

Entorno futuro de las FAS

General de brigada D. Miguel Ángel Martín Pérez

Capítulo primero

Resumen:

Existe una relación directa entre capacidades militares, disuasión y presupuesto de defensa. Para desarrollar las primeras en un horizonte 2035 hay que imaginar, pues, cuál será entonces la estrategia nacional de seguridad y defensa, prever los riesgos y amenazas futuros, así como los posibles escenarios de actuación de las FAS para, finalmente, enmarcar todo lo anterior en las previsiones presupuestarias hasta 2035.

Abstract:

There is a direct relationship between military capabilities, deterrence and Defence budget. In order to develop the first of them by 2035, we have to devise first which will be the national Defence and security strategy at that time, so we can anticipate risks and threats as well as the foreseeable scenarios where our armed forces might be required to act, knowing that we will be able to infer the budgetary requirements throughout the coming years up to 2035.

Palabras clave:

Capacidades, disuasión, presupuesto, riesgos, amenazas, escenarios.

Keywords:

Capabilities, deterrence, budget, risks, threats, scenarios.

Consideraciones previas: capacidades, disuasión y presupuesto de Defensa

El progreso tecnológico ha ido permitiendo a los ejércitos el dominio de nuevos escenarios, entendidos como medios y ambientes en los que se opera. Así, a los escenarios puramente terrestres se sumaron los marítimos en cuanto se tuvo la capacidad de navegar y a los que se añadió el aéreo en cuanto se pudo volar. Para el dominio de un nuevo medio es necesario el desarrollo de nueva tecnología que ofrezca capacidades desconocidas hasta ese momento. Las características más distintivas de los diferentes medios se pueden resumir fundamentalmente en dos: alcance y velocidad.

El dominio del mar permitió el control de los dos tercios de la Tierra restantes, haciendo posible llegar a lugares no alcanzables por tierra. El dominio del aire ha permitido el sobrevuelo de ambos espacios, terrestre y marítimo, sin limitaciones, y a una velocidad superior, ya sea a través de aeronaves o misiles.

Recientemente, el espacio y el ciberespacio son los nuevos medios en donde se sigue incrementando el alcance y la velocidad, permitiendo el acceso a un teléfono móvil o a una red informática desde cualquier parte del mundo, y siempre con una observación discreta, hecha a través de satélites no visibles o desde ordenadores lejanos.

Parece una constante que el dominio de los nuevos escenarios ha de hacerse consolidando el de los anteriores: ningún escenario quita importancia o validez al anterior, simplemente se suma a él y lo complementa. Pero también parece otra constante histórica que los países que más invierten en nuevas tecnologías y en el dominio de los nuevos escenarios son los que se posicionan más fácilmente como líderes mundiales.

La problemática fundamental para las FAS en esta evolución continua, tras la aparición de un nuevo medio, es conseguir rápidamente el equilibrio adecuado en la distribución de las capacidades militares. Los recursos son limitados y los nuevos escenarios demandan para su dominio una mayor inversión, tanto por su novedad como por su mayor nivel tecnológico. Esto entra en conflicto con la distribución de capacidades anterior a su aparición pues, si no se incrementan los recursos, las nuevas capacidades han de detraerse de las que se dedicaban en exclusiva a los escenarios anteriores.

Una rápida y decidida adaptación al desarrollo, que permita una redistribución adecuada de las capacidades a las nuevas necesidades, permitiendo a su vez la supervivencia de los logros habidos anteriormente en otros escenarios, es lo que mantendrán a los países, y a sus fuerzas armadas, mejor preparadas para el futuro.

La misma Directiva de Defensa Nacional 2012 (DDN), reconociendo el carácter de incertidumbre del entorno actual y futuro, reafirma el objetivo fundamental de una defensa necesaria y responsable:

«A pesar del contexto de estrechez presupuestaria, España debe contar con las capacidades que garantizan la disuasión, y ello tomando en consideración la singularidad de los riesgos propios... Mantener un nivel nacional de disuasión creíble y suficiente con objeto de evitar que los escenarios de riesgo en nuestro entorno geográfico se materialicen en amenazas, y unas capacidades de reacción que garanticen la defensa del territorio nacional, la población y los intereses de España».

Este objetivo básico puede considerarse atemporal y perfectamente válido para orientar este estudio de capacidades militares en el horizonte 2035, sin olvidar que, como reconoce la DDN:

«La disuasión comienza con la cohesión nacional, que se traduce en la voluntad colectiva y la determinación de preservar los valores de nuestra sociedad, los medios materiales para crear prosperidad y la fortaleza del Estado. Por ello es necesaria la toma de conciencia social de la importancia de la seguridad y la defensa en una época de gran incertidumbre».

