al otro lado, a veces en cuestión de poco tiempo, a lo largo de la propia batalla. Ante estos retos, continuos, exigentes hasta el final para un ejército, ¿qué ejército no ha buscado la mejor manera de adaptarse? Por todo ello, la RMA no parece si no un modo de encubrir lo que no es más que una pura evolución. Y la «transformación» parece, simplemente, la actitud que subyace en cualquier estructura militar, necesitada de adaptarse a los retos que debe acometer en cada momento. Nada nuevo, entonces, bajo el sol de Marte.

2.3. *Las coordenadas perpetuas de la guerra.*

La necesidad de defenderse es y será siempre una necesidad multiforme y, por ello, muy variada y variable. Es meridianamente claro que el ejército que no se adapte lo suficientemente rápido puede no tener posibilidades algunas de éxito, máxime cuando, como ocurre hoy día, todo se dirime en unas coordenadas de tiempo mucho menores que en otras épocas. Tres son las coordenadas clásicas, perpetuas diría, que se tienen en cuenta a la hora de examinar las opciones militares o la guerra⁶⁹:

- En primer lugar, deben examinarse, en el plano más estratégico, las coordenadas *espacio/tiempo*. Cuánto espacio tenemos que obtener (o podemos perder), si es el caso; y de qué tiempo contamos para ello, o para quebrar la voluntad de lucha del enemigo. No cabe duda que las democracias parlamentarias modernas, aun cuando parecen haber

⁶⁹ Entre otros, pueden consultarse T. N. DUPUY, *La comprensión de la Guerra*, cit., y H. STRACHAN, *Ejércitos europeos y conducción de la guerra*, EME, 1985.

conseguido erradicar la guerra de sus territorios, tienen siempre la presión del tiempo, que hace especialmente compleja su lucha.

- En segundo lugar, ya en un plano más operacional, está el criterio de la *ofensiva/defensiva*. Deberá examinarse cómo se va a plantear la acción, si como una reacción a hechos producidos o, por el contrario, adelantándose mediante la ofensiva. Y si ese juego se va a hacer en un plano estratégico o meramente táctico. Nuestra Constitución impide la guerra ofensiva, por lo que nuestra ofensiva solamente podría ser táctica u operacional, pero no estratégica o total, como hiciera Israel en la Guerra de los Seis Días⁷⁰.
- En tercer lugar, ya en el terreno de la táctica, tendremos que valorar, junto con todo lo demás, el uso del *fuego/maniobra*, en el sentido más amplio de estos términos, muy relacionados con el anterior punto⁷¹.

Como puede apreciarse, se trata de tres constantes en la guerra, que son un sustrato en todas las acciones bélicas. No soy capaz de apreciar otras diferentes que éstas. De ahí que todos los nuevos inventos y formas, adaptaciones e instrumentos los tengamos que insertar dentro de estas tres coordenadas básicas. Nunca los medios tecnológicos deben perder de vista que se trata de medios, de sistemas para ayudar a la toma de decisiones. Una excesiva tecnificación —como denuncia GRAY que ocurre en los EE.UU.⁷²— puede hacer perder la adecuada perspectiva para ganar la guerra en el terreno estratégico-político, además de en el puramente táctico, donde sí puede marcar, claramente, la diferencia.

Carl VON CLAUSEWITZ denominó, con enorme acierto, «niebla de la batalla» a esa confusión que se genera en la dirección y el mando de una batalla cuando se produce el choque de las tropas enfrentadas⁷³. Utilizaba una realidad física —el humo grisáceo que producía la combustión de la rudimentaria pólvora negra de los mosquetes y de las baterías de artillería napoleónicas— para hablar de algo más profundo: la confusión en el conocimiento y la *fricción* que la realidad inesperada creaba sobre los pulcros planes preparados por los Estados Mayores de los ejércitos. Puede decirse que, en la era global, esa *fricción nebulosa* salta del campo de batalla —también ampliado en su tiempo y espacio— a todo el globo. Por eso también la guerra pierde frente y gana en profundidad, de tal manera que el principio artillero de los «fuegos profundos» se convierte, en cierto modo, en un paradigma global de hacer la guerra (como ha sido el caso de *Al Qaeda* en el 11-S).

⁷⁰ En cierto modo, la reforma de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODNOM), que luego veremos, ha corregido nuestro ordenamiento, para evitar que se pueda participar en operaciones bélicas anticipatorias que rompan este criterio constitucional, por lo demás difuso.

⁷¹ Véase, al respecto, F. ALEJANDRE MARTÍNEZ, «La tecno-guerra que... ¿viene?», en *Ejército*, núm. 722, abril 2001.

⁷² C. S. GRAY, *Weapons don't make war: policy, strategy and military technology*, Kansas University Press, 1993, *in toto*.

⁷³ C. VON CLAUSEWITZ, *De la guerra*, Labor, 2.ª ed., 1972, pág. 141.

Pues bien, revolución o transformación no pueden ser ideas que nos empañen la necesidad de pensar y repensar, una y otra vez, en los riesgos, amenazas, inseguridades, siempre en el marco de esas coordenadas. Porque si perdemos de vista el examen de sus posibles efectos sobre esas bases sólidas, corremos el peligro de ir demasiado lejos en nuestra transformación o de llenarnos —no será nuestro caso— de costosos sistemas que, luego, no sabemos cómo integrar en una doctrina sólida de empleo. Y quedarán, como dijera Patton de la línea Maginot y Budford de los sables, como insignes monumentos a la estupidez humana. Y seremos derrotados.

3. *La integración: combinación, conjunción, interoperabilidad y modularidad*

Aunque no podamos tratar sobre qué sea la revolución en los asuntos militares (RMA) y la transformación, estos modelos han alumbrado numerosos estudios que, en ese marco ideal quizá exagerado, aportan, no obstante, numerosas cuestiones de gran interés. Vamos a tratar de sacar en limpio algunas de ellas pues, pese a la valoración crítica que hago de su encuadre, la realidad es que, cuando se baja a las concreciones que la RMA y la transformación exigen, hay mucha materia aprovechable.

1) *Combinación y conjunción.* Las nuevas realidades estratégicas nos han llevado a formar parte de alianzas militares. En este contexto es preciso actuar combinadamente con fuerzas de otros países. Esto, como es evidente, tiene numerosas dificultades. La primera y principal es la barrera idiomática y, luego, las derivadas de los diferentes sistemas que operan en los ejércitos, así como de los celos en información y empleo de medios. Es evidente que también resulta complejo el equilibrio de mando, por no hablar de la doctrina de empleo y, por supuesto, la determinación de su uso. Pese a todo ello, las maniobras combinadas continuas entre países aliados, y en especial en las unidades de la UE y la OTAN, ponen de relieve cómo todo esto existe ya. O, si no existe, se esfuerzan en crear.

Es evidente que los ejércitos siempre se han necesitado mutuamente. Desde que fueron surgiendo los tres clásicos (Tierra, Mar y Aire) se han ido estableciendo lazos comunes en su actuación. Muchas guerras han demostrado que todos ellos forman las Fuerzas Armadas y se necesitan totalmente. Estas lógicas afirmaciones no eximen de responsabilidad a las personas que los forman y que, por razones del todo humanas —y por ello naturales—, debaten continuamente sobre cómo se ven los retos que los acucian, pudiendo apreciar perfiles distintos y soluciones diversas. Y, por lo tanto, encontrando dificultades habituales de entendimiento y comunicación. Pero cada día se aprecia mejor la necesidad de colaborar, por cuanto la reducción y eficiencia en el uso de los medios militares evita la duplicación y favorece una mayor interoperabilidad.

De ahí que, a día de hoy, la conjunción de las tres fuerzas sea uno de los

mayores retos de toda fuerza armada. Y no sólo entre los tres ejércitos del artículo 8 de la Constitución, sino también dentro de cada ejército, entre todas sus armas y medios, pues incluso esa conjunción debe alcanzar o verse alcanzada, algún día de éstos, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁷⁴. Si se abriese paso, entre nosotros, una clara idea de seguridad nacional, frente a la obsoleta visión de la defensa nacional, nos daríamos cuenta de que tanto los ejércitos —las FAS— como los cuerpos policiales y de seguridad —las FCS—, aun siendo distintos, cosa que no niego en modo alguno, deben jugar juntos en el complejo juego de la seguridad nacional⁷⁵.

2) Otra idea aprovechable de todo este proceso de redefiniciones que estamos acometiendo es la de *interoperabilidad*, que aún es más concreta que las anteriores. Se trata de crear doctrinas, estructuras orgánicas y adquirir medios que sean compatibles para todos los ejércitos. Es, en el fondo, un requisito o una consecuencia de la conjunción e implica un cierto cambio de mentalidad, por cuanto supone renunciar a las políticas autónomas de material, así como la búsqueda de formas de entendimiento mucho más automáticas y sencillas entre las diversas fuerzas. A veces bastará con hacer las mediciones oportunas del material que se pretende embarcar para construir hangares en los que quepa, otras de buscar sistemas de armas compa-

⁷⁴ En la actualidad, en el mundo entero, cada vez es más frecuente ver a militares haciendo funciones policiales y a policías que hacen o que colaboran en funciones propiamente militares. De un lado, y basta con ver la televisión, es frecuente ver unidades militares que colaboran en el ámbito interno para realizar labores de vigilancia especial, control de multitudes y de lugares sensibles, apoyo a la policía; y, por otro lado también es frecuente la participación de fuerzas policiales en misiones —militares hasta ahora— de pacificación o de intervención humanitaria. Irlanda del Norte, el plan *vigi-pirate* en Francia, en lugares sensibles de Nueva York, la protección de las vías del tren de alta velocidad en España, etc., han sido ejemplos de lo primero. Las operaciones de intervención humanitaria —y, sobre todo, sus posteriores de estabilización social y política— en Bosnia, Kosovo y Timor Oriental son ejemplos de lo segundo. Pero hoy día los antiguos países del bloque soviético y algunos países iberoamericanos (sobre todo de Centroamérica, puesto que los países del Cono Sur ya cuentan con fuerzas de este tipo, como los Carabineros chilenos o la Gendarmería argentina) demandan unas policías muy especiales: polivalentes, disciplinadas y jerarquizadas, muy honestas, fuertes, flexibles, con capacidad para entrar a todo el territorio. La OTAN, pública y privadamente, ha propugnado el modelo de policía militarizada tipo *gendármico* (y especialmente el de la Guardia Civil española) como paradigma para esto. La gran asignatura pendiente (mejor solucionada en la Gendarmería nacional y en los *Carabinieri* italianos que en la Guardia Civil española) es su mejor imbricación con las Fuerzas Armadas [muchas de estas ideas también fueron apuntadas por M. JANOWITZ, *El soldado profesional*, cit.; también, G. JAR COUSELO, «¿Militares policías o policías militares?», en *X Seminario Duque de Ahumada (El Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Guardia civil)*, Dirección General de la Guardia Civil y UNED, 1999, págs. 287 y ss.].

⁷⁵ Más aún, esa combinación debe, además, integrarse más y mejor con el resto de servicios públicos *uti universi*: diplomacia, economía-industria-comercio, inteligencia, cooperación exterior, etc. La multidimensionalidad de los nuevos riesgos y amenazas exige una actuación integral —e íntegra— de esfuerzos. Esto es, en el fondo, lo que subyace bajo las siglas EBAO (*Effect Based Approaches to Operations*), que ha acogido la OTAN como una forma de evaluación y actuación en los escenarios de sus misiones, como señala el *Panorama Estratégico de la Defensa 2006/2007* del Ministerio: se trata de evaluar qué necesita la fuerza —y debe llevar (medios militares, diplomáticos, policías, ingenieros, equipos médicos, etc.)— según los efectos que se estiman del fin que se busca.

tibles con todas las exigencias militares de cada ejército, y otras, finalmente, en llegar a acuerdos para la adquisición de medios únicos para todos.

Entrando en un terreno concreto, España necesita actualmente un gran esfuerzo en interoperabilidad, empezando por la cúpula militar y los cuarteles generales. Aunque en los últimos años los avances han sido importantes, no son definitivos, si es que pueden serlo algún día, cosa que dudo. Parece preciso un total desprendimiento del territorio por parte de las unidades del ET, abandonando *a radice* el tradicional sistema divisional y territorial. Se necesitan medios interoperables con gran urgencia, pues una loca política de armamentos por ejércitos ha llevado a una absurda división entre los sistemas armamentísticos, con todo lo que ello supone de costes y complejidades en el mantenimiento y gestión, máxime en un ejército de reducidas dimensiones y bajo coste *forzoso*. Son tremendamente urgentes los aviones de transporte operacional (A 400), los carros sobre ruedas con adecuada capacidad, vehículos MRAPs⁷⁶, helicópteros de combate con altas capacidades de supervivencia, sistemas de vigilancia y destrucción no tripulados⁷⁷ y otros muchos sistemas menores que, no obstante las mejoras de los últimos años, están aún necesitados de un enfoque más rápido para cubrir algunas necesidades esenciales⁷⁸.

Por otro lado, las exigencias de formación de soldados y suboficiales se acrecientan, al tener que actuar en terrenos muy variados y variables, con injerencias de las autoridades civiles propias y necesidad de actuar con las autoridades locales o sus remedos, con paradigma cero-bajas y evitando ba-

⁷⁶ *Mine Resistant Ambush Protected*: vehículos capaces de absorber el impacto de las minas y de soportar —y rechazar— ataques sorpresa con armas medias y lanzagranadas. Esto exige mayor blindaje que los vehículos ligeros tipo Hummer, Land Rover o similar; ventanillas con aperturas, muchas salidas, suelo antiminas, ballestas reforzadas, capacidad NBQ. Todo ello implica más peso, más volumen, lo que exige seis ruedas o ruedas traseras dobles, pero da mucha más seguridad que los vehículos ligeros y es mucho más móvil que los vehículos acorazados sobre orugas o 8 por 8.

⁷⁷ Los avatares del SIVA español —programa iniciado entre el Ministerio de Defensa y el INTA en 1993 (oficialmente algunos años más tarde) y que, a fecha de 2006, no ha sido capaz de elevar el vuelo, dicho sea en términos figurados— llevaron a las autoridades del Ministerio de Defensa a contratar cuatro aviones de reconocimiento no tripulados a IMI-Rafael, para dotar a nuestras fuerzas en Afganistán. En el Día de las FAS de 2007 se mostraron, no obstante, las brillantes capacidades del SIVA, desfilando posados sobre sus camiones de transporte. Dejo que el lector se haga todas las preguntas que quiera sobre el coste, eficacia, eficiencia y operatividad de nuestro avión, de casi quince años de desarrollo (*Avión Revue*, núm. 303, septiembre 2007, págs. 18 a 22).

