

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI: DIEZ REFLEXIONES

Jordi Marsal Muntalá

Adjunto civil al Director del CESEDEN

ABSTRACT: *The authors' reflection on the evolution of the Defense during the last years, on the nowadays situation and on different prospects in the future. The Defense Culture is not a static matter but it develops like the reality of life and the citizens' perception of this very reality. A large consensus on Security and Defense policy influences the perception of Security and Defense Culture. The role of the Parliament and the new conceptions on Security must positively affect the development of this culture.*

KEY WORDS: *Defense; defense culture; 20th and 21st centuries.*

THE SECURITY AND THE DEFENCE IN SPAIN IN 21ST CENTURY: TEN REFLECTIONS

RESUMEN: El autor realiza una serie de reflexiones sobre la evolución de la Defensa en los últimos años, la situación actual y algunas perspectivas de futuro. La Cultura de Defensa no es algo estático sino que evoluciona con la realidad social y con la percepción que los ciudadanos tienen de esta realidad. La existencia o no de un amplio consenso sobre la política de seguridad y defensa incide en la percepción de la seguridad y de la cultura de defensa. El papel del parlamento y las nuevas concepciones de la seguridad deben influir positivamente en el desarrollo de esta cultura.

PALABRAS CLAVE: Defensa; cultura de defensa; siglos XX y XXI.

1. LOS CAMBIOS DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

En los últimos 30 años el mundo ha cambiado mucho y España también. Cambios interiores, el más importante la recuperación de la democracia pero no el único; cambios exteriores, unos relacionados con la Seguridad y la Defensa, otros con aspectos que inciden en ellas.

España, tras un proceso complejo y difícil que hemos denominado Transición¹, recuperó la democracia, la constitución de un Estado social de derecho con instituciones democráticas, un marco definido de relación entre ejecutivo y legislativo con respeto a la independencia de los tres poderes, una economía libre de mercado con funciones sociales para las instituciones y un tejido social y político que reconoce funciones específicas para los partidos políticos, los sindicatos, distintos tipos de asociaciones, etc. Todo ello con el reconocimiento de un amplio abanico de libertades, derechos y obligaciones.

En este nuevo escenario, el derecho a la seguridad (en sentidos diversos: la seguridad interior, la exterior, en el trabajo, etc.) constituye uno de los elementos (y también reivindicaciones) centrales del nuevo modelo de sociedad. La Política de Seguridad y Defensa es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la Seguridad Exterior, y uno de sus aspectos es la política militar y el papel de las FAS. Así se deslindan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (Interior) de las FAS, al tiempo que se mantiene el carácter militar de la Guardia Civil pero no su integración en las FAS, lo que les confiere funciones y utilidades en el interior y en el exterior.

Las FAS pierden cualquier papel respecto al Orden Público y mantienen sus misiones respecto a la Defensa y la evolución internacional así como su inserción en las organizaciones internacionales de Defensa y Seguridad, lo que les empieza a exigir nuevas misiones lejos de las fronteras nacionales: las operaciones exteriores, las operaciones de paz.

La caída del muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia y de la propia URSS, el fin de la Guerra Fría van a definir un nuevo escenario que transitará de un mundo bipolar a un mundo entre la unipolaridad y la multipolaridad. La esperanza de la paz y de sus dividendos se demuestra, poco a poco, ilusoria. Los conflictos siguen existiendo aunque vayan cambiando sus características². Se diluyen las probabilidades de una confrontación (una guerra) convencional o nuclear entre actores estatales. Aparecen nuevos actores junto a los estatales: grupos armados, terroristas, mafias, ONG's, etc. Se acaba el orden instaurado en el siglo XVII tras la paz de Westfalia (los estados únicos actores internacionales; el uso de la fuerza atribuido sólo a ellos; separación de lo civil y lo religioso, de Estado e Iglesia; separación de la población civil de las fuerzas armadas; etc.) que se había ido profundizando hasta la constitución de la ONU, su Carta y el Derecho Internacional Humanitario.

Los conflictos siguen existiendo. Principalmente adquieren una dimensión interna, conflictos civiles por motivos étnicos, tribales, religiosos. Aunque la intervención internacional produce una nueva característica: el desarrollo de conflictos asimétricos³. Aparecen conflictos que algunos calificarán como conflictos de cuarta generación, conflictos irregulares⁴. Paralelamente, algunos Estados entran en crisis total, serán los llamados Estados fallidos, mientras en otros Estados la Administración desaparece de amplias zonas de su territorio creándose poderes no democráticos de carácter insurgente o delincuentes, o ambas cosas a la vez.

En un marco más general, la extensión del fenómeno de la globalización, la extensión de la revolución tecnológica de las llamadas TyC's, hace que desaparezcan o cambien de sentido las fronteras y los límites espaciales y territoriales. Se juntan grandes posibilidades a profundos peligros. Unos y otros van a tener también una importante influencia en el campo de la Seguridad y la Defensa.

Para ampliar estos nuevos escenarios y para gestionarlos aparecen nuevos conceptos de seguridad⁵: cooperativa, compartida, humana... Todos ellos ponen en evidencia la necesidad de enfoques multidireccionales y más globales para dar respuestas eficaces a la nueva situación.

