



La defensa en tiempo de crisis

Jesús de Salvador

Análisis nº 9092

2 de febrero de 2012

Este texto es la versión reducida del publicado por el [Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales de la Universidad Católica de Valencia](#).

La profunda crisis en la cual estamos inmersos es una oportunidad para realizar *una revisión de casi todo* en lo que respecta a la Defensa, bien sea la estrategia, la orgánica, el personal o el material, para así mantener lo *esencial, la defensa eficaz de nuestros intereses nacionales* por parte de las Fuerzas Armadas, por eso es momento de abordar **una Planificación en Base Cero de la Política de la Defensa** en este inicio de la X legislatura.

The deep crisis in which we are engaged is an opportunity to conduct a review of almost everything in terms of defense, the strategy, the organizational, personnel or material, to keep the essential, the successful defense of

our national interests of the armed forces, so it's time to tackle a Zero Base Planning Defense Policy in the beginning of the X legislature.

En época de crisis es vital priorizar correctamente las necesidades públicas a satisfacer, más aún si es algo tan básico como la Seguridad. Por eso uno de los retos del nuevo gobierno es la gestión de la política de Defensa en circunstancias económicas tan adversas y en un entorno estratégico repleto de incertidumbres, por aquí se propone una *Planificación en Base Cero de la Política de la Defensa*, "una revisión de casi todo", para partiendo de lo esencial alcanzar el máximo grado de seguridad nacional.

Este análisis, que toma como referencia lo manifestado por el Partido Popular (PP), se divide en cuatro áreas: Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), Orgánica, Personal y el Material.

La ESN debería tener un enunciado corto y preciso por ser la base del resto del sistema, y además realizará una clara defensa de los valores occidentales. En cuanto a la nueva Orgánica, esta deberá simplificar las estructuras de los Cuarteles Generales y del apoyo a la Fuerza, incluso llegándolos a reducir (incluyendo a UCOs). Por su parte la regulación de la materia de personal requiere una perspectiva diferente que solvete las anteriores conflictividades. Finalmente se buscará una nueva política de gestión de material, que garantice las misiones encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas con la máxima eficiencia.

Como broche, apuntar la necesaria revisión de las misiones internacionales (OMP), pues habrá que ponderar lo que queremos ser en el mundo “una gran nación con una relevante acción exterior” con lo que podemos hacer. Se realizará un análisis de coste real / beneficio (ventajas estratégicas) de las operaciones, y no solo de oportunidad (importe de los conceptos presupuestarios 128/228/628) para así poder elegir la mejor opción, dado que no cuesta lo mismo enviar un Grupo Táctico (unos 500 soldados) a

tierras inhóspitas y lejanas, que tener una fragata de patrulla o un destacamento aéreo expedicionario.

Una Estrategia de Seguridad Nacional

En junio de 2011 el gobierno de Zapatero aprobó sin consensuar la Estrategia Española de Seguridad (EES) con las críticas del PP por lo que parece inevitable su modificación. Unas posibles pautas para esos cambios serían:

1ª.- Su extensión no debe sobrepasar el medio centenar de páginas, la actual llega casi a cien, tener una sencilla sistemática, comenzando con una breve introducción seguida de la identificación de los objetivos a lograr, descripción de los elementos de seguridad (intereses a proteger frente a riesgos y amenazas), elección de la Estrategia a seguir y finalizando con la orgánica del sistema.

2ª.- Los objetivos políticos serán claros, además del art. 8.1 CE/78, se debe reiterar la defensa de los valores occidentales como el profundo respeto por la libertad y la dignidad humana, eligiendo entre la relevancia internacional o la vuelta atrás a los tiempos de neutralidad y/o ambigüedad en nuestra política exterior.

3ª.- Descripción de los elementos de la seguridad como intereses a proteger (propios

y compartidos con nuestros aliados europeos y transatlánticos), frente a los riesgos y amenazas que nos acechan en el mundo global e incierto que nos rodea.

4ª.- Enunciado determinante de la estrategia a seguir “el como”, es el instrumento para alcanzar el objetivo político, en el que se establecen las prioridades y las líneas de acción a seguir, optando por una estrategia directa y por tanto activa, o por el contrario indirecta, con su tres modos posibles pasivo, reactivo o proactivo; la consecuencia será tener unos ejércitos más ofensivos, con armamento pesado (primer caso), o unos ejércitos más flexibles y equilibrados y potencialmente más económicos (segundo caso).

5ª.- Breve enumeración y descripción competencial de los órganos y administraciones responsables de la seguridad.

Finalmente hay que tener en cuenta que su elaboración va más allá de las responsabilidades del MINISDEF.

