

93/2014

22 de agosto de 2014

*Pablo Moreno Delgado\**

PODER Y CAPACIDAD. EL OCASO DE  
LOS PODERES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## PODER Y CAPACIDAD. EL OCASO DE LOS PODERES

### Resumen:

En los albores del siglo XXI, en el seno de nuestra Institución, se inició un proceso de transformación global, de modernización de sistemas y materiales, de modificación de estructuras y procedimientos, de cambio de cultura y mentalidad militar para afrontar nuevas misiones y cometidos plurales. La acción conjunta sería el principio de actuación básico y rector en donde quedarían integradas las capacidades militares específicas de la manera más eficiente. Esto es así, porque en estos tiempos no se conciben operaciones en las que el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire puedan desplegarse de forma aislada e independiente con sus mandos ajenos a una cadena de decisión operativa tan condicionada por los nuevos actores, factores y situaciones multifacéticas.

### *Abstract:*

*At the beginning of the 21st century, a process consisting of global transformation, system and material modernization, structural and procedural modification and military cultural change was initiated within our institution in order to face new missions and diversified tasks. Joint employment will be the basic employment principle when and where these new specific military capabilities are integrated in the most efficient manner. This is true because operations in which the Army, Navy, Air Force and their respective commands deploy isolated and independently, are no longer formed because of the operational decision chain driven by the multifaceted and different new actors, factors and situations.*

### Palabras clave:

Poder militar, poder terrestre, poder aéreo, poder naval, capacidad, acción conjunta.

### *Keywords:*

*Military Power, land power, sea power, air power, capability, joint employment.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*In toto et pars continetur.*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Hace más de cien años el entonces capitán de navío norteamericano Alfred Mahan introdujo en la incipiente ciencia geopolítica un concepto que formará parte de cualquier estudio sobre el tema y que pasaría a engrosar la terminología y categorización que estaba empezando a gestarse: el *sea power*<sup>2</sup>. Más tarde, el desarrollo del avión y la lucha por el dominio de la tercera dimensión retó a ese poder dando origen a nuevos propulsores de estos medios; el debate se animó al introducir el concepto del *air power*. No faltaron voces significativas del poder más longevo, el *land power*, para que tácitamente se reconocieran también sus aspectos singulares. Esto era así desde que un grupo de políticos y geógrafos europeos — Kjellén, Ratzel y Ritter, entre otros— presentaran sus propuestas sobre el ciclo del Estado-nación que regían las relaciones internacionales y anunciaran sus teorías sobre el espacio vital por las que se asociaba el poder de un Estado en función de su territorio y del control y dominio de enclaves estratégicos distribuidos por el mundo.

La guerra siempre había sido compleja; Su quehacer se simplificaba si el escenario en donde tenía lugar se fragmentaba en escenarios —tierra, mar y aire— y, con ello, las fuerzas y mandos que en cada uno operaban. Con este cartesianismo, *grosso modo*, todo lo que actuara en la tierra era exclusivo de los Ejércitos de Tierra mediante el uso de su poder terrestre; lo que actuara en la mar competía a las Armadas utilizando su poder naval; y si volaba el Ejército del Aire era el responsable de emplear su poder aéreo de la mejor forma posible. Hoy en numerosos artículos que nos hablan acerca de los nuevos contextos estratégicos, de los modelos de seguridad y defensa, de los riesgos y amenazas emergentes, del empleo de las Fuerzas Armadas en misiones “no militares”, etc., podemos seguir encontrando alusiones expresas a la ortodoxa distinción de los poderes.

Sin embargo, con las nuevas retóricas geopolíticas y la mutación de los vínculos globales, para entender mejor el dinamismo del entorno estratégico de seguridad que vivimos y cómo engranan en él las sinergias internacionales que lo influyen, lo último que desean hacer los principales órganos de decisión de los estados es dispersar, descentralizar su poder nacional<sup>3</sup>, en especial el militar (*hard power* en las tesis de Joseph Nye<sup>4</sup>) por ser uno de los principales instrumentos para afrontar los retos nuevos y antiguos.

