La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España.

25 de septiembre de 2013

La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España.

Félix Arteaga | Investigador principal de seguridad y defensa.

Resumen Ejecutivo

El modelo tradicional de Defensa en los países occidentales se ha visto cuestionado por la desaparición de los contextos geopolíticos y geoestratégicos para los que se diseñaron. Sus elementos fundamentales: los escenarios y la forma de emplear el poder militar, la estructura y carácter de las fuerzas armadas, la base presupuestaria e industrial y la cultura estratégica están cambiando de forma acelerada por el efecto combinado de procesos estructurales derivados de la globalización y coyunturales asociados a la crisis económica que afecta a los países occidentales.

Tanto el gobierno, como la sociedad en su conjunto, deben decidir si mantienen su modelo tradicional de Defensa, prolongando su obsolescencia, o afrontan su renovación para adaptarlo a las tendencias estructurales de cambio. El Real Instituto Elcano considera que España debe reconsiderar los elementos estructurales del actual modelo de Defensa,

En las últimas décadas se ha alterado radicalmente el contexto geopolítico global **(después de 500 años, el epicentro geopolítico ha pivotado desde la región euroatlántica a la asiática).** Bajo la globalización, los estados, aunque siguen siendo los actores estratégicos por antonomasia, no son ya los únicos actores ni siguen ostentando el monopolio del uso de la fuerza, por lo que tienen que buscar nuevas formas de emplear el instrumento militar **(de la polaridad a la actuación en red)**. Y tienen que diversificar sus opciones porque -según sus intereses y capacidades nacionales- tendrán que hacerlo individual, bilateral o multilateralmente, dado que no existen alternativas fiables **(los estados no pueden hacer frente por sí solos a los nuevos riesgos pero las organizaciones multilaterales tampoco)**.

Como resultado de lo anterior, existen nuevas modalidades de empleo la fuerza y se abandonan otras **(de la proyección global, terrestre y masiva de fuerzas se ha pasado a formas de proyección más limitadas y discretas, a la vez que el dominio marítimo vuelve a proporcionar flexibilidad estratégica)**. Han aparecido nuevos ámbitos de actuación como el espacial y el cibernético donde las Fuerzas Armadas deben actuar de forma conjunta y junto a nuevos actores, públicos y privados, de seguridad. Es necesario disponer de una gama de capacidades, que conformen una adecuada Fuerza Conjunta capaz de generar los elementos de fuerza necesarios para las operaciones **(de las fuerzas a la Fuerza Conjunta)**.

La crisis económica ha venido a agudizar los problemas presupuestarios de la Defensa tradicional, afectados por el incremento exponencial de costes y la pérdida de posiciones frente a otras prioridades de gasto **(del gasto que se necesita al gasto que se puede permitir)**. En consecuencia, se desmoviliza la base industrial sobre los que los países occidentales han sustentado su hegemonía sobre el mercado mundial de la Defensa **(entre la economía de escala y la escalada del proteccionismo)**. Y, finalmente, varía la percepción política y social sobre la utilidad del uso del poder militar **(de las guerras de necesidad a las guerras de elección)**.

La Defensa española no puede sustraerse a las tendencias de cambio estructural que conlleva “La Defensa que viene” y para su adaptación, el Real Instituto Elcano propone los siguientes criterios para la reestructuración de la Defensa en España:

- Priorizar como escenario de actuación militar el comprendido entre el Magreb y el Sahel y entre el Golfo de Guinea y el Cuerno de África para defender nuestros intereses vitales tal y como se define en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 **(del despliegue indiscriminado al retraimiento selectivo)**.

- Diversificar las formas y socios de colaboración para flexibilizar la capacidad de respuesta unilateral, bilateral y multilateral **(de alianzas a coaliciones, de organizaciones exclusivas a redes inclusivas y de aliados retóricos a socios capaces y comprometidos)**.

- Cambiar la estructura y el carácter de las Fuerzas Armadas para configurar un instrumento proyectable, dotándose de una verdadera Fuerza Conjunta que le asegure capacidad permanente de acceso y proyección discreta, preservar su capacidad de combate y potenciar las capacidades asociadas a la seguridad nacional **(hacia una Fuerza Conjunta)**.

- Planificar rigurosamente (criterio de sostenibilidad), gastar mejor (criterio transformador) y explicar, convincentemente, el gasto militar (criterio de comunicación) de forma que se puedan estabilizar y equilibrar los presupuestos de Defensa **(de la inseguridad presupuestaria al planeamiento sostenible)**.

- Definir una política industrial que preserve la parte más competitiva del sector industrial de la seguridad y la defensa, así como la protección de las tecnologías críticas para la seguridad nacional **(de la industria de Defensa a la defensa de una industria estratégica)**.

- Enmarcar la función de Defensa en la nueva función de Seguridad Nacional y aprovechar el empleo de las Fuerzas Armadas en los nuevos ámbitos y riesgos de seguridad y defensa para propiciar un cambio de cultura estratégica **(del ámbito de la Defensa Nacional al de la Seguridad Nacional)**.

LA DEFENSA QUE VIENE. CRITERIOS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEFENSA EN ESPAÑA.

En las dos últimas décadas, la acelerada evolución del contexto estratégico ha transformado profundamente las bases geopolíticas, doctrinales, culturales y de asignación de recursos, que sustentaban los modelos de Defensa occidentales. Las sociedades avanzadas han ido dejando atrás un modelo tradicional de Defensa dedicado a la protección de los Estados, sus fronteras y soberanía frente a agresiones armadas y han recurrido a la fuerza para intervenir en conflictos que afectaban a la seguridad internacional. La percibida disminución del riesgo de conflicto existencial entre estados (guerras de necesidad)[1], el despliegue de fuerzas armadas lejos del territorio nacional sin estar intereses vitales en juego (guerras de elección) o el empleo de la fuerza contra actores violentos no estatales han alterado la forma de empleo del instrumento militar y la configuración de las estructuras de fuerza tradicionales.

La variedad, profundidad y velocidad de los cambios han desbordado los fundamentos en los que se basan los modelos de Defensa vigentes, para adaptarse a los nuevos desafíos y hacer frente tanto a los riesgos resultantes como al cambio de cultura estratégica y al desgaste y cansancio de las grandes operaciones internacionales. Las limitaciones del instrumento militar para, por si mismo, dar solución a los conflictos complejos en diferentes partes del mundo, unidas al coste político, social y económico de las intervenciones prolongadas obligan a buscar nuevas formas de empleo de los medios militares, evitar ocupaciones prolongadas y a emplear una huella más discreta en las operaciones. Al mismo tiempo, gobiernos y sociedades occidentales se enfrentan a problemas domésticos en el ámbito de la Seguridad Nacional que son complejos y demandan una mayor contribución de la Defensa a la protección y bienestar de los ciudadanos y de los

[1] Lawrence Freedman, "*The Revolution in Strategic Affairs*", *Adelphi Paper*, nº 318, Londres, Institute for International and Strategic Studies, 1997.

servicios públicos, una necesidad reconocida en España por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

La crisis económica ha venido a agudizar un desfase crónico entre las capacidades militares deseables y los recursos presupuestarios que se destinan a ello. Aunque la situación de partida de cada país es diferente, casi todos ellos han visto cómo los recursos puestos a su disposición han ido disminuyendo. Las intervenciones militares en el exterior, la profesionalización del personal, los programas de cooperación industrial o la inversión, desarrollo e innovación precisan de un esfuerzo presupuestario que no está al alcance de la mayoría de los países occidentales. El desfase entre los objetivos y los recursos financieros disponibles, hace difícilmente sostenible los modelos de Defensa vigentes y pone en cuestión la viabilidad de la base industrial y tecnológica sobre la que se ha venido apoyando la capacidad militar de los países occidentales.

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, se está produciendo un cambio de cultura estratégica en esas sociedades respecto al empleo de la fuerza militar que coincide con el desplazamiento de Occidente como el actor central de la seguridad internacional.

La Defensa española no ha podido sustraerse a estos procesos de cambio acelerado y su modelo, diseñado en los contextos menos dinámicos de otros tiempos, necesita cuanto antes una profunda revisión. El objetivo de este informe del Real Instituto Elcano consiste en aportar elementos de reflexión sobre “La Defensa que viene” y proporcionar unos criterios que posibiliten la reestructuración de la Defensa en España. Para ello se describen los cambios estructurales que se están produciendo en el contexto geopolítico global, sus efectos sobre la Defensa de los países occidentales y sus repercusiones sobre la Defensa en España.

(1) Los cambios en el contexto geopolítico global

En los últimos años, el replanteamiento de la visión estratégica desde Occidente, viene obligado tanto por el cambio en la distribución geográfica de los centros de poder como en la evolución de su naturaleza y en la forma de ejercerlo. Recuperan su valor factores como la geografía, la demografía o la disponibilidad de recursos

naturales, a la vez que la llegada de nuevas potencias desplaza a las anteriores de sus posiciones de influencia. Este cambio se ha visto certificado, entre otros hechos, por la decisión de Estados Unidos de desplazar su centro de interés estratégico hacia la zona Asia-Pacifico, el denominado "pivote" anunciado en su *Defence Strategic Guidance* de 2012. Aunque Washington proclama que no renuncia a mantener el liderazgo global, la nueva orientación anuncia el fin de un modelo de seguridad internacional basado en las relaciones transatlánticas como eje del liderazgo occidental.

Por un lado, el espacio euroatlántico está perdiendo su centralidad en la estrategia global y se ve desplazado por la emergencia de varios focos regionales de mayor dinamismo geoeconómico y geopolítico como las de Asia, América Latina o África (en 2012 el gasto militar combinado de las potencias asiáticas alcanzó el nivel del europeo por primera vez en 200 años). Al mismo tiempo, y en un contexto de creciente inseguridad regional en su periferia, los países de la Unión Europea tienen que compartir su protagonismo con actores estratégicos pujantes en su periferia, como Rusia o Turquía.