Partiendo de una utilización eficiente del presupuesto para la defensa, existe una evidente relación directa entre el presupuesto en sí, la entidad de las capacidades de las FAS y la disuasión. En España, la «necesidad de la defensa» se ve por parte de la opinión pública, según las encuestas, como menos prioritaria a la hora de la asignación presupuestaria correspondiente, posiblemente por la estabilidad regional reinante. Por ello, es de los gastos que se consideran siempre por los ciudadanos como «reducibles», en beneficio de otros que se sienten más acuciantes, como puedan ser los de educación, sanidad, infraestructuras, ayudas sociales, etc.

Esta percepción ciudadana puede multiplicar su importancia e influencia por motivos electorales. De ese modo, los partidos políticos, sensibles a las inquietudes y preferencias de sus votantes, pueden caer en la misma tentación en época de escasez de recursos, al considerar los gastos en defensa demasiado onerosos cuando el entorno no se percibe peligroso, suprimiendo capacidades ya existentes o no adquiriendo otras nuevas necesarias para mantenerse al mismo ritmo con que evoluciona la tecnología y el entorno. También se puede dar la reacción de justificar los gastos de las Fuerzas Armadas por una utilización desproporcionada, en tiempo de paz, en misiones distintas a las de defensa, fomentando así otras capacidades que, en puridad, no contribuyen a la misión principal de la defensa. Tanto una dimensión inadecuada de los recursos para mantener/incrementar las capacidades de las FAS, como una utilización desequilibrada de las mismas en misiones no orientadas a la defensa, son factores que tienen como consecuencia final una menor disuasión.

Una tentación tan común como equívoca es pensar: «cuando no hay problemas de defensa se pueden disminuir sus gastos y reutilizar sus medios con otros fines». Y es equivocado este razonamiento pues, precisamente, cuanto menor sea la inversión en la obtención de capacidades militares, menor es la disuasión, y es entonces cuando resurgen y cobran vida las amenazas latentes generando nuevas vulnerabilidades, como bien contempla la actual directiva de defensa nacional.

Otro gran desacierto en esta aproximación es que no se tiene en cuenta el dilatado tiempo que se necesita hoy en día para recuperar capacidades necesarias que se han abandonado. Es falsa la tranquilidad que da pensar que se tendrá tiempo, en caso de conflicto bélico, para recuperar esas capacidades, pues, como se verá en el apartado de riesgos y amenazas, todos estos demandan una reacción rápida y efectiva, sin dilaciones temporales, que obligan a un estado de alistamiento adecuado de las capacidades militares, ya desde tiempo de paz.

Si, a pesar de lo anterior, los recursos asignados a la defensa, no son los adecuados para mantener las capacidades militares identificadas como necesarias para garantizar la disuasión y el éxito en el desarrollo de los planes operativos y de contingencia, habrá que adecuar estos últimos a las capacidades disponibles y asumir los riesgos que se deriven de ello. En cualquier caso, se ha de intentar a toda costa mantener el nivel de disuasión necesario fomentando, con los países de nuestro entorno y con las organizaciones internacionales a las que se pertenece, las relaciones políticas, diplomáticas, culturales y económicas. E incluso, si lo anterior no fuera suficiente para mantener el nivel de disuasión deseado, habrá que valorar la incorporación de capacidades a las que se haya renunciado tradicionalmente de forma voluntaria, como pudieran ser la de misiles superficie-superficie de gran alcance o, llegado el caso, de armamento nuclear táctico.

De todas formas, el establecimiento de un nivel de ambición político determinará las capacidades con las que deben estar dotadas las Fuerzas Armadas. Este nivel de ambición debe ser la referencia a la hora de impulsar determinadas capacidades o, por el contrario, abandonar otras, con los costes y riesgos que ello conlleve.

Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa en 2035

La Estrategia de Seguridad Nacional, junto con la Directiva de Defensa Nacional, la Directiva de Política de Defensa, la Estrategia Europea de Seguridad y el Concepto Estratégico de la OTAN, conforman los documentos de más alto nivel de los que se puede inferir el escenario en el que las Fuerzas Armadas, como instrumento clave del Estado, y en conjunción con otros actores, podrán actuar en el entorno 2035. El carácter comprensivo y estratégico de estos documentos, así lo hacen presumir.