⁷⁸ Como vamos con algunos años de retraso, en los últimos años hemos aprobado la adquisición de medios acorazados pesados que no podemos desplegar, retrasando, con ello, la adquisición y/o mejora de sistemas más versátiles (tipo MRAPs). También hemos sustituido todos nuestros vehículos más ligeros por otros, a la moda de EE.UU., entre los años 1993-2003, que precisamente están siendo cambiados por otros sistemas más protegidos, tipo MRAP, Stryker o equivalentes (dotándolos, además, de medios de protección extraordinarios). Dado lo lento de nuestros procesos de constatación de la necesidad, evaluación del producto y contratación administrativa..., cuando nos decidamos por ellos, el resto de países habrá optado por otros sistemas nuevos. Todo ello se puede seguir, puntualmente, en www.elalijar.blogspot.com, www.larharkadeaspizua.blogspot.com, y www.eltiradorsolitario.blogspot.com.

jas civiles a toda costa. En fin, un panorama complejo que exige unos niveles de formación.

3) *Modularidad*. Desde Napoleón, principalmente, se fue abriendo paso la creación de grandes unidades militares, las divisiones, que agrupaban una gran cantidad de medios bélicos en unidades autónomas o cuasi autónomas. Había sido una respuesta iniciada por el corso a raíz de su triunfo sobre los microejércitos profesionales, de medios no dispendiables, propios del siglo XVIII.

La autarquía militar —preconizada desde el siglo XIX hasta la década de los años ochenta del XX— sostenía que las FAS debían ser capaces, con toda lógica, de mantenerse autónomamente sobre el terreno durante largos periodos. Para ello era precisa la sustitución de las autoridades del lugar por las propias y la integración de toda la economía en el esfuerzo bélico. Esto era posible con ejércitos grandes, normalmente de reemplazo, con medios pesados y con unas doctrinas que hacían mucho hincapié en los «asuntos civiles», pero llevados por militares. La mayor dificultad de todo ello era la lentitud en el despliegue y la enorme duración del esfuerzo. La guerra fría fue su clímax, con la aparición de completas y gruesas divisiones, sobre todo acorazadas y/o mecanizadas, que tenían, dentro de sí, una suerte de ejército en miniatura. Los nuevos tiempos han ido exigiendo el adelgazamiento de estas unidades y, con ello, de los medios con que cuentan. Durante un tiempo se ha consolidado la unidad tipo brigada, normalmente con un uso específico y determinado de antemano (paracaidista, montaña, acorazada, caballería, etc.).

Como se ha visto en Irak o Afganistán, sí parece que es deseable, al menos en mayor medida, una cierta vuelta a esas capacidades. Por eso se habla, como un remedo de esa autarquía histórica (hoy imposible), de *sostenibilidad*. Y las organizaciones internacionales tratan, sin demasiado éxito, de esforzarse por crear unidades que combinen la rapidez en el despliegue, la fortaleza en su actuación, un nivel adecuado de protección y una capacidad de mantenerse sobre el terreno con cierta duración. Si esto se combina con el hecho de que esas fuerzas tienen que acometer, frecuentemente, misiones muy variadas (apoyo a la población civil, ayuda humanitaria, reconstrucción estatal, educación, diplomacia, contrainsurgencia y puro combate), puede colegirse que las exigencias son mucho mayores que las capacidades.

Pues bien, la modularidad sería un sistema según el cual una brigada, o unidad similar, siendo una unidad altamente autónoma, sea capaz de operar mediante módulos intercambiables, con medios prestados o utilizando los que se consideren más adecuados para el tipo de misión que se le encomiende. Esa característica exige, también, un esfuerzo de combinación con el resto de recursos antes citados: inteligencia, seguridad, cooperación civil, etc.⁷⁹.

⁷⁹ El sistema, en cierto modo, deriva de los *kampfgruppen* alemanes, exigidos por las difíciles circunstancias del teatro de operaciones de final de la segunda guerra mundial y, también, ha sido muy experimentado mediante el sistema de rotación de regimientos y batallones de infantería británicos, por las unidades estructurales ubicadas en diversos lugares, con cometidos distintos (Rhin, Ulster, Chipre, Noruega, Belice).

Esto permite que todas las unidades estén entrenadas para diversos usos y puedan modular su actuación con los medios disponibles y adaptarse, fácilmente, a los demás medios.

III. LOS NUEVOS RETOS O AMENAZAS A LA SEGURIDAD «NACIONAL»: ASPECTOS JURÍDICOS

1. *Defensa y seguridad nacional: la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2006*

1.1. *El panorama de las misiones exteriores de las FAS y su marco constitucional.*

El marco desde el que nos aproximamos al estudio de las Fuerzas Armadas desde la transición es, una vez rota la idea de la «guerra» como factor aglutinante, el de la «defensa»⁸⁰. Nuestra Constitución no acepta, además, la guerra ofensiva por dos motivos. El primero, de carácter más interpretativo, al promover las relaciones «pacíficas entre los pueblos». El segundo, con pleno valor jurídico, al aceptar el Tratado de la ONU, cuyos artículos 2.4 y, sobre todo, 51 prohíben expresamente el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la supeditan a la legítima defensa, en condiciones muy precisas y exigentes⁸¹. Nuestro Ministerio es una estructura encargada de la organización de la defensa y nuestros ejércitos se han organizado bajo este paradigma.

El artículo 8 de la Constitución, como es conocido, señala que la misión de los tres ejércitos es «*garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*». Dado que los tratados internacionales defensivos, como el Tratado de la OTAN, son recibidos por nuestro ordenamiento, los fines militares que esos tratados fijan se convierten en parte de nuestro ordenamiento jurídico (capítulo III del Título III). En el ejercicio de la política exterior, el gobierno puede concretar, además, esos fines con las misiones concretas que tales instituciones establezcan, como es, especialmente, el caso de la OTAN, la UE y la ONU. El artículo 97 CE no deja duda alguna al respecto.

No deja de ser, no obstante, un panorama bastante parco, desde el punto de vista jurídico. Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en su artículo 9, abrieron la posibilidad de las acciones humanitarias, complementarias de las antes citadas. Pero, luego, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (Ley 6/1980, reformada por la Ley 1/1984) volvió a adoptar casi el

⁸⁰ Así, el Ministerio pasó de llamarse Ministerio de la Guerra y del Ejército, luego, a denominarse Ministerio de Defensa durante la transición (se acaban de celebrar los treinta años).

⁸¹ Fruto de lo cual han contribuido a su uso fuera del marco de esa carta: R. BERMEJO, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, 1993.

tenor literal del artículo 8 de la Constitución. En cualquier caso, en todas esas normas se aprecia una visión muy clásica de la misión de las FAS, centrada, al fin y a la postre, en ejercicio de las funciones bélicas en el marco de unas misiones muy tradicionales, siempre de carácter defensivo.

Pero, pese a la vigencia de este marco normativo, nuestras Fuerzas Armadas no han actuado, estrictamente hablando, en ninguna guerra defensiva *ex artículo 8.1 Constitución*. Ciertamente es que, en puridad, la propia declaración de guerra y «estado de guerra» son, hoy, conceptos vacíos, no tanto de contenido cuanto de existencia⁸². No obstante esa afirmación, las Fuerzas Armadas españolas, en diversas formas y grados, sí han combatido, en el sentido más estricto del término: Bosnia 1995, Kosovo 1999, Irak 2003, y actualmente en Afganistán. Todos ellos han sido lugares de guerra y combate⁸³. Ha habido, además, acciones bélicas que, no obstante, no parecen haber exigido combate: Perejil 2004, el Líbano 2006, principalmente.

Pero, especialmente, se ha hecho uso creciente de las FAS para numerosas misiones de otro tipo: ayuda humanitaria, interposición de fuerzas, vigilancia de tratados, etc. Así, Irak 1990, Bosnia 1991-1995 (hasta el mandato OTAN), Kosovo tras 1999, Haití, Darfour, Huracán Mitch en Centroamérica, etc. También se ha ido a otras tantas operaciones «menores» de observadores bajo mandato ONU, OTAN o OCSE, aportación de medios aéreos, ayuda humanitaria en medios militares, auxilio civil, muchas de ellas con poco eco mediático. Y, por supuesto, las grandes desconocidas: las misiones de los buques de la Armada en el cierre y vigilancia de sectores y tráfico marítimo en el marco de la «Guerra contra el terror» u otras operaciones internacionales. Y, también, numerosas operaciones del Ejército del Aire en el exterior y, a diario, en la protección de nuestro espacio aéreo. Todas ellas difícilmente encajarían bajo el artículo 8, en una lectura estricta del mismo. Su marco jurídico es, más bien, el que establece el artículo 97 en relación con la Carta de Naciones Unidas y sus resoluciones consecuentes sobre esos conflictos, a veces mandando a la OTAN (salvo en Kosovo, donde esta organización actuó por su cuenta y riesgo).

Además, en los últimos tiempos, los tres ejércitos han colaborado en funciones de apoyo a las autoridades civiles en materia de seguridad: vigilancia de edificios, sistemas, plantas energéticas, centrales eléctricas, etc.; vigilancia del mar territorial y fronteras y colaboración frente a las mafias de tráfico ilegal de personas, droga, etc. De siempre, además, ha existido una colaboración con medios y personal militar a las autoridades civiles en

⁸² J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Guerra y Derecho constitucional. La formalización del inicio de la guerra mediante declaración en Derecho internacional y en Derecho interno», en *Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú* (dirs. R. MORODO y P. DE VEGA), tomo II, UCM y UAM, 2001, págs. 1037 y ss.

⁸³ Dejando de lado la cuestión militar, puede verse su proceso jurídico en J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, junio 2003, págs. 117-161.

desastres naturales (inundaciones de Bilbao, hundimiento del petrolero Prestige, incendios forestales, colapsos por nevadas, etc.).

¿Pueden acogerse estas operaciones bajo el artículo 8 CE? Bajo una lectura generosa de la obligación de defender la «integridad territorial» podría encajarse la lucha contra incendios e inundaciones, como de cualquier riesgo para la población española y el espacio geográfico que ocupa. Nuestra soberanía se defiende frente a amenazas terroristas y delictivas en muchas de las misiones expuestas (planes de vigilancia de infraestructuras y fronteras, lucha contra redes delictivas en otros lugares del planeta). El resto de misiones entrarían, con un criterio amplio y por remisión a otros lugares de la Constitución, bajo el inciso «defender... el ordenamiento constitucional». El problema, no cabe duda, es cuando se trata de misiones claramente bélicas —en ocasiones verdaderamente ofensivas, como Kosovo en 1999 o Irak en 2003—, cuando o bien carecen —por un motivo u otro, que ahora no es el caso— de un mandato expreso de Naciones Unidas, o bien se apoyan en normas endebles o con una legitimidad muy discutida, como ocurrió con Irak en 2003.

1.2. *La «Revisión Estratégica de la Defensa».*

Nuestra doctrina militar ha mantenido un catálogo de operaciones militares en las que se podía desglosar el uso de la fuerza: operaciones bélicas, contra insurgencia, apoyo a la población civil, interposición humanitaria, refuerzo de la paz, etc.⁸⁴. Pero se trataba de una previsión militar que tenía que ver más con los medios y las formas que con el tipo de operaciones al que se les dirigiese por parte del poder político. Participamos, no obstante, en muchas de ellas por la vía de la previsión del artículo 97 CE, que deja al gobierno la dirección de la política exterior y militar y la organización de las FAS.

Un giro sobre esta situación tan conservadora en el plano de la regulación jurídica se aprecia no en una norma, sino en la Revisión⁸⁵ Estratégica de la Defensa del año 2003 (*RED*), documento sin valor jurídico. Se trata de un documento programático en el que se marcan las ideas, criterios o directrices en los que debería basarse nuestra defensa en los años venideros, resultante del proceso de marcación de la defensa que inició la Directiva de la Defensa Nacional (DDN) 1/2000⁸⁶. Ahí, tras un capítulo II dedicado al análisis de los nuevos riesgos que amenazan nuestra seguridad, el capítulo III se-

⁸⁴ Catalogación muy precisa que puede verse en W. T. JOHNSEN, *Redefining land power in the 21th centruy*, ISSS, London, 1998. También, perfectamente, en la DO1-001, *Doctrina para el empleo de la fuerza terrestre del Ejército de Tierra*, en todas sus ediciones desde 1993.

⁸⁵ Equívocamente llamado así, por cuanto nunca antes había existido una Visión previa inicial que ahora se revise. El nombre debiera haber sido «Visión Estratégica de la Defensa». El anterior documento similar —o que pretendió serlo, más bien—, es decir, el *Libro blanco de la Defensa 1996*, no fue otra cosa que una mera recopilación, con fotos y dibujos, de la realidad de las FAS, sin casi ninguna utilidad teórica o doctrinal.

⁸⁶ Luego sustituida por la DDN 1/2004, que cambia su visión general, acomodándola a lo que, luego, aparecería en la LODN.

ñala de una manera algo difusa que las misiones de las FAS, además de las tradicionales misiones defensivas de la Nación, son: 1) *Proyección* de seguridad en el marco de organizaciones regionales de seguridad (OTAN, UE), bajo las líneas de disuasión, cooperación, prevención, estabilización y capacidad de respuesta a las agresiones lejanas; y 2) *Preservación* de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, mediante actuaciones de apoyo a las autoridades civiles en catástrofes, atentados, control de fronteras y seguridad general. Además, a continuación, en varios lugares se presupone la necesidad de que nuestras FAS actúen en misiones de combate bajo mandato ONU, dirección OTAN-UE y en el marco de esa proyección y creación de un espacio de seguridad común. Puede decirse, por lo tanto, que adopta una visión muy pragmática y amplia de la realidad, dando muchas posibilidades de juego a las FAS. Aunque a todo ello, en puridad, le deberían acompañar las leyes, para darle una adecuada vestidura jurídica.

1.3. *Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional.*

A) Una reforma legislativa necesaria, pero desaprovechada.

Por fin, en 2005 se aprobó la necesaria reforma de la LODN de 1980-1984, que, con veinticinco años de vigencia, había quedado obsoleta. En esta Ley se encara la cuestión de que nuestras FAS, como ha quedado descrito, han superado ampliamente el marco de funciones y misiones que contemplan la Constitución y la anterior LODN.

Esta Ley contiene 31 artículos, algunos de los cuales iremos estudiando a continuación al socaire de los temas que tratan. Los grandes temas que trata son los siguientes, dicho sea de manera muy breve: 1) Funciones y atribuciones del Presidente, el Ministro de Defensa, Consejo de Ministros y Cortes Generales en relación a la política de defensa y las FAS (arts. 2 al 6). 2) Reorganización del aparato organizativo gubernativo de defensa nacional (arts. 7 y 8). 3) Reorganización de la estructura superior de la defensa militar (arts. 9 y 12). 4) Fines y misiones de las FAS (arts. 15 y 16). 5) Estatuto jurídico de las operaciones militares españolas en el extranjero y de su legitimidad y legalidad (arts. 17 y 18)⁸⁷. 6) Organización básica de los ejércitos y las FAS (arts. 10, 11, 13 y 14, la jurisdicción militar). 7) Remisión legislativa a las reglas esenciales y disciplinarias de los miembros de las FAS (arts. 20 y 21). 8) Contribución del resto de poderes del Estado a la defensa nacional (arts. 22 y 28 a 31). 9) Guardia Civil (arts. 23, 24 y 25) y Cuerpo Nacional de Policía (art. 27). Y 10) Centro Nacional de Inteligencia (art. 26).

Pese a la grave apariencia de estos epígrafes y haciendo un juicio algo simple y, por ello, quizá injusto, debe decirse que el contenido es pobrísimo.