---

<sup>1</sup>En el todo se contiene la parte.

<sup>2</sup>La obra fundamental del almirante Mahan, *La Influencia del Poder Naval en la Historia*, publicada en 1890, fue determinante para que los Estados Unidos de América crearan una potente Armada.

<sup>3</sup>En su sentido clásico compuesto por el político, económico, cultural y militar.

<sup>4</sup>NYE, Joseph. *Bound To Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books, 1990.

## PODER

Sin duda, tratar de definir qué es el poder se torna complicado porque varía según su ámbito de aplicación y referencia. Para Max Weber el poder significa “Toda posibilidad de hacer triunfar en una relación social, su propia voluntad, aún contra las resistencias y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”<sup>5</sup>. Este planteamiento queda vinculado a la persona, a la capacidad de influencia de un individuo para imponer su voluntad al prójimo; no obstante, si se traslada al marco de las relaciones internacionales nos lleva a pensar en cómo usan los Estados sus poderes para alcanzar los objetivos nacionales. Pero ¿Qué es el poder y quién lo detenta?

En primer lugar, no debe perderse de vista el significado de poder como sinónimo de fuerza, energía o dominio; También de competencia y de lucha. Incluso, en un sentido metafísico aristotélico, prevalece la idea de potencia, de capacidad para llegar a ser o a hacer algo<sup>6</sup>. El sentido que debe asociarse al poder sería el de esta última acepción<sup>7</sup>.

En segundo lugar, genéricamente el poder podría delimitarse por dos ejes de coordenadas: por un lado, la *potestas*: poder en tanto que es influencia intencionada, fuerza y su acción. Cuando se constriñe al ámbito militar no deja de ser una violencia pública regulada con diversos grados de aplicación y mecanismos de control. La acción de la fuerza depende de unos factores cuantitativos (capacidades, medios...) y de unos factores cualitativos (voluntad, valor, moral, intereses, cultura, etc.); y, por otro, la *auctoritas*: autoridad legítima reconocida con capacitación moral para ostentarla que actúa conforme a la estructura, organización y normativa que se trate.

Por consiguiente, tomando como base lo anterior, el poder en el ámbito de la geopolítica es el dominio que se ejerce sobre los demás mediante el uso monopolístico de la violencia que se considera legítima, esto es, el uso que los Estados dan a las armas. Es decir, no se puede obviar la necesaria interrelación que lleva parejo con una autoridad legal que asuma el mando de las operaciones militares y que resulta primordial para determinar si procede hablar de su especificidad. Si aceptamos, como afirmaba Bouthoul, que “la guerra es un conflicto armado de gran magnitud que enfrenta a grupos humanos organizados que luchan por una finalidad concreta”<sup>8</sup> podemos también secundar que “la guerra es un acto de violencia organizada para imponer la voluntad de uno de los combatientes”. Esta máxima clausewitziana, que repica tanto en la anterior definición de Weber, es un acto social que

---

<sup>5</sup>WEBER, Max. *Economía y Sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

<sup>6</sup>Por ejemplo, cuando se habla de un niño se dice que lo es en acto pero que es un hombre en potencia.

<sup>7</sup>Power significa tanto poder como potencia.

<sup>8</sup>BOUTHOU, Gaston. *Teoría de la Polemología*. Ediciones Ejército, 1984.

recurre al uso de una violencia que goza de legitimidad<sup>9</sup>. En la práctica la función resultante de saber quién tiene la fuente del poder debe ser producto de la combinación de la fuerza (en tanto que es violencia en potencia) y de su tutela legítima (de la autoridad con responsabilidad del mando de ordenar y dirigir a la fuerza).