Las características geopolíticas que describe la reciente *Estrategia de Seguridad Nacional* (2013) no parece que vayan a variar en los próximos años:

«El mundo globalizado actual se encuentra en un proceso de cambio continuo, debido a factores como la evolución constante de los centros de poder, con nuevas potencias en ascenso, la consolidación de nuevos actores internacionales, la mayor capacidad de influencia adquirida por parte de los individuos, los cambios demográficos, la mayor competencia por los recursos energéticos, alimenticios y económicos, así como el papel de las tecnologías en la sociedad del conocimiento o la mayor interdependencia económica, política y jurídica».

Por lo tanto, predice la evolución del entorno de la siguiente forma:

«Existen, en consecuencia, nuevos riesgos y amenazas que afrontar. Junto a los tradicionales, como los conflictos armados, surgen otros de naturaleza esencialmente transnacional, que se retroalimentan y, al interactuar, potencian su peligrosidad y la vulnerabilidad del entorno. Otros elementos que suman complejidad a los riesgos y amenazas del contexto estratégico actual son su impacto transversal en distintas estructuras y actores del Estado y de la sociedad o la difícil identificación de su origen y la ausencia de un centro de gravedad único».

Finalmente, afirma:

«El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas».

En función de estas predicciones, es de prever que en la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* española del año 2035, la imbricación de la seguridad y la defensa sea aún mayor. Si ya hoy día es difícil diferenciar sus límites respectivos, en el futuro sus áreas comunes serán más y más extensas, dificultando vislumbrar el entorno concreto de actuación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, sí se podría aventurar la existencia de algunos factores, como:

- Actuación integral de todos los instrumentos del Estado, donde el militar es uno más; clave, pero no único.
- Actuaciones simultáneas polifacéticas contra un variado y complejo número de amenazas que se retroalimentan entre sí.
- Acciones clave de protección y resiliencia del ciberespacio, ambiente preferente de gestión de crisis futuras.

- Actuaciones militares rápidas, desplegadas, decisivas, sin huella, de corta duración; que convivirán con actuaciones de seguridad y protección de otros actores de larga duración que precisarán, en este caso, del mantenimiento de fuerzas desplegadas.
- Actuaciones permanentes de control de las fronteras (terrestres, marítimas y aéreas), así como de apoyo a la población en catástrofes naturales.
- Limitaciones al empleo de la fuerza, que condicionarán la actuación propia pero que no afectarán, posiblemente, a la de los adversarios.
- Coincidencia en tiempo y espacio de actuaciones de distinto tipo e intensidad, interconectadas y con posibilidad de evolución imprevisible y no lineal.
- Constante presencia de la población civil, dentro y fuera de los escenarios de conflicto, convirtiéndose en un nuevo objetivo a convencer y ganar.
- Escenarios complejos, en los que la incertidumbre será una constante a la que deberán enfrentarse las FAS desde el inicio.
- Importancia decisiva del espacio, que seguirá marcando la diferencia entre las naciones líderes y el resto, no solo en cuanto a capacidades militares, sino en sus, casi ilimitadas, aplicaciones civiles, que habrán de garantizarse en todo momento.

Previsión de riesgos y amenazas en 2035

La *Estrategia de Seguridad Nacional* (2013) desarrolla doce ámbitos de riesgos y amenazas para la seguridad nacional: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética; proliferación de armas de destrucción masiva; flujos migratorios irregulares; espionaje; energías y combustibles; vulnerabilidad del espacio marítimo y de infraestructuras críticas y servicios especiales (véase figura página 20).

Afectando todos ellos a la seguridad nacional, no todos, sin embargo, atañen de igual manera a las FAS e, incluso, es necesario añadir otros, exclusivos del ámbito de la defensa. Así, para contemplar los riesgos y amenazas en este último ámbito, en el horizonte 2035, se va a utilizar una clasificación clásica de los cursos de Estado Mayor a la hora de establecer «la amenaza» en un plan de operaciones: detectar las más probables y las más peligrosas, entendiendo por «la más probable» aquella que tiene una alta probabilidad de suceder y, por «la más peligrosa», la que, en caso de llegar a producirse, es la que más compromete el éxito de la operación. Pues bien, el plan debe concebirse para neutralizar todas ellas, es decir, ha de diseñarse para que se prevea exitoso suceda lo que suceda, lo más probable o lo más peligroso.