⁸⁷ Creemos que se trata de un punto de indudable interés y acierto pero que, por exigir un estudio mucho más concienzudo del que aquí podría hacerse, es preciso dedicarle otros trabajos.

Dejando de lado todos los aspectos relativos a las misiones y funciones, que veremos a continuación (punto 4), y la legitimidad en el uso de la fuerza (punto 5), que nos merece un juicio positivo, el resto es pura apariencia. Los aspectos 1, 2, 3 y 6 reorganizan algo, que no mucho, la estructura de la defensa, que valoraremos luego. Pero a partir del epígrafe 7 y hasta el final es tanta la grandilocuencia de sus nombres como el vacío de contenido. Apenas puede enjuiciarse, en un sentido u otro, porque ha dejado todo sin contenido alguno. Algunas veces porque es sólo un mandato legislativo (punto 7), otras porque no se ha atrevido a decir nada que no se supiera (puntos 8 a 10)⁸⁸.

Nos parece que, como veremos, lo que lastra esta visión tan plana y tan pobre de la defensa nacional es que ésta no existe más. Pero no puede decirse «El Rey ha muerto, viva el Rey», por cuanto nada ha sustituido ese decrepito concepto. Es decir, en tanto no se acoja y defina la «seguridad nacional» y no se reforme en serio la organización directiva de la defensa nacional, sus funciones y misiones... todo lo demás será predicar en el vacío de un desierto. Eso es lo que ha ocurrido con la Ley. Por mucho esfuerzo que sus redactores quisieran poner —que parece haberse agotado en la redacción de los importantes, aunque confusos, arts. 17 y 19—, no era posible resolver nada más sin esa «transformación» de mentes que es precisa.

B) En particular, el fin, misiones y funciones de las FAS.

El artículo 15 de la LODN recoge las misiones. En su inciso 1.º señala las clásicas: las del artículo 8 CE. En el inciso 2.º recoge la cooperación con aliados en la seguridad y defensa, mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Después, el inciso 3.º contempla la posibilidad de colaboración con las autoridades civiles, tal y como decía la RED. Finalmente, el inciso 4.º nos habla de «misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero» en determinadas circunstancias.

El artículo 16 LODN hace un elenco de seis tipos de operaciones a modo ejemplificativo, que no son un *numerus clausus*, al señalar, literalmente, que «las operaciones pueden consistir en...»: a) Vigilancia y control del espacio aéreo y marítimo. b) Colaboración en operaciones de paz y estabilización internacional, reconstrucción nacional, etc. c) Apoyo a las FCS en la lucha antiterrorista, búsqueda y salvamento. d) Respuesta militar a ataques terroristas mediante aeronaves. e) Colaboración con las autoridades civiles en catástrofes. f) Participación con otros organismos y aliados en operaciones de preservación de la seguridad de nacionales de esos países en otros lugares en conflicto.

⁸⁸ Sin ser, en modo alguno, un dato esencial, resulta significativo que los artículos 20 al 31 ocupen poco más de una página del BOE, en tanto que el artículo 8 (Consejo de Defensa Nacional) ocupa casi media página, y del 16 al 19 ocupen casi una página entera. La lectura del contenido de los artículos 20 al 31 creo que corrobora las afirmaciones vertidas.

Era muy necesario, como ya se ha insistido, realizar una seria actualización de las misiones y funciones de las FAS. Pero parece que estos dos artículos realizan una catalogación que, cuanto menos, puede calificarse de confusa⁸⁹. Y esto sin entrar en la cuestión de cuáles son el fin, las funciones y las misiones, con sus ejemplos, que corresponden a las FAS, que también estaría necesitado de un debate mucho más profundo. Éstas son las objeciones de claridad que lastran el texto:

- El artículo 15.4.º expone, entre las misiones, lo que resulta, claramente, un tipo de operación («evacuación de españoles...»). Que, además, luego vuelve a recoger en la letra *f*) del artículo 16.
- En el artículo 16, las letras *c*), *d*) y *e*) son meros ejemplos de lo que casi estaba expresamente apuntado en el artículo 15.3.º, por lo que no aportan demasiado
- En cuanto al artículo 16, letra *a*) (operaciones de vigilancia aérea y marítima), no es sino una de las funciones derivadas del 15.1.º (defensa de la integridad territorial).
- Finalmente, el artículo 16, letra *b*) (colaboración en operaciones con países aliados), es otro mero ejemplo del 15.2.º (cooperación con los aliados en el marco de los tratados, etc.).

Es decir, nos encontramos con un juego de redundancias mutuas, sin demasiado acierto, además. Si ha optado por hacer un elenco de misiones o actuaciones a modo de sugerencias, como ha hecho el del artículo 16, bien podría haber sido mucho más amplio. En ese caso no hubiese sido preciso incluirlas, previamente, entre las misiones generales del artículo 15, como ha ocurrido. De tal manera que ese artículo 15 se hubiese limitado a establecer un marco jurídico general, no un conjunto de ideas con ejemplos. Sea como fuere, no se acierta a comprender, en cualquier caso, por qué el 15.4.º, que define, claramente, un tipo de operación, no una misión general, no la dejó para el artículo 16. Máxime cuando, además, ese tipo de misión ya encaja perfectamente dentro del 15.1.º y, sobre todo, en el 2.º.

La cuestión que subyace es que nunca ha habido un debate serio sobre fin, funciones y misiones de las FAS, salvo en los documentos militares doctrinales, donde sí está claro. El artículo 8 CE trata sobre el fin, no las misiones; el artículo 15 nos está hablando de funciones. Y el artículo 16 cataloga misiones y tipos de operaciones, que son concreciones específicas del fin y las funciones. Ahí empieza el problema.

⁸⁹ Así, también, F. J. NAVARRO SANCHÍS, «Diez puntos de reflexión sobre la LODN», en *Revista Electrónica Jurídica Militar*, núm. 15, año 3, enero 2006.

2. *La modernización necesaria*

2.1. *¿Defensa o seguridad nacional?*

A) La ausencia de una visión clara en la LODN.

En todo este marco expuesto: ¿Hasta cuándo resulta útil continuar hablando de defensa en un panorama en que no nos tenemos que defender —aunque podamos tener que hacerlo en algún momento— de nadie, pero en el que sí existe una suerte de defensa difusa de una serie de valores? ¿Cómo podemos defender esos valores de una manera que, como se ha visto en tantos lugares como los descritos arriba, no actuamos de un modo «militarmente» tradicional? ¿Por qué no se han activado nunca, como consecuencia de todo lo anterior, nuestros sistemas de dirección militar defensiva en esas situaciones?

No cabe duda que todas estas preguntas generan, además, otras muchas cuestiones: ¿Cuándo nuestros ejércitos han actuado en conflictos clásicos? Pues resulta que la historia más reciente nos enseña que las guerras y crisis bélicas en las que hemos actuado en los dos últimos siglos están llenas de ejemplos de lo que bien podríamos considerar «nuevas guerras»⁹⁰. Otra pregunta, y no menor, es si acaso no activamos nuestros sistemas precisamente porque lo hemos evitado al constituirnos como una parte de sistemas colectivos de defensa que, precisamente, buscan salidas no bélicas o, incluso, realizan acciones pre-bélicas o, en mayor medida, post-bélicas. Es decir, porque buscamos crear un entorno de seguridad que evite las amenazas defensivas en el sentido más militar del término.

Con todo, creo que las normas que hemos previsto para todas estas situaciones, siendo necesarias —ayer más que hoy, parece—, no han necesitado ser utilizadas. Y, así, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de declaración de los estados de emergencia, excepción y sitio, cuya última situación —el sitio— era el marco más apropiado para adoptar las medidas oportunas en caso de que hubiese un «estado de guerra». Pues ese estado de guerra, pese a aparecer en diversos artículos de las leyes penales y procesales militares y en las Reales Ordenanzas, así como en otros lugares, inclusive la propia Constitución, carece de un marco jurídico definitorio ni de desarrollo. De producirse, hubiese sido una mera situación fáctica, pero carecía de un régimen jurídico desarrollado. Lo más aceptable sería declarar el «estado de sitio» total o parcial en caso de crisis bélica que cumpla los supuestos

⁹⁰ Marruecos, Sahara, Ifni, Cuba, Filipinas, etc. Conflictos bastante asimétricos, acciones contrainsurgencia, guerra de guerrillas, luchas con un alto componente político y religioso. Así, la propia guerra civil está siendo examinada por la RAND Corp. para estudiar fórmulas y soluciones para el avispero irakí, en el entendimiento de que la situación que allí se produce guarda enormes similitudes con nuestro conflicto fratricida (R. AQUILLA y D. RONFELDT, «The real analogy for Iraq», en www.rand.org; documento publicado en United Press International el 24 de agosto de 2007).

de ese estado de cosas; de otra manera se dejaría al gobierno que implementase una situación a su albur.

La LODN de 1980/84 recogía con gran detalle y precisa dicción determinadas situaciones y organismos encargados del planeamiento y dirección defensivos. Si bien sucesivas normas administrativas habían ido replanteando la estructura orgánica de las FAS y, en concreto, la estructura de mando (sobre todo el Real Decreto 1250/1997, de estructura de mando operativo de las FAS). Lo previsto en la LODN se quedó, así, como una estructura un tanto estéril. Además, la plena incorporación a la estructura militar de la OTAN y la presencia de España en otras instituciones internacionales de defensa y seguridad traspasaron gran parte de la capacidad decisoria de activación y de dirección y control de las operaciones militares a organismos derivados de esas instituciones⁹¹.

En fin, la JDN y el resto de estructuras derivadas se quedaron como órganos de planeamiento general y de carácter muy excepcional. Y para las situaciones de crisis con algún componente de seguridad, los sucesivos presidentes del gobierno adoptaron otras fórmulas, en el marco de las normas administrativas sobre organización del gobierno y la Administración. Esto, aparte de la búsqueda de gabinetes formados por un exclusivo círculo de confianza, siendo preciso en ocasiones, supone, en el fondo, el fracaso de las normas que regulaban la cuestión. Así, en todas las situaciones de crisis se han creado gabinetes de crisis formados por los ministros que el presidente consideraba idóneos en cada caso y los «invitados» adecuados. Así ocurrió en Irak 1991, en Kosovo 1999, en Perejil 2002 y en Irak 2003, y en otras ocasiones menos relacionadas con crisis bélicas en el sentido más pleno del término, o incluso durante crisis de seguridad (rupturas de treguas de ETA, 11-M, crisis internacionales de seguridad).

Así las cosas, el elemento que se rastrea en todas estas situaciones es que, en el fondo, no se trataba de crisis defensivas, sino de amenazas a la *seguridad*. Efectivamente, en estos casos no estaban, generalmente, amenazados nuestro territorio, soberanía, pueblo y orden constitucional. Al menos, en este último caso, en un grado importante y decisivo. Pero es innegable que sí existían amenazas a la seguridad nacional y, como consecuencia *ex post facto*, a todos estos valores previstos en el artículo 8 de la Constitución. Hoy día, la defensa es, precisamente, *la defensa de la seguridad nacional*. Porque es la seguridad nacional la que hoy día está amenazada y en una situación de riesgo, por parte tanto de los nuevos guerreros como de las «nuevas guerras», aquí o en derredor. De hecho, uno de los problemas que tiene

⁹¹ En la Ley 17/1999, de Personal Militar de las FAS, se cambiaron los grados militares en la escala de generales para introducir al general de cuatro estrellas (teniente general) y de cinco (capitán general), en orden a que el Rey pudiese ostentar ese máximo grado, como corresponde. Pero el efecto era que el Rey, aunque tenga el mando simbólico, eminente, pero no efectivo, no tuviese por encima al SACEUR OTAN, un general norteamericano de cuatro estrellas, así como a los mariscales británicos o a cualquier otro mando de cuatro estrellas. Es simbólico, pero necesario (J. C. ALLI TURRILLAS, «La potestad regia de mando sobre las Fuerzas Armadas», cit., págs. 593 y 594).

hoy día la denominada «defensa nacional» y, con ella, las Fuerzas Armadas es la definición de su papel, de su misión y función. Pues el problema actual es de un profundo solape entre ejércitos, militares, y cuerpos de seguridad y policías. En definitiva, *el problema es la defensa de la seguridad*. Es así, pues, que seguridad nacional y seguridad pública (e incluso ciudadana) se compenetran, se necesitan, se exigen mutuamente, como bien ha visto la OTAN hace tiempo⁹². Nuestras FAS recorren medio mundo como auténticos policías internacionales en ese tipo de guerras. Pues bien, la defensa era medible en términos de disuasión y de paz, de ausencia de amenazas y de seguridad. Pero la seguridad —que es el concepto que acoge todo esto— es mucho más compleja. La defensa servía para evitar la guerra y ésta finalizaba con la victoria, clara, contundente. Pero la seguridad no llega a esa victoria, puesto que se tiene que limitar a evitar daños mayores o a congelar los efectos de la inseguridad. Así pues, ¿es posible continuar pensando en términos de «defensa nacional»? Y si es posible, ¿es realmente útil hacerlo y mantener sus estructuras?

B) Falta de integración de estructuras en ese concepto amplio de seguridad.

Así las cosas, llama la atención que la vigente LODN haya optado por una visión de «perfil bajo» a la hora de enfrentarse con esta nueva situación. Se continúa hablando de defensa y, derivado de esta idea, se establece el «Consejo de Defensa Nacional» como máximo órgano «colegiado, coordinador y consultivo del Presidente del gobierno» (art. 8.1), si bien cabe constituir, sobre su base, un más ágil Consejo ejecutivo. Luego, en cuanto a la integración de esfuerzos entre FAS, FCS y CNI, nos encontramos con que apenas se apunta nada que resulte interesante desde la perspectiva dibujada en páginas anteriores sobre integración, conjunción —previsto en el art. 10 para las FAS— y capacidades multidimensionales. De hecho, como ya se señaló, los puntos 8 a 10 LODN, descritos en el epígrafe 2.3.A), son normas sin contenido alguno.

Pues bien, ésta es la gran oportunidad perdida una vez más por una ley. Es cierto que no podemos pretender que la ley sea todo; más aún, las cosas no funcionan porque aparezcan contempladas en una ley —a veces es justo al contrario—, sino porque se hagan bien o mal. La ley no transforma la realidad, simplemente la viste para aparecer en público. Por eso nos parece que esta Ley debería haberse llamado, sin paliativos, Ley Orgánica de Seguridad Nacional (es decir, LOSN). Asimismo, el «Consejo de Defensa Na-

⁹² C. DONELLY, «Replantear la seguridad», en *Revista de la OTAN*, invierno 2000-2001, págs. 32 y ss. Vayamos un poco más lejos. Antes señalaba que las guerras actuales son guerras post-heroicas porque carecen de un fin claro, de una terminación exacta y se empantan en campañas no decisivas. Estas nuevas guerras tienen cierta tendencia a ser farragosas, largas, tediosas, difíciles de medir y de saber dónde acaban, ni siquiera cuándo empiezan (J. JORDÁN y J. L. CALVO, *El nuevo rostro de la guerra*, cit., págs. 137 y ss.).

cional» debería llamarse, sin eufemismos conservadores, «Consejo de Seguridad Nacional». Y en él deberían entrar a formar parte el Secretario de Estado de Seguridad y el Director General de GC y Policía. Sus reuniones, además de periódicas, deberían ser las únicas previstas en casos de emergencias para la seguridad, evitando, así, que el órgano ejecutivo quede estéril ante reuniones informales *ad hoc* que pueda crear el Presidente. Sin perjuicio de que, en el ámbito de su confianza, pueda reunirse previa o posteriormente con quien considere oportuno para recabar consejo y adoptar las decisiones políticas finales que sólo a él le corresponden.