En este marco tan complejo debemos reflexionar y trabajar para conseguir una nueva conciencia y cultura democrática para la Defensa y la Seguridad.

2. LAS REFORMAS LEGALES EN ESPAÑA⁶

Ante estos cambios eran inevitables y necesarias las reformas legales para dar respuesta al proceso de democratización y de cambios internacionales.

Los redactados constitucionales referidos a nuestro campo, especialmente el artículo octavo, eran resultado de la complejidad del propio proceso que vivíamos y el propio desarrollo internacional iba a poner algunos interrogantes (el concepto de declaración de guerra, el mantenimiento de la pena de muerte en tiempo de guerra, la obligatoriedad del Servicio Militar). Sin embargo, el punto de partida constitucional nos dotaba de pilares suficientemente sólidos y al mismo tiempo flexibles para garantizar un desarrollo legislativo y de acción de gobierno que fuese dando respuesta a las exigencias de Seguridad de un mundo cambiante.

En el año 1980 se aprobaba una Ley de Criterios Básicos para la Defensa y su Organización que permitía el primer desarrollo de la Constitución para regular las relaciones entre autoridad civil y la organización militar en una sociedad democrática y no muy apartada de debates que se producían en otros países. Las necesidades llevaban a una modificación en el año 1984, ya con un gobierno socialista, que introducía la doctrina de la acción conjunta y la definición del JEMAD.

Veinte años costó la aprobación de una nueva ley básica que respondiera a los cambios de escenarios y enmarcara los cambios parciales que se habían ido produciendo en la legislación y la organización de la Defensa. Tras la elaboración de un Libro Blanco de la Defensa⁷ en el 2000 y de una Revisión Estratégica de la Defensa⁸, entre 2002 y 2003, ahora con gobiernos del PP y con un amplio debate y consenso con el Grupo Socialista, en el 2005, otra vez con un gobierno socialista, se aprobó una Ley Orgánica de la Defensa Nacional que recogía y reafirmaba las reorganizaciones del Ministerio de Defensa, la doctrina de la acción conjunta y sus consecuencias, la nueva estructuración de las FAS y sus misiones, etc. Incluía la necesidad de aprobación por el Congreso de los Diputados de las intervenciones militares en el exterior en el marco de relaciones entre competencias del ejecutivo y capacidad de control e impulso parlamentario. Al mismo tiempo se creaba un Consejo de Defensa Nacional, que no pudo ser "de Seguridad y Defensa".

Mientras tanto, la forma y capacidad de dotarse de recursos humanos había ido cambiando. Tras reducciones y una nueva ley del Servicio Militar, una comisión parlamentaria había abierto las puertas a un modelo mixto (conscripción-voluntariedad) de FAS y posteriormente (2000-2001) una nueva comisión parlamentaria, mixta Congreso-Senado, impulsaba un modelo de total profesionalización de las FAS. La regulación de la profesión militar se profundizaba en sucesivas leyes (1989, 1999 y 2007), al tiempo que la profesionalización para tropa y marinería se afianzaba con nuevas medidas y que quedaba aún por aprobar una ley que regulase los derechos y libertades para militares.

El proceso de internacionalización avanzaba y contribuía a abandonar el ensimismamiento de la Seguridad y la Defensa y consolidar la democratización y la modernización de las FAS. El largo y complejo camino de plena integración en la OTAN, la incorporación a la UEO y la participación en el proceso de la PESO y de la PESD de la UE, sin olvidar los compromisos en el marco de la ONU, han dado lugar a las FAS que hoy tenemos.

Y en este marco, especial importancia ha tenido la creciente participación en operaciones en el exterior: en operaciones de observación, en operaciones de paz, en operaciones humanitarias. Estas actividades han contribuido de forma especial a una nueva imagen de las FAS en el conjunto de la sociedad más allá del grado de identificación de la opinión pública con cada una de las misiones.

Paralelamente se ha avanzado en la gestión de todos los recursos (humanos, materiales, económicos) para aumentar su eficacia. Los sistemas de armas son modernos y han servido también para consolidar nuestra Base Tecnológica e Industrial para la Defensa; al mismo tiempo que nos integrábamos en los organismos internacionales correspondientes: GAEI, OCCAR, EDA.

Y tampoco podemos olvidar, también por la incidencia que tiene ante la opinión pública, el proceso de renovación, de modernización, de cobertura legal del Servicio de Inteligencia, que con la aprobación de las leyes dio lugar a la creación del CNI, y la constitución de una Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia que debería impulsar la Comunidad de Inteligencia.

Este marco legal y de hecho es en el que debería moverse la Cultura de Defensa.

3. LOS CAMBIOS DE MENTALIDAD EN EL PROCESO

Pero estos cambios de escenarios, de realidades, de legalidad no son suficientes para conformar una nueva conciencia y cultura de Defensa, si al mismo tiempo no se producen los cambios de mentalidad que son los que posibilitan la plena y auténtica implementación de los otros cambios.