Mientras los actores de relevancia estratégica adaptan sus modelos de Defensa al cambio cualitativo del entorno geopolítico global, otros se debaten en apuntalar modelos diseñados para un entorno que se agota. Algunos países de la Unión Europea como el Reino Unido y Francia, con tradición de gran potencia, han tomado ya conciencia de la trascendencia de los cambios para sus modelos y han reformulado sus estrategias de Defensa y Seguridad Nacional. Sin embargo, la mayor parte de las políticas y de modelos de Defensa europeos no han seguido el ejemplo proactivo de esas dos potencias y continúan esperando acontecimientos para reaccionar.

(1.1) El impacto de la globalización

Cada modelo de Defensa debe adaptarse a los tiempos, a como la situación afecta a sus intereses y la sociedad en la que vive pero, como ha ocurrido a lo largo de la historia, las dinámicas emergentes de las sucesivas globalizaciones han sido más veloces que la capacidad de adaptación a los cambios. Por ello, los modelos occidentales de Defensa todavía preservan muchos elementos, tanto intelectuales

como materiales, heredados del pasado que no son válidos para un ambiente operativo conformado por la sociedad de la información y de la expansión sin límites de las posibilidades de adquirir conocimiento.

Bajo la globalización, la tradicionalmente denominada sociedad internacional ha pasado a convertirse en una sociedad global en la que los actores estatales y las relaciones interestatales siguen siendo importantes pero ya no los únicos. La multiplicación de actores gubernamentales o no, públicos o privados, colectivos o individuales que influyen en la seguridad global al margen del "orden" internacional de los estados, reduce el protagonismo de éstos y de las estructuras que se establecieron para preservarlo.

Mientras la probabilidad de conflictos interestatales que justificaba el modelo tradicional de la Defensa se estima que se ha reducido con la globalización, otros factores de riesgo como la sobrepoblación, la desigualdad social, la radicalización de grupos extremistas, la proliferación de armas de destrucción masiva o la debilidad de los Estados, entre muchos otros, han aumentado sin que la Defensa haya redefinido todavía el papel del instrumento militar en relación con ellos.

En lugar de enfrentarse a ejércitos regulares, las fuerzas armadas occidentales se han venido enfrentando con actores no estatales violentos que se organizan en insurgencias en forma de guerrilla, grupos terroristas o criminales y que combaten de manera asimétrica, sin restricciones morales ni jurídicas. No disponen aún de capacidad para derrotar militarmente a los ejércitos convencionales occidentales pero la proliferación les permite acceder a medios letales suficientes para impedir su derrota, prolongar la duración o el coste de las operaciones y ganar la batalla de las percepciones entre las opiniones públicas occidentales y locales (la batalla de las narrativas). Estos hechos guardan relación con la habilitación de nuevos ámbitos de actuación militar, como el espacial y el cibernético.

Los actores no estatales violentos representan una amenaza existencial para países con fuerzas armadas y de seguridad poco desarrolladas o con problemas serios de gobernanza y suponen una seria amenaza para la Seguridad Nacional de los países occidentales. Y mientras estos actores incrementan su capacidad de actuación por encima de las fronteras y buscan sinergias y economías de escala amparados en la globalización, la cooperación internacional sigue lastrada por procedimientos y estructuras diseñadas para el contexto de la época industrial.

En el ambiente surgido de la globalización, el poder militar de los estados sigue siendo un instrumento esencial para solucionar los problemas de la seguridad internacional (nivel "global") y mitigar el impacto de éstos sobre la seguridad nacional (nivel "glocal"). Debido a esas circunstancias, los estados tienen que adecuar el papel de su instrumento militar a la globalización, de la misma forma que se están adecuando otros instrumentos de cooperación y competición.

La globalización ha acentuado el proceso de difusión del poder de influencia desde los polos de poder tradicionales (potencias) a nuevos centros de poder (países emergentes). Este proceso, como ya se ha indicado, ha incrementado el número de centros de poder (de la bipolaridad a la unipolaridad y a la multipolaridad) y disminuido la capacidad de todos los anteriores para preservar su esfera de influencia (polaridad). Con ello, el empleo de la fuerza tiende a gestionarse mediante un sistema reticular, con nuevos actores (nodos) y formas de empleo (flujos) que actúan con independencia de los polos tradicionales a través de redes paralelas a esos centros tradicionales debido a la gran conectividad. Por eso, el modo de gestión internacional de las crisis ha pasado de un modelo centralizado, formal, reglado y liderado desde el ámbito militar a uno modelo descentralizado, informal, acordado caso por caso y abierto una multiplicidad de actores: el enfoque integral.

(1.2) La evolución del multilateralismo

El fin de la Guerra Fría, con la multiplicación de las operaciones multinacionales o la aparición de riesgos como el terrorismo global tras los ataques a Estados Unidos en septiembre de 2001, entre otros fenómenos, alentaron la expectativa de que las decisiones y las estrategias sobre el empleo de la fuerza militar acabarían delegándose en organizaciones multilaterales de seguridad colectiva. Esta expectativa se apoyó en el creciente protagonismo, en la última década del siglo XX, de Naciones Unidas y sus acuerdos regionales (Capítulo VIII de la Carta), así como la dimensión de defensa en procesos de integración regional como el europeo o de organizaciones de defensa colectiva como la OTAN en la gestión de las crisis de posguerra.

Sin embargo, las expectativas no han evolucionado como se esperaba, por razones de eficacia y legitimidad. Las grandes organizaciones de seguridad internacionales encuentran dificultades para actuar debido a las divergencias entre los intereses y culturas estratégicas de sus miembros, así como a la desigual distribución de cargas y responsabilidades entre ellos.

Frente al deseo de actuar en común y según los procedimientos formales acordados que legitimaban la actuación colectiva, se constata el deseo de emplear esas organizaciones multilaterales en beneficio particular de los estados miembros (renacionalización). La falta de percepción de amenazas existenciales y compartidas dificulta el consenso necesario para la actuación en las organizaciones multinacionales de Seguridad y Defensa, con lo que se bloquean o alargan los procesos de decisiones. A la dificultad para conseguir mandatos colectivos legitimadores se añaden las diferencias de interpretación sobre el alcance de los mismos, tal y como reflejan las guerras de Libia, Mali y Siria, por citar los episodios más recientes. Los estados también reducen o revierten la delegación de responsabilidad en el uso de la fuerza y seleccionan, caso por caso, cuál es el foro internacional que mejor se ajustan a sus intereses nacionales, al tiempo que fomentan la proliferación de agrupamientos informales *ad-hoc* dentro o al margen de las organizaciones entre Estados miembros (atlantistas y europeístas, nueva y vieja Europa en la OTAN; Acuerdo Franco-Británico y grupos de Weimar, Weimar Plus, Visegrado, Nórdico-Báltico y otros en la UE), desde los que se "hace *lobby"* para influir en las decisiones colectivas a favor de los intereses particulares o de grupo.

Las contribuciones a las organizaciones multilaterales se reparten de forma desigual, de manera que se incrementa el desfase entre las resoluciones políticas que se adoptan en ellas y el cumplimiento de las mismas por parte de los Estados miembros. Cuanto más alto es el riesgo o los costes de una operación militar, mayores son tanto la renuencia de los aliados a participar como sus restricciones al uso de la fuerza. Del mismo modo, y a falta de criterios colectivos vinculantes de convergencia en el esfuerzo militar, cada estado revisa de forma unilateral sus presupuestos, sistemas de defensa o sus prioridades estratégicas, lo que acentúa el agravio entre "proveedores" y "consumidores" de poder militar.

Hasta ahora, a las organizaciones multilaterales les ha resultado más fácil realizar cambios "cosméticos" que revisar en profundidad sus fundamentos

organizacionales, lo que ha acentuado el desfase entre sus objetivos (nuevas funciones, organización y estrategias) y capacidades (recursos y procedimientos). Por eso, incluso algunas iniciativas llamadas a transformar las organizaciones multilaterales sólo han tenido efectos superficiales y efímeros (ni la OTAN supo aplicar en Libia el concepto de la seguridad compartida recién aprobado en su Concepto Estratégico de 2010, ni la UE ha sabido desarrollar e implementar, los conceptos de solidaridad, defensa colectiva o cooperación estructurada permanente aprobados en el Tratado de la UE aprobado en Lisboa).

En consecuencia, se ha ido debilitando la credibilidad del "multilateralismo eficaz" como alternativa a la actuación de los estados, al frente de la seguridad global. Lo anterior no supone el fin de la cooperación multilateral en materia de seguridad y defensa ya que organizaciones como Naciones Unidas, la OTAN y la UE seguirán teniendo utilidad en la seguridad global. La diferencia estriba en que esas organizaciones no son ya la única vía obligada como se había considerado en las últimas décadas y que los Estados miembros pueden recurrir a ellas, actuar al margen o improvisar nuevos marcos colectivos. Como causa o efecto de la anterior, los Estados buscan garantías alternativas y priman los acuerdos bilaterales sobre los multilaterales, acuerdos que se establecen preferentemente entre socios fiables y capaces. El caso de Siria sería el ejemplo práctico de este nuevo modelo de multilateralismo "funcional", o en su modalidad bilateral.

(2) Efectos de los cambios geopolíticos sobre la Defensa de los países occidentales

Como se ha indicado, la globalización está afectando profundamente al empleo del instrumento militar. La emergencia de nuevas potencias militares y la irrupción de actores no estatales aceleran la difusión del poder militar y alteran la forma de gestionar los problemas de seguridad, tanto global como nacional. Un contexto geopolítico que afecta seriamente a los fundamentos económicos, industriales,

doctrinales y culturales que han venido sustentando el modelo tradicional de Defensa en los países occidentales.

(2.1) Configuración de la fuerza militar y modalidades de empleo

Las guerras de Irak y Afganistán han mostrado claramente las limitaciones de la aplicación del poder militar clásico, desde las concepciones estratégicas de finales de la Guerra Fría. En el primer caso, y aunque el poder militar convencional estadounidense anuló el de las fuerzas iraquíes, la victoria se vio degradada por el cambio de la naturaleza del conflicto que dio paso a una larga y costosa lucha contra una robusta insurgencia, fundamentada en un enfrentamiento fratricida entre suníes y chiítas. En Afganistán, otro conflicto de base sectaria y étnica ha devenido en una prolongada campaña y producido un gran desgaste a los Estados Unidos y a sus coaligados. Sus éxitos tácticos en el teatro de operaciones no han conseguido los efectos deseados a nivel estratégico, al no influir en la estructura social afgana. Un nivel, el estratégico, donde el centro de gravedad de la "victoria" o del "fracaso" no se decide sobre el campo de batalla, sino en la percepción de las audiencias mediante la "batalla de las narrativas".