Figura 1: Estrategia de Seguridad Nacional: representación gráfica de riesgos y amenazas, junto con sus potenciadores

Riesgos y amenazas más probables

Terrorismo

Antigua, actual y futura forma de guerra que, sin duda, dadas sus características y éxito, seguirá siendo de las más frecuentes en nuestro entorno por muchos años. Se consideran como los más probables, ya desde tiempo de paz, aquellos ataques terroristas que utilicen medios y formas de acción que puedan superar las capacidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y, por tanto, sea necesario complementarlas con las capacidades de las FAS, como puedan ser:

- Mediante la utilización de aeronaves tripuladas, directa o remotamente, con personal civil a bordo o no.
- Mediante el empleo de embarcaciones tripuladas, directamente o no, con personal civil a bordo o no.
- Desde tierra, ataques indiscriminados contra infraestructuras críticas y servicios esenciales, que requieran una protección generalizada de los mismos.

Ciberataques

Ya desde tiempo de paz, ataques cibernéticos que tengan por objetivo afectar a la seguridad nacional. Será, en muchas ocasiones y para muchos actores, la única forma posible de ataque, o la más rentable y, por ello, resultará todavía más frecuente que en la actualidad.

Es muy significativa la referencia explícita a las FAS que hace la recientemente aprobada *Estrategia de Ciberseguridad Nacional* (ECN), en cuanto a las medidas a llevar a cabo:

«Ampliar y mejorar permanentemente las capacidades de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas que permitan una adecuada protección de sus redes y sistemas de información y telecomunicaciones, así como de otros sistemas que afecten a la defensa nacional... Potenciar las capacidades militares y de inteligencia para ejercer la respuesta oportuna, legítima y proporcionada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la defensa nacional».

Sirva como ejemplo el empleo de Internet, o de servicios basados en Internet para el intercambio de información, que pueda hacer el posible enemigo en tiempo casi real, siendo de esperar, además, que las redes militares se camuflen cada vez más dentro de las redes civiles.

Toma de rehenes

Ya desde tiempo de paz, secuestros de ciudadanos españoles fuera del territorio nacional, que aconsejen una intervención militar para su rescate. Normalmente, dependiendo de su entidad y complejidad, serán operaciones ejecutadas por unidades de operaciones especiales que actúen como parte de una fuerza operativa que, a su vez, precisará de otras capacidades complementarias, distintas de las propias de las operaciones especiales.

Graves riesgos que afecten a residentes españoles en el extranjero

Ya desde tiempo de paz, la necesidad de evacuar a residentes españoles en situación de peligro fuera del territorio nacional, con ocasión de

catástrofes naturales, epidemias, actos terroristas, graves desórdenes públicos o conflictos armados.

Grandes catástrofes nacionales

Catástrofes naturales graves (terremotos, inundaciones, incendios), así como epidemias, pueden dar lugar a la necesaria intervención de las FAS, por superar su gestión a las capacidades de los medios y organismos habitualmente encargados de ello.

La evolución climática parece que, por influencia de la actividad humana, manifiesta más acusadamente desajustes y adaptaciones, muchas veces traumáticos e imprevisibles.

Especialmente, los incendios provocados son una lacra que continuará en el futuro, pese al incremento progresivo de los medios de prevención.

Espionaje

En todas sus formas, desde las tradicionales a las que emplean exhaustivamente las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Ejemplos recientes han mostrado las grandes vulnerabilidades en la protección de las comunicaciones y el amplio espectro de actuación del espionaje (político, industrial, militar...), así como su indiscriminación, siendo objetivos del mismo también los países amigos y aliados.

Basura espacial

Amenaza real, ya hoy día, que limita y condiciona significativamente la explotación del espacio, aumentando cada vez más el riesgo de colisiones en cadena que pueden tener consecuencias catastróficas, habida cuenta de la enorme dependencia en los satélites, tanto para mantener servicios civiles como capacidades militares, en áreas tan vitales como las comunicaciones, los sistemas de navegación, las predicciones meteorológicas, en la necesaria observación de la Tierra y en los imprescindibles estudios científicos.

Flujos migratorios irregulares. Amenazas fronterizas. Apoyo a las autoridades civiles y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Dada la situación geográfica de España, en la frontera de civilizaciones de desarrollo muy desigual cuya diferencia tiende a incrementarse irremediablemente, esta amenaza seguirá siendo de actualidad en 2035, con toda probabilidad.

La presión masiva, mediática, moral y social de la inmigración irregular, junto con la imposibilidad de integrar en España avalanchas de personas

de tal entidad, obligan a una defensa proporcional y continua de nuestras fronteras (terrestres, marítimas y aéreas), para lo cual los medios de los servicios civiles y fuerzas y cuerpos de seguridad serán en muchas ocasiones insuficientes o inadecuados, y resultará necesario entonces el apoyo de las FAS.