Y estos cambios son los más difíciles. El cambio de mentalidad individual no es fácil, pero los cambios en las organizaciones aún lo son más, y aún más en las Administraciones Públicas y especialmente en la Administración de la Defensa y en las FAS. Organizaciones destinadas a conservar la paz, la seguridad de la Nación y de sus ciudadanos son proclives al mantenimiento de tradiciones y más reacias al cambio. Sin embargo, a veces se tiene la sensación que las FAS han cambiado más profundamente en sus percepciones y actuaciones y su voluntad de relación con el resto de la sociedad, que no ha cambiado la llamada "sociedad civil" en su relación con las FAS. Y ésta es seguramente una de las causas de las dificultades para una Cultura de Defensa.

Los cambios de mentalidad en las FAS no han sido (lógicamente) fáciles ni ya concluidos, ya que a unos cambios objetivos permanentes deben corresponderles también unos cambios subjetivos (de percepción, de mentalidad). Pero hoy podemos señalar algunos de estos cambios fundamentales:

- La plena adaptación del cambio de unas misiones centradas en la defensa del territorio (y anteriormente el control del propio territorio) y, en consecuencia, de un modelo de organización territorial a unas misiones más centradas en una defensa de intereses nacionales y de valores por ello comprometidas con la comunidad democrática internacional y organizadas pensando en la proyección exterior y con una organización con mentalidad expedicionaria.
- La incorporación de la nueva mentalidad que supone gestionar (formar, entrenar, dirigir) un personal voluntario y permanente (o de larga duración) en vez de un personal

conscripto y que cada poco tiempo cambiaba por la corta duración del SMO.

–Y también la nueva mentalidad que supone el paso de unos procesos de adquisición y de empleo basados en sistemas de armas a unos procesos de adquisición y planificación basados en las capacidades necesarias para las nuevas misiones.

4. LAS RELACIONES ENTRE LAS FAS Y EL RESTO DE LA SOCIEDAD⁹

El buen funcionamiento de estas relaciones condiciona las percepciones mutuas y con ello los niveles y los contenidos de la cultura de defensa. Los problemas de estas relaciones vienen condicionadas por la historia y las experiencias de cada sociedad, y concretamente por el proceso de transición de unas estructuras no democráticas a unas democráticas y, ya dentro de una sociedad democrática, a las concepciones de lo militar y su relación con lo civil (según sean concepciones basadas en el modelo de Huntington o en el de Janowitz)¹⁰.

En una democracia la Política de Seguridad y Defensa es una política pública más. La Defensa es responsabilidad de todos y no sólo de los militares, así como la Sanidad lo es de todos y no sólo de los médicos o como la Educación lo es de todos y no sólo de los profesores. Esto se traduce en que tal política es controlable parlamentariamente como todas las demás, en que el Ministerio de Defensa (no los Ministerios de cada Fuerza) es un Ministerio como los demás o en que el presupuesto de Defensa y su control es como los demás.

En este marco sólo existe un poder: el poder político civil. No cabe otro poder. Las FAS forman parte de la Administración y están sujetas a la autoridad política civil pertinente. El Parlamento controla a las autoridades responsables de la Defensa (como a las demás), que son responsables del buen y correcto funcionamiento de las FAS (como los demás elementos de la Administración). En este marco no sólo es impensable otro poder, sino afirmar la autonomía de lo militar frente al gobierno democrático.

Ello no implica que existan unas especificidades de la vida militar por sus especiales funciones y misiones, por

el uso de los sistemas de armas, por la peligrosidad de su profesión al servicio de la independencia y seguridad de todos los ciudadanos. Esto comporta, a veces, percepciones distintas respecto a ciertas cuestiones o a ciertos valores, lo que puede producir algunos roces en las relaciones entre civiles y militares, tanto entre autoridades civiles y mandos militares, por ejemplo en la conducción de operaciones o adquisición de capacidades, como en las colectividades en que conviven unos y otros. Pero estas situaciones son normales en una sociedad democrática.

En estas relaciones tiene especial importancia la mediación de los medios de comunicación. En una sociedad mediática, como la nuestra, las informaciones y especialmente las imágenes¹¹ (y aún más en un mundo globalizado) son básicas para la formación de las percepciones y de las opiniones. Las relaciones entre las funciones de informar-formar-deformar cobran especial importancia en las relaciones sociedad-medios comunicación-Fuerzas Armadas (ciudadanos-periodistas-militares), ya que la información es materia prima tanto para el periodista como para el militar, pero para unos y otros su acercamiento a tal materia puede ser (y es muchas veces) contradictorio. La necesidad de mantener bajo clasificación una información para evitar consecuencias no deseables puede entrar en contradicción con la función informadora del periodista ante la opinión pública. Si a ello añadimos otros elementos como: las percepciones que cada uno tiene del otro, la intervención de autoridades civiles dando las correspondientes directrices, la deficiente formación en comunicación por parte del militar; todo ello puede crear situaciones de tensión indeseables que tienen su consecuencia negativa para la formación de una Cultura de Defensa.