Las operaciones multinacionales de intervención, que fueron el producto estrella de la seguridad global de las últimas décadas, han perdido gran parte de su crédito como instrumento eficaz para la resolución de conflictos y, en consecuencia, se ha ido reduciendo el número de intervenciones, participantes y objetivos de las mismas. Frente a la creencia de que la fuerza militar podía emplearse de forma quirúrgica y controlar sus efectos sin daños colaterales, propios o ajenos[2], las intervenciones recientes registran un elevado número de daños y víctimas, deseados o no, civiles o militares. La superioridad militar occidental es capaz de conseguir éxitos tácticos y rápidos, pero no se traducen en efectos estratégicos y

[2] Una creencia emanada de las doctrinas de la Revolución en los Asuntos Militares de la década de los noventa y de las operaciones basadas en efectos (RMA y EBAO en sus siglas inglesas, respectivamente). Por el contrario, las operaciones militares producen consecuencias no intencionadas que pueden afectar substancialmente las decisiones políticas. Para ampliación conceptos RMA y EBAO consultar Guillem Colom, *Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid, IUGM, 2008.

sostenibles. La experiencia muestra que las intervenciones militares pueden servir para dar tiempo a otras actuaciones civiles asociadas a la gobernanza, desarrollo y reconstrucción, pero que, por sí mismas, no garantizan lograr los objetivos estratégicos de naturaleza no militar[3]. Por ello, las lecciones aprendidas aconsejan a los gobiernos occidentales evitar comprometerse en intervenciones que supongan ocupaciones duraderas de territorios en ambiente hostil y, por el contrario, calcular cuidadosamente su coste y posibilidades de éxito, ceder el protagonismo a los actores locales y apoyarles de la forma más discreta posible[4].

La naturaleza de los conflictos y el impacto de las nuevas tecnologías han puesto también de manifiesto la inadecuación y las limitaciones de los procedimientos, equipos y estructuras de fuerza, legados de la Guerra Fría, a la vez que aceleran la obsolescencia de los que se han venido habilitando en las crisis de los años 90. Una renovación que se ve acelerada por la amplia difusión, y a bajo coste, de tecnología punta - en otro tiempo privativa de las grandes potencias-, que posibilita la proliferación de capacidades militares y potencia la actuación violenta de actores estatales y no estatales. La fuerza letal se seguirá utilizando como instrumento de decisión en los conflictos, pero se incorporará la utilización de instrumentos "discretos" como los aviones no tripulados, misiles y munición de precisión, fuerzas de operaciones especiales, equipos de inteligencia, acciones cibernéticas y medios de mando, control, comunicaciones, vigilancia y reconocimiento que permiten una presencia sobre el terreno más discreta.

A lo anterior se une el desafío que, para la proyección de poder sobre espacios geográficos particulares o sobre espacios comunes, no sujetos a soberanía (global commons), terrestres, marítimos, aéreos, espaciales y ciberespaciales representa la proliferación de sistemas de negación de acceso (Anti-Access Area Denial, A2/AD).

[3]En esta percepción abundan las opiniones públicas occidentales. Según la encuesta de junio de 2012 Transatlantic Trends realizada a 12 países europeos y a EE.UU, los porcentajes de los que consideran que las intervenciones de Irak, Afganistán y Libia no fueron lo que había que hacerse son, respectivamente, 54/50/41 de los europeos, 45/40/39 de los estadounidenses y 50/49/44 de los españoles; mientras que los porcentajes de los que se consideran bastante o muy pesimistas sobre los resultados de la estabilización son, respectivamente, 64/70/54 de los europeos, 50/87/47 de los estadounidenses y 75/78/65 de los españoles. Preguntas 32 y 33.

[4] Entre otros documentos que avalan el "light footprint", ver *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*, y *Enduring Lessons from the Past Decade of Operations,* Estado Mayor Conjunto de los EEUU, 2012.

Su creciente disponibilidad por fuerzas regulares (los más sofisticados) e irregulares (los más baratos) pone en riesgo la entrada, despliegue y posibilidad de actuación de los medios militares occidentales en escenarios que, hasta ahora, han sido de libre acceso. Con ello, también se pone en riesgo el libre tránsito de mercancías, pasajeros, materias primas o flujos de información.

Para asegurar la libertad de acceso es necesario disponer de capacidades tales como inteligencia, vigilancia y reconocimiento, medios aéreos no tripulados de largo alcance (de reconocimiento y de combate), submarinos de gran autonomía, medios de defensa antiaérea y antimisiles (en tierra y en mar) y capacidades cibernéticas.

Dado que el empleo de la fuerza ya sólo se concibe desde el ámbito conjunto/combinado y que las operaciones tienden a ser interconectadas[5], se está imponiendo el concepto de Fuerza Conjunta. Consiste en disponer de las capacidades para constituir fuerzas capaces de aunar capacidades específicas (ejércitos) y elementos "posibilitadores" (interejércitos) para adaptarse a las necesidades operativas. Disponer de una equilibrada Fuerza Conjunta, adaptada a sus necesidades estratégicas, permite hacer frente a una amplia gama de amenazas, participar en operaciones integradas en todos los ámbitos (sin sujetarse a los procedimientos, tácticas o equipos de un único ejército) e integrarse en fuerzas multinacionales.

Junto a estas fuerzas de naturaleza conjunta, interoperables y con vocación expedicionaria, la estructura y el carácter de la fuerza deberán adaptarse también a los nuevos escenarios de defensa territorial y de apoyo a las autoridades encargadas de la seguridad y protección civil. A todos estos compromisos se está dando desde Occidente un enfoque que permite operar, en determinados casos, a las fuerzas armadas con las fuerzas de seguridad. Un enfoque que también permitiría integrar a los actores privados con los anteriores en la medida que se sigan externalizando prestaciones de operaciones y mantenimiento de Defensa[6].

[5] Según el concepto Air-Sea Battle, desarrollado por la Fuerza Aérea y la Marina de los EE.UU., una fuerza interconectada consiste en tropa y equipo agregados para un fin y tiempo concreto con procedimientos interoperables, estructuras de mando y control e inteligencia para operar en todos los ámbitos incluidos y alcanzar los objetivos más profundos y protegidos.

[6] La media europea del gasto dedicado a la externalización de operaciones y mantenimiento de la Defensa se ha mantenido estable entre el 7% y 8% del gasto total entre 2006 y 2010. Agencia Europea de Defensa, datos de 2010.

Todos estos cambios en la forma de empleo obligan a revisar la estructura y el carácter de las fuerzas militares, sin demora.

(2.2) Insuficiencia presupuestaria

La crisis económica actual ha venido a catalizar los efectos acumulados de una desinversión presupuestaria crónica, del aumento de costes derivados de la profesionalización, de la inflación exponencial del coste de los equipos y del impacto económico de las misiones internacionales.

La disminución presupuestaria y unilateral de los presupuestos occidentales de Defensa ha sido una constante a partir de los llamados "dividendos de la paz" tras la Guerra Fría. Así, los Estados miembros de la UE que gastaron en 1990 el 2,55% de su PIB en Defensa, pasaron al 1,41% en 2011 (los miembros europeos de la OTAN pasaron del 3,2% en 1988 al 1,6% en 2011). No siendo una novedad esta tendencia, lo especial de la situación actual es que actualmente afecta también a potencias que se habían mantenido al margen del proceso, o que lo habían padecido en menor medida. Estados Unidos prevé reducir su esfuerzo de Defensa al 2,8% de su PIB en 2023 bajando del 4% sobre el que se ha sostenido durante la última década. En su Libro Blanco de 2013, Francia acaba de reducir su esfuerzo al 1,5% de su PIB y el Reino Unido prevé afrontar nuevas reducciones en los próximos años coqueteando con el límite del 2% de referencia en la OTAN[7].

Los recortes se pueden interpretar como algo coyuntural y que, como en otras veces, la inversión presupuestaria se recuperará en cuanto mejore el ciclo económico[8], pero también existen elementos que permiten prever una evolución

[7] Este criterio general se respetó por España hasta 1989, Alemania hasta 1992, Italia hasta 1994, Holanda hasta 1995 y Portugal hasta 2001. Los recortes mencionados para Francia y el Reino Unido se amortiguan mediante planes plurianuales en los que se compensan las reducciones a corto plazo (Francia tendrá 363 millones de presupuesto anual entre 2014 y 2027 salvo entre 2014 y 2019 que se reducirá a 179 millones, según anuncia su Libro Blanco de la Defensa) o reparto de las reducciones en porcentajes pequeños durante períodos de tiempo más largo (el Reino Unido viene sosteniendo una reducción anual en torno al 2% desde 2010 y en su última Revisión del Gasto la ha ampliado hasta 2016).

[8] Las previsiones del último informe del SWP para la Agencia Europea de la Defensa apuntan a una recuperación del gasto en defensa a partir de 2017 en las previsiones

distinta de las conocidas hasta ahora. Por un lado, y según las previsiones del Fondo Monetario Internacional, la recuperación de las economías avanzadas tardaría en producirse y, de hacerlo, no tendría por qué volver a los niveles de crecimiento previos a la crisis[9], con lo que los presupuestos de Defensa tienen tendencia a reducirse a medio plazo, especialmente en los países con un alto nivel de déficit público. Por otro, y teniendo en cuenta que los recortes en Defensa se han incrementado durante los años de crisis[10], los gobiernos necesitarán más años o mayores porcentajes de esfuerzo para que la Defensa recupere los niveles presupuestarios previos a ella.