En síntesis, mediante una vinculación ineludible, la violencia se ha de revestir de legalidad/legitimidad (para que no sea calificada como un mero acto de ultraje y el poder no se degrade) a través de una autoridad competente que la controle. En esta relación sintomática aparece un nuevo condicionante: el propósito de aplicar la fuerza o la amenaza de su uso, que consolida el concepto de poder. En este sentido, afirmar que hay un poder terrestre, naval o aéreo, o un conjunto de fuerzas especialmente equipadas y adiestradas para actuar en el ámbito terrestre, marítimo o aéreo respectivamente, es afirmar que existe una autoridad legítima de estos ámbitos con responsabilidad de mando total sobre estas fuerzas. Sucede también que, en ocasiones, dentro de esta disección teórica se llega a equiparar erróneamente a la fuerza (lo que es) con su capacidad (lo que puede llegar a ser) y a la voluntad de utilizarla. Estos tres elementos conforman, junto con los procedimientos orientados a conseguir en las operaciones aquellos efectos<sup>10</sup> que se determinen, la base de nuevos conceptos doctrinales.

## CAPACIDAD

La RAE define capacidad como “aptitud, talento, cualidad que dispone alguien para el buen ejercicio de algo, oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo”. Como suele ocurrir en geopolítica y geoestrategia se intercambian profusamente conceptos empleados en los diferentes niveles de la decisión de manera bidireccional. Por ejemplo, desde el nivel táctico se extendió el uso del concepto “capacidad” gracias a las operaciones basadas en efectos. Este tipo de operaciones comporta un cambio sustancial en la forma de planear y conducir las operaciones militares ya que no siempre la neutralización del poder militar del adversario es prioritaria y queda subordinada y relegada a la consecución de otros objetivos en un entramado de actividades en las que participan otros actores civiles y protagonistas no militares, con el propósito de alcanzar más eficazmente los objetivos estratégicos deseados.

---

<sup>9</sup>*Ius ad bellum.*

<sup>10</sup>El concepto *Effect Based Approach to Operations* (Enfoque de las Operaciones Basado en Efectos) pretende también alcanzar una actuación integral de todos los instrumentos disponibles, civiles y militares, para producir efectos favorables a los intereses propios en cada uno de los componentes del sistema adversario.

Acaso una de las dificultades más comunes que se encuentra al leer la literatura de referencia es saber distinguir entre los diferentes tipos de capacidad; se concretan en tres según tres niveles de planeamiento:

**Capacidad militar:** se compatibiliza con los objetivos de la seguridad y defensa en el más alto nivel definidos por los países. Integra los “dominios” tradicionales terrestres, navales, aéreos y, en su caso, otros que pudieran aparecer (operaciones especiales, ciberespacio, espectro electromagnético, etc.). Engloba, entre otras, las capacidades de Mando y Control que afectan a la toma de decisiones políticas y militares; se relaciona con la posibilidad de alcanzar los objetivos estratégicos y, por ello, se encorseta en este nivel superior.

**Capacidad operativa:** orientada a desarrollar un cometido concreto y conseguir un determinado efecto ya sea en el nivel estratégico, operacional o táctico. La sinergia del material, infraestructura, personal, adiestramiento, doctrina y organización es fundamental para obtener el máximo rendimiento del potencial que la integra.

**Capacidad de combate:** en comparación con las anteriores capacidades esta es la de menor nivel. En cierto modo, permite establecer comparativas entre otras unidades por estar conformada por factores cuantitativos (recursos que proporcionan potencia de combate, tales como: apoyo logístico; potencia de fuegos; maniobra; protección; etc.), y factores cualitativos (moral; preparación y calidad de los mandos; etc.) que multiplican o dividen la capacidad final resultante debido a la trascendencia que tiene el componente humano.

Estos tres tipos de capacidades diferentes se desarrollan en tres niveles de planeamiento diferentes dependiendo de su tratamiento por lo que es importante saber distinguirlos. Tener una capacidad militar alta no es sinónimo de tener una capacidad de combate de similar valor. Por ejemplo, en la Guerra del Golfo de 1991, el ejército iraquí de Sadam tenía una alta capacidad militar<sup>11</sup> pero una pésima capacidad de combate.