La información incluso puede convertirse en un instrumento (de desinformación, de intoxicación) de los actores de un conflicto. La propia percepción por parte del periodista de la prioridad de sus obligaciones como miembro de una comunidad que puede formar parte del conflicto o de sus obligaciones como profesional de la información que debe intentar la mayor objetividad posible, se convierte en elemento de conflicto. Solamente la profesionalidad y la suficiente formación por parte de unos y otros puede ayudar a una correcta transmisión de la información a una sociedad que debe ir formando su Cultura de Defensa también a través de la información.

Otro elemento fundamental en estas relaciones civiles-militares, lo constituye el tema de la formación, de la enseñanza. Unos sistemas de formación cerrados, sin comunicación, dificultan las relaciones, las mutuas percepciones y la creación de una cultura de defensa. Los modelos pueden ser diversos y cada tradición decidirá el más apropiado, pero la necesidad de relación entre alumnos civiles y alumnos militares y la presencia de profesorado civil y militar forman parte de una comprensión correcta de lo civil y lo militar y sus relaciones. La formación militar también por civiles y la formación en los aspectos militares de la Defensa y de la Seguridad son elementos necesarios para la creación de una Comunidad de Defensa.

Para un buen funcionamiento de las relaciones civiles-militares, para el desarrollo de una Cultura de Defensa es imprescindible la existencia y desarrollo de una Comunidad de Defensa que relacione a militares y a civiles, a políticos y a intelectuales, a periodistas y a formadores de opinión. Esta Comunidad debe ser ámbito de reflexión y debate sobre cuestiones de Seguridad y de Defensa, debe dar lugar a una masa crítica de información y de informadores sobre estos temas, y debe ser punto de partida para posibilitar una correcta formación en todos los niveles de la enseñanza. Esta Comunidad puede formarse a partir de colectivos diversos, de Cátedras o Instituciones Universitarias, *think-tanks*, centros de enseñanza militar, aprovechando los recursos que las tecnologías de la información nos ofrecen.

En estos últimos años en España esta Comunidad (aún no estructurada como tal) ha ido creciendo, especialmente en algunos Centros de Enseñanza, en algunas asociaciones, en algunos territorios y las iniciativas se multiplican (a veces de forma redundante); un desarrollo extenso e intenso, suficientemente apoyado e impulsado por las autoridades, es un requisito para que la consolidación de esta Comunidad pueda influir positivamente en la formación y desarrollo de la Cultura de Seguridad y Defensa.

5. EL PAPEL DE LOS POLÍTICOS¹²

Afirmar el importante papel de los políticos en la definición y en la ejecución de una Política de Seguridad y Defensa

es algo obvio. Afirmar tal papel en la formación de una Cultura de Defensa no siempre parece ser tan obvio. El desarrollo del debate político coyuntural (a veces convertido en estratégico), la propia formación e interés en estos temas por parte de la clase política, la mínima incidencia de tales políticas en la formación de la decisión del voto, la débil presencia en los medios de comunicación de debates serios sobre estas cuestiones, pueden ayudar a explicar, o al menos entender, el porqué de nuestras afirmaciones iniciales.

Sin embargo, es opinión generalmente extendida, también en la teorización política, que tales políticas responden o deben responder al ámbito de las llamadas cuestiones o políticas de Estado que deberían estar más allá del debate puramente partidista. ¿Nos hallamos ante una concepción anticuada, sobrepasada o errónea de la reflexión política? ¿Existen cuestiones cuya resolución debe sobreponerse a los legítimos intereses políticos que defienden los partidos como actores del proceso democrático? O bien ¿toda política responde a posiciones contrapuestas como representaciones de los contrapuestos intereses que se dan en una sociedad? ¿Debe existir una lógica distinta para la confrontación de posiciones en las llamadas cuestiones de Estado? ¿Es el objetivo de la confrontación política la victoria democrática de unas posiciones sobre otras o es el objetivo la obtención de consensos que conformen una amplia mayoría integrada de la mayor cantidad de posiciones en el ámbito de la Defensa? En definitiva, en la sociedad moderna del siglo XXI, ¿siguen existiendo cuestiones de Estado?

La definición de un ámbito de la política como cuestión de Estado parece relacionarse con la existencia de unos intereses que deben asegurarse so pena de desaparición o grave peligro para el futuro de la propia comunidad o, en otras palabras, cuestiones que afecten a los intereses vitales (y tal vez estratégicos) de una sociedad.

Son, por lo tanto, intereses nacionales que pueden entrar en algún tipo de conflicto con otros intereses nacionales. En una sociedad que tiende a la creación de una comunidad internacional basada en unos valores básicos comunes (democracia, derechos humanos, tolerancia...) compartidos por todos, ¿podemos seguir hablando de intereses nacionales y concretamente de intereses vitales o intereses estratégicos?

Una posición realista, que no implica la negación de crear caminos para esta nueva sociedad internacional, parece indicar que por el momento (y al menos mientras no exista) no existe y, por lo tanto, que siguen existiendo intereses parciales nacionales legítimos, que no impiden trabajar para crear mecanismos dialogados y concertados para superar posibles confrontaciones de intereses legítimos. Incluso al mismo tiempo podemos constatar la existencia de algunos elementos disfuncionales como:

- La existencia de Estados con objetivos o métodos no homologables internacionalmente.
- La existencia de algunos intereses difícilmente aceptables como legítimos.
- La existencia de actores no estatales con objetivos no legítimos o peligrosos.
- La existencia de zonas (Estados o dentro de Estados) al margen de las lógicas internacionales.