Esto significa que, incluso en un escenario económico favorable de recuperación a medio plazo, los fondos disponibles para Defensa se seguirían reduciendo, y que para compensar reducciones anteriores los gobiernos tendrían que incrementar sus niveles de inversión por encima de otras partidas. Esta opción parece difícil en la medida que a medio plazo las economías avanzadas tendrán que rebajar los niveles de deuda pública sobre el PIB y atender al incremento del gasto público asociado a su evolución demográfica. Además, y especialmente en el ámbito europeo, la crisis ha conducido a la implantación del principio de austeridad presupuestaria que tiende a reducir el gasto público hasta equilibrarlo con los ingresos. La aplicación de ese principio -que inicialmente afectó en mayor medida a las partidas de Defensa- ha afectado luego a otras partidas del gasto público, con lo

oficiales, aunque el informe considera que esas previsiones todavía no han asimilado el verdadero alcance de la situación, el impacto de las presiones fiscales y de la inflación, lo que explicaría las numerosas desviaciones de los presupuestos ejecutados sobre los estimados que hacen perder fiabilidad a los pronósticos. *European Defence Monitoring*, marzo 2013, pp. 6 y 8.

[9] Según las previsiones del FMI, la tasa media de crecimiento del PIB de las economías avanzadas (EEUU, UE, Japón) esperable a medio plazo sería significativamente inferior al registrado antes de la crisis. World Economic Outlook, 2013, p.149.

1995-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2018
3.3	3.1	3.9	3.9	0.8	–3.7	2.4	1.8	0.9	1.0	1.7	2.2

[10] Según estimaciones del CSIS, en el escenario más favorable (manteniendo una reducción del gasto del 1,8% similar a la mantenida entre 2001 y 2011) el gasto total de defensa hasta 2020 se reducirán el 11% respecto a 2001; mientras que en escenario menos favorable (manteniendo la reducción del gasto en el 3,2% registrado entre 2008 y 2011) el gasto se reduciría hasta el 34% en el mismo período. “European Defence Trends 2012”, p. 48.

que se incrementará el escrutinio político y social sobre los presupuestos de Defensa a la hora de repartir reducciones o incrementos[11].

La crisis económica y la austeridad no son los únicos factores que cuestionan la sostenibilidad presupuestaria de la Defensa tradicional. Primero, el coste unitario de los equipos crece a un ritmo exponencial y cada vez que hay que reemplazar los equipos por otros de nueva generación, los planificadores se ven obligados a reducir el número de equipos que adquieren para compensar el incremento de coste[12]. Segundo, el incremento de las operaciones internacionales y la sofisticación de los equipos militares han incrementado los costes dedicados a mantenimiento y operaciones[13]. Tercero, el nivel de inversión por soldado se reduce cuando la tasa de desinversión presupuestaria excede a la de reducción de personal, lo que afecta a su formación y rendimiento[14].

Para paliar la tensión presupuestaria acumulada, los países occidentales llevan años tratando de incrementar la eficacia del gasto y prescindiendo de las partidas no esenciales. No obstante, una óptima administración de recursos escasos demora, pero no evita, la necesidad de adoptar decisiones difíciles para permitir la sostenibilidad del instrumento militar. Algunos países han puesto en marcha

[11] Según la encuesta de Transatlantic Trends 2012, mientras el 51% de los europeos estaría a favor de reducir el gasto gubernamental en general, el 39% son partidarios de reducir los gastos de defensa y el 46% de mantenerlos (italianos 56% y españoles 51% encabezan la petición de recortes). German Marshall Fund, p. 34.

[12] El profesor Keith Hartley advierte que de seguir el ritmo de incremento actual, el Reino Unido no podrá sustituir en 2050 su avión Eurofighter Typhoon porque su coste unitario costaría en torno a mil millones de euros. Para entonces, los aviones no tripulados realizarán las mismas prestaciones pero costarán lo mismo. Conferencia "Defence Economics: Achievements and Challenges", Isdefe, 30 de marzo de 2011. El mismo autor señala que el coste unitario de un avión desde sus orígenes ha crecido a una razón exponencial de cuatro veces cada diez años (a precios constantes de 2011 se ha pasado de los 336.000 dólares de un Spitfire en 1939 a los 43.987.000 de un Typhoon en 2010). "White Elephants", York, Reino Unido, 2012, p.6-8.

[13] Para EE.UU. los costes debidos a misiones internacionales pasaron del 7,2% del gasto total (22.9/316.2 billones de dólares) en 2001 al 14,4% (88.5/615.1) en 2014 según el CSIS, "US Defense Cuts", 29 abril 2013.

[14] Según el CSIS, sería posible mejorar el gasto por soldado hasta un 25% en Europa si se mantiene la reducción presupuestaria media del -1,8% (la media entre 2001-2011) y la de tropas en torno al 3,3% (la media entre 2008-2011) en Europa. Por el contrario, una reducción presupuestaria del 3,2% (la media entre 2008-2011) provocaría una desinversión por soldado del 34% en 2020. "European Defence Trends 2012", p.51.

programas para compartir capacidades con aliados y socios (*pooling & sharing* en la UE, *smart defence* en la OTAN) pero no es una vía fácil porque antes de decidir sobre la especialización o la división de trabajo, cada país debe sopesar el coste de decisiones irreversibles que pueden poner el empleo de capacidades críticas para su Defensa en manos de terceros. Si no se quieren adoptar tomar decisiones difíciles, lo más sencillo resulta reducir los gastos de sostenimiento (mantenimiento y modernización), con lo que se tiende a perpetuar estructuras de fuerza cada vez menos operativas, o no asignar los recursos a prioridades de gasto, con lo que las Fuerzas Armadas no actualizan sus capacidades.

Mejore o no la economía tras la crisis actual, será necesario corregir los criterios presupuestarios que han llevado a la situación actual. En lugar de iniciar el planeamiento por las necesidades estratégicas, que ha conducido a objetivos de fuerza demasiado ambiciosos, o iniciarlo de acuerdo a los fondos disponibles, que ha conducido a un reparto incremental del gasto, será necesario iniciarlo mediante la conciliación de las prioridades estratégicas con los fondos disponibles. Para ello, y desde el principio del planeamiento, los responsables presupuestarios deben fijar marcos plurianuales de inversión y los responsables militares deben fijar las prioridades que mayor relación coste-eficacia aporten a la Defensa. Así se podría justificar, como se hace en los documentos estratégicos citados del Reino Unido y Francia, qué nivel de esfuerzo militar se puede permitir el Estado y qué rendimiento se le espera sacar en su asignación. De otra forma, los presupuestos occidentales no podrán impulsar la transformación de los modelos de Defensa actuales y los dirigentes políticos y mandos militares no podrán responsabilizarse del planeamiento y distribución del gasto.

El cambio permitiría una mayor estabilidad presupuestaria, obligaría a definir las prioridades de gasto y facilitaría la atribución de responsabilidades, tres factores que perturban los planeamientos de Defensa. Salvo en algunos países que establecen programas de inversiones a medio plazo, la mayoría planifica a corto plazo o, incluso, año a año, con lo que ni las Fuerzas Armadas ni la industria tienen una orientación clara del marco de inversión. Sin el establecimiento de prioridades de gasto, los presupuestos no pueden tener finalidad transformadora y perpetúan los criterios tradicionales de asignación. Además, al no descartar expresamente qué es lo que debe hacerse y lo qué no, nadie se hace responsable de los compromisos que se adquieren o se descartan al amparo de criterios presupuestarios.

(2.2) Desmovilización de la base industrial de Defensa

Las reducciones presupuestarias y la tendencia al fin de las grandes operaciones multinacionales han reducido sustancialmente la demanda de equipos y servicios de Defensa en las sociedades avanzadas[15]. La reducción de los mercados tradicionales, y el incremento de la competición por los residuales, pone en peligro la continuidad de la base industrial y tecnológica que ha apoyado la Defensa en las últimas décadas[16]. El riesgo es que una desmovilización desordenada y rápida prive a los Estados de capacidades críticas y a las industrias de oportunidades de sobrevivir en un mercado globalizado. Salvo en países con una política industrial inclusiva, que consideran que la industria militar es estratégica y cuentan con presupuestos adecuados que les permiten proteger su base industrial apoyando la investigación, el desarrollo, la innovación y la comercialización de los bienes y servicios de Defensa[17], el resto de los países corre el riesgo de que su base industrial se desmovilice, se transforme o se externalice como resultado de la contracción de la demanda.

Para paliar la desmovilización, los países han adoptado políticas más agresivas de apoyo a la exportación abriendo nuevos mercados, canalizando compras (Gobierno a Gobierno) e identificando tecnologías críticas que preservar por razones de interés nacional. De cara al exterior, están aprovechado todas las oportunidades, explicitas o implícitas, que les permite el mercado para proteger sus intereses industriales y desarrollado nuevas prácticas de inteligencia económica y diplomacia de defensa y comercial en apoyo a sus industrias. Mientras que hacia el interior,

[15] Según datos del SIPRI Yearbook 2012, en 2011, y por primera vez desde 1998, se redujo el gasto militar mundial (-0,4%). A esa reducción han contribuido significativamente América del Norte (-5,5%) y Europa occidental y central (-1,6%). SIPRI Database.

[16] La argumentación se encuentra en la Propuesta para la reestructuración del sector de la seguridad y la defensa en España, DT 21/2011, Real Instituto Elcano.

[17] Francia, se propone asignar de forma permanente un 8% de su presupuesto a I+D+i y en su Libro Blanco prevé dedicar 364 millones de euros para el período 2014-2025, de los cuales 279 se recogerán en la Ley de Programación Militar 2014-2019.

están revisando sus políticas industriales y tecnológicas, así como sus mecanismos de adquisiciones.

Cada país decide unilateralmente las capacidades que precisa o descarta, sin que los acuerdos o compromisos colectivos adquiridos tengan poder vinculante[18]. Este margen de discrecionalidad ha permitido a los estados proteger sus industrias frente a terceros, incluso dentro de la UE donde la Comisión trata ahora de fomentar la competencia, liberalizar la oferta y acabar con las compensaciones (offsets) que han permitido a las industrias del mercado de la defensa europea mantenerse al margen de las reglas del mercado único.