Sería preciso que el Estado Mayor de la Defensa y el EMACON estuviesen, en esas ocasiones, en un grado de disponibilidad preconfigurado en la propia *LOSN*, como instituciones de apoyo en el planeamiento, coordinación y dirección de las operaciones más militares de entre las operaciones de seguridad nacional. Y todo ello debiera estar mejor previsto y concretado en esa norma.

Pero, dentro de ese panorama, sería más inteligible la progresiva modernización de las estructuras orgánicas y operativas de las FAS⁹³. Y no solamente eso, por cuanto ese marco serviría para llegar al siempre pospuesto decreto de funciones militares de la Guardia Civil, que, más allá del problema concreto de éstas, debería encarar su imbricación puntual en la estructura de las FAS. También del servicio que las FAS pueden hacer en materia de apoyo a la Guardia Civil —y del propio CNP, en menor medida— en materia de seguridad nacional. Por otro lado, también sería útil para una verdadera integración de esfuerzos entre los servicios de investigación de las FCS, el CNI y el recientemente creado Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS). Y, en el terreno más colateral, marcaría más claramente el papel de las UME dentro del panorama general de labores auxiliares de FAS y FCS en la protección civil. Aspecto que resulta importante engrasar si se quiere contar, luego, con los sistemas de protección civil en situaciones de riesgo a la seguridad nacional.

2.2. Reformas estrictamente militares.

A) Reforma de estructuras.

Durante los últimos años, una vez más, se ha producido una profunda reestructuración de las FAS mediante el Real Decreto 787/2007, de 15 de junio, por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas; el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire; y el Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura básica de los ejércitos.

⁹³ Reales Decretos 912/2002, 416/2006 y 787/2007, de estructura general de las FAS, reestructuración de los ejércitos y dirección operativa de las FAS, respectivamente.

— Empezando por el Reglamento de 2002, éste partía de la base de que el sistema de estructura tradicional, muy pegado al territorio y de tipo divisional, resultaba ya obsoleto. Algo se había reformado durante los cambios de los años 92-94, pero todavía no estaba del todo afinado. Por ello, manteniendo la clásica estructura de los años 60-70 en Fuerza, Apoyo a la Fuerza y Cuartel General, se marca una racionalización basada en criterios funcionales, frente a la organización de tipo territorial. De tal manera que se ponen las bases para que aparezcan los mandos aéreos de combate y transporte, la flota de proyección y de defensa y, en tierra, las fuerzas de maniobra y las de defensa de área.

— La reforma del año 2006 es una actualización del anterior Plan Norte (1994) y pone el acento en la creación de unidades más pequeñas, tipo brigada, un redespiegue territorial y una aligeración de estructuras operativas y de apoyo a la fuerza combatiente en todos los ejércitos. Realmente, bajo esa necesaria simplificación, modularidad y capacidad de proyección, también se encubre el hecho cierto de que es imposible mantener grandes unidades operativas por insuficiencia de efectivos. En el caso de la Armada se apuesta por la proyección de la flota. El Ejército del Aire se centra en el control y la operatividad conjunta de sus aviones, según su tipo. La reforma del ET, como siempre, resulta la más compleja, por cuanto exige un acomodo a la realidad muy exigente en medios y capacidades.

— Finalmente, el reciente Reglamento de 2007 acoge plenamente la *funcionalización* de las FAS. Su organización es por las funciones que tengan encomendadas, centrando todo su esfuerzo en su realización. Por otro lado, insiste en los criterios de unidad de mando, combinabilidad y conjunción entre todas ellas; se trata de crear una suerte de sistema único que muestra sus diferentes caras según cuál sea la misión que se le encomienda. Y ello sin romper —el art. 8 de la Constitución no lo permite— la división tradicional en ET, EA y Armada. Aunque el JEMAD se constituye en el jefe militar máximo de todas las FAS, luego se crea, bajo su dependencia, el Mando de Operaciones. Se trata del órgano de la estructura operativa responsable de realizar el planeamiento y la conducción operacional (operaciones militares sin —pero bajo— dirección política directa), así como el seguimiento de los planes operativos y las operaciones militares que se le encomienden. También es el responsable de realizar el planeamiento y la conducción de aquellos ejercicios conjuntos y combinados que se determine. A tal efecto, el Mando de Operaciones está constituido, con carácter permanente, por la Comandancia y el Estado Mayor del Mando de Operaciones y se encuentra integrado orgánicamente en el Estado Mayor de la Defensa. Lo dirige un Comandante del mando de operaciones. Para la acción específica de que se trate se crean otros dos órganos, en el tenor literal del Reglamento: los «Mandos conjuntos» y el mando de la «Fuerza específica», cuya misión es dirigir «las capacidades militares proporcionadas por más de un ejército que, agrupadas bajo una autoridad, son integradas para cumplir una misión determinada de carácter táctico, en una zona concreta y limitada en el tiempo».

B) Y la mágica aparición de la Unidad Militar de Emergencias.

Cuando antes señalaba que los ejércitos han dejado —por orden de la superioridad— de realizar funciones que han ido asumiendo los poderes civiles y, con ello, han perdido gran parte de su capacidad para remediar los problemas cívicos, no estaba del todo acertado. El Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, además de hacer una profunda —y necesaria— reforma de la organización y despliegue de la fuerza, creó la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Se trata de una ambiciosa unidad militar, dependiente de Presidencia del Gobierno, compuesta por un Cuartel general y una agrupación de medios aéreos, junto con un regimiento de apoyo, situados en Torrejón de Ardoz (Madrid), y cinco batallones combinados de ingenieros, especialistas en emergencias tecnológicas, NBQR e intervención, situados en otros tantos lugares. Dejando de lado lo *suicidamente* ambicioso de mantener activados cinco batallones (unos 4.500 soldados) cuando apenas hay efectivos para cubrir a las unidades principales de la fuerza, muchas de ellas empeñadas en misiones internacionales, la UME plantea varios problemas, digamos, conceptuales.

La conexión de la UME con la nueva Ley consiste en que la disposición adicional 5.^a LODN prevé que se otorgue el carácter de «agente de la autoridad» a los militares de la UME, de manera general, además de otorgársele a los militares que actúen en las acciones previstas en esa misma Ley. Es decir, como dice su artículo 16, en aquellas misiones en las cuales las FAS pueden colaborar con las FCS, entre las que se incluyen, precisamente, las misiones típicas para las cuales se ha creado la UME. Sin entrar a valorar la capacidad de las FAS para prestar estas acciones y la necesidad de su colaboración, se suscita la duda de si es preciso otorgarles este carácter cuando ya existen fuerzas policiales cuyas misiones, doctrina, forma de despliegue territorial e, incluso, medios son también idóneos para este tipo de actuaciones. Otorgarles esta naturaleza implica realizar las siguientes preguntas: ¿Se va a formar a miembros de la UME y policía militar en todo el complejo sistema de leyes procesales y penales? ¿Van a cursar sus mandos las carreras que los equiparen, en esas materias y muchas otras de tipo científico, a los mandos y técnicos de la Guardia Civil o, incluso en menor medida, del CNP? ¿Se van a convertir en policía judicial en algunos casos? ¿Cómo lo harán? Cuando tenemos, especialmente, un complejo policial-militar como es la Guardia Civil que realiza todo ello a diario, no sé si resulta del todo acertado crear otro en el seno de las FAS.

Esto no nos lleva a despreciar la participación de las FAS. Antes al contrario, es precisa una mayor colaboración mutua, pues ambos brazos tienen capacidades para actuar en estas ocasiones y es preciso que así lo hagan. Pero no parece necesario otorgar el carácter de agente de la autoridad si no cuenta con el apoyo de fuerzas de la policía y, sobre todo, de la Guardia Civil. Fuerzas, además, sobre las que la propia LODN no ha querido entrar en

sus funciones de colaboración con las FAS. Y es que, insisto, la LODN es bastante tibia en el desarrollo necesario de una verdadera doctrina de la seguridad nacional y, fruto de ello, se abren aquí otras vías de recelos y de separación, más que de colaboración e integración de esfuerzos.

2.3. *Reforma de medios y doctrinas: algunas propuestas.*

El general NARRO ROMERO, en un excelente artículo, llega a la médula de toda la cuestión. Si nos vemos exigidos a tener unas FAS pequeñas, muy efectivas, con un alto grado de eficiencia en su gasto, sistemas, recursos y medios⁹⁴. Y, además, si las necesitamos para actuar en un panorama complejo, asimétrico, fugaz y variable, en el que las exigencias son también de ese tipo. Si todo eso es así, entonces necesitamos unas FAS profundamente conjuntas e integradas, en todos sus escalones, formas y, sobre todo, en las mentalidades. Se han hecho muchos cambios al respecto, es cierto. Leyes y decretos llenan sus exposiciones de motivos con grandilocuentes ideas sobre esta necesidad de conjunción. Pero la RED dio unos pasos al respecto que no parecen haberse cumplido ni materializado. Por todo ello creo que queda mucho, muchísimo, camino por andar. Todo esto es, siempre, muy discutible, pero nos parece preciso realizar un elenco de aspectos que podrían tenerse en cuenta:

— Formación militar integrada desde las Academias de acceso en las escalas de oficiales, mediante un curso común para los tres ejércitos, tres especiales y otro común para finalizar. Los planes de estudio pueden hacerse compatibles en gran medida. No es preciso tanto que egresen con una carrera universitaria cuanto que sean capaces de liderar las *integradas* FAS del futuro.

— Reducción importante de la estructura del Ministerio de Defensa, desaparición de superestructuras políticas (una Secretaría y otra Subsecretaría) y de múltiples instancias administrativas que solapan sus funciones y crean líneas muy complejas con respecto a las estructuras equivalentes de cada ejército.

— Creación de un Cuartel General conjunto único para los tres ejércitos, que asumiría muchas funciones burocráticas que hoy realiza una compleja combinación de personal civil, militar y autoridades políticas en el Ministerio de Defensa y los tres Cuarteles Generales. Aunque es el campo más avanzado, la unidad total de las estructuras de mando operativo y de formación para ese mando operativo. El JEMAD debe ser su epicentro indudable, al máximo nivel en la estructura de la defensa/seguridad⁹⁵.

— Práctica desaparición de todas las estructuras territoriales funcio-

⁹⁴ J. NARRO ROMERO, «Defensa, dos grandes temas pendientes», en ABC de 6 de enero de 2005, págs. 18 y 19.

⁹⁵ A tenor del anteriormente estudiado Reglamento 787/2007.

nal-burocráticas de los tres ejércitos (sobre todo ET y Armada). Cuando fuera preciso mantenerlas, caso de GIFAS, ISFAS, INVIFAS y otras entidades, bien podrían integrarse en miniórganos administrativos, adscritos al MAP, toda vez que realizan funciones puramente público-administrativas.

— Sistema único de evaluación y compras de material, tanto común como material específico. Evidentemente, se trata de uno de los temas más sensibles, por cuanto cada ejército requiere sus propios sistemas u otros que, pudiendo ser comunes, deben tener diferencias por su uso. Pero la obtención de medios interoperables sería, así, mucho más posible, con todas sus consecuencias de mantenimiento, recambios, etc. Deben estudiarse y evaluarse conjuntamente... y comprarlos con más agilidad a como se hace ahora; dicho sea con el permiso de la Armada.

— Reconfiguración de la fuerza de los tres ejércitos de acuerdo con unos objetivos estratégicos mucho más precisos y aquilatados. Si bien los pasos que se han dado desde el Plan Norte (1994) son enormes —y siempre con un alto coste, sobre todo en el ET—, la realidad es que no han venido acompañados de medidas reales para facilitar una configuración que haga a nuestras fuerzas verdaderamente ágiles y capaces.

— Replanteamiento serio de nuestra participación en fuerzas conjuntas de estructuras en organizaciones internacionales. A día de hoy, nuestras fuerzas están estiradas más allá de un máximo deseable, por los compromisos de misiones internacionales, por la participación en numerosas fuerzas multinacionales de dudosa eficacia. Como consecuencia, está sufriendo el mantenimiento de equipos, la rotación de unidades, el adiestramiento de los hombres y las unidades... y la propia obligación de participar en misiones prioritarias como las que marca la OTAN.

— Mejora de los sistemas logísticos propios. Muchos de los esfuerzos ahorrados en burocracia y estructuras deberían ser redirigidos a una mejora logística, en todos los niveles, que evite la excesiva dependencia de suministradores exteriores y del *outsourcing*, de aparente eficiencia, pero eficacia, a la postre, muy dudosa en la guerra. En todo este proceso el «Apoyo a la fuerza» ha sufrido enormemente el recorte de estructuras; sufrimiento a costa de la burocracia, ni siquiera de la Fuerza. El paradigma de la movilidad, rapidez, capacidad de despliegue y supervivencia, modularidad e integración de las fuerzas entre ejércitos debe ser una máxima de primerísima categoría, tal como insiste la RED en múltiples lugares.

— Integración con los sistemas de inteligencia propios (CIFAS), con el CNI y la Guardia civil, así como, en un grado o media diferente, dada su peculiar naturaleza, con el CNP, policías locales y autonómicas. La separación Administración civil-Administración militar, sobre todo si ésta desaparece, debería configurarse de otra manera: más cooperativa e integrada.

IV. LA TRANSFORMACIÓN DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

1. *El personal de las Fuerzas Armadas*

1.1. *¿Ejército voluntario o ejército profesional?*

A) Panorama general.

Tanto el preámbulo de la LODN como las sucesivas leyes sobre el personal, como la *RED*, especialmente, insisten en un punto que resulta inequívoco. Todas las nuevas realidades que tienen que ver con la defensa exigen un personal adecuado, motivado y formado. Pese a tratarse de un texto doctrinal, y no de una norma, como resumen de estas intenciones, la *RED* señala con rotundidad lo siguiente:

«En las FAS, incluso las altamente tecnificadas y automatizadas del futuro, el factor esencial y determinante seguirá siendo la calidad de sus recursos humanos. En ese sentido, el objetivo final de la política de personal será no sólo llegar a cubrir las necesidades cuantitativas de los Ejércitos sino, especialmente, reclutar y conservar en las FAS a un personal de calidad y en constante formación, consolidando un modelo de Fuerzas Armadas profesionales, con sus recursos humanos perfectamente integrados en una organización que actúe bajo los principios de eficacia y eficiencia»⁹⁶.