Por todo esto parece evidente que mientras no exista una sociedad global justa, seguirán existiendo intereses nacionales vitales que pueden ser puestos en peligro por algunos de los elementos señalados anteriormente. Y con ello podemos presumir que sigan existiendo algunas de las llamadas cuestiones de Estado.

Y parece evidente que una de ellas son la Seguridad y la Defensa. Así las políticas de Seguridad y Defensa deben aspirar al máximo consenso posible. Existen razones bastante evidentes para estas afirmaciones. Veamos algunas de ellas:

- Las cuestiones de Seguridad y Defensa afectan a la propia existencia nacional o pueden poner en peligro cuestiones estratégicas fundamentales para el futuro de tal sociedad.
- El cambio constante de tales políticas resta credibilidad en el interior que puede desorientarse y sobre todo en el exterior ante nuestros aliados y nos constituye en un actor impredecible con consecuencias para la estabilidad.
- La duración de los procesos de estas políticas (la plena profesionalización, la adquisición de capacidades y sistemas...) hace necesaria una continuidad básica consensuada para evitar negativas consecuencias operativas, económicas, tecnológicas e industriales.
- Las propias características de las FAS (apartidismo) como instrumento básico de tales políticas reclama un máximo

consenso que da mayor seguridad y con ello mejores resultados en las operaciones a realizar, el sentirse respaldadas mayoritariamente en sus misiones.

Sin embargo, la bondad del consenso (que también puede ser discutida) no es nada fácil, sobre todo en determinadas situaciones y ello exige algunas consideraciones:

- Debería evitarse al máximo la contaminación de los debates de Seguridad y Defensa por situaciones coyunturales de política (partidista) interna.
- Debería tratarse en las discusiones hablar sobre los contenidos objetivos del tema y no de argumentos subjetivos (mas o menos *ad hominem*) que tratan de desautorizar al contrincante.
- El objetivo del debate debería ser encontrar soluciones al problema y no la victoria sobre (los argumentos) el contrincante.
- Evitar el "adanismo" que supone que las políticas empiezan con las propias y que antes no se hizo nada (en Defensa la continuidad es también una virtud).
- En cada despacho debería colocarse una inscripción del siguiente tenor: "Ni los otros lo hicieron tan mal como decimos, ni nosotros lo haremos tan bien como pensamos".

Tener presentes algunas de estas reflexiones ayudaría a mejorar la imagen de la política (y no sólo la de Seguridad y Defensa), ayudaría a fomentar el acuerdo y con ello el funcionamiento de la Comunidad de Defensa y así la creación de una cultura de Defensa.

6. EL PAPEL DEL PARLAMENTO Y DE LAS COMISIONES DE DEFENSA¹³

En un sistema democrático, el Parlamento juega un papel central. Si la Política de Seguridad y Defensa es una política pública, el control parlamentario de aquélla debe ser como cualquier otro control parlamentario. El campo específico de este control serán las Comisiones de Defensa. En ellas se controla a los responsables políticos de esta política. No a las FAS directamente; esta afirmación que a veces vemos repetida es un error, ya que sería admitir una autonomía (o independencia) de las FAS en el seno (o al

margen) de la Administración Pública. De la misma manera que la Comisión de Sanidad no controla a los médicos sino al Ministro de Sanidad y su gestión de la política sanitaria, así la Comisión de Defensa controla al Ministro de Defensa y su gestión de la política de Seguridad y Defensa. El Ministro es quien dirige y controla a las FAS. Esto no significa que la Comisión de Defensa no pueda llamar y controlar a los altos mandos militares (asimilados a Secretarios de Estado o Subsecretarios en nuestro ordenamiento) como responsables de su gestión de dirección militar de las FAS, como se llama a control a los demás altos cargos de la Administración.

Pero al mismo tiempo la Comisión de Defensa tiene también una responsabilidad central en el buen funcionamiento de las relaciones civiles-militares y especialmente como representantes políticos de la sociedad, deben impulsar estas relaciones entre el conjunto de la sociedad y las FAS. Las Comisiones de Defensa, como ámbito de encuentro entre el conjunto de la sociedad y las FAS, deben ser instrumento básico para la existencia de una Cultura de Defensa.

Y si antes señalábamos la importancia del consenso en estas políticas, las Comisiones de Defensa, donde se encuentran los representantes de las distintas opiniones políticas y ámbito de encuentro civil-militar, deben ser el espacio central donde se produce el consenso político y social sobre las políticas de seguridad y defensa.