(2.3) El cambio de cultura estratégica

Por cultura estratégica se alude a la percepción política y social que, en cada sociedad, significa la utilización del instrumento militar, algo que, en una sociedad global, está cambiando de forma acelerada. El cambio demográfico y generacional de los países avanzados reduce el nivel de identificación, tanto de sus líderes como de la opinión pública, con estructuras y políticas de Defensa heredadas de la Guerra Fría y aumenta la renuencia a implicarse en intervenciones militares que no se perciben que afectan directamente a los ciudadanos y sociedades. A diferencia de las guerras de necesidad del pasado, las guerras de opción de las últimas décadas y la profesionalización militar, han alterado la percepción social del uso de la fuerza militar, reduciendo la implicación emocional con las intervenciones de éxito y aumentado la animosidad contra las que no tienen expectativas de él[19].

[18] Como ejemplo de criterios de convergencia nunca obligatorios y poco observados se pueden mencionar el objetivo del 2% del PIB para gasto de defensa en la OTAN. En el ámbito europeo, y según datos de la Agencia Europea de 2010, sus miembros acordaron dedicar el 20% de su gasto total en defensa para comprar equipos (la media está en el 22,1%); asignar el 35% del gasto anterior para comprar equipos de colaboración europea (sólo se alcanza el 22%), invertir el 2% del gasto total de defensa a investigación y desarrollo (la media están en 1,07%) y dedicar el 20% de ese gasto a programas europeos (sólo se alcanza el 11,8%).

[19] Las encuestas Transatlantic Trends muestran cómo las diferencias de cultura estratégica entre Estados Unidos y los países europeos se manifiesta a propósito del uso de la fuerza como instrumento, combatir o no en Afganistán y reducir o mantener los gastos de Defensa.

A la aprensión de tomar decisiones en contra de la previsible opinión pública entre los responsables políticos o a liderar su uso en contra de las tendencias de opinión (por ejemplo a la hora de atacar o no en Siria tras el empleo de armas químicas), hay que añadir el impacto que va a representar el fin de las grandes intervenciones y los efectos de la crisis económica. Con altibajos y en diferentes grados, la sucesión de operaciones internacionales ha sostenido -legitimado- la utilidad de las Fuerzas Armadas como instrumento de poder pero ahora que se acaban las grandes misiones se desmovilizará la conexión intuitiva entre el servicio público de la Defensa y sus beneficiarios. Si en los años de bonanza económica el esfuerzo de Defensa se justificaba, en los países occidentales, por la necesidad de contribuir a la seguridad internacional desplegando fuerzas lejos de las fronteras nacionales, en las actuales circunstancias, será más difícil sostener esa legitimación en un ambiente de menor idealismo en las relaciones internacionales y de austeridad en las cuentas públicas, con la consiguiente rigidez en los gastos del estado de bienestar.

(3) Consecuencias de las mutaciones estratégicas sobre el modelo tradicional de la Defensa en España

Los cambios estratégicos y geopolíticos mencionados hacen necesario un cambio de modelo de la Defensa de España. En primer lugar, la pérdida de centralidad del escenario europeo y el “pivote”, o retraimiento estratégico, estadounidense dejan a España en primera línea frente a los riesgos que emanan de la inestabilidad emergente de los países del Norte de África y del Sahel, en conexión con la proveniente del Levante, Oriente Medio y Golfo de Guinea. Mientras otros países europeos y de la OTAN pueden sentirse menos sensibles a la situación geopolítica

Respecto a la UE, un reciente estudio comparado sobre las 27 culturas estratégicas muestra como las diferencias afectan al despliegue de fuerzas en el extranjero y a si combaten o no, creando un dilema entre los compromisos colectivos y las restricciones internas. *Strategic Cultures in Europe*, Heiko Biehl, Bastian Giegerich y Alexandra Jonas (Eds.), Springer, 2013.

del Sur del Mediterráneo, España no podrá hacerlo porque su situación geográfica la expone en mayor medida a sus efectos. Una exposición a la inseguridad de la que tendrá que ocuparse la Defensa en el futuro.

El "pivote" estratégico americano hacia la zona Asia-Pacifico, el debilitamiento de las estructuras multilaterales globales, atlánticas y europeas y la creciente inestabilidad en el vecindario Sur afectan fundamentalmente a un modelo de Defensa que en las últimas décadas ha girado en torno a la convicción de que la fuerte implicación americana en Europa y el adecuado funcionamiento de las estructuras multilaterales garantizaban la estabilidad de Europa y sus alrededores. Esa convicción ha permitido a España y otros países de su entorno mantener unos presupuestos de Defensa y un esfuerzo estratégico modestos.

Por ello, España deberá asumir un mayor esfuerzo en su defensa y una mayor responsabilidad en la región, así como impulsar y articular un nuevo espacio de defensa y seguridad junto a los países como Francia, Portugal, Marruecos, Argelia, Italia, Mauritania o Mali, con los que comparte riesgos. Junto a ellos deberá buscar otros socios estratégicos, como Estados Unidos y Reino Unido, y ejercer influencia en la OTAN, la UE y en las organizaciones africanas de seguridad que puedan contribuir a la estabilización de esa región.

En segundo lugar, España deberá reestructurar su modelo de Defensa también para contribuir a la implantación de la Seguridad Nacional. Para cumplir sus nuevas misiones deberá adquirir capacidades y acelerar su proceso de modernización en un contexto financiero de austeridad y sin disponer, como otros países, de márgenes presupuestarios o de capacidades de los que pueda prescindir para dedicarlos a la modernización. Impulsada por la necesidad, deberá planificar un proceso de transición de un modelo a otro de Defensa habilitando para ello un presupuesto plurianual sostenible y un listado de las capacidades que debe preservar, adquirir o prescindir. Con ello podrá adecuar la estructura y carácter de sus Fuerzas Armadas a las necesidades estratégicas y operativas del Siglo XXI. Además, y debido a su importancia, el sector industrial de la defensa y la seguridad, deberá transformarse de forma que salvaguarde la parte más competitiva y globalizada de su tejido industrial y tecnológico. Finalmente, el nuevo modelo de Defensa deberá tomar en cuenta la introducción del nuevo ámbito de la Seguridad Nacional y aprovechar el cambio de cultura estratégica que se presenta.

Integrándose bajo ese nuevo ámbito, su instrumento militar podrá preservar el alto grado de aceptación social que han venido teniendo las Fuerzas Armadas[20].

Frente a generalizaciones y simplificaciones posibles, las tendencias y factores mencionados afectan a la Defensa de cada país de forma específica. Su efecto depende de factores como la cultura estratégica, entidad militar de cada país (grande, mediana y pequeña), su ubicación geográfica (fronteriza, no-fronteriza) así como sus debilidades y fortalezas particulares. En función de ellas, se recomiendan los siguientes criterios de restructuración para el modelo de Defensa en España.

(3.1) La vuelta a la geopolítica: retraimiento selectivo

El regreso a un mundo que se interpreta en clave geopolítica obliga a España a redefinir las prioridades de sus zonas de actuación. El retraimiento estratégico que han emprendido potencias militares como los Estados Unidos hacia Asia-Pacífico o Francia hacia la periferia europea revela la necesidad de orientar las necesidades de Defensa hacia los espacios geográficos donde están en juego los intereses de seguridad nacional. De acuerdo con esta lógica geopolítica, España debería revisar de forma selectiva sus escenarios de actuación en función de los intereses a proteger y de los recursos disponibles (retraimiento selectivo). Un primer paso en esta revisión se da en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 cuando se diferencia entre escenarios “vitales” y “estratégicos” y se reconoce la tendencia occidental a limitar las intervenciones militares.

En la redefinición de su protagonismo estratégico, España deberá tener en cuenta los efectos de su situación geográfica, ya que se ve abocada por ella a afrontar unos riesgos particulares de seguridad y defensa en la zona comprendida entre el Sahel y el Mediterráneo y entre el Golfo de Guinea y el Cuerno de África. Una zona donde la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 sitúa los intereses “vitales” de seguridad para diferenciarlo del resto que pasan a ser estratégicos y que impide a

[20] En el Barómetro de abril de 2013 del Centro de Investigaciones Sociológicas, la valoración media de las Fuerzas Armadas es de 5.21/10 puntos, la tercera tras la Policía (5.65 y la Guardia Civil 5,71). p. 7.

la Defensa española reducir sus niveles de disuasión tanto como pueden permitirse otros países más alejados de esa zona de riesgo.

En esa zona se generan riesgos que afectan a la seguridad española y europea y a la estabilidad de los países del Magreb. Riesgos que alimentan fenómenos complejos relacionados con el terrorismo, insurgencia, piratería y tráficos ilícitos que sobrepasan la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y organizaciones regionales de seguridad. Situaciones como las de Malí revelan las dificultades de las fuerzas armadas y de seguridad locales para encargarse de su seguridad y la consiguiente dependencia de la asistencia externa para ello. Por ello, y para articular cuanto antes un nuevo espacio de seguridad y defensa compartida en esa zona, España deberá asumir iniciativas y responsabilidades, algo diferente a lo que venía haciendo hasta ahora, para fomentar la estabilidad política de sus vecinos y la lucha contra los tráficos ilícitos que amenazan directamente a todos los países limítrofes. En consecuencia, la magnitud del desafío obliga a concentrar la atención estratégica hacia el Sur donde residen los intereses vitales de la seguridad nacional, en detrimento de otros intereses estratégicos globales o más alejados[21].

(3.2) La diversificación de las opciones de intervención: de la actuación multilateral a la actuación en red

El escenario geopolítico obliga a identificar nuevas opciones de cooperación militar, dentro y fuera de las organizaciones multilaterales que han sido en el pasado el foro prioritario de articulación de la seguridad regional e internacional. Las lecciones aprendidas muestran que las intervenciones militares se deciden principalmente en función del interés y capacidad de quienes desean participar y solo accesoriamente en función de las proclamadas finalidades del foro donde desean articularse[22]. Las

[21] Cada Gobierno tendrá que identificar qué otros entornos geográficos y ámbitos de actuación se consideran estratégicos en cada momento para justificar la contribución española a su seguridad, cultivando hasta entonces la presencia y los partenariados adecuados para hacerlo.