Saturación del espacio aéreo y marítimo

La gran superficie costera española y su situación estratégica en las vías de comunicación marítima y aérea, junto con el gran desarrollo en cantidad y altas prestaciones de embarcaciones navales y aéreas, tripuladas o no, dificultarán enormemente la vigilancia, el control y la defensa de esos espacios.

No debe olvidarse que muchos de esos medios aéreos y marítimos podrán ser utilizados con fines terroristas o de espionaje.

Riesgos y amenazas más peligrosos

Defensa del territorio nacional

Lo más peligroso debe seguir considerándose el escenario en donde se ve involucrada la defensa del propio territorio nacional, con o sin la ayuda directa de aliados y/o amigos. Si bien es cierto que ha de considerarse un escenario poco probable, dadas las actuales buenas relaciones exteriores, tanto políticas como económicas, en un horizonte 2035 la evolución política, económica y social de alguno de los países que configuran nuestro entorno geográfico, pudiera comprometer gravemente la situación pacífica actual.

El desarrollo de conflictos difícilmente predecibles que se han producido recientemente en el norte de África y en el este europeo, obliga a re-capacitar y a replantear estrategias, aunque muchos de ellos se hayan mantenido en una dimensión interna.

Además, no es descartable que España se vea sola ante un conflicto armado, pues:

- Es posible que el tiempo de reacción de los aliados, ya sea por la naturaleza del conflicto, por su origen o por la misma rapidez con que se desarrolle en sus comienzos, sea superior al necesario para una adecuada reacción al mismo.
- Es posible que países aliados o amigos no lleguen a apoyar directamente, por no estar obligados a ello (por ejemplo, en el mismo seno de la OTAN; sería el caso de la conocida como «amenaza no compartida»), o por no querer estarlo, dada la naturaleza, origen del conflicto

o, simplemente, por no estar en condiciones de hacerlo dada su situación política, económica o social del momento.

Situándose en el escenario más exigente, sin apoyo de países aliados y/o amigos, y teniendo en cuenta lo ordenado en la reciente estrategia de seguridad nacional: «En todo caso, la defensa nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar». Sus características más significativas revelan también las de las capacidades militares que se han de tener:

- Conocimiento y anticipación.
- Reacción rápida.
- Despliegue dentro del territorio nacional.
- Incertidumbre sobre el apoyo, especialmente logístico, que tenga que provenir de otros países.
- Necesidad de contar con todas las capacidades necesarias para la defensa del territorio nacional, sin contar con la de los aliados/amigos.
- Por su gran desgaste político y social, tanto a nivel nacional como internacional, interés en que no se materialice el enfrentamiento (primacía de la disuasión) pero que, en caso de que se produzca el conflicto bélico, deberá tener la menor duración posible y, para ello, se debe disponer de una real y efectiva «capacidad resolutive».
- Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación (principio relativo a la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas).

Terrorismo generalizado. Utilización de armas de destrucción masiva

Asimismo, han de considerarse como más peligrosos, aunque no sean probables, los ataques terroristas que utilicen los siguientes medios y formas de acción:

- Ataques generalizados e indiscriminados sobre instalaciones civiles y/o militares.
- Utilización de armamento nuclear, químico o bacteriológico.

Nuevos riesgos y amenazas

Hasta ahora, ninguno de los riesgos identificados es novedoso aunque, sin duda, seguirán persistiendo previsiblemente en el horizonte 2035, en sus formas ya conocidas o con variaciones. Cabe preguntarse si, en estos 21 años que nos quedan hasta el año 2035, es imaginable un riesgo

o amenaza no dado hasta la fecha. Aunque quizá lo más probable que suceda en los próximos 21 años es que los mismos riesgos y amenazas varíen en su forma y efectos por la incorporación de nuevos medios y armas.

Proyectando en el futuro las áreas tecnológicas en las que se están produciendo más avances en la actualidad, reducimos el riesgo de la predicción al apostar por la tecnología de más importante desarrollo. Teniendo en cuenta estas áreas, nos podemos atrever a enumerar algunos desarrollos que pueden aumentar el peligro de los riesgos y amenazas ya conocidos.

Robótica/inteligencia artificial/máquinas militares autónomas

La evolución en estas áreas (robótica e inteligencia artificial) es vertiginosa, y no es difícil imaginar medios, militares o no, que la incorporen tanto en los escenarios terrestres, marítimos o aeroespaciales. Por ejemplo, los drones (aeronaves sin tripulante a bordo) del futuro, si se reducen aún más en su gama nanotecnológica, podrán ser utilizados como armas autónomas difíciles de detectar y neutralizar. El mismo concepto es aplicable a embarcaciones, submarinas o no, y a vehículos-robots terrestres.