Las Comisiones de Defensa no sólo deben controlar al ejecutivo, sino que además, como ámbito de consenso, deben impulsar las políticas correspondientes. Por ello en ellas deben producirse los grandes debates sobre los elementos centrales que definen la política de Seguridad y Defensa, protegiendo escrupulosamente lo que son las responsabilidades y competencias del Ejecutivo, que no deben confundirse con las funciones parlamentarias. El gobierno debe presentar informes que sirvan de punto de partida para el debate y la consecución del convenio en los elementos básicos, manteniendo las especificidades concretas de las distintas posiciones políticas, garantizando así la necesaria continuidad y alternancia que deben caracterizar las políticas de seguridad y defensa en un sistema democrático. Algunos de estos debates que deben realizarse y que el actual marco legal permite o incluso señala¹⁴, serán:

- El debate de las grandes líneas de la Política de Seguridad y Defensa que se cristalizan en la Directiva de Defensa Nacional.
- El debate sobre la realización y los objetivos de la profesionalización y la modernización que cristalizan en los distintos Planes Directores.
- El debate sobre el proceso de planeamiento y adquisición de capacidades, elemento fundamental en el proceso de Transformación.
- El debate sobre los principales proyectos de sistemas que incide sobre las capacidades de las FAS y la fortaleza de la Base Tecnológica e Industrial para la Defensa.
- El debate presupuestario entendido como proceso: proyecto, modificaciones a lo largo del año y ejecución real de lo presupuestado y sus modificaciones, para controlar la capacidad de gestión de los diversos recursos de que dispone el gestor de la Política de Seguridad y Defensa.

Las FAS son uno de los instrumentos de los que el gobierno dispone para realizar su Política Exterior de defensa y promoción de los intereses nacionales. Al mismo tiempo, con la ósmosis entre seguridad exterior y seguridad interior, en el funcionamiento parlamentario cada vez será más necesario establecer mecanismos de relación entre las Comisiones de Defensa, de Exteriores y de Interior.

Como resumen, podemos decir que las funciones de las Comisiones de Defensa deben ser: controlar e impulsar políticas, promover consensos y, en definitiva, corresponsabilizarse de la Política de Seguridad y Defensa como políticas de Estado.

7. CONSECUENCIAS DE LOS NUEVOS ESCENARIOS

Señalábamos al principio los nuevos escenarios que se van definiendo tras el fin de la Guerra Fría y en distintos momentos hemos apelado a ellos. Esta situación se traduce también en las percepciones que los ciudadanos tienen y que afectan al interés por estas cuestiones y con ello inciden en la Cultura de Defensa. Así, desde la percepción de la inexistencia de un enemigo tradicional definido y las dificultades de percepción de los nuevos riesgos y amenazas, hasta la difícil percepción de los cambios conceptuales que conllevan los nuevos escena-

rios y la definición de nuevas concepciones y doctrinas de Seguridad y Defensa.

Los nuevos escenarios que describíamos al principio son consecuencia del fin de la Guerra Fría y la nueva dimensión que adquiere el terrorismo yihadista. Así aparecen nuevas amenazas, nuevos riesgos (terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, *rogue states*, Estados fallidos, conflictos étnicos y religiosos, narcotráfico y mafias internacionales, migraciones masivas incontroladas, pandemias...) ¹⁵ que llevan a la definición de nuevas misiones para las FAS que se añaden a las tradicionales.

El concepto de Seguridad (Internacional), se superpone al de Defensa se va ampliando. La Seguridad se define de forma multidireccional y global, se diluyen las fronteras entre Seguridad Exterior y Seguridad Interior. Las FAS como instrumento para garantizar seguridad se entremezcla con los demás instrumentos diplomáticos, civiles, económicos de los que disponen los Estados y las Organizaciones Internacionales de Seguridad para gestionar las crisis e intervenir en los conflictos.

Las FAS como instrumento de la política exterior se van configurando como fuerzas expedicionarias proyectables a largas distancias más allá de las fronteras nacionales para defender los intereses nacionales, proyectar estabilidad y garantizar la paz.

Todo ello incide, como analizaremos más adelante, en los procesos de Transformación de las Políticas de Seguridad y Defensa y de las FAS. La planificación de las operaciones en las crisis y los conflictos adquieren una dimensión multidireccional con uso de todos los instrumentos, aparecen los conceptos de aproximación integrada civil-militar (*comprehensive approach*, en terminología de la OTAN) a las operaciones.

La percepción del conflicto evoluciona y se hace evidente la necesidad de cambio de mentalidad en los responsables de la gestión de crisis y en todos los actores (civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales) que participan en la resolución del conflicto. Y así también es necesario un cambio en las percepciones y mentalidades de la opinión pública. Es necesario un cambio en la Cultura de Seguridad y Defensa, incluso cuando aún no existe una consolidación de tal Cultura.

8. LAS OPERACIONES EN EL EXTERIOR¹⁶

En este contexto, las operaciones en el exterior se convierten en elemento central de las nuevas Políticas de Seguridad y Defensa y en el elemento más visible ante las opiniones públicas. Estas operaciones tienen consecuencias trascendentales: primero, en la organización, la operatividad y la doctrina de las FAS, convirtiéndose en uno de los motores del proceso de transformación; segundo, en la percepción y la valoración de la opinión pública sobre las FAS.