[22] También hay que tener en cuenta la evolución de la percepción social hacia esas instituciones. Por ejemplo, la confianza en la UE ha caído seriamente durante los últimos años de crisis en España, pasando del +42% en 2007 al -52% en 2012 según el ECFR, lo que refuerza la necesidad de diversificar las opciones. “The Continente-Wide Rise of

instituciones multilaterales se convierten en correas de transmisión de los intereses de las naciones preponderantes en ellos y las decisiones colectivas pueden bloquearse si no coinciden con sus intereses, por lo que se deben diversificar las opciones de asociación. Mecanismos como el enfoque integral, las asociaciones o las coaliciones ya mencionados comparten esa búsqueda alternativa de opciones que den flexibilidad y eficacia al empleo del potencial militar.

La Defensa de España debe enfocar su participación en organizaciones multilaterales de una forma instrumental, calculando qué puede España aportar a la seguridad y defensa colectivas y qué puede recibirse de esas organizaciones en relación a sus intereses de seguridad vitales y estratégicos. Hasta ahora ha primado la adhesión a un enfoque "idealista", dirigido a ser percibido como un aliado o socio solidario en el reparto de las cargas. Sin embargo, esa apuesta por el multilateralismo ha sido retórica en la medida que no se ha acompañado de apoyo político, e forma de recursos militares y presupuestarios necesarios para asegurar su eficacia. Consecuentemente, el nuevo enfoque debe ser más pragmático, tratando de preservar nuestros intereses de seguridad a través de esas organizaciones, y coherente, dotando a la Defensa de las capacidades que le permitan contribuir a la carga común.

El potencial militar español debe servir para potenciar la eficacia multilateral en las actuaciones al servicio de la seguridad internacional, pero también debe emplearse como instrumento de influencia en esquemas de cooperación bilateral y subregional, por lo que es necesario definir la estrategia y habilitar los recursos que le permitan ser un actor fiable y capaz (willing and able). La crisis de las instituciones multilaterales de Defensa para afrontar el cambio de modelo estratégico aconseja añadir a los criterios de integración y delegación seguidos hasta ahora, los de diversificación de apoyos mediante esquemas bilaterales y grupales de asociación, en lugar de delegar la defensa de nuestros intereses a la voluntad colectiva. Eso no impide seguir participando como hasta ahora, caso por caso, en iniciativas industriales o institucionales como las de la OTAN y la UE que ahorren costes, añadan valor y fomenten la interoperabilidad.

Euroescepticism", 2013. En la encuesta Transatlantic Trends 2012 mencionada, el 58% de los consultados en 11 países europeos cree que la OTAN es todavía esencial, por 56% de los estadounidenses y de los españoles, con una variación al alza salvo Estados Unidos sobre los años anteriores a la crisis (55%, 60% y 49% en 2007). Pregunta 11.

Como complemento o al margen de los foros regionales a los que se pertenezca, se deben buscar asociaciones estratégicas con países con los que España comparta intereses de defensa y seguridad. Se deberán aunar esfuerzos con aquellos aliados y socios, tanto europeos como occidentales, de mayor ambición global (en particular Reino Unido, Francia, EEUU, Holanda, Noruega o Italia) así como afianzar y profundizar nuestras relaciones estratégicas en regiones como África Occidental (Nigeria, Angola, Guinea Ecuatorial), América Latina (México, Brasil, Chile, Colombia y Perú), Levante (Turquía, Israel) y los espacios Indo-Pacifico (Arabia Saudita, Mozambique, India, Australia, Filipinas, Malasia, Indonesia, Corea del Sur, Japón) y Ártico (Noruega, Dinamarca, Canadá).

Ante el nuevo escenario geopolítico, y al igual que los grandes actores estratégicos, España deberá reconsiderar qué actuaciones militares podrá emprender individual, bilateral o multilateralmente. Mientras que en escenarios de interés estratégico, su participación se canalizará a través de instrumentos multilaterales como Naciones Unidas, la OTAN y la UE; en escenarios de intereses vitales tendrá que actuar de forma autónoma y canalizar la contribución de otros coligados mediante estructuras de intervención en red más abiertas y flexibles.

Así, y para construir el espacio de defensa y seguridad que se necesita en el escenario prioritario definido entre el Sahel y el Mediterráneo y entre el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, España deberá asociarse a una red de actores locales como Argelia, Marruecos, Mauritania, Níger, Nigeria o Mali; regionales como Francia, Italia, Portugal, Turquía o Israel y extra-regionales como Estados Unidos y Reino Unido. También podrá movilizar los recursos colectivos de la OTAN (Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Cooperación), de la UE (Unión por el Mediterráneo, Política de Vecindad) o subregionales como la Iniciativa 5+5, sin descartar la colaboración de organizaciones regionales de seguridad como la Unión Africana, las Comunidades Económicas de Estados de África Occidental y África Central, además de Naciones Unidas.

Además de los “nodos” anteriores, la red tiene que pasar por otros actores, estatales o no, dedicados a la cooperación y desarrollo, la gobernanza, la economía, la seguridad y la asistencia humanitaria que operan en la zona. De esta forma, la protección de los intereses vitales se materializaría de acuerdo a los instrumentos de influencia de la globalización: redes inclusivas frente a organizaciones exclusivas, flexibilidad frente a formalidad, capacidades frente a

declaraciones, integración frente a coordinación y ámbitos comunes frente a fronteras geográficas.

(3.3) El cambio del carácter y de la estructura de Fuerza

La estructura y carácter de las Fuerzas Armadas españolas deben adaptarse para responder a las necesidades estratégicas nacionales, interoperar con fuerzas aliadas y evolucionar para adaptarse a las necesidades estratégicas derivadas de los cambios geopolíticos. Deberán adaptarse a los nuevos tipos de proyección de fuerza y a las nuevas modalidades de disuasión y protección. Con el decaimiento de las intervenciones militares a gran escala en el exterior, las Fuerzas Armadas deberán contar con capacidades de intervención especializadas para actuar autónomamente o junto a terceros de forma combinada[23]. También deberán prepararse para proteger el territorio y los ciudadanos frente a los nuevos riesgos que se identifiquen en las estrategias de Seguridad Nacional.

Ello implica una reestructuración del tipo y cantidad de las unidades disponibles para atender las operaciones cotidianas de vigilancia y protección y las operaciones de reacción autónomas o en combinadas con terceros. Las Fuerzas Armadas que ya realizan tareas de protección, vigilancia y control del territorio, las fronteras y espacios de interés, tendrán que estructurarse para actuar, cuando sea necesario, sinérgicamente junto con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La defensa territorial se orientará a proporcionar la seguridad de los espacios y ciudadanos españoles frente a la intrusión de actores, estatales o no, dotados de medios asimétricos para poner en peligro la seguridad de territorios y ciudadanos españoles. Para ello se precisan capacidades militares que protejan frente al lanzamiento de cohetes y misiles de cualquier alcance y procedencia y prevengan la intrusión en los espacios marítimos, terrestres, aéreos y espaciales, con medios

[23]Hasta ahora la conjunción entre los Ejércitos de Tierra, Aire y la Armada era necesaria para generar sinergias entre ellos (operaciones conjuntas) y con los de terceros países (operaciones combinadas) y poder actuar en las tres dimensiones tradicionales de los teatros de operaciones. Ahora, debido a la ampliación de los ámbitos de actuación desde los terrestres, aéreos o marítimos hacia el espacial y el cibernético, deberán progresar en su conjunción y conectividad.

de cualquier tipo, como de actuaciones en el ciberespacio, que pongan en riesgo la Seguridad Nacional. Las Fuerzas Armadas tendrán que disponer de capacidades de vigilancia e interdicción permanentes en los cuatro dominios señalados, junto con los elementos de mando y control que aseguren su coordinación con el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en apoyo de las autoridades civiles para complementar la protección civil y la seguridad que estas prestan. Para hacerlo, las Fuerzas Armadas deberán especializar las unidades dedicadas a la ciberdefensa y a la seguridad como las que ya tiene dedicadas a la protección civil contra riesgos naturales o biológicos, nucleares, químicos y radioactivos (Unidad Militar de Emergencias).

Para llevar a cabo operaciones autónomas de reacción, en el exterior, las Fuerzas Armadas deberán garantizar la disposición permanente de un núcleo de reacción rápida con los componentes terrestres, aéreos, marítimos y logísticos necesarios, así como con otra de mayor entidad para participar en operaciones combinadas de reacción. Son estructuras de fuerzas que prescinden de las unidades[24] que no tengan un nivel de conjunción y conectividad necesario para combatir como fuerza autónoma o en colaboración con terceros, en los nuevos entornos complejos de combate. Para proceder a una reestructuración cualitativa de la fuerza que atienda las nuevas funciones, será necesario también que se flexibilice la política de personal para facilitar la incorporación de nuevos perfiles profesionales. También se deben habilitar los mecanismos de reserva que permitan generar niveles de fuerza adicionales cuando se necesiten y desmovilizarlos cuando ya no sean necesarios, una capacidad de la que carece ahora.

En consecuencia, el próximo modelo de Defensa tiene que buscar un equilibrio de capacidades que le permita cubrir el máximo número de riesgos del espectro en función de los medios disponibles. Para ello tendrá que adecuar su nivel de ambición, descartando actuar en operaciones que exceden a su capacidad; hacerse con las capacidades necesarias para afrontar el futuro y desprenderse de

[24] En la reorganización de la estructura de su Ejército, Francia dedicará 10.000 de sus efectivos a apoyar la seguridad interior, 5.000 para una fuerza conjunta de reacción inmediata (FIRI) y otros 6.000-7.000 para intervenciones no permanentes en el exterior. Para operaciones combinadas complejas, dispondrá de otros 15.000 efectivos. En conjunto, pretende disponer de unos 66.000 efectivos proyectables que incluyen fuerzas especiales y 7 brigadas de distinta composición.

capacidades heredadas que no le sirvan para ello. Al hacerlo, cambiará el carácter y la estructura de las Fuerzas Armadas.