Omito otras referencias, tanto de este texto como de las normas ya recogidas, por estar en esa misma línea. A continuación se nos señalan como tres grandes conjuntos de medidas que ayuden a la consecución de tales objetivos: Planificación de recursos humanos: revisión tasas de encuadramiento (tendente al 50%), potenciación de los militares de complemento, ajustes de plantillas, personal civil técnicamente preparado, creación de una reserva. La mejora de la integración de las FAS en la sociedad, en orden a favorecer un clima del que pueda provenir más personal y, a su vez, una equiparación entre el régimen económico con los funcionarios civiles. Optimización de los recursos humanos mediante la externalización de servicios que no resulten prioritarios para la efectividad de la Fuerza, del apoyo a la fuerza y cuartel general. Implementación de medidas para la reincorporación de militares profesionales con relación temporal a la vida civil.

No son pocos los problemas de personal —sobre todo de tropa y, especialmente, de marinería— por los que hemos atravesado. Poco a poco se han ido corrigiendo las consecuencias nocivas que eran fruto de una deci-

⁹⁶ *Revisión Estratégica de la Defensa*, pauta para la revisión núm. 1 y criterio básico núm. 9, págs. 66 y 92 (en la edición de la *Revista Española de Defensa*).

sión que fue tomada con bastantes dosis de voluntarismo y precipitación⁹⁷. Ahora, sin haber dejado de producirse, se presenta un problema de más calado que, pese a no manifestarse del todo, puede tener efectos muy nocivos tanto en las FAS como en la propia sociedad, así como en las relaciones entre ambas. Se trata del proceso de alejamiento, desconocimiento y «esquizofrenia» que se aprecia en las valoraciones sociales que se dan sobre las FAS⁹⁸.

B) Precisión conceptual.

Hemos de dejar claro de antemano que cuatro son los grandes tipos bajo los cuales se puede acceder a las Fuerzas Armadas y en los que nos vamos a detener, brevemente, para examinar su peculiar estatus.

1) *Militares de carrera con mando*. Se trata de las personas que, en el grado de oficiales o suboficiales, ocupan determinados cuerpos y escalas con un régimen permanente de dedicación, ingresando mediante concurso-oposición en un Academia militar, donde obtienen el «empleo» o grado militar y ocupan un puesto en un cuerpo y escala, ascendiendo y cambiando sus destinos hasta la edad de retiro o la pérdida de la condición militar por diversas causas legalmente establecidas (baja voluntaria, sentencia judicial, separación administrativa del servicio por pérdida de condiciones psicofísicas o por sanción muy grave). Su régimen está en la LRPFAS de 1999 (en proceso de reforma por LCM de 2007), con un importante conjunto de normas derivadas sobre todos los aspectos de su carrera: pruebas y acceso, ingreso, evaluaciones, ascensos, destinos, haberes, derechos pasivos, vivienda, prestaciones sociales y sanitarias, etc. Régimen funcional distinto pero, en cierto modo, equiparable al de los funcionarios civiles. No nos vamos a detener en cada uno de esos aspectos, por lo que nos remitimos a estudios más completos y particulares⁹⁹.

2) *Oficiales y suboficiales de complemento*. Quienes acceden a la respectiva escala de oficiales o suboficiales de complemento, con una relación temporal y limitada en cuanto a ascensos y destinos, hasta la fecha que fije su compromiso o los topes legalmente establecidos. Gran parte de su régimen se basa en el régimen general, aunque siguen normas distintas en el acceso-ingreso y la finalización del compromiso. Se vinculan mediante un compromiso que es un contrato administrativo.

⁹⁷ Sobre todo ello, J. C. ALLI TURRILLAS, *El soldado profesional (Estudio de su estatuto jurídico)*, Aranzadi, 2003.

⁹⁸ Me baso en mi análisis personal sobre la recopilación que, sobre las encuestas del CIS entre 1997 y 2007, ha realizado el IEEE y que puede verse en su página (www.ieee.es). Muchas de estas apreciaciones pueden verse, estudiadas con ojo de sociólogo, en el excelente artículo de F. BERNETE, «Ejército profesional y distanciamiento civil de la defensa», en *Papers*, núm. 69, 2003, págs. 83-100.

⁹⁹ J. C. ALLI TURRILLAS, *La profesión militar. Análisis jurídico tras la ley 17/1999*, INAP, Madrid, 2000.

3) *Tropa y marinería profesional*. Está formada por quienes se alistán voluntariamente en los ejércitos para realizar una prestación temporal en un cuerpo y escala, determinado por su acceso y formación, empleándose hasta llegar a un grado determinado. En ciertos casos se puede mantener bajo esta relación de manera permanente, hasta la edad de retiro («tropa permanente»), asemejándose al régimen funcional de los militares de carrera. Se vinculan mediante un compromiso, cuya naturaleza jurídica es la de contrato administrativo. Este vínculo sitúa a los «soldados y marineros de tropa permanente» en una relación cuasi-funcional. De hecho, su régimen se halla fuera de la Ley de Tropa y Marinería, rigiéndose por la LRPFAS.

4) *Reservistas voluntarios*. Son quienes se vinculan en un régimen administrativo, temporal y discontinuo con las FAS para integrar algunos puestos así determinados en los ejércitos, en grado de oficial, suboficial o soldado/marinero. Aunque el régimen general aparece en la Ley de Personal, su concreción está recogida en el Real Decreto 1691/2003, de 12 de diciembre, de acceso y régimen de los reservistas voluntarios, así como las convocatorias específicas que se aprueban anualmente. Cuando entre en vigor la nueva Ley de la Carrera Militar, tendrán un capítulo específico.

No es correcto englobar bajo el epígrafe «profesional» a todas las personas que tienen una relación con las Fuerzas Armadas. En puridad y por razones que sería imposible traer aquí en su totalidad, militares profesionales son, estrictamente hablando, los que han sido definidos en primer lugar. Es decir, los militares de carrera con mando y los soldados profesionales «de tropa permanente». Ellos son los que *profesan* la carrera de las armas y a quienes, por lo tanto, se les presume y se les puede exigir la profesionalidad (el mejor hacer en su trabajo), como cualidad virtuosa o adjetivo¹⁰⁰.

1.2. *El ejército voluntario*.

A) Creación y crisis del ejército voluntario.

En el año 1996 se tomó la decisión de crear un ejército de voluntarios, abandonando, así, casi dos siglos de ejército de reemplazo y toda la tradición de contar con un «ejército nacional»¹⁰¹. Los procesos de crisis y avatares varios por los que ha pasado este ejército no pueden ocultar, en cualquier caso, que se trata de un cambio fundamental¹⁰². Y, como consecuencia de este cambio, aún estamos pendientes de apreciar con total intensidad los cambios de mentalidad que esta transformación ha traído¹⁰³.

¹⁰⁰ J. C. ALLI TURRILLAS, *La profesión militar*, cit., págs. 109 y ss.

¹⁰¹ Para todo ello debe verse F. PUELL DE LA VILLA, *De la «leva» a la «mili»*, Biblioteca Nueva, 1996, e *Historia del ejército en España*, Alianza, 1999.

¹⁰² Me remito a J. C. ALLI TURRILLAS, *El soldado profesional*, cit., capítulos 1 y 3, especialmente.

¹⁰³ *Panorama estratégico 2006/2007*, IESEE, Madrid, 2007, págs. 29 a 35, entre otras.

En 1998, una Comisión mixta del Congreso-Senado, después de escuchar a diversos expertos y a oficiales de enlace en los ejércitos extranjeros que tenían un ejército voluntario, como el Reino Unido, o estaban en proceso de tenerlo, como Holanda, Bélgica, Francia e Italia, elaboró un parco informe. En él se marcó una posible horquilla de soldados y mandos de entre 150.000 y 170.000 efectivos totales, de los que entre 100.000 y 120.000 serían soldados, y el resto mandos. Se animó a que la tasa de encuadramiento (número de mandos por cada soldado) se aproximara al 1/1. Y también a que se pasara, progresivamente, del gasto del 60% del presupuesto en personal y el 40% en material a los números inversos.

Se trató de un proceso muy voluntarista y algo precipitado que tomaba como base la mejora económica de España entre 1996-2000 y las perspectivas de crecimiento a partir de entonces. Olvidó —o quiso olvidar, mejor dicho— no sólo los datos sociológicos que exponía el CIS, sino, sobre todo, las perspectivas poblacionales y, por ello, el «mercado de trabajo» en años venideros. Tal y como SANDELL ha denunciado en varias ocasiones, esas dificultades estaban ahí, eran difícilmente corregibles y, en consecuencia, se chocó con ellas¹⁰⁴. De ahí que durante los años noventa, y pese a la presión de una población que rechaza la «mili», no hubiera querido transformarse el ejército en totalmente voluntario, aunque sí se optara por el modelo mixto, como ha hecho Alemania.

Sabido es que, al igual que con las malas perspectivas demográficas generales que se daban para España a partir del 2005, la masiva entrada de inmigrantes desde los años 1995-1999, y especialmente a partir del 2000, ha trastocado mucho los datos. De esta manera, el ejército profesional ha podido cubrir su desnudez ampliando progresivamente el número de inmigrantes que pueden acceder. Primero fue un 2%, ahora es un 8%. De otro lado, la alta presencia de mujeres —más castigadas por el mercado civil de trabajo que los hombres— y su mejor preparación académica y formativa para el acceso a concursos-oposición en el ramo público han permitido que alcancen hasta un 11% de las FAS¹⁰⁵. Con ambos grupos se ha podido mantener un ejército voluntario sin que éste haga una vía de agua imposible de contener¹⁰⁶.

Son muchas las medidas que se han tomado para ir solventando los problemas puntuales de falta de reclutamiento. Costosas campañas de prensa, potenciación de la «cultura de defensa», mayor imagen, abaratamiento de

¹⁰⁴ R. SANDELL, «Las barreras demográficas al reclutamiento militar: mínimos necesarios para mantener el número de efectivos en las fuerzas armadas», en *Análisis del Real Instituto (ARI)*, núm. 135, 2003; también, «El reclutamiento en España en épocas de descenso demográfico: el soldado ausente», *Documento de trabajo* 31/2003; «Haciendo frente a la demografía: ¿Se complica el reclutamiento militar?», *ARI*, núm. 114, 2004. Todos ellos, documentos del Real Instituto Elcano.

¹⁰⁵ El año pasado se creó en el seno del Ministerio de Defensa el Observatorio para la Mujer en las FAS, con el fin de evaluar y promover las mejores condiciones para el servicio de las mujeres en los ejércitos.

¹⁰⁶ J. JORDÁN, «El reclutamiento de extranjeros en las FAS españolas: causas y posibles consecuencias», en *Inmigraciones*, núm. 11, 2002, págs. 269-294.

las condiciones de ingreso, mejora de salarios y salidas profesionales, etc. Los efectos de algunas pueden resultar ser, a medio y largo plazo, algo perniciosos. Nuestras campañas de *marketing* dan una imagen descafeinada, laboralista, *glamourosa* incluso, que ahonda en la «disonancia cognoscitiva» que se produce cuando, luego, el recluta ingresa en los establecimientos militares. La cultura de defensa se centra en las universidades, cuando en estos lugares —dejando de lado la importante labor de comprensión y afecto que pueda generar— apenas tiene fruto en personal, ni siquiera entre las escalas de complemento de oficiales, que han fracasado rotundamente. El abaratamiento de las condiciones de ingreso, aunque frenado, contribuye a la baja calidad de la tropa y al desprestigio profesional¹⁰⁷. El exceso de insistencia en las condiciones laborales —ocupacionales, según la clásica visión de MOSKOS y REED¹⁰⁸— favorece un clima más propio de un cuerpo de bomberos que de una milicia y socava las esencias de servicio propio de los ejércitos.

Aunque no sea únicamente por imagen, propiamente dicho, España se ha embarcado en una gran cantidad de operaciones de interposición y ayuda humanitaria, es decir, «de paz»: Bosnia, Kosovo, Afganistán, Irak, Líbano, Haití, y otras menores. Estas operaciones, demasiado simultáneas en muchos casos, han tenido y tienen a nuestras FAS en una situación de enorme dificultad, en cuanto al número de personal, tiempo, medios y economía, para realizar los ciclos necesarios de adiestramiento, de mantenimiento de medios, de reclutamiento e instrucción e, incluso, de descanso. El dinero que debería ir dedicado a maniobras y otras actividades de adiestramiento y formación se tiene que destinar a tapar los agujeros de material y envío de fuerzas al extranjero. Esto está lastrando gravemente —muy gravemente en el caso de la Armada— a la operatividad de la fuerza y del apoyo a ésta para un hipotético caso de «fuerza mayor». Si a ello unimos una lenta, torpe y superdependiente política de armamento, así como la progresiva externalización de numerosos sistemas de armas y de su mantenimiento, la situación es, cuanto menos, grave. Y es grave considerando que las FAS justifican su ser y presencia, principalmente, para un supuesto de crisis de seriedad. Pues si se trata de «ir tirando», que parece el objetivo de los sucesivos gobiernos, entonces, la tradicional y efectiva capacidad hispánica de adaptación e improvisación parece suficiente. Lamentablemente, eso es lo que está ocurriendo¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Cfr. todo ello en J. C. ALLI TURRILLAS, *El soldado profesional*, cit., págs. 219 y ss.

¹⁰⁸ VV.AA. (dirs. C. Ch. MOSKOS y F. R. REED), *Lo militar: ¿Más que una profesión?*, Ministerio de Defensa, 1991; un buen resumen puede verse en O. L. GUTIÉRREZ VALDEBENITO, «El soldado profesional versus el soldado ocupacional», en *Air & Space Power Journal*, tercer trimestre 1993 (www.airpower.maxwell.af.mil), agosto 2005.

¹⁰⁹ No es de extrañar, por lo tanto, que los BMR continúen volcando, por ser un vehículo al que se ha dado gran uso pero que está ya obsoleto. Tampoco que existan problemas de rotación de unidades, de helicópteros, de inhibidores y otras tantas cuestiones que tienen que ir siendo resueltas sobre la marcha. Siento decir que me sobran datos para corroborar un párrafo tan contundente.

B) La Ley 8/2006, de Tropa y Marinería (LTM)
o del «ejército voluntario».

El régimen de los soldados profesionales o voluntarios se venía regulando por la Ley de 1989 y por un Real Decreto de 1992, totalmente obsoletos. La decisión de suspender el servicio militar obligatorio se mantuvo, durante varios años, en el limbo jurídico, por cuanto ninguna norma contemplaba esta situación. Más al contrario, pertenecía al bloque de constitucionalidad —art. 1 de la LODN por mandato del 30 de la Constitución— la existencia de un ejército de reemplazo¹¹⁰. Algunos de los *agujeros negros* que tenía la regulación de la tropa y marinería fueron resueltos convincentemente por la Ley 8/2006, de 24 de abril. A esta norma se une el Real Decreto 1411/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ascensos y acceso a la condición de permanente para Tropa y Marinería. Es de justicia reconocer que todo ese conjunto de garantías jurídicas y medidas sociolaborales y de servicio han creado el clima que ha favorecido un ligero repunte en el número de alistados y, lo que es más importante, una mayor permanencia de los soldados. Como ya se dijo, la alta presencia de mujeres y el incremento del número de inmigrantes alistados también han contribuido a frenar el proceso de caída.