La utilidad de planear en término de capacidades está sobradamente probada. Tal es así, que numerosas organizaciones de seguridad y defensa adoptan este modelo y formulan teorías y conceptos sobre esta base conceptual. En el caso de la Alianza Atlántica se desarrolló el concepto de *enfoque integral*<sup>12</sup> para lograr la máxima sinergia de las capacidades militares aportadas por las Fuerzas Armadas de los países miembros y las aportadas por otros actores —Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, instituciones

---

<sup>11</sup>En relación con el número de efectivos el ejército iraquí ocupaba el cuarto lugar del mundo.

<sup>12</sup>*Comprehensive Approach*. En [http://www.nato.int/cps/en/SID-82A76D88-6393DEE5/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-82A76D88-6393DEE5/natolive/topics_51633.htm). Consultado el 10DIC13.

afectadas, organizaciones estatales e internacionales, industrias de defensa, ONG, etc.—, en aras a proporcionar la coherencia necesaria que precisa la acción conjunta.

Una última consideración respecto a este apartado es que en el marco de la estrategia, hay que ser cauteloso al aproximarse al estudio de los conflictos desde el punto de vista de las unidades, medios y armamentos que participan (capacidades operativas y de combate fundamentalmente) ya que, por lo general, se recaba en niveles inferiores, operacionales y tácticos. Es aconsejable acercarse a ellos a través de las capacidades militares ya que, desde una posición conjunta, nos ofrecen líneas de actuación y valoraciones estratégicas más fundamentadas<sup>13</sup>.

## PODER MILITAR

Hoy con las nuevas estructuras de mando y control y las nuevas formas de enfrentarse a las amenazas globales, resulta difícil imaginar operaciones puramente específicas terrestres, navales y aéreas utilizando capacidades militares proporcionadas por un único Ejército o Armada, con o sin apoyos de los otros, bajo un mando específico único dependiente de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas. Hablar en términos de poder terrestre, naval o aéreo por separado, y no de poder militar en su conjunto, uno de los poderes cardinales del Estado como ha quedado anteriormente expuesto, sería desafiar el ámbito de lo teórico subjetivo y recuperar nociones pretéritas, a todas luces insuficientes, para explicar los múltiples recovecos por donde discurren los sistemas de equilibrio de las relaciones internacionales.

Los conflictos armados del siglo XXI hay que afrontarlos de manera objetiva y realista y se debe evitar añadir desconcierto e incertidumbre en el manejo y resolución de las situaciones de crisis cuando las naciones —u organizaciones supranacionales— aplican sus herramientas legales. Es más, la creciente complejidad de las operaciones actuales conlleva enormes dificultades en la distribución, distinción y asunción de responsabilidades cuando se realiza la designación de los diferentes mandos de la fuerza caso de ser necesario su empleo<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>En un sentido simple la idea que debe presidir en el estratega es la adecuación de los recursos al fin (concepto estratégico asociado al pensamiento) y no tanto del empleo de los medios y sistemas para conseguirlo (concepto táctico asociado al uso técnico).

<sup>14</sup>PDC-01. *Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas*. EMAD. MAYO, 2009. Pp. 14 y 15.

El poder militar, a veces llamado componente militar, debe integrar todas las capacidades terrestres, navales y aéreas, y otras de protección, neutralización, destrucción, etc., que han crecido exponencialmente al amparo de la tecnología y su implementación en los sistemas de defensa y armamentos modernos. El poder militar requiere además una autoridad, un mando (legítimo). El contexto invita, por lo tanto, a un cambio sustancial en las inercias y mentalidades de las personas que manejan habitualmente estas disciplinas para, apoyados en este entendimiento, los responsables militares puedan aplicar líneas de actuación y recursos de la forma más flexible y eficaz conforme a los objetivos marcados.