Orgánica

En la 8ª y 9ª legislatura se han producido cambios en las estructuras de la Defensa, en los que el PP ha manifestado su desacuerdo, entre estos citaremos:

1º.- En octubre del 2005 tras el incendio de Guadalajara se crea la UME, para realizar misiones en apoyo de las autoridades civiles en grandes emergencias. Esto supuso la absorción de numerosos recursos y la aparición de diversas críticas, incluyendo la petición de su desaparición. Quizás se optimizaría su uso cambiando sus múltiples dependencias, orgánica del Ministro, operativa del JEMAD y una directa funcional del SEDEF, del SUBSEDEF y del SEGENPOL, en sus respectivas competencias, para depender únicamente de un mando castrense, recuperando su misión militar como prioritaria y de apoyo como subsidiaria.

2º.- Simplificación de los Cuarteles Generales (CG), mediante la integración orgánica en los órganos directivos del MINISDEF, DGAM, DIGENIN, DIGENECO, DIGENPER, DIGERENS de las análogas direcciones existentes en esos tres CG, entre otros, incluso fusionar algunas; pero no olvidemos que según la LOFAGE 6/1997 los servicios comunes en la gestión del personal, de material y financiero de los ministerios dependen de las Subsecretarías, de ocurrir así permitiría al Secretario de Estado tener una gestión más política e internacional para obtener los réditos de nuestra acción exterior y apoyar, por ejemplo, a la industria de Defensa.

3°.- Dentro de la organización de las FFAA la Logística debe organizarse de una forma racional y unificada, como ya dispuso la ley de la Defensa Nacional de 1980 y vuelve a recoger la LODN del 2005, una forma sería crear en las Delegaciones de Defensa unos órganos de gasto que apoyasen a cualquier unidad de los Ejércitos o del propio Ministerio, en el ámbito de su demarcación, sustituyendo a las unidades de Intendencia de los Ejércitos existentes, al margen de los Órganos Directivos del Órgano Central del MINISDEF.

Abundando en lo anterior, sería interesante la existencia de una única cadena logística que apoye a las OMP, por medio de la integración de un Mando de Apoyo Logístico Conjunto a Operaciones en la orgánica del EMAD a partir de la Jefatura de Apoyo Logístico a Operaciones existente en Valencia (puerto de entrada y salida de material hacia operaciones) y que como puede verse en la plataforma de contratación del Estado, cuenta de un Depósito Distinto del Aduanero que produciría importantes ahorros fiscales si se generalizase su uso.

Personal militar

Otra materia en la que el PP ha manifestado su oposición es la política de personal del MINISDEF. Los diferentes cambios normativos han provocado que un militar de carrera media (unos 15 años) haya disfrutado

de tres regulaciones, leyes 17/1989, 17/1999 y 39/2007 (y posiblemente una cuarta por la Disposición final 12° ley 9/2011), con todos los cambios de perfiles de carrera, de ascensos, de destinos, etc., que ello conlleva. Esto ha llevado a que colectivos de uniformados hayan presentado numerosos recursos.

Por eso hay que preguntarse si es posible subsanar/mejorar el sistema, desmadejando la cuestión, o habrá que aplicar una innovadora perspectiva partiendo del marco jurídico general. Nuestra Constitución no exige una regulación diferenciada para el personal militar, como en cambio si lo hace para otros servidores públicos como Jueces y Magistrados, Ministerio Fiscal, personal de las Cortes y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por eso, esa nueva regulación del militar debería cumplir los siguientes objetivos:

1°.- La normativa del militar debería estar en armonía absoluta con el estatuto del personal al servicio de las administraciones, soslayando la excepcionalidad.

2°.- Buscar la máxima estabilidad reguladora, evitando situaciones como las ya mencionadas, originadas por los varios cambios legislativos.

3°.- Evitar las disfunciones que han llevado a presentar recursos, respecto a la

reordenación/integración de escalas y promociones, y principalmente sobre los ascensos entre empleos militares.

La posible solución existe, es la ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (citada en la propia ley de la carrera militar), si ésta fuera la norma básica de aplicación directa al personal militar se alcanzarían los dos primeros objetivos. De igual manera se podría lograr el tercero, si en la norma de desarrollo, además de otros aspectos, se regulase que el empleo militar -la graduación- viniera no ligado a la persona sino determinado por el puesto de trabajo, y en este vendría el grado que se ostentaría en ese momento, como en la actualidad los generales en puestos internacionales que poseen un grado por encima de su empleo personal (esto ya ocurrió entre el siglo XIX y XX en las escalas facultativas).

Por otra parte este estatuto para servidores públicos, creado por la Ley 7/2007, tiene un modelo de carrera profesional, horizontal y vertical, y de promoción interna también, horizontal y vertical, mediante los cuales se permite a los miembros de los diferentes cuerpos, grupos y niveles promocionar.

Por otra parte y para evitar más recursos, se permitiría la incorporación voluntaria a estos nuevos cuerpos/grupo profesionales por medio de vencer-convencer voluntades, introduciendo una nueva RPT en la que se

daría preferencia a los miembros de los nuevos cuerpos frente a los cuerpos a extinguir (los existentes en la actualidad), y con ello, a los que desean ejercer el mando de unidades o permanecer en su destino o ciudad sin que el ascenso/paso del tiempo le obligue a cambios de destino.