Los aspectos principales que se derivan de esta norma son:

— Clarificación del régimen de vinculación. Se trata de un vínculo jurídico-público especial. De ello se deriva una gran capacidad organizativa y de *potestas variandi* de la Administración sobre su régimen: ascensos, años de servicio, situaciones administrativas, cambios en cuerpos y escalas, etc.

— Nuevo régimen de contratos. En primer lugar, el *compromiso inicial* de hasta seis años, aunque se firmará y prorrogará en plazos de dos o tres años. Tras éste se puede firmar el segundo, el *de larga duración*, hasta los 45 años, que da lugar a un régimen especial una vez se retira: «soldado/marinero reservista de especial disponibilidad». Finalmente está el compromiso para la modalidad de *tropa permanente*, al que se accede desde el compromiso de larga duración, mediante concurso-oposición¹¹¹.

— Carrera militar en la tropa profesional. Se ha establecido una escala de ascensos: soldado, cabo, cabo primero y cabo mayor. También se facilita el cambio de especialidad. Asimismo, se establece una reserva del 80% para la promoción a la escala de suboficiales, previo examen y fase de enseñanza en la academia correspondiente.

— El «reservista de especial disponibilidad» es un soldado o mariner

¹¹⁰ Lo cual planteaba serias dudas de constitucionalidad: M. HERRERO DE MIÑÓN, «Dimensión constitucional de la profesionalización de las FAS», en *Revista de Derecho Político*, núm. 43, 1997, págs. 13 a 19, y J. C. ALLI TURRILLAS, *El soldado profesional*, cit., págs. 125 y ss.

¹¹¹ Reales Decretos 1411/2006 y 1412/2006, ambos de 1 de diciembre, sobre carrera profesional de tropa y marinería y acceso a la condición de tropa permanente.

que, tras cumplir 18 años de servicio, bajo el marco de un contrato de larga duración, finaliza su compromiso a los 45 años y queda a disposición hasta los 65, pudiendo ejercer cualquier empleo civil, pero percibiendo una prima por ser reservista de especial disponibilidad hasta la edad de retiro señalada. Tiene unas especiales condiciones de disponibilidad y queda dado de alta voluntariamente en el régimen de ISFAS.

— Medidas, no del todo conseguidas, para facilitar la promoción laboral exterior de los soldados, aunque esta cuestión luego debe ser concretada con normas de rango inferior y mediante convenios con empresas. Y la especial baremación que les corresponde si entran a formar parte de la Administración civil. Si bien se reserva el 50% de las plazas de funcionarios civiles del Ministerio de Defensa, se establece que se hará un régimen de convenios con el resto de Administraciones territoriales. Algunas policías locales reservan hasta el 20% de sus plantillas, de acuerdo con los convenios firmados con las FAS¹¹².

— Se prima el acceso de los soldados a la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, mediante varias medidas: la Academia de la GC para guardias y suboficiales reserva el 50% de las plazas a soldados profesionales. La Academia del CNP reserva un escaso 10%. El soldado profesional puede «suspender» su compromiso —pues tiene posibilidad de vuelta— para el acceso a sus respectivas Academias. Según cuál sea el resultado, podrá reincorporarse al ejército.

— A todo ello hay que unir la progresiva mejora en las condiciones salariales a partir de enero de 2006¹¹³, de seguridad social (Real Decreto 1412/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de las medidas de protección social para los Militares de Complemento y de Tropa y Marinería) y otras medidas tendentes a favorecer la reincorporación de los soldados profesionales, sea cual sea su régimen, a las empresas privadas o a las Administraciones públicas (Real Decreto 999/2003, de 25 de julio, y varias disposiciones adicionales de la propia Ley de Tropa y Marinería).

C) Mandos de complemento.

Uno de los aspectos en que más palmariamente se manifiesta el fracaso es en el régimen de los militares de complemento y las «vueltas y revueltas» que ha sufrido, como una manifestación, en el terreno administrativo-funcionarial, del viejo apotegma militar: «orden tras contraorden es igual a desorden». El mayor conflicto se produjo en relación a su tiempo de com-

¹¹² Es el caso de los Ayuntamientos de Madrid, Santa Cruz de Tenerife, Córdoba y A Coruña: *Revista Española de Defensa*, núm. 212, octubre 2005, págs. 32-33.

¹¹³ En un plan bianual que comenzó en enero de 2006 con aumentos en tropa/marinería y continuó con suboficiales y oficiales a partir de enero de 2007 (incremento de 18,6% hasta 2008): *Revista Española de Defensa*, núms. 211, septiembre 2005, págs. 18-19, y 226, enero 2007.

promiso: tres años para la modalidad A, entre tres y ocho para las modalidades B y C. Podrían continuar estableciendo nuevos compromisos por dos o tres años hasta cumplir los doce años de servicio o llegar a los 38 años de edad. Para todo ello, así como para el ascenso desde su empleo inicial de alférez hasta el de capitán, y el cambio de destinos, debían ser evaluados. Pero a partir del año 2002 muchos de estos oficiales empezaron a quedarse, pues, en la calle. Dadas su edad y dificultades de encontrar salida (sobre todo los provenientes de la modalidad A), se hallaron con el problema de su salida al mercado *civil* de trabajo. Ante las quejas generadas por esta situación y la argüida falta de salidas profesionales, formación y esfuerzo por parte de las FAS, se permitió otro compromiso con carácter temporal (disposición adicional 1.^a del Real Decreto-Ley 10/2002, de 27 de diciembre, que señala: «*Los militares de complemento al finalizar su compromiso podrán suscribir uno nuevo por un máximo de tres años, sin estar sometidos a las limitaciones de tiempo de servicios o edad previstas en la LRPFAS*»), con un plazo de tres meses para su solicitud. Pasan una evaluación de idoneidad, tras la cual quedarán adscritos al ejército de procedencia y con el mismo tiempo de servicios, empleo y especialidad que se poseían cuando se causó baja, así como a su último destino, en los casos que haya sido solicitado y sea posible en función de las necesidades del servicio.

Estaba claro que, ante tal situación, la nueva LCM —tal y como prevenía la LTM— debía regular la situación. A ellos les dedica no un apartado de la Ley —como sería idóneo de querer darles la importancia que merecen—, sino una miserable disposición adicional, eso sí, muy amplia. Se restringe su empleo al de alférez (o sargento), por cuanto no se define si habrá militares de complemento en la escala de oficiales y, también, en la de suboficiales. Su régimen general se equipara completamente al de los militares de carrera, salvo regulaciones específicas de nivel reglamentario. El compromiso será de entre tres y ocho años, en función de la titulación y cuerpo al que se adscriban. Solamente podrán cumplir ocho años de servicio. En cuanto a su finalización, se rige —para completar el complejo modelo de delegaciones legislativas— por el artículo 10 de la Ley de Tropa y Marinería, previsto para los soldados y marineros con contratos de larga duración, con la excepción de que deben cumplir, en todo caso, su contrato inicial. Como salida adicional —más de tipo honroso que no laboralmente atractiva— se les permite la incorporación como «reservistas voluntarios».

Pues bien, todo este periplo, en apenas seis-siete años, atestigua cómo la necesidad de contar con mandos intermedios de complemento, aprovechando la formación que da el sistema civil y tras pasar un adecuado periodo de formación militar, no puede calificarse como de éxito clamoroso. Es una prueba de que serían necesarias medidas mucho más interesantes, exigentes y también costosas para contar con un buen sistema de oficiales y suboficiales de complemento: primas para estudios a cambio de un compromiso posterior; mejora del sistema de salidas *civiles* con empresas especializadas, formación más específica, búsqueda de perfiles interesantes para las Fuerzas Armadas, más posibilidades de ascenso. Como todo eso no

existe, no es de extrañar que, siempre que llega el plazo de finalización absoluta del compromiso, se busquen componendas ante la presión de los afectados y acaben convirtiéndose en «funcionarios de complemento» hasta la edad de retiro.

1.3. *La reserva.*

Es bien sabido que una fuerza voluntaria necesita de una adecuada reserva de hombres, pues el desgaste del combate, la propia rotación de unidades y la falta de voluntarios clásica en situaciones de crisis —que están sufriendo en Inglaterra y Estados Unidos— generan numerosos problemas para atender el quehacer bélico¹¹⁴.

Cuando la LRPFAS de 1999 finiquitó el servicio militar obligatorio, el hecho de que éste se constituyera como un «deber de todos los españoles» (art. 30 CE) llevó a la creación de un servicio de personas que quisieran hacer la mili *voluntariamente*, en vez de alistarse, también voluntariamente, en el ejército profesional. No es preciso buscar y exponer las cifras de alistados. Junto con ellos formaban también los reservistas temporales, es decir, «todos los militares de carrera o de empleo que habían prestado servicio y se habían dado de baja, durante un periodo de su vida y de forma temporal». El otro tipo eran los reservistas voluntarios, que equivalía a una reserva especial, discontinua y temporal a cuya regulación más completa dedicaba bastantes artículos (167 a 177). Finalmente, regulaba la condición de reservista obligatorio, que tienen todos los españoles cuando el gobierno así lo determinara y que, de activarse, constituiría una nueva forma de hablar de un servicio militar obligatorio, aunque fuera una solución temporal.

Tras un tímido inicio del reservista voluntario, la figura se fue aceptando, hasta llegar a su potenciación, avalada por la RED, mediante el Real Decreto 1691/2003, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso y régimen de los reservistas voluntarios. Desde entonces ha habido varias convocatorias, primero muy genéricas, luego mediante una más afinada oferta de puestos concretos. Parece haber tenido un enorme éxito en la categoría de oficiales, algo menor en suboficiales y muy poco en la de soldados y marineros (donde, se supone, aún tendrá menos ahora que existe la modalidad de «tropa de especial disponibilidad»). La LCM, aunque esté prevista para los militares de carrera, dedica el Título VI a los reservistas. Los clasifica en dos tipos: *Reservistas obligatorios*, que son los españoles que sean declarados como tales por el gobierno bajo un régimen especial de llamamiento y servicio, siempre de carácter supletorio a la fuerza profesional y la reserva voluntaria; y *Reservistas voluntarios* (ResVol), a los que dedica gran parte del título y son quienes han quedado descritos en el párrafo anterior.

El reservista voluntario accede a una plaza específica, de acuerdo con su titulación y la formación que para ella reciba. Firma un contrato por tres

¹¹⁴ J. C. ALLI TURRILLAS, *El soldado profesional*, cit., págs. 80 y ss.

años, en los cuales puede ser llamado a instancias del Consejo de Ministros en situaciones de crisis que exijan la movilización total o parcial de reservistas voluntarios, así como de los soldados en la reserva de «especial disponibilidad». Los reservistas pueden firmar otros dos periodos de tres años, sin sobrepasar, en ningún caso, la edad de los 50 años. El resto del articulado, muy completo, contempla todos los aspectos que, durante estos últimos años, se han visto necesitados de una especial regulación.

2. *El régimen del militar «de carrera»: Ley de la Carrera Militar (LCM)*

2.1. *Marco general.*

Apenas han pasado doce años desde la aparición de la Ley reguladora del régimen del personal militar de las Fuerzas Armadas (1999), que sustituyó, a su vez, a la Ley del personal militar profesional (1989), y se acaba de tramitar la aprobación en el Congreso de la nueva Ley que regulará la carrera militar: Ley de la Carrera Militar (en adelante, LCM). Su objeto principal —aunque no único, como veremos— es regular el régimen del personal militar profesional *stricto sensu*. Se complementa, por tanto, con la LTM y con el resto de normas para militares de complemento y reservistas. En otras normas queda regulado, por lo tanto, el régimen del personal civil de la defensa, que no estudiaremos.

El panorama geoestratégico, además, ha variado mucho desde 1989, cuando apareciera la primera de las leyes indicadas, como ya se ha visto. Esta cuestión, pese a ser materia propia de otros documentos, e incluso normas, es evidente que extiende sus influencias a la regulación de personal que ha de servir a la finalidad de velar por nuestra seguridad y defensa. Nuestra peculiar historia añade un factor no desdeñable en nuestra particular visión de la defensa y la seguridad. Contábamos con un ejército de leva que, además, estaba dotado, situado y organizado de una forma muy «pegada al territorio» por algunas razones no sólo geoestratégicas, sino más bien de política e historia patria. Esto ha obligado, si se quiere, a un complejo cambio de mentalidad en nuestras fuerzas militares.

Debemos enmarcar, pues, esta nueva Ley tanto entre las anteriormente estudiadas (LODN, LTM y reglamentos de organización estructural de las FAS) como entre sus antecesoras Leyes de personal números 17/1989 y 17/1999. No quiero acabar este punto sin echar un jarro de agua fría sobre esta regulación como manifestación de la actual tendencia a creer que las leyes pueden transformar la realidad; o, al menos, pueden hacerlo en los plazos que una democracia mediática puede tolerar. La necesidad de personal suficiente, la alta capacitación y ductibilidad, precisas para acomodarse a un panorama estratégico tan complejo y cambiante, no se logran con la regulación del régimen funcional del personal. Éste puede coadyuvar —y esperemos que así ocurra— pero no puede ni paliar ni cambiar la realidad a la que se debe. Pero, al igual que el valor se presupone, la capacidad profe-

sional —que también se supone— puede y debe incrementarse constantemente con formación y presupuestos. Y todo esto no lo trae la Ley, por más que nos pese a los juristas.

Existe, en todo el espíritu de la Ley, un progresivo deseo de equiparación con la función pública civil, como ya denunciara PARADA. Cuando, en realidad, ha sido la función civil la que se organizó sobre estas pautas, modelos y formas de carrera y cómo las empresas civiles los imitaron¹¹⁵. Además, todo el conjunto de vínculos y prestaciones de los militares voluntarios están conformando un modelo de función pública degenerada, debido a la progresiva *laboralización* de su estatus o, como dicen los sociólogos, a que ha quedado *civilinizado*, al ser denominado «ciudadano de uniforme».

2.2. Algunos aspectos destacados de la LCM.

A) Estructura básica de la LCM.

La Ley presenta una estructura muy clásica, con 134 artículos (la 17/1999 tenía 185), 11 disposiciones adicionales y 9 transitorias, una disposición derogatoria y 8 finales. Casi podría decirse que tiene más artículos, por cuanto mantiene en vigor los artículos 150 (derechos, libertades y deberes, que no aportaba nada nuevo), 151 al 155 (Consejos asesores de personal), 160 (derechos de petición), 161 (quejas) y 162 (acceso al Defensor del Pueblo). También por lo prolijo de algunos de sus artículos. Éste es el caso del dedicado a las reglas del comportamiento militar, que ocupa más de una página del *BOE*. O la regulación de la excedencia voluntaria, con un texto con tal nivel de detalle que bien podría ser un reglamento. Pudiera haber sido una buena ocasión para clarificar todo lo relativo a la denominación de la profesión militar¹¹⁶. Pero parece ahondarse en la confusión, por cuanto aunque se denomina —apropiadamente— «de la carrera militar», enseguida cae en el error y realiza frecuentes y confusas remisiones legislativas tanto a la LTM como aparecen reguladas otras formas de ser militar, que no son «de carrera». También podría haber sido adecuado clarificar el complejo sistema de recursos que tienen disponibles los militares¹¹⁷; pero, oh curiosidad, esto es, precisamente, una de las pocas cosas que se quedan en vigor de la LRPFAS de 1999.