Si se repara brevemente en el progreso de la tecnología y su influencia en la evolución de los armamentos y medios, podemos hacer un ejercicio de reflexión sobre los motivos que nos llevarían a catalogar a un arma o sistema de armas como terrestre, naval o aéreo; es decir ¿Puede el Ejército de Tierra o la Armada emplear tal o cual medio aéreo como los aeromóviles y afirmar que no pertenecen al poder aéreo? O ¿Puede el Ejército del Aire emplear medios “tradicionalmente” terrestres como la Artillería Antiaérea y engrosar el poder aéreo? ¿Son los medios empleados los que diferencian los poderes? ¿Cuál es la característica que definía los límites de los poderes tradicionales? Suponiendo que este debate fuera pertinente ¿Se puede discriminar si un medio pertenece a uno u otro poder por el modo de actuación?

En mi opinión, la respuesta a esta compleja pregunta pasaría por estudiar el propósito y fin último de empleo, el espacio utilizado y a quién sirve. Sin embargo, el reto con el que se tropieza hoy es identificar estos fines para evitar confundir la naturaleza de la guerra con la forma de hacerla: si bien, la primera es inalterable, la segunda varía de acuerdo con el devenir de los acontecimientos. Los Ejércitos y las Armadas deben mirar más allá del horizonte y entender holísticamente los nuevos empleos potenciales para dar respuesta al polifacético y variable entorno estratégico.

El poder militar, como un único poder, representado en las Fuerzas Armadas, sería el instrumento principal del que se dotan los Estados para demostrar su determinación de defender y garantizar sus intereses. Se deben recordar las palabras del discurso del presidente norteamericano Barack Obama en la ceremonia de entrega del Premio Nobel 2009 cuando afirmó “debemos empezar por reconocer la difícil verdad de que no erradicaremos el conflicto violento en nuestras vidas. Siempre habrá momentos en los que los países —de manera individual o en concierto— encontrarán que el uso de la fuerza no sólo es necesario sino moralmente justificable”<sup>15</sup>. Esta contundente afirmación justifica el

---

<sup>15</sup>Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz en 2009. El presidente Obama dijo “*Moreover, wars between nations have increasingly given way to wars within nations. The resurgence of*



empleo de acciones militares para preservar la paz y valida el uso en el futuro del poder militar para la salvaguarda de la seguridad mundial. Es decir, la fuerza sigue teniendo un rol crucial en la política mundial y en las relaciones internacionales porque las estructura y, de un modo u otro, clasifica a los países en el concierto mundial.

## MARCO ESTRATÉGICO DE EMPLEO DEL PODER MILITAR EN ESPAÑA HOY

En una publicación reciente se ha podido leer lo que, a juicio de algunos, podría entenderse como poder aéreo<sup>16</sup>: “El Poder Aéreo —se dice— es el conjunto de capacidades aéreas militares del Ejército del Aire, Ejército de Tierra y de la Armada. También las situadas en el espacio. Aquí debemos incluir no sólo los sistemas de armas, sino la capacidad profesional de su personal, las capacidades en infraestructuras y la capacidad aeroespacial industrial”. En esta idea se transmite que el poder aéreo es un poder perteneciente a las Fuerzas Armadas y que se asocia, entre otros elementos, al empleo de unos determinados medios en una suma de capacidades aéreas militares en su totalidad sea cual sea el ejército de procedencia, y en donde se vincula y distingue el poder de la capacidad.

De esta definición se vislumbra, en un sentido reduccionista, que el poder es un conjunto de capacidades. Sin embargo, teniendo en cuenta que el eje de coordenadas del poder se representa por la fuerza y la autoridad ¿Qué sucede con la autoridad que lo manda? Nada se dictamina al respecto en esa definición —ni en otras similares enunciadas por diferentes organismos u autoridades<sup>17</sup>— y se obvia uno de sus componentes fundamentales (*conditio sine qua non*): la legitimación de la autoridad o del mando. Es decir, el concepto poder no puede asentarse exclusivamente en el primero de sus dos parámetros y prescindir del segundo.