(3.4) La sostenibilidad presupuestaria

El complejo y restrictivo panorama presupuestario de la Defensa que se observa en otros países se ve agravado en España por varios factores estructurales que cuestionan la viabilidad del modelo de Defensa vigente. En primer lugar, y a diferencia de otros países avanzados, el porcentaje de los presupuestos dedicado a Defensa en España se ha ido reduciendo tanto en períodos de crecimiento como de contracción hasta ocupar posiciones que no se corresponden con su capacidad económica[25]. Desde antes de la crisis, los indicadores del esfuerzo militar en España se habían desviado de los parámetros de esfuerzo occidentales[26] y, tras ella, lo han hecho aún más[27]. Con lo que ahora se carece del margen de reducción del que disponen otros países para recortar capacidades y presupuestos secundarios de forma que la crisis no afecte a las capacidades esenciales y al potencial de modernización.

[25] Según datos de la Agencia Europea de 2010, España dedicó el 12% de su presupuesto de defensa a la compra de equipos (la media europea es del 22%) y el 63% a gastos de personal (la media es del 51%). En el mismo año, España dedicó el 1,05 de su PIB a la Defensa (7.055 millones de euros), lo que representa un gasto de 242 euros per cápita (la media europea es de 390 euros) lo que le lleva a ocupar el lugar 15 sobre 26 países europeos (Eslovaquia, Rumanía, Polonia, Malta, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Irlanda, República Checa y Bulgaria). Su inversión en equipo por soldado es de 11.004 euros (siendo la media europea 26.458 euros) y ocupa el 15 lugar entre 26 países.

[26] Según datos de la OTAN, entre 1986 y 2012 el PIB español per cápita aumentó el 167,1% mientras su gasto en defensa per cápita lo hizo en el 13,3%. Con los mismos datos, el esfuerzo de Defensa español (la relación entre sus porcentajes de gasto total y PIB total de la OTAN) ha estado siempre por debajo de la paridad (1) oscilando entre 0,44 en 1986 y 0,34 en 2012. Ambos datos revelan que los gastos de defensa en España no se beneficiaron del crecimiento de la riqueza del país y que, además, no fueron solidarios con el esfuerzo de sus aliados.

[27] Entre 2008 y 2012, el gasto de Defensa se ha reducido el 4,1% en EE.UU., el 20,4% en Europa y el 29,1% en España. Esto va a permitir a Turquía, Polonia y Holanda sobrepasar a España en esfuerzo de defensa mundial relegándolo al vigésimo lugar mundial y al séptimo lugar europeo.

Aunque los recortes llegaron mucho antes, la desinversión presupuestaria se ha agravado con la crisis y, como resultado, el presupuesto actual es insuficiente para atender el pago de los compromisos aplazados, adquirir equipos nuevos y cubrir las necesidades operativas de funcionamiento. Incluso dentro de las prioridades de Seguridad Nacional, y si se excluyen los créditos extraordinarios, el presupuesto dedicado a la Seguridad ha sobrepasado al de Defensa en los últimos años[28].

La desinversión en Defensa es, ante todo, resultado de una cultura estratégica en los sucesivos Gobiernos españoles que les ha llevado a tratar de asumir un protagonismo internacional a bajo coste, generando un desfase entre gastos e ingresos cuyo equilibrio presupuestario no se ha sabido planificar a largo plazo. Tampoco han sabido comunicar eficazmente a sus ciudadanos el coste del servicio público de la Defensa[29] y la función industrial y social del presupuesto dedicado a la misma[30] por lo que se ha aumentado su exposición a las minoraciones y recortes.

Como resultado, el Gobierno actual y los que les sucedan, se enfrentan a la necesidad de estabilizar el presupuesto de Defensa para que sea sostenible y hacerlo en un contexto económico desfavorable a corto plazo. Es una situación de

[28] Los presupuestos asignados, no ejecutados, a los Ministerios de Interior y Defensa que recoge la Tabla siguiente confirman la progresiva postergación presupuestaria de Defensa.

(millones de euros)	2003	2008	2013
Ministerio Interior	5.419	8.874	7.903
Ministerio Defensa	6.212	8.149	5.786

[29] Según la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, el 32,9% de los encuestados no sabía si el presupuesto destinado a Defensa era excesivo (25,9%), adecuado (28,8%) o insuficiente (12,2%); mientras que el 52% no sabía si ese presupuesto era superior (6,2%), igual (14,1%) o inferior (27%) al de los países de nuestro entorno. "Estudio nº 2912", septiembre-octubre 2011.

[30] Las decisiones sobre los programas principales de armamento no se han adoptado en función de las necesidades de Defensa sino, principalmente, de criterios políticos, industriales y sociales. Así, por ejemplo, y para poder fabricar en España los carros Leopard en Sevilla y Asturias, los Airbus 440M en Sevilla o los helicópteros Tigre en Albacete, se compraron más equipos de los que necesitaban las Fuerzas Armadas. Del mismo modo, la participación en programas europeos como el del avión Eurofighter se decidió para apoyar la industria europea a pesar del mayor coste de los equipos y la disponibilidad de aviones que cubrían las necesidades militares como el F-18. Finalmente, los pedidos y calendario de la construcción naval se ha decido más en función de la carga de trabajo de los astilleros nacionales que de las necesidades de la Armada.

recesión económica, con una deuda pública que se acerca al 100% del PIB, y en medio de una reducción de gastos sociales y de subida de impuestos, será difícil estabilizar y preservar la base presupuestaria de la Defensa si se continúa improvisando para cada presupuesto anual.

La sostenibilidad presupuestaria de Defensa pasa por revisar los criterios presupuestarios que han conducido a la situación actual. Para corregir el desfase entre necesidades y recursos, es necesario que el planeamiento arranque de las previsiones, posibilidades y necesidades económicas y presupuestarias señaladas por el Gobierno. A partir de este marco económico, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa deberá liderar la transformación de las Fuerzas Armadas en base a las prioridades establecidas y a la potenciación de las capacidades conjuntas. De esta forma, el planeamiento permitiría conocer, por una parte, cuál es el nivel de esfuerzo de Defensa que España se puede permitir y, por otra, qué niveles de seguridad y defensa se pueden atender y cuáles no en función del presupuesto disponible (análisis de riesgos). Sólo sobre este planeamiento conjunto y sostenible sería posible individualizar la rendición de cuentas de responsables políticos y militares sobre el uso de los fondos públicos de la Defensa.

El modelo de Defensa deberá contar con un plan de estabilización presupuestaria a medio plazo (criterio de sostenibilidad) que permitiera hacer frente al pago de las partidas inaplazables de personal y equipos, asegurar la operatividad, financiar las nuevas capacidades que se precisan y sufragar los costes asociados a la racionalización del gasto presupuestario[31]. En la actualidad, el Gobierno está recurriendo al mecanismo de los créditos extraordinarios que se aprueban año tras año[32] y tendrá que seguir haciéndolo en los próximos años mientras que persista el desfase entre compromisos adquiridos y recursos. A falta de un programa de

[31] La reestructuración del gasto necesita a veces inversiones a corto. Así, el Ministerio de Defensa calcula que necesitará invertir 40 millones de euros en el plan de racionalización y utilización eficiente de su patrimonio inmobiliario (Propidef) entre 2014 y 2017 para ahorrar posteriormente en torno a los 15 millones de euros anuales en gasto corriente, seguridad y mantenimiento de 109 instalaciones.

[32]El Gobierno ha aprobado dos créditos extraordinarios de 1.782 millones euros en 2012 y de 877 en 2013 para hacer pago al pago de programas principales, especialmente aquellos cuyo incumplimiento acarrearía penalizaciones económicas, pérdida de puestos de trabajo y pérdida de confianza. Los créditos y la reprogramación del calendario de pagos devuelven la confianza de los acreedores sobre los pagos pendientes, pero no sobre el futuro de la demanda.

financiación a más largo plazo, se podría optar por consolidar ese mecanismo extraordinario dentro del presupuesto inicial, con lo que se facilitaría y establecería el planeamiento militar e industrial.

La estabilidad permitiría que los presupuestos tuvieran una función transformadora si se asignan de forma que primen la operatividad y el sostenimiento de la fuerza militar y penalicen los equipos y unidades de la estructura operativa que no se puedan operar o mantener (criterio de transformación). Los presupuestos deben reflejar la voluntad de cambio del modelo de Defensa, asignar los recursos según criterios de coste y eficacia, evitando criterios de reparto proporcional y duplicaciones en la estructura administrativa y patrimonial. La media europea de los últimos años ha registrado unos criterios de distribución de gasto en torno al 50% para personal, 20-25% operaciones y mantenimiento, 15-20% equipos y 5% investigación y desarrollo. Esa media no tiene por qué considerarse un objetivo final para la distribución en España, sino una referencia, porque para hacer frente a sus objetivos estratégicos precisaría un porcentaje de I+D+i superior a la media y un porcentaje inferior de personal (la mayor parte de los países que conforman la media no tienen la exposición geoestratégica de España y pueden mantener estructuras militares obsoletas). Un presupuesto transformador orientado a mejorar la redistribución permitiría aumentar la operatividad y eficacia de la Fuerza Conjunta invirtiendo la evolución actual hacia unas Fuerzas Armadas vaciadas de capacidades y operatividad[33].

En tercer lugar, se debe modificar la estrategia de comunicación de forma que los presupuestos no trasladen sólo una percepción de gasto sino que, también, expliquen el retorno del mismo en términos de servicio público, compromisos internacionales, exportación, creación de empleo, tecnología e innovación (en sentido contrario, se debería informar de los efectos de los recortes sobre el empleo, el tejido industrial y la balanza comercial). Y para justificar el esfuerzo a realizar a corto plazo mientras se alcanza un presupuesto sostenible, es necesario explicar que capacidades militares se potencian, sostienen o abandonan, mediante una comunicación estratégica que los presupuestos actuales no realizan.

[33] Según datos de la Agencia Europea de Defensa, los gastos de operaciones y mantenimiento pasaron de 1.803 millones de euros en 2005 a 1.744 millones en 2010, a pesar del incremento de las operaciones entre esos años.