Parece todo ello estar dispuesto de una manera más ordenada y sistemática que la norma a la cual sustituye, que frecuentemente introducía elementos añadidos en muchos capítulos y títulos sobre otras cuestiones. Esto puede deberse a la progresiva simplificación que ha ido sufriendo la carrera militar desde la Ley de 1989 hasta la actualidad. Además, la LTM ha permiti-

¹¹⁵ R. PARADA VÁZQUEZ, «Modelos de función pública y función pública militar», en *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Trotta, Madrid, 1995.

¹¹⁶ J. C. ALLI TURRILLAS, *La profesión militar*, cit., págs. 101 a 109.

¹¹⁷ J. C. ALLI TURRILLAS, *La profesión militar*, cit., págs. 294 a 297.

tido sacar fuera un importante número de disposiciones. Aunque el amplio número de disposiciones transitorias y adicionales señala que, también, es preciso un amplio sistema que contemple la situaciones declaradas a extinguir o necesitadas de una regulación más compleja, como luego veremos (escala de oficiales, escalas de especialistas).

Realmente, no puede decirse que sea una Ley revolucionaria; ni, en mi opinión, resultaría este adjetivo idóneo en la regulación de la carrera militar. Pensemos, por ejemplo, que la función pública civil apenas ha sufrido reformas desde las dos de 1964 y 1982, hasta la reciente reforma completa de 2007. Mientras tanto, el régimen de la función pública militar ha sufrido tres grandes reformas de régimen desde 1989. Y antes había soportado una acumulación difícil e insostenible de normas de rango menor que regulaban un complejísimo sistema de cuerpos, armas, escalas, ascensos, méritos, carreras, destinos, etc. Por razones de extensión, vamos a dejar de lado cuestiones que sería necesario tratar, como la de las plantillas, la carrera militar, etc., para destacar, solamente, algunos aspectos.

B) Las *redundantes* reglas del comportamiento militar, derechos y libertades, y las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Uno de los aspectos que se pueden tener por más destacables de la nueva Ley es la introducción de un denso artículo 4 que introduce una suerte de código de conducta de la actuación del militar en el ejercicio de sus funciones. Consiste en quince reglas de actuación o «del comportamiento militar». Se han denominado reglas cuando, en realidad, se trata también de *principios* de los que, en realidad, derivarían esas reglas. Pero no se trata de un artículo que recoja, realmente, ninguna novedad. La primera regla aparecía recogida, casi con idénticas palabras, en los artículos 186, 23 y 3 de las Reales Ordenanzas (en adelante, ROFAS). La segunda es, casi textualmente, el artículo 9 de las ROFAS. La tercera aparece en los artículos 4, 22, 43 y, especialmente, en el 193. La cuarta era el artículo 5 de las ROFAS. La quinta se aprecia en el artículo 7, el 137 y, en su final, en el 43. La sexta son los artículos 137 y 139 ROFAS. La séptima aparece en el artículo 11. La octava era el 12 ROFAS. La novena aparece en los artículos 79, 28 y 87, así como en el 34. La décima es un remedo no muy acertado del artículo 34, del 84 y del 39. La undécima —en una verdadera obsesión por la obediencia debida (que también está en el art. 21 del Código penal militar)— es, de nuevo, el artículo 34 y el 84 ROFAS. La duodécima son los artículos 91 y 78. La decimotercera es el artículo 35. La decimocuarta es el artículo 44. Y, finalmente, la decimoquinta es una copia literal del artículo 29 ROFAS. En un importante esfuerzo de condensación, se ha hecho un apretado resumen de los muchos detalles y matices, provenientes de las famosas Ordenanzas de Carlos III, redactadas por el Conde de Aranda, que tenían un mayor nivel de concreción.

La disposición derogatoria única de la Ley, en su punto 1, deroga seten-

ta y seis artículos de las ROFAS y, en una desacertada redacción, deja vigentes ocho artículos. Para saber qué ocurre con los ciento cuarenta y ocho restantes, entre los cuales están muchos de los artículos renovados por el artículo 4 de la Ley actual (el Código citado), hay que ver la disposición transitoria 9.^a, cuyo tenor señala que esos artículos continúan con rango reglamentario. ¿Y qué ocurre entonces con las actuales Reales Ordenanzas? Pues, según dice la disposición adicional 9.^a de la LCM, se aprobarán unas Reales Ordenanzas con rango reglamentario. Esperemos que no sea una aspiración, como ocurre con los derechos y deberes, *ad calendas graecas*.

Entre las partes derogadas íntegra o parcialmente está el aspecto más conflictivo de las Reales Ordenanzas: su Tratado III. En éste nos encontramos con el Título V (Deberes y derechos) casi totalmente derogado, salvo cinco artículos expresamente salvados y dos, relativamente menores (189 y 191), que quedan bajo rango reglamentario. En el Título VI (Deberes y derechos del militar de carrera) ha quedado todo totalmente derogado. Se trataba de la parte más problemática de las Reales Ordenanzas, por varias razones: la primera, porque se trataba de una regulación de aspectos necesitados de protección mediante ley orgánica, en tanto que estaban regulados por una ley ordinaria y, además, previa a la Constitución¹¹⁸; la segunda, porque muchas de sus regulaciones necesitaban una seria actualización mediante ley orgánica *ad hoc*¹¹⁹.

Recorramos qué ha pasado con la regulación de los derechos y deberes. Aunque el tema no estaba, realmente, en la agenda política y los conflictos eran pocos, salvo en la cuestión del «asociacionismo militar», bandera de algún grupo político y de no pocos militares, sobre todo en la reserva, la Ley 17/1999, en su disposición final 7.^a, preveía que el gobierno remitiese a las Cortes una norma para regular esto antes de 2003. Luego, la LDN de 17 de noviembre de 2005 se volvía a dar un plazo de tres meses para hacerlo; es decir, a partir del 17 de febrero de 2006. También lo incumplió. La Ley de Tropa y Marinería, en su disposición final 2.^a, da un plazo de tres meses para remitir un proyecto de ley de carrera; ese plazo acabó el día 27 de julio de 2006, aunque este proyecto no entró en el Congreso hasta varios meses después. Insiste esta nueva LCM, en el punto IX de su preámbulo, en que se actualizará el régimen de derechos y deberes, pero sin concretar la fecha, quizá para no volver a incumplir sus propias *ilusiones*. El problema es que a partir del 1 de octubre de 2007 el régimen de derechos y deberes políticos y sociales de los militares será un vago recuerdo. Salvo que éste sea el nuevo plazo *encubierto* ¡y se cumpla! Cosa que no ha ocurrido.

Considero que todas estas faltas de precisión, unidas al carácter *imitati-*

¹¹⁸ Recordemos que las ROFAS fueron aprobadas inmediatamente antes que la Constitución, aunque están sancionadas por el Rey el mismo día que ésta. Y que, precisamente por ello, el Tribunal Constitucional permite su rango ordinario en materia que, tras la Constitución, debiera haber sido orgánica.

¹¹⁹ Para ello pueden verse los estudios de J. PEÑARRUBIA IZA, *Presupuestos constitucionales de la función militar*; D. BLANQUER CRIADO, *Ciudadano y soldado*, y L. COTINO HUESO, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, citados.

vo del artículo 4, ponen en un brete a una norma que, aunque claramente necesitada de un importante remozado —inclusive la necesidad de eliminar su Tratado III—, constituye parte de la esencia histórica necesaria en todo ejército. Parece que se trata de la imposición de un código ético salido de un equipo de civiles *recelosos* del comportamiento de los militares¹²⁰. Sin darse cuenta que ese código moral estaba muy bien impregnado —y mejor cumplido— en el día a día de varias generaciones de militares en activo; por no ir más lejos. Más aún, no se trata de un mero mantenimiento de una norma por tener cierto sabor histórico —y menos aún por su carácter previo a la Constitución de 1978—, sino por ser la auténtica continuidad con las ordenanzas de los tercios españoles y los ejércitos borbónicos. Y, sobre todo, por la sabiduría comportamental que emana de ellas, la ética militar que destilan y, cómo no, por el acierto en las expresiones, e incluso por su belleza léxica. Saber e historia que no ha logrado condensar el patético artículo 4 LCM.

C) La *salvadora* presencia de la mujer en las FAS y su regulación.

La alta presencia de mujeres en el ejército profesional y los aspectos derivados de su naturaleza han llevado, en los últimos años, a un importante incremento de normativa civil y militar, cuya finalidad es la racionalización de horarios, la regulación de los permisos de maternidad-lactancia, las medidas antidiscriminatorias y otros factores derivados. Sin entrar a enjuiciar la cuestión de fondo, sí se aprecia una enorme complejidad de toda esa regulación, que trata de salvar dos puntos a menudo difíciles de conciliar: el bien de la madre (y de su hijo) y la familia, frente al bien del servicio¹²¹. Pues, como también dijera MOSKOS, familia y milicia son «instituciones voraces» que, fácilmente, entran en choque¹²².

Así las cosas, el preámbulo de la Ley señala que uno de sus grandes objetivos es la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en acceso, formación y carrera militar. En una rueda de prensa inmediatamente después de la presentación de la Ley, el Ministro de Defensa destacó que nuestras FAS son las que más mujeres tienen entre sus filas. A tal efecto, el artículo 5 habla de la igualdad de trato y oportunidades. Con ese fin establece, también, que todas las medidas civiles de prevención de la violencia de género y conciliación de la vida familiar y profesional se aplicarán inmediatamente en

¹²⁰ Cuando, precisamente, los dos mayores puntos en conflicto —que sí han generado problemas— son el derecho de asociación, de un lado, y, de otro, la libertad de expresión sobre temas político-militares. Pues bien, resulta que son aspectos del Título III de las ROFAS que no se han tocado en la LCM. Esto es, cuanto menos, paradójico.

¹²¹ Sobre todo ello, VV.AA., *Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica*, Monografías del CESDEN, núm. 78, 2005, *in toto*.

¹²² «La familia y el ejército como instituciones voraces», en *Lo militar: ¿Más que una profesión?*, cit., págs. 137 y ss., y J. P. LÓPEZ NOVO, «El retorno de las instituciones voraces», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 45, septiembre 1994, págs. 46-55.

este ámbito. El artículo 53.6 *in fine* permite que reglamentariamente se atienda a la situación de embarazo durante las pruebas de acceso a la carrera militar. El artículo 85.3 da posibilidad de establecer formas de favorecer el ascenso a la mujer en situación de embarazo, parto y postparto. El artículo 96.3 permite que las mujeres que puedan encontrarse en una situación de violencia sexista puedan cambiar su destino con mayor facilidad; y el 6 permite el cambio a un destino adecuado durante el embarazo. El artículo 105.6 también prevé una excedencia voluntaria por razón de violencia sexista, con unas condiciones ventajosas que mejoran las condiciones normales de la excedencia voluntaria.

Se trata de medidas todas ellas muy en concordancia con la exigencia social de mayor protección y suponen una clara mejora de las medidas establecidas en la Ley 17/1999. Hay que recordar que, desde 1988, las condiciones jurídicas de igualdad en el acceso existen y fueron confirmadas y consolidadas por las normas posteriores. No obstante, esa igualdad sería «en igualdad de condiciones». Mas como esa igualdad *coeteris paribus* no siempre existe, era precisa la adopción de medidas de igualdad asimétrica, o de discriminación positiva. De ahí que se abriese paso el establecimiento de pruebas de acceso diferentes, condiciones especiales para la excedencia por cuidado de hijos, para el ascenso y el cambio de destino en esas circunstancias¹²³. Creo aceptable entender, por lo tanto, que esta Ley regula una mejora, pero no un cambio profundo.

Pero la idea más idónea para una adecuada presencia femenina en las unidades, en una organización amplia y compleja, con infinitud de tareas, como son las FAS, es el establecimiento de un completo y detallado catálogo de capacidades y requerimientos físicos para cada puesto concreto. En este sentido, lo aceptable es elaborar un catálogo de puestos «tipo» operativos o no operativos, con su respectivo nivel físico de acceso y de mantenimiento (cosa que falla en ocasiones). Por lo tanto, quien no supere esos listones, sea hombre o mujer, no puede ser admitido o mantenerse en esos lugares. En fin, si esta cuestión es espinosa lo es porque suscita el debate de cuánta capacidad física es necesaria para cada puesto y del porqué de la menor capacidad física de la mujer: si es una cuestión natural o sociocultural. De este factor depende todo. No se pueden establecer otros baremos que aquellos que resulten idóneos para la eficacia militar de la unidad, puesto o lugar que se ocupe¹²⁴.

Esta realidad, tal y como ha señalado VAN CREVELD, constituye una «gran ilusión». Los caracteres especiales de la mujer exigen unas condicio-

¹²³ Sobre todo ello, M. BLANQUER CRIADO, *Ciudadano y soldado*, cit., págs. 167-175, y L. COTINO HUESO, *El modelo constitucional de FAS*, cit., págs. 487 a 497.

¹²⁴ Puede ser discutible que todos los fusileros tengan que cumplir un mínimo de estatura, volumen, peso, capacidad de resistencia, fuerza, etc., pues podría ser aceptable que se admitiesen algunos que no lo cumplan por abajo. Pero es lógico y aceptable que se mantenga ese estándar que evite descubrir que esos «deficientes» lastren el buen funcionamiento de la unidad, sobre todo durante un combate. De igual modo a como se hace con deficiencias o conductas que, fácilmente, podrían derivar en psicopatías en una situación de estrés o de combate; en esos casos también es lógico que, de manera general, se evite a quienes pudieran presentar ese cuadro cuando ya no hay retorno.

nes especiales de protección, para hacer efectiva la igualdad (recordemos que la igualdad es tratar desigual a los desiguales)¹²⁵. Y esto fácilmente rompe la eficacia real de unas Fuerzas Armadas. Este autor considera que ante una verdadera guerra —a la que no nos hemos enfrentado desde hace años— podría resultar inconveniente la presencia de la mujer en las FAS, al menos de una manera general y en todos los puestos de combate. Es cierto que la presencia de las mujeres en unidades de la «larga cola» logística, protegida por un poder aéreo muy capaz, la tecnificación de tantas funciones militares, y de innumerables puestos de combate o no, pero muy protegidos, favorecen su efectiva y silenciosa presencia. Pero, según nos expresa VAN CREVELD, las nuevas guerras cada vez hacen más complicada —desde todo punto de vista— la presencia de combatientes mujeres, por cuanto el tipo de combate asimétrico al que se enfrentan los ejércitos actuales es especialmente complejo, exigente y moralmente demoledor¹²⁶. De ahí que la presencia de mujeres en las unidades de mercenarios, en las empresas de seguridad, en los ejércitos irregulares, guerrillas y fuerzas del tercer mundo sea muchísimo menor, si no inexistente. Hay, en torno a este inquietante debate, una profunda cuestión sobre la propia humanidad. Pero es imposible entrar a ello. Me remito, pues, a las razones de una mujer y a otros textos ya recogidos en otros lugares¹²⁷.

D) La *innecesaria* reforma de la enseñanza militar.