Hoy en día ya existen sistemas no controlados por humanos que tienen potencial militar, táctico y estratégico. El *Aegis Combat System*, que ya está en funcionamiento, tiene un sistema no vigilado por operadores humanos que detecta automáticamente lanzamientos de misiles enemigos para interceptarlos y destruirlos. Otro ejemplo podría ser el sistema REDOWL, que se encarga de buscar y eliminar francotiradores enemigos en zonas de guerra.

Furtividad/indetectabilidad

El «camuflaje de invisibilidad» no solo se dará en el espectro electromagnético o en el infrarrojo, sino que se desarrollará también ampliamente en el espectro visual, para camuflar, por ejemplo, vehículos y medios de transporte militares, o elementos de instalaciones, siempre expuestos a la observación por satélite.

Esta tecnología se aplicará para potenciar tanto capacidades defensivas como ofensivas. Así, en este campo, no solo es importante la capacidad furtiva propia, sino los desarrollos de posibles enemigos que puedan hacer que dicha furtividad pierda parte de su eficacia. En este sentido, es de prever el desarrollo de la tecnología radar (barrido electrónico, radares pasivos...) que pueda contrarrestar la efectividad de la tecnología *stealth*.

Neutralizadores de transmisiones/comunicaciones

Equipos electrónicos, embarcados o no, que puedan neutralizar puntos neurálgicos de las redes de transmisiones y comunicaciones, bien por la utilización de la perturbación, de la saturación o del engaño. Hoy día es un riesgo real, incluso en las comunicaciones más direccionales, como las de satélite, si bien su eficacia está limitada a actuaciones concretas en el tiempo y en el espectro electromagnético. Una potenciación de esa capacidad negadora podría producir unos efectos más generalizados y persistentes, probablemente solo evitables por una adecuada redundancia de medios de transmisión/comunicación.

Armas de energía dirigida

Con investigaciones ya comenzadas hace décadas, es previsible un desarrollo importante de armas de energía dirigida en los próximos años que, poco a poco, logren un mayor poder destructivo, un menor tamaño y, sobre todo, un menor coste.

Cuando estas tres condiciones se materialicen, las armas de energía dirigida dejarán de estar únicamente a disposición de las grandes potencias para ponerse al alcance de actores estatales y no estatales, generalizándose así su uso, tanto en el campo del láser como de las microondas, y constituyéndose así en un potencial elemento distorsionador.

Análisis de los posibles escenarios de actuación de las FAS

Misiones permanentes

Su importancia radica en su certidumbre. Mientras otras misiones pueden darse o no en el futuro, las permanentes, como su propio nombre indica, son misiones que las FAS han de llevar a cabo desde tiempo de paz y de forma continuada. La vigilancia, el control y la defensa de los espacios, junto con la colaboración con las autoridades civiles y FCSE, 24 horas al día, definen ciertas capacidades irrenunciables.

Estas misiones permanentes pivotan en torno a la vigilancia y control de los espacios de responsabilidad, en todos sus ámbitos, terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial.

Compromisos internacionales. Operaciones fuera del territorio nacional

Lo más probable, en cuanto a los escenarios en los que tengan que intervenir nuestras FAS, es que se siga actuando, en cumplimiento de los

compromisos internacionales de España, en coaliciones multinacionales, legitimadas por los mandatos de las organizaciones de las que se forma parte, como hasta ahora (ONU, OTAN, UE). Las características más significativas de estas intervenciones nos apuntan también las de las capacidades que es necesario tener:

- Reacción rápida.
- Despliegue fuera del territorio nacional, en algunas ocasiones incluso lejos del mismo y en tiempos reducidos.
- Ambientes geográficos y climatológicos muy variados.
- Apoyo logístico muy limitado con recursos locales, una vez desplegados.
- Potenciación y complementariedad de las capacidades para la suma con las de los aliados.
- Alta o media intensidad del conflicto en un principio.
- Media o baja intensidad a medio/largo plazo.
- Incertidumbre sobre la fecha prevista de su final.

Acción del Estado y seguridad

Aunque la misión tradicional y fundamental de los ejércitos es la defensa, existen otras muy importantes cuyo objetivo es apoyar al Estado reduciendo costes y asegurando la ejecución de las misiones («acción del Estado»), o contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

En el primer caso, las claves para las FAS son la «complementariedad y el equilibrio» con el resto de misiones puras de defensa. Si bien una utilización eficiente de los medios disponibles lleva a su empleo en todo momento posible (y no solo en caso de guerra), ese empleo no debe distorsionar ni debilitar la misión principal.