---

ethnic or sectarian conflicts; the growth of secessionist movements, insurgencies, and failed states – all these things have increasingly trapped civilians in unending chaos. We must begin by acknowledging the hard truth: We will not eradicate violent conflict in our lifetimes. There will be times when nations – acting individually or in concert – will find the use of force not only necessary but morally justified. Consultado en DIC13 en la página [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture\\_en.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture_en.html)

<sup>16</sup>Conferencia pronunciada por el exjefe del estado mayor del Ejército del Aire, general D. Francisco José García de la Vega titulada *El Ejército del Aire. La Evolución del Poder Aéreo*, impartida recientemente en el CESEDEN dentro del ciclo de conferencias de la fundación Sagardoy.

<sup>17</sup>En la *European Air Chiefs' Conference*, 2005, el Poder Aéreo se describe como *el conjunto de capacidades de la aviación militar de una nación: el armamento aéreo de las Fuerzas Aéreas, el Ejército de Tierra y la Armada, junto con los sistemas desplegados en el espacio. Algunas naciones incluso ponen a su servicio el potencial de la aviación civil, la investigación y el desarrollo aeroespacial y su industria.*



En el caso de España, si se atiende a la normativa en vigor sobre la defensa nacional<sup>18</sup>, se observará la clara distinción entre dos estructuras: una orgánica y otra operativa. Si la primera atiende a la preparación de la Fuerza y posibilita la generación de la estructura operativa; la segunda se establece para el empleo de la Fuerza y el desarrollo de la acción conjunta y combinada. Si, además, se profundiza en la organización, estructura y despliegue de los Ejércitos y la Armada<sup>19</sup>, se observa el uso reiterado del término capacidad de manera intencionada. Se refuerza claramente la visión conjunta por encima de los intereses específicos. Las capacidades militares representan los elementos de definición de fuerza para cumplir misiones y cometidos ante amenazas multifocales frente a anteriores procedimientos más específicos de empleo de medios y unidades<sup>20</sup>. En el RD 416/2006 se nos introduce la idea de los *niveles de esfuerzo* para que “las Fuerzas Armadas sean capaces de cumplir en cada momento la misión encomendada ante un ritmo acelerado del cambio. Para ello, se establecen capacidades militares”. El mismo RD, refiriéndose a la estructura de la Fuerza, continúa diciendo que “se organizará por capacidades, con carácter modular y flexibilidad para facilitar la integración de sus elementos en diferentes estructuras operativas<sup>21</sup>”; y concluye, que una de las capacidades militares identificadas, la de superioridad de enfrentamiento, busca anular la propia capacidad del adversario y proporcionarnos libertad de acción con el fin de disponer de una amplia respuesta de opciones de intensidad variable en el cumplimiento de las misiones encomendadas.

En base a esta concepción, las Fuerzas Armadas españolas son un instrumento de disuasión eficaz de la acción del Estado frente a la amenaza global cuya incierta situación demanda constantemente nuevas capacidades, actualización de procedimientos y renovación de formas de actuación. Bajo la unidad de mando, correspondientes a los niveles político y político-estratégico —Presidente del Gobierno y Ministro de Defensa—, se obtendrá la máxima comprensión de una situación de alto nivel de variabilidad y se ejercerá la máxima autoridad; también será por delegación de este hacia el nivel estratégico militar —Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) o quien este determine—, en donde el potencial militar nacional alcanzará su máxima sinergia. Se pasa inexcusablemente por un modelo de

---

<sup>18</sup>Ley Orgánica 5/2005, 17 de noviembre, sobre la *Defensa Nacional*. En su CAP II, Art.10 se establece que las Fuerzas Armadas son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de la acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Esto no debe servir de excusa para suprimir la especificidad de cada uno de ellos. Además, según el Art. 15, las misiones asignadas a las FAS, así como las operaciones militares que pudieran derivarse de estas serán responsabilidad del JEMAD conforme al artículo 12.3.b, bajo la autoridad del Ministro de Defensa planeándose y ejecutándose en el marco de la estructura operativa de las FAS.