La formación militar es una de las cuestiones que siempre se ha previsto reformar, pero que ley tras ley ha continuado prácticamente igual, con tan sólo unos ligeros retoques. La cuestión, en el fondo, es si es preciso reformar la formación militar, máxime cuando se estima que la formación de los militares y su propia «profesionalidad» es mejor que buena. Si su profesionalidad es buena, ¿por qué reformar la formación que a ella conduce? Puede hablarse de una constante obsesión —cuasi convulsiva— del legislador por homologar estos estudios con las carreras civiles universitarias. Pero lo que nadie debe dudar es que la universidad española no es todo lo buena que podría ser; tal y como lo expresan, una y otra vez, los estudios y encuestas que muestran que no nos encontramos, precisamente, en el

¹²⁵ VV.AA., *Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica*, cit., *in toto*.

¹²⁶ Para este autor, la presencia de la mujer en los ejércitos es un gran factor de distorsión. Sostiene que debido a la situación en la que se encuentran muchos países occidentales, sobre todo europeos, se ha favorecido la «gran ilusión» de que se puede tener un ejército efectivo y contar con mujeres en él. La realidad es ésta, que se trata de una ilusión. Dicho autor espera que no se tenga que comprobar en la realidad la dureza de sus afirmaciones: M. VAN CREVELD, *Men, women and war*, Casell & Co., 2001, págs. 10 y ss.

¹²⁷ J. B. ELSHTAIN, *Women and war*, University of Chicago Press, 1987, y J. C. ALLI, «Reflexiones sobre la presencia de la mujer en los ejércitos desde una perspectiva histórico-jurídica», en VV.AA., *Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica*, cit., págs. 109 y ss.

ranking de las mejores del mundo¹²⁸. Es indudable e innegable que hay muy buenos profesores, docentes e investigadores, así como magníficos alumnos; pero, con todo eso, la universidad no es excelente, como debería ser. Si así es, ¿por qué este continuo deseo de equiparar la formación militar con la universitaria?

Hoy por hoy, tal y como KEEGAN nos enseña, la única verdadera formación (y con ello educación media y superior, por así decirlo) es la militar¹²⁹. Y por eso los más profesionales entre los profesionales —y todo ello, en el fondo, por el deber de dar la vida por la patria— han sido, son y seguirán siendo los militares. Equipararlos con los civiles ni beneficia a unos ni a otros. Más aún, la educación militar no es, ni será, una educación universitaria; es otra cosa. Pero tampoco le hace falta serlo, porque, a día de hoy, es enormemente superior desde casi todo punto de vista, salvo en los aspectos más técnicos que da la formación universitaria media o superior en los estudios que se tratan. Menos aún hace falta todo ello cuando se trata de equiparar esa sólida formación y la estructura que la imparte a una universidad organizativa, académica y vitalmente decadente.

Pues bien, salvo por ligeros retoques, ni la Ley 17/1989 ni la 17/1999 establecieron un sistema muy diferente al que existía. Sí se fueron cambiando paralelamente los planes de estudios de las academias, e, incluso, se reorganizaron sus estructuras y las propias academias. Nuevamente, VAN CREVELD, en un estudio de hace unos cuantos años, saca conclusiones del proceso de *universitarización* de los militares estadounidenses durante los años ochenta. Su conclusión principal, dicho sea con rudeza, es que deben centrarse en sus estudios militares, evitando la dispersión intelectual de los estudios superiores universitarios que aportan sólo unos conocimientos complementarios a los necesariamente específicos de la carrera militar, dirigidos a sus fines y misiones¹³⁰.

En la nueva Ley se promueve un cambio importante: la creación de unos centros docentes de la defensa, aparentemente sustitutos de los centros docentes militares de formación de las escalas de oficiales de los tres ejércitos, que se adscribirán a una o varias universidades. Así organizados, tendrán como finalidad otorgar un título oficial reconocido junto con la formación estrictamente militar. La intención no es mala si se trata de completar la formación que se obtiene en la educación militar con algunas materias civiles que, luego, permitan la obtención de un título civil. Pero habrá que tener mucho cuidado de no sobrecargar los planes de estudios de los cadetes y de no dispersar su esfuerzo principal, que debe estar dirigido a su

¹²⁸ Sobre todo ello: www.arwu.org, Institute of Higher Education Sherghai. Entre las 500 mejores universidades sólo hay 9 españolas, 8 de ellas a partir del número 200.

¹²⁹ Analiza la vida de grandes militares (Grant, Alejandro, Wellington, etc.), enfocando especialmente la importancia de su carácter forjado en las academias militares correspondientes o en la formación militar difusa que recibieron en sus sociedades, J. KEEGAN, *La máscara del mando*, Ministerio de Defensa, 1991, *in toto*.

¹³⁰ M. VAN CREVELD, *The training of officers*, The Free Press & MacMillan, 1990, págs. 85 y ss.

capacitación estrictamente militar. Quizá resultaría más idóneo, para ello, que tan sólo se impartieran algunas materias que se consideren esenciales para la formación humana de los futuros militares, dando, tras la finalización de sus estudios, la posibilidad de cursar algunas otras para la completa homologación de títulos. O, mejor, crear un buen sistema de becas e incentivos académicos para quienes quieran dejar la carrera militar, para que puedan acceder al mercado civil con otra formación, como hacen EE.UU. o el Reino Unido¹³¹. Al examinar estas propuestas, más bien parecen obedecer a subsanar querencias y desilusiones de personas con edad avanzada que a solucionar necesidades perentorias de los militares de carrera¹³².

E) Las *variables* reformas en cuerpos, escalas y especialidades.

La Ley 17/1989 supuso una auténtica reorganización de una enorme cantidad de cuerpos y escalas, a veces compuestos por muy pocos militares. Realmente puede afirmarse que, con todos los problemas personales que pudieran existir, era absolutamente precisa esa ordenación. La Ley 17/1999, salvo algunas precisiones, no hizo sino asentar este modelo. En algunos casos fue preciso mantener escalas y cuerpos declarados a extinguir, por existir aún militares en tales grupos. La nueva Ley apunta algunos cambios importantes:

1) El primero es la desaparición de los cuerpos de especialistas de los tres ejércitos. Sus componentes pasarán a formar parte del Cuerpo general de cada ejército, con especialidades que acojan su peculiar formación, capacidades y oficios. La disposición transitoria 4.^a dedica nada menos que dos páginas a regular el proceso de integración, que, en todo caso, no se sustanciará hasta 2009. La complejidad de esta incorporación hará este proceso lento y complejo. Y con ello no se evitarán problemas de acomodación de plantillas, de ascensos y prevalencia en los destinos.

2) La segunda es la desaparición de la escala de oficiales (escala media en la Ley 17/1989) y su integración en la escala (superior) de oficiales. En la progresiva equiparación de la carrera militar a los sistemas funcionariales civiles, la escala superior equivale al grupo A de funcionarios (grado de licenciado, arquitecto o ingeniero), en tanto que la escala media corresponde al grupo B (diplomado o ingeniero o arquitecto técnico). Para el acceso al primer grupo se requiere tener ese nivel académico, por lo que el ingreso desde los empleos de suboficiales es de suponer que exija pasar por los nuevos centros universitarios militares y obtener ese título para acceder a la escala superior (que será una escala única de oficiales). Con las Leyes 17/1989 y 17/1999 la presencia de esta escala media suponía un escalón intermedio

¹³¹ «Army career guide to Officers», Army & Territorial Army, en www.armyjobs.mod.uk (septiembre 2007).

¹³² A este respecto es interesante L. J. MATTHEWS, «Anti-intelectualism an the Army profession», en VV.AA., *The future of the Army profession*, cit., págs. 61 y ss.

(aunque final), que hoy sería preciso articular —aunque sea de otro modo— en la escala superior.

Se trataba de una reforma necesaria, por cuanto la imposibilidad de distinguir funciones y la existencia de dos escalas con los mismos empleos, en que una tenía su tope en el grado de Teniente Coronel, suponía un cierto agravio comparativo e, indudablemente, una restricción de la carrera en condiciones de igualdad de méritos y capacidad¹³³.

3) Con la Ley de 1989 desaparecieron las clásicas «Armas» (infantería, caballería, ingenieros y artillería). Mas como la necesidad de atender la especialidad que éstas abarcaban continuaba existiendo, se crearon las especialidades. En principio, cada militar, en su perfil militar, tenía una especialidad fundamental y, quizá, alguna «complementaria», tal y como diversos reglamentos, sucesivamente, fueron regulando. La Ley busca favorecer sobre todo el cambio de especialidad, con la posibilidad de adquirir una nueva a lo largo de la carrera. Y esto se hace para que, a partir de los empleos medios de cada escala (Comandante-TCol y Brigada), se pueda acceder a funciones diferentes a las propiamente operativas.

4) La nueva Ley regula los cometidos profesionales creando otra especie de definición denominada «capacidades profesionales», con la que se hace referencia a la combinación del cuerpo, la escala y la especialidad. Es de suponer que esta capacidad, cometido o perfil será preferente para ocupar los puestos de trabajo con la clasificación de capacidades que establezcan reglamentariamente.

F) El *delicado* régimen de ascensos.

Uno de los aspectos más novedosos de la Ley es, sin duda, el cambio en el sistema de ascensos. Lejos quedan ya las discusiones sobre la idoneidad del sistema de antigüedad puro frente a los modelos combinados de calificación por méritos variados y la «cuestión artillera». La antigüedad como sistema ha quedado casi totalmente abolida. Si el ascenso por antigüedad favorece la lasitud, el sistema de promoción por méritos, en cuanto exige la evaluación de éstos y la preferencia entre ellos, es campo abonado para la arbitrariedad¹³⁴. Si únicamente queremos que exista una cierta arbitrariedad será preciso un sistema de transparencia, recursos y una tabla de méritos que no permitan la más leve duda¹³⁵. Si esto es posible. Por antigüedad, exclusivamente se asciende a Capitán desde Teniente, a Sargento Primero desde Sargento, y a Cabo desde soldado. El resto de ascensos se realizará por un nuevo sistema denominado «clasificación», ambiguo término bajo el

¹³³ J. P. DÍAZ-PACHE MCKINLAY, *Luces y sombras del nuevo régimen de personal militar*, Monografía del VIII Curso de Estado Mayor, Escuela Superior de las FAS y CESEDEN, 2007, págs. 60 a 65.

¹³⁴ J. P. DÍAZ-PACHE MCKINLAY, *Luces y sombras del nuevo régimen de personal militar*, cit., págs. 70 y ss.

¹³⁵ Estudiado, todo ello, en J. C. ALLI, *La profesión militar*, cit., págs. 319 y ss.

cual subyace una reestructuración del escalafón poniendo en relación los méritos de los candidatos con los requerimientos del empleo superior.

Un análisis rápido nos lleva a pensar que, probablemente, para evitar problemas entre los candidatos, se establecerá un sistema flexible en el que —prácticamente— todas las evaluaciones prosperen. Pues si se hace un régimen muy complejo en el que se establezca una fuerte prelación se generará una enorme conflictividad, dado que los criterios a utilizar se basan en una gran dosis de discrecionalidad técnica, tal y como señalamos en *La profesión militar*¹³⁶. El establecimiento del sistema de ascenso por elección para los Coroneles, Suboficiales mayores y Cabos mayores introduce, junto con la elección de los respectivos Jefes de Estado Mayor, una mayor discrecionalidad política en el sistema, apartándose de los criterios más técnicos que podían prevalecer con el sistema de selección anterior y con los informes preceptivos de los Consejos superiores militares. Sin dudar de la profesionalidad de los ascendidos, lo único que sí podemos garantizar es que, con estas medidas, existirá una cúpula más dúctil en todas las escalas.

V. CONCLUSIÓN

Todo el proceso de cambio en el entorno de seguridad está adecuadamente descrito en la *Revisión Estratégica de la Defensa*, aunque quizá necesitara ser, de verdad, revisada para adaptarla a algunas novedades. Y si está convenientemente reflejada en ese lugar es porque, mejor o peor, los creadores de las doctrinas militares nacionales son muy conscientes de esos cambios, de sus consecuencias inmediatas e, incluso, de los requerimientos necesarios para asumirlos o evitarlos, según sea el caso.

La legislación sobre defensa nacional y organización militar estaba anclada en una situación muy diferente, y aunque sí había habido numerosos cambios en la orgánica de los ejércitos y en el régimen del personal militar, no se había tocado para nada la LODNOM ni se había normado adecuadamente para el magno cambio que supuso la creación de un ejército voluntario. En ese plano hay que situar, pues, la reforma de la LODN y la LTM. No así la LCM, que es una evolución de las anteriores de 1989 y 1999. En todo caso, el entorno geoestratégico y la «evolución de los asuntos de seguridad», que no «revolución en los asuntos militares», exigían una transformación a ese nuevo entorno. Y esa adaptación la tenían que hacer esas leyes. Pero, como dice el viejo refrán, «para este viaje no se necesitaban alforjas», o, si se prefiere, al menos «estas alforjas». Porque el marco establecido por la nueva LODN no es, en modo alguno, el adecuado para todo este cambio.

¹³⁶ En previsión de las posibles complicaciones en ascensos, destinos, situaciones y evaluaciones, el artículo 135 señala que el silencio administrativo es de carácter negativo; aunque esto no salva, por supuesto, la posibilidad del doble silencio en alzada, que lo convierte en positivo, como bien conoce aquel grupo de soldados profesionales que pudo acceder a la condición de permanente por esta «doble» desidia del órgano administrativo correspondiente. J. C. ALLI TURRILLAS, *La profesión militar*, cit., págs. 319 a 334.

Sin repetir argumentos ya escritos, el marco normativo exigía una verdadera transformación desde el desfasado, obsoleto e inoperante concepto de «defensa nacional» hacia el mucho más complejo, atractivo y real de «seguridad nacional». De esa *arcaica* conceptualización adoptada se deriva toda una ristra de formas, organismos y funciones de perfil bajo. Y cuando se ha atrevido a regular cuestiones más complejas, como los fines y misiones de las FAS, o participación de otras instituciones en la defensa compartida —GC, CNI, entre otros—, su texto adolece de esta falta de identidad existencial: de ahí sus errores y sus vacíos, ya descritos.

Todo ello tiene enormes consecuencias en el resto de regulaciones derivadas de la LODN y, sobre todo, de la concepción general de nuestra seguridad. La LTM, en cambio, introduce elementos interesantes para la mejora del ejército profesional. Esto, en cambio, no puede decirse de la LCM, norma que parece abundar en importantes fallas de la regulación pasada de la carrera militar, pues ha preferido centrar sus novedades en aspectos colaterales, como la derogación de las Reales Ordenanzas, que dejan en entredicho aspectos muy importantes del estatus clásico de los militares. Además, aspectos verdaderamente importantes, como los derechos y deberes, se dejan, de nuevo, en una suerte de *limbo* político y jurídico; quizá porque quedan demasiado. Esperemos que todo ello no sea, como teme el profesor PARADA, el comienzo del fin de la verdadera carrera de las armas¹³⁷.

¹³⁷ R. PARADA, «Prólogo» al libro *El soldado profesional*, cit., págs. 25 y 26.