En el segundo caso, porque en la actualidad los límites entre seguridad y defensa son prácticamente inexistentes. Por ello, las capacidades militares han de concebirse con ese uso «dual», siempre que sea posible.

La acción del Estado debe ser única, por lo que la proliferación de capacidades entre diversos organismos estatales deberá ser mínima, mostrando sinergias en la adquisición, mantenimiento, entrenamiento y operación entre las FAS y otros elementos del Estado.

Análisis de las previsiones presupuestarias hasta 2035

Antecedentes

El punto de partida es un presupuesto del Ministerio de Defensa que ha ido acumulando un déficit significativo en los últimos años y que ha venido afectando al adiestramiento y al sostenimiento de las Fuerzas Arma-

das aunque, principalmente, haya tenido un efecto más demoledor en las inversiones de material, tanto de reposición como en el apartado de modernización. A esto debe añadirse que los escasos recursos financieros dedicados a las nuevas inversiones se han destinado casi íntegramente a los programas especiales de armamento (PEA).

Esta situación ha obligado a tener que utilizar, para las necesidades de obtención, otras vías de financiación que no son las más adecuadas, desde el punto de vista de técnica presupuestaria. Estas vías de financiación han sido las ampliaciones de crédito por participación en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) y los créditos extraordinarios para financiación de los PEA.

Escenarios estudiados

A los efectos de las previsiones de este estudio, se realiza un primer análisis tomando como referencia los presupuestos de inicio de este año (2014). Hasta ahora, las OMP en curso se han financiado con créditos adicionales aprobados a lo largo del ejercicio correspondiente. Esto se debe a que los anteproyectos de presupuestos de un año se elaboran antes del verano del año anterior. Por ello es difícil prever con tanta antelación en qué misiones participarán nuestras Fuerzas Armadas y con qué grado de esfuerzo.

Con respecto a los PEA, la financiación de todos ellos ya ha pasado por un proceso de revisión y renegociación, que culminó con un acuerdo del Consejo de Ministros en julio de 2013. Dicho acuerdo contiene los datos relativos a las previsiones de pagos de estos programas que se dilatan hasta el año 2030.

Se han elegido dos escenarios:

1. Gasto en defensa contemplando únicamente las asignaciones iniciales en los Presupuestos Generales del Estado para el Ministerio de Defensa (escenario 1).
2. Gasto «total» en defensa, considerando también las cantidades aprobadas por el Consejo de Ministros para la financiación de los PEA, junto con una estimación de lo que se podría autorizar anualmente con cargo a las operaciones para el mantenimiento de la paz.

Tramos temporales para el estudio

Escenario 1

Dado que se realizan previsiones a muy largo plazo, se ha dividido en una serie de tramos temporales sobre los que se aplicarán distintas hipótesis y se suministrarán datos basados en distintas fuentes de información. Con esto se proporcionarán datos más fiables para los tramos más próximos y estimaciones más genéricas en los tramos más alejados.

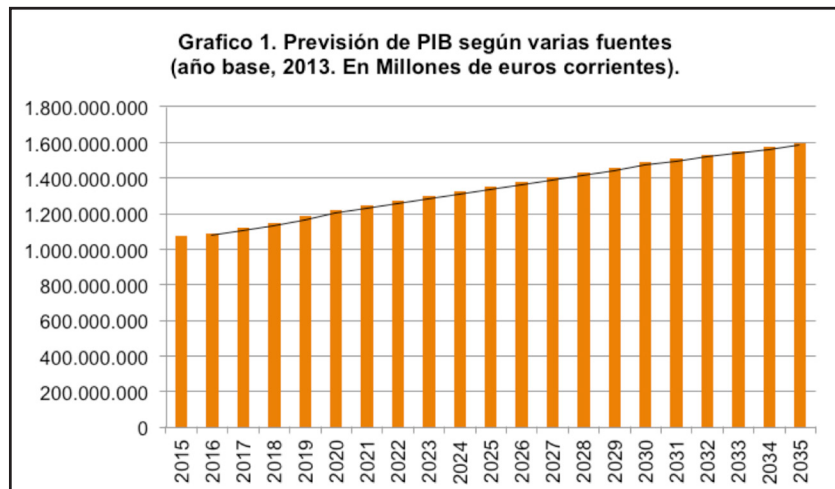
Tramo base: 2014-2015. Se basa en las estimaciones de la Dirección General de Asuntos Económicos (Ministerio de Defensa). Se prevé un PIB de 1.047.400 M€ para 2014 y 1.076.850 M€ para 2015. La previsión del gasto en defensa es de un 0,55% sobre el PIB en 2014 y de un 0,49% en 2015 (presupuesto inicial del Ministerio de Defensa)¹.