<sup>19</sup>Real Decreto 416/2006, 11 de abril, sobre *Organización y despliegue de la fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias*.

<sup>20</sup>Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, sobre *Planeamiento de la Defensa*.

<sup>21</sup>Real Decreto 416/2006, CAP. II, Art. 4.1.

planeamiento más adecuado a la tesitura estratégica de hoy y con una conducción realizada desde el nivel estratégico (del político al estratégico militar) y al que quedan subordinados los niveles operacionales y tácticos.

La estructura operativa de las Fuerzas Armadas españolas materializa el instrumento para la aplicación del potencial militar nacional y, por lo tanto, constituye el marco de aplicación de la doctrina para las operaciones. En ella se combinan y emplean las capacidades militares de manera que optimicen su eficacia para el desarrollo de determinados cometidos en el cumplimiento de una misión, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Resulta poco práctico, por lo tanto, defender el empleo operativo de un poder específico, que no la especificidad de los componentes, cuando este no está organizado en torno a una fuerza específica y a una autoridad con igual especificidad; y esta doble condición —tal y como se ha descrito— debe de cumplirse para que un poder pueda ser categorizado como terrestre, naval o aéreo.

Es más, el nivel operacional de las operaciones de hoy solo se concibe conjunto<sup>22</sup>. En el caso muy excepcional de que la campaña implique a fuerzas de un solo Ejército, el cuartel general operacional estará posiblemente organizado de modo que le permita dirigir la acción conjunta en cuanto sea necesaria. Por tanto, ante este formato de mando conjunto se ha de asumir la importancia de presentar una fuerza equiparable de respuesta, fuerza como un grupo de unidades y medios específicos, de capacidades operativas en su caso, ordenados bajo una misma autoridad de mando y con unos procedimientos más o menos unificados e interoperables para el desempeño de las operaciones.

Conviene avanzar más en esta línea de reflexión a través de lo determinado en el Art.9.4 del RD 787/2007 en cuanto a que se establece: “constituyen una Fuerza Específica las capacidades militares proporcionadas por un solo 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”. Y continúa en el apartado siguiente aclarando que “esta fuerza Específica pasará a depender del CMOPS o del Mando Conjunto o Fuerza Conjunta que se determine<sup>23</sup>”. El concepto se redondea con lo señalado en el RD 454/2012 cuando se señala que a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y Armada les corresponde

---

<sup>22</sup>Las operaciones conjuntas son algo más que acciones de unidades y elementos de las Fuerzas Armadas, actuando bajo un mismo mando. Para conducir las con éxito se requiere un enfoque integral que permita alcanzar el máximo efecto operacional de la Fuerza Conjunta o Específica, empleando de la mejor manera posible las capacidades disponibles. El éxito de las operaciones depende del esfuerzo integrado de los distintos componentes que intervienen en ellas.

<sup>23</sup>Real Decreto 787/2007, 15 de junio, sobre la regulación de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas.

“asesorar al JEMAD en el empleo de las unidades de su ejército, así como en la elaboración y formulación de los aspectos específicos de sus respectivas capacidades<sup>24</sup>”.

¿Significa esto que será el Comandante del Mando de Operaciones quien lidere y dirija la operación? En el caso del paradigma español es el Jefe de Estado Mayor de la Defensa quien ejerce, bajo la dependencia del Ministro de Defensa, el mando de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas y la conducción estratégica de las operaciones<sup>25</sup>. ¿Puede ser acaso el JEMAD un mando específico terrestre, naval, aéreo, CIS, de operaciones especiales...? O, por el contrario, ¿No sería ya más riguroso hablar de un único poder militar habida cuenta del enfoque integral que debe presidir el nivel estratégico para que pueda codearse con el resto de los principales poderes del Estado?