No podemos hablar de política de personal sin citar el debate sobre los efectivos. Se ha discutido mucho acerca de ratios entre mandos y tropa, cuestión relativa en función de si buscamos unas FFAA de carácter terrestre o equilibradas con un potente componente aeronaval. Resulta más significativa la ratio entre los efectivos totales en relación con los que participan en OMP, lo cual nos llevaría a plantearnos otras consideraciones.

Finalmente, y en esta área del personal, pero con incidencia en otras como la económica y orgánica, se encuentra la formación continua, fundamental para la actualización de conocimientos de cualquier profesional, para así profundizar en su especialización; pero un exceso y heterogeneidad de ésta puede provocar deseconomías, e incluso puede llevar a una falta de especialización rayano lo superficial; apuntemos el dato obtenido del anuario estadístico del MINISDEF, por el que se consumen al menos un millón de días en cursos al año.

Material

Uno de los principales desafíos para la Defensa, en términos económicos, es la gestión del material. La adquisición de armamento tiene unas características muy especiales, tanto cuantitativamente -por su elevado coste- como cualitativamente -por la duración de su desarrollo-, que lo diferencia de las compras en otros ministerios. El MINISDEF tiene comprometido alrededor del 2% del PIB en material, pero este dato es de tal magnitud que pudiera ser una cuestión del Gobierno de la Nación su solución (se debate en ampliar el fin del periodo de pago desde el 2025 hasta el horizonte del 2040).

En esta cuestión del material hay que objetivar al máximo, pues a veces se tiene la idea de que a mayor gasto mejor servicio público, y quizás lo que se produce, sencillamente, es una mayor ineficiencia. Por eso en primer lugar, para poder saber lo que se necesita -sistemas de armas- hay que saber qué estrategia con sus modos de ejecución hemos elegido, ya sea ofensiva/directa o defensiva/indirecta, disuasoria, etc, y como resultado de esta elección se deberán tener unas determinadas capacidades militares, que conllevarán a una orgánica concreta y por lo tanto unas unidades con su armamento.

Abundando en todo ello, también el mantenimiento de esos sistemas plantea debates, como en las FAMET reduciendo la

compra de helicópteros NH90, pasando de 45 a 38, pero manteniendo el mismo precio a cambio de que se realice cierto mantenimiento. Este es un ejemplo que cuando cuesta, no ya sólo pagar lo que se debe, sino mantener el patrimonio/activos/sistemas se debe prescindir de él o venderlo, como en Alemania en 2010 de los 1.700 carros de combate exportados 1.100 provenían de su ejército, por lo que quizás no sólo habría que disminuir la compra de ciertos sistemas de armas, sino plantear su venta.

Por otra parte, es curioso comprobar que los sistemas que más se han mediatizado su adquisición, vehículos Lince y RG31, no figuran entre los programas especiales de armamentos.

Finalmente y en lo que respecta a la política de adquisición y mantenimiento de sistemas, además de lo ya apuntado, en los ahorros del Depósito distinto del Aduanero, hay que considerar, dado que algo se ha escrito sobre la posible creación de una Agencia única de Adquisiciones y Logística del MINISDEF, habría que apuntar lo siguiente:

1º.- Ya disponemos en la OTAN de una Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento la NAMSA, cuyas adquisiciones y contratos generan unas considerables economías al obtenerse los suministros/servicios directamente del productor/operador, evitando

intermediarios que no generan ningún retorno industrial ni tecnológico.

2º.- La propuesta parece contraria al espíritu liberal-conservador del nuevo gobierno dado que crearía un nuevo ente del Sector Público, que se pretende adelgazar, y que no está sometido a los controles más rigurosos de la Administración General, pudiendo hurtar capacidades al mercado.

3º.- La centralización orgánica de las adquisiciones y mantenimiento; es algo deseable, y ya citado anteriormente, a favor de la DGAM.

4º.-También habrá que considerar la oportunidad de proseguir en la centralización de los contratos por parte del Ministerio, que como se observa en el BOE del 23/XII/2011, se ha conseguido un ahorro de aproximadamente el 30%, pero teniendo en cuenta que su control y ejecución debería ser descentralizada, en las jefaturas económicas de las Delegaciones de Defensa (propuestas en la orgánica) para evitar ciertas patologías contractuales y rigideces sistémicas.

Las anteriores propuestas no forman unos números clausus sino que pretenden provocar un debate generador de ideas que pueda mejorar la toma de decisiones, éstas deberán incrementar la eficiencia de las capacidades de las FFAA. *La economía es necesaria pero no suficiente* si no se actúa en las cuatro áreas antes tratadas para lograr una óptima

política de Defensa. Recordemos pues a los clásicos, *en el arte de la Guerra (Defensa) tan importante o más que los recursos materiales son las fuerzas morales que inspiran a los Ejércitos a alcanzar la victoria.*

Jesús de Salvador es director técnico del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (Universidad Católica de Valencia)