Y abren también una serie de cuestiones y debates, después de una serie de experiencias diversas de todo tipo de operaciones internacionales en el exterior, tanto en las opiniones públicas como en los especialistas, pasando por distintos posicionamientos de las fuerzas políticas y sociales. Algunas de estas cuestiones son:

- ¿Cómo han incidido y van a incidir estas operaciones en la operativa y la organización de las FAS y también en la organización y coordinación de los departamentos y agencias de la Administración?
- ¿Cómo debemos desarrollar las estrategias de evolución de las operaciones conjuntas y combinadas a operaciones integradas multiagencias que van a ser definitorias de la mayoría de operaciones en el futuro?
- ¿Cómo coordinar las estrategias de contrainsurgencia con las de estabilización y reconstrucción en el marco del sistema de planificación de operaciones basadas en efectos?
- ¿Cómo definir y actualizar los sistemas de legalidad y legitimidad del uso de la fuerza en los nuevos escenarios de conflictos y de necesidades humanitarias, y en el marco de conceptos como "la responsabilidad de proteger" ¹⁷ definidos en diversos documentos de la ONU o como el discutido concepto del "derecho de injerencia humanitaria" ¹⁸?
- ¿Cómo inciden todos estos elementos en las relaciones civiles-militares en las Operaciones en el Exterior, desde la planificación de la operación por autoridades políticas y mandos militares hasta su ejecución donde intervienen actores militares multinacionales y diversos actores civiles como agencias civiles gubernamentales y diferentes tipos de ONG's, pasando por las complejas relaciones CIMIC con las autoridades y la población del teatro de actuación?

Estas complejas cuestiones a veces en el fragor del debate político coyuntural sufren formulaciones que en nada pueden ayudar a avanzar en la práctica y la reflexión sobre tales operaciones. La caracterización como operaciones de paz se define por su finalidad: mantener o conseguir la paz; no por la caracterización de los instrumentos que se usan y que a veces requieren el uso (proporcionado) de la fuerza. El concepto de operaciones de guerra es desfasado desde que el concepto jurídico de guerra quedó prohibido en el marco de la Carta de las NNUU y que la existencia de combates no puede equipararse al de guerra, sino al de uso legítimo de la fuerza. El debate no se produce en la dicotomía paz/guerra sino en cuándo, cómo y por quién es legal y legítimo del uso de la fuerza.

Los debates equivocados en nada ayudan a la formación de consensos, a la comprensión por parte de la opinión pública y, en definitiva, a la construcción de una Cultura de Seguridad y Defensa.

9. LA TRANSFORMACIÓN¹⁹

Transformar es un concepto que define un proceso, no una meta definida. En un marco de cambios permanentes la transformación es un proceso permanente y abierto que ha de permitir enfrentarnos eficazmente a las nuevas amenazas y retos en escenarios cambiantes. La transformación afecta a políticas, doctrinas, operatividad, capacidades, organización, pero sobre todo a cambios de mentalidad para gestionar eficazmente los nuevos conflictos.

La transformación tiene sus antecedentes en el concepto de Revolución en Asuntos Militares (RMA)²⁰ que comenzó a gestarse en las etapas finales de la Guerra Fría y la situación posterior. Se basa en la aplicación masiva de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que trasladaron una revolución que ya se daba en el campo civil y que sumado al concepto de precisión en el uso de las armas para evitar o disminuir sensiblemente los llamados efectos colaterales, que tanta influencia tenían en la formación de las opiniones públicas tanto en relación con las bajas propias como en las bajas civiles, dio lugar a una constante revolución tecnológica militar que iba a tener consecuencias tanto en los campos de la gestión, la organización y las doctrinas militares como en

las capacidades necesarias para gestionar los conflictos y las crisis.

La transformación ha producido cambios radicales en la gestión de los conflictos, en las formas de enfrentamiento, en el planeamiento, en la organización, etc. Han aparecido así nuevos conceptos transformacionales: reforzamiento de la doctrina de la acción conjunta, interoperabilidad de las fuerzas combinadas, superioridad en la información y la acción en red (NCW, NEC, etc.)²¹, planeamiento de operaciones basadas en efectos (EBAO, EBO)²², planeamiento por capacidades²³, concepto de Desarrollo y Experimentación (CD&E)²⁴, relaciones civil-militar, *comprehensive approach*²⁵, etc.

Al mismo tiempo ha producido nuevas visiones de las fases de las operaciones: combate, estabilización y reconstrucción, y nuevas estrategias de contrainsurgencia²⁶ y estrategias de estabilización y reconstrucción²⁷ y la relación entre ellas. En definitiva, ha puesto la evolución de operaciones conjuntas y combinadas al de operaciones integradas interagencias²⁸.

Tales cambios en el estado del arte militar también inciden en una profunda transformación en las políticas de Seguridad y Defensa que se plasman en múltiples documentos (Nuevos Conceptos Estrategias de países o de la OTAN, Revisiones Estratégicas, la llamada Estrategia Solana de la UE, etc.) y en acciones como los experimentos Multinacionales (MNE)²⁹ que integran acción civil y militar, que abren amplias expectativas de futuro.

Si la transformación de las FAS ha producido una transformación en las políticas de Seguridad y Defensa, debemos pensar que también se debe producir una transformación en la Cultura de Seguridad y Defensa.