En definitiva, la normativa vigente española presenta una visión integrada de la actuación de las Fuerzas Armadas que evita centrarse únicamente en parcialidades frente a capacidades totales para enfrentarse a un amplio espectro de riesgos y amenazas. Efectivamente, en el marco legal de actuación —adaptación dinámica hacia nuevas formas del combate en donde es necesario analizar con detalle las tendencias de los nuevos conflictos, y las nuevas formas de enfrentamiento y de gestión de crisis dentro de los niveles operacional y táctico—, es necesario comprender que aludir a esos poderes tradicionales, tres “dominios” diferenciados universalmente aceptados antaño, ha quedado ciertamente desfasado y su uso solo es achacable a un anacronismo más o menos nostálgico de otros tiempos.

## REFLEXIONES FINALES

Hablar de poderes autónomos específicos es tener poca tendencia hacia la acción conjunta. Rememorar los tres poderes específicos representa un retroceso temporal, un lapsus doctrinal ya que precisa, por un lado, una persistente identificación de fuerzas (fundamentalmente materiales y sistemas) con un propósito y un fin determinado sobre un espacio o dominio ya sea tierra, mar o aire; y, por otro, obstaculiza la entrada de otros *poderes* que pudieran surgir producto de la tecnología, la mutabilidad de las amenazas y la deriva incierta de los conflictos.

En el nivel estratégico representa cerrar el sempiterno debate sobre la preponderancia de poderes específicos “operacionales/tácticos” ampliamente superados por la normativa y las tendencias geoestratégicas de integración ya que el mando de la estructura operativa y la

---

<sup>24</sup>Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. BOD. n.º: 47, de 7 de marzo 2012. Artículo 2,9, d).

<sup>25</sup>Ley Orgánica 5/2005, Artículo 12, 3, b).

conducción estratégica de las operaciones corresponden al Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Los profesionales de la Institución Militar pueden romper inercias e impulsar las evoluciones conceptuales de la acción conjunta de la fuerza en su adaptación a las nuevas guerras. La adopción del concepto capacidad militar refuerza la autoridad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa —por ser él quien las prioriza y certifica según los objetivos de fuerza específicos que cada Ejército o Armada necesita— y consolida la estructura operacional del Mando de Operaciones.

En definitiva, la tradicional división de poderes, terrestre, naval y aéreo, ha quedado relegada al vademécum histórico y hace tiempo que vieron su ocaso. En caso alguno deberían incorporarse al debate geopolítico actual vinculándolos a los criterios en vigor. Procede valorarlos en consciencia y decidir si se quiere evolucionar o seguir practicando el dogmatismo rindiendo culto a los poderes específicos por importantes y decisivos que hayan sido anteriormente. De esta forma, de manera congruente, se conseguirá alinear el desorden de perspectivas, ideas y conceptos que brotan por doquier entre los expertos.

i

*Pablo Moreno Delgado\**

*TCOL.ET.DEM*

## BIBLIOGRAFÍA

- BOUTHOU, Gaston. *Teoría de la Polemología*. Ediciones Ejército, 1984.
- PARET Peter, *Creadores de la Estrategia Moderna; Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*, Ministerio de Defensa, 1992.
- NYE, Joseph. *Bound To Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books, 1990.
- PDC-01. *Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas*. EMAD. MAYO, 2009. Pp. 14 y 15.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

## Legislación

- Ley Orgánica 5/2005, 17 de noviembre, sobre la *Defensa Nacional*. BOE nº: 276 de 18 diciembre 2005.
- Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, sobre *Planeamiento de la Defensa*. BOD nº: 68 de 8 de abril 2005.
- Real Decreto 416/2006, 11 de abril, sobre *Organización y despliegue de la fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias*. BOE nº: 96 de 22 de abril 2006.
- Real Decreto 787/2007, 15 de junio, sobre la *Regulación de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas*. BOD nº: 121 de 21 de junio de 2007.
- Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la *Estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*. BOD nº: 47, de 7 de marzo 2012.

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.