Sin margen para reducir el gasto en Defensa debido a la desinversión presupuestaria de las últimas décadas, un presupuesto orientado a la transformación y similar al presupuesto real ejecutado pero distribuido de la forma señalada facilitaría la sostenibilidad presupuestaria, permitiría dotar a la Fuerza Conjunta de las capacidades que precisa, estabilizaría la demanda industrial en torno al mantenimiento y la modernización de las plataformas, potenciaría la investigación y desarrollo de tecnologías críticas y, sobre todo, permitiría la interoperabilidad con fuerzas aliadas.

(3.5) Por una política industrial estratégica

El profundo cambio en el contexto estratégico, la caída de la demanda interna[34] y de la exterior suponen un serio riesgo para la supervivencia de la base industrial que ha sustentado el modelo de Defensa durante las últimas décadas[35]. Ello pone a las empresas menos internacionalizadas y competitivas del sector en riesgo de desaparición. Pero si no se elabora una política industrial que permita reestructurar el sector, se corre el riesgo de que se pierda también la parte más internacionalizada y viable del sector industrial de la seguridad y la defensa.

La industria de la Defensa sigue marginada del resto de la industria española y demasiado vinculada a la política de Defensa sin que se adopten medidas que la

[34] El gasto nacional en inversión en equipos se ha reducido del 30% de media en los años 1990-1997 al 26% entre 1998-2008 y al 13% en 2011. La inversión en investigación militar se ha reducido de 3.041 millones en 2004 a 758 en 2012, un 24,9% de recorte sobre 2011 (las cifras de la investigación son, respectivamente, de 5.640 y 1.373 millones). Informe COTEC 2012, p.111

[35] Según el SIPRI Yearbook 2012 (p. 266) España ocupa el séptimo lugar mundial entre los exportadores de defensa, pero a pesar de su crecimiento en los últimos años –un crecimiento inflado por los intercambios de la cooperación internacional que se contabilizan como exportaciones-, las estadísticas de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior (mayo 2012, p. 9) apuntan una tendencia a la baja tras el pico excepcional alcanzado en 2011 y que justifica el *ranking* del SIPRI.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
845	932	934	1346	1128	2431	1953

integren en el conjunto de políticas industriales, tecnológicas y comerciales de España. A diferencia de otros países, la industria de defensa no se ha considerado tanto como una *industria* estratégica sino como *defensa*, y eso a pesar de su importante aportación a la economía nacional: el 0,9% del PIB, 53.000 empleos directos, 9.000 millones de euros de facturación, de los que el 70% se exporta y el 10% se reinvierte en I+D+i, entre otros datos del sector[36]. Esto explicaría el protagonismo del Ministerio de Defensa y el distanciamiento de otros Ministerios relacionados con la industria, investigación, innovación, comercio o competitividad.

Sin una política industrial intergubernamental ni un interlocutor único que pudiera liderarla, la base industrial de la Defensa se enfrenta un escenario de desmovilización rápida. El Ministerio de Defensa trata de compensar la marginación del sector y continúa apoyándolo al sector con nuevas iniciativas como los acuerdos Gobierno a Gobierno, la diplomacia de defensa o la potenciación de instrumentos de apoyo a la exportación[37]. El esfuerzo de la diplomacia de Defensa para apoyar la exportación no impedirá la desaparición de la parte menos internacionalizada y competitiva del sector, pero para que la parte más globalizada pueda subsistir y que se preserven capacidades estratégicas críticas para la Defensa[38], es necesario que el Gobierno –y no sólo el Ministerio de Defensa- elaboren un plan de reestructuración del sector industrial de la seguridad y la defensa[39]. También el sector ha realizado un gran esfuerzo de internacionalización y de concentración, pero la contracción del mercado le obliga a consolidar su ventaja comparativa y

[36]Según datos de la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica Espacio (TEDAE) para 2012, esos sectores también presentan altos porcentajes de empleo cualificado (50%-70%) y de internacionalización medido en exportaciones (60%-91%).

[37]El Ministerio de Defensa participa en el grupo de trabajo interministerial para apoyar la internacionalización creado en 2011. También incluyó ese apoyo dentro de su Diplomacia de Defensa que ha llevado al refuerzo de la figura del Agregado de Defensa en su aspecto comercial y la potenciación de la Oficina de Apoyo Exterior (OFICAEX) a la espera de que se desarrolle la Ley 12/2012 de 26 de noviembre.

[38] Otra necesidad es la de determinar qué autoridad puede establecer las capacidades tecnológicas e industriales críticas para la seguridad nacional y el procedimiento para determinarlo, ya que la regulación comunitaria lo permite y nuestros competidores directos disponen ya de ellos (decisiones sobre esta y otras opciones industriales se deberían definir antes del Consejo Europeo de diciembre de 2013 dedicado monográficamente a Defensa).

[39] Ver la "Propuesta para la reestructuración del sector industrial de la seguridad y defensa en España", *Documento de Trabajo* 28/2011, noviembre, Real Instituto Elcano.

competir globalmente sin poder depender de una demanda interna en contracción y con la Comisión luchando para reducir el proteccionismo de los Estados miembros de la UE.

La elaboración de un plan de adquisiciones a largo plazo –o la consolidación de los créditos extraordinarios dentro del presupuesto asignado- permitiría adecuar las expectativas de la industria a la demanda real y potenciar un ciclo inversor en condiciones industriales eficientes y sostenibles. Otros países con mayor tradición y voluntad de planeamiento como el Reino Unido o Francia han anunciado planes de adquisiciones de 160.000 millones de libras para los próximos 10 años y de 364.000 millones de euros para los próximos 12 años, respectivamente. Del mismo modo, la existencia de un plan industrial para el sector permitiría integrarle en el conjunto de la economía nacional, aprovechar las sinergias con otros sectores y evitar que la Defensa española pierda capacidad de suministro de capacidades críticas y tejido empresarial de alto valor de añadido. Al igual que Francia reconoce en su Libro Blanco su objetivo de preservar su industria para asegurarse su autonomía estratégica, el nuevo modelo de Defensa española debe asociar el planeamiento industrial con el estratégico si no quiere perder ventaja comparativa respecto a sus competidores ni seguridad de suministro en las tecnologías críticas.

(3.6) Impulso de la cultura estratégica

En España, el principal reto que presenta la cultura estratégica respecto a otros países reside en fomentar el conocimiento sobre asuntos estratégicos que permita el liderazgo de sus élites, dado que no suelen tener la experiencia necesaria en cuestiones de seguridad y defensa, carecen de los apoyos necesarios en los partidos políticos e instituciones para adquirir conocimientos para formar criterio y, como resultado, tienden a adoptar las decisiones, o inhibirse de hacerlo sin una visión estratégica del empleo del instrumento militar y de su utilidad al servicio de los intereses nacionales. Esas carencias explican su renuencia a implicarse en las cuestiones de Defensa y las actitudes acomplejadas a la hora de explicar las

actuaciones internacionales[40]. También ayudan a explicar el contraste entre el deseo de intervenir de la opinión pública y su aversión a asumir los costes necesarios para ello[41].

Como ya ha quedado reflejado, la Defensa y el potencial militar se han justificado tradicionalmente debido a la existencia de amenazas existenciales a la soberanía, integridad y valores del Estado. Sin embargo, los riesgos a los que aluden la mayor parte de los documentos estratégicos de nuestro entorno, incluidos los de la Estrategia Española de Seguridad 2011 y de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, están relacionados con fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, las ciberamenazas, los flujos migratorios no controlados, las armas de destrucción masiva, la vulnerabilidad energética y de los servicios e infraestructuras críticas o las emergencias y catástrofes naturales, entre otros, que no tienen una naturaleza puramente militar, como en el pasado. Por ello, el potencial militar y la Defensa deben ajustarse al nuevo marco de la Seguridad Nacional, cooperando con el resto de los instrumentos del Estado a proteger el bienestar, seguridad y funcionamiento de la sociedad frente a esos riesgos.

Aunque las encuestas muestran un apoyo social importante a las Fuerzas Armadas y a las operaciones internacionales, también muestran una posición diferenciada respecto a otros países europeos a la hora de utilizar la fuerza (admiten la necesidad de su uso, pero desean que lo hagan otros sin asumir sacrificios). Seguramente por eso, la función de la Defensa se ha venido justificando sobre bases humanitarias, o de cooperación internacional, que han desfigurado su esencia: la disponibilidad de la capacidad militar necesaria para prever el conflicto, ejercer la disuasión y emplearla si es necesaria.

[40] Ver Félix Arteaga, "Spain" en Biehl, Giegerich y Jonas (Eds.), *Strategic Cultures in Europe*, Springer, 2013, pp. 333-343.

[41] Según el Barómetro del RIE de febrero de 2013 (pp. 50-60), el 57% de los encuestados era favorable a una intervención militar internacional en Siria (29,5% en contra) pero el 53,9% estaba en contra de que España participara en la misma (35,1% a favor). En el BRIE de junio, el apoyo a una participación española bajó al 30,2%. La misma incoherencia se observa en la encuesta del Transatlantic Trends 2012, donde el 71% de los españoles se manifiesta favorable a ejercer el derecho de proteger civiles de la violencia, pero el 56% no desean ejercerlo en Siria incluso existiendo un mandato de Naciones Unidas (el 42 favorable en ese caso) y el 52% de los españoles sería favorable a reducir los presupuestos de defensa (49% a favor de mantener o incrementar).

En unos tiempos como los presentes, en los que muchos ciudadanos ponen en cuestión elementos centrales de las sociedades avanzadas como la representación política, la democracia, los valores o las políticas públicas, resultaría ingenuo pensar que no van a cuestionarse la necesidad de la Defensa. Por ello, la Defensa debería anticiparse acortando la distancia entre ella y percepción cotidiana de sus ciudadanos, mejorando la comunicación estratégica para explicar qué va a hacer la Defensa en relación a asegurar su bienestar y protección frente a las circunstancias y riesgos descritos en las estrategias de Seguridad Nacional.

Real Instituto Elcano / Elcano Royal Institute
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid – Spain
portal
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/