10. NI MARTE, NI VENUS: ATENEA

Kagan escribió un artículo³⁰ que ha producido numerosos debates. Caracterizaba la cultura de defensa norteamericana ejemplificada en Ares, que priorizaba el uso de la fuerza militar frente a una creciente cultura europea ejemplificada en Venus, que priorizaba el uso de instrumentos no militares y que no dejaba de ser la expresión de una

debilidad militar. Otros autores como Nye³¹ hablaban de *hard-power* y de *soft-power*, priorizando el uso de estos instrumentos político-culturales, diplomáticos, económicos, etc., para evitar el creciente empeoramiento de la imagen norteamericana.

La realidad nos muestra que sólo la adecuada, proporcionada y coordinada utilización de ambos tipos de poder nos solucionará las crisis y los conflictos. La imagen la encontramos en la diosa griega Atenea. Atenea es a la vez diosa del razonamiento, del diálogo y la diosa protectora (frente a Ares, dios de la guerra no reglamentada) con su

lanza (arma de ataque) y su escudo (arma defensiva) en el que se encuentra la cabeza de la Gorgona que paraliza al enemigo, ejemplo de la complejidad del uso defensivo y de ataque que tiene toda arma.

La combinación de todas estas estrategias de la diosa protectora de la democracia ateniense, puede ser símbolo de la combinación de instrumentos para defender las democracias modernas. Pero cualquier estrategia estará condenada al fracaso si no cuenta con la comprensión y el apoyo de la sociedad y esto supone la necesidad de una cultura de Defensa y Seguridad adecuada al siglo XXI.

NOTAS

- 1 Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.): *Fuerzas Armadas y Política de Defensa: transición y modernización* (2 vols.), IGM, Madrid, 2007.
- 2 Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. NIC 2005. Future Security Environment. ACT. The Hague, 2006.
- 3 www.comw.org/rma/fulltext/asymmetric.tml, www.au.afmil/au/aul/bibs/asw.htm
- 4 T. X. Hammes, "Fourth Generation Warfare Evolves, Fifth Emerges", *Military Review*, May-June 2007.
- 5 *The Human Security Report*, Oxford, 2005, www.humansecurity/network.org
- 6 Además de la lectura de los distintos textos legales es interesante la lectura de los debates parlamentarios en Comisión y en Pleno que se encuentran en las respectivos Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado.
- 7 *Libro Blanco de la Defensa*, MDE, Madrid, 2000.
- 8 www.mde.es/-/contenido.jsp?id_nodo=4054&&keyword=&auditoria=F
- 9 Carlos Barrachina, *La participación política de los militares en la transición española*, Ediciones Pomares, Barcelona-México, 2007.
- 10 Samuel P. Huntington, *The soldier and the state. The theory and politics of Civil-Military relations*, Harward U.P. Cambridge, 1957; Morris Janowitz, *The Professional Soldier. Free O*, Londres, 1971.
- 11 *The Military-Media Relationship 2005*, Mc Cormick Tribune Conference Series, 2005.
- 12 Es interesante la lectura de los programas electorales y la comparación con las noticias en los medios de comunicación, especialmente de ciertos debates.
- 13 *Control parlamentario del sector de la seguridad*, IGM, Madrid, 2006.
- 14 Artículos 4 y 17 de la LODN.
- 15 Vid. nota 2.
- 16 Javier Santamaría del Pozo (ed.), *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IGM, Madrid, 2007.
- 17 *La responsabilidad de proteger*, ONU, 2001.
- 18 Taylor B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*, Oxford, UP, 2007; Clarivel del Castro Sánchez, *Acciones armadas por razones humanitarias*:

Recibido: 15 de enero de 2008

Aceptado: 19 de marzo de 2008

- ¿Hacia una injerencia humanitaria?*, MDE, Madrid, 2006.
- 19 Hans Binnendijk, *Transforming America's Military*, NDU, Washington D.C., 2002, www.act.nato.int
- 20 www.comw.org/rma/index.htm/
- 21 www.oft.osd.mil/ncw.cfln, www.ncw-global.com
- 22 Manuel Macla Gómez, *EBAO. Un nuevo enfoque para el planeamiento militar*, CESEDEN, Madrid, 2007.
- 23 José Manuel García Sieiro, *Planeamiento por capacidades*, RED n.º 43, Madrid, 2006.
- 24 www.jfcom.mil/newslink/stoEyaarchive/2006/no_103006.html, www.act.nato.int/events/seminars/06cdeconfhtm
- 25 *JDN 4105 The Comprehensive Approach*, MoD, Londres, 2006.
- 26 Enrique Vega, "De las operaciones de mantenimiento de la paz a las operaciones de estabilización", *Boletín CESEDEN*, 288, Madrid, 2005.
- 27 *Counterinsurgency*, Department of the Army, Washington D.C., 2006.
- 28 "Integrated Operations", *JFQ*, 41, Washington D.C., 2006.
- 29 www.jfcom.mil/about/experiments/mne5.html
- 30 Robert Kagan, "Power and Weakness", *Policy Review*, June & July 2002.
- 31 Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford, UP, 2003.