Tramo 2016-2020. Se basa en las mismas estimaciones de la Dirección General de Asuntos Económicos. La hipótesis es de unas tasas de crecimiento anual que llegarán al 3% en 2020 y una previsión de gasto en defensa fijo del 0,47% sobre el PIB (presupuesto inicial del Ministerio de Defensa en el escenario más realista)².

Tramos 2020-2030 y 2031-2035. Se basan en las estimaciones de incremento del PIB realizadas en enero de 2013 por la OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) y que asumen la misma previsión de gasto en defensa del 0,47% sobre el PIB (presupuesto inicial del Ministerio de Defensa en el escenario más realista).

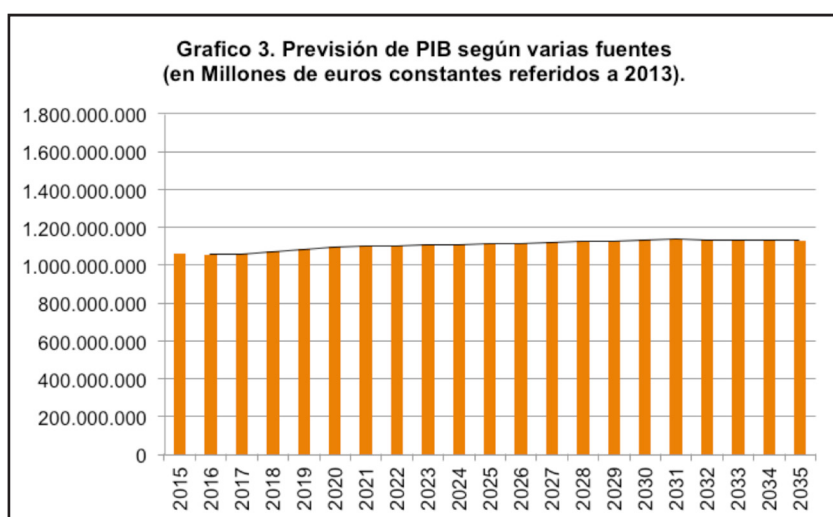
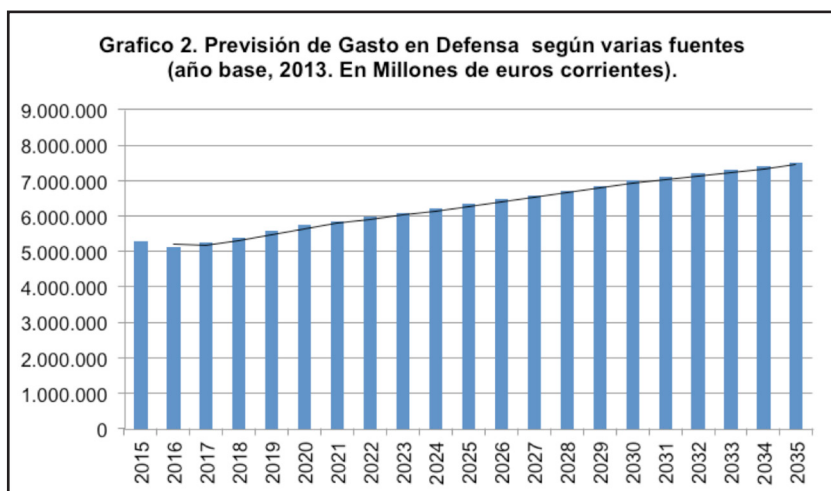
Los gráficos 1 y 2 resumen las previsiones de PIB y de gasto en defensa de acuerdo con todo lo anterior, en euros corrientes.

Los gráficos 3 y 4 resumen las mismas previsiones en euros constantes referidos a 2013, aplicando una previsión de inflación que se incremen-



¹ Previsión del escenario económico financiero, primera revisión publicada en noviembre de 2013. A su vez, estas estimaciones están basadas en el documento *Plan de estabilidad para el Reino de España*, publicado por el Ministerio de Economía y Competitividad en abril de 2012, y su posterior revisión *Actualización del Programa de estabilidad para el Reino de España 2013-2016*, publicado el 26 de abril de 2013.

² En función de las estimaciones de incremento del PIB contenidas en escrito de la Dirección General de Análisis Macroeconómicos y Economía Internacional (Ministerio de Economía y Competitividad), de fecha 23 de mayo de 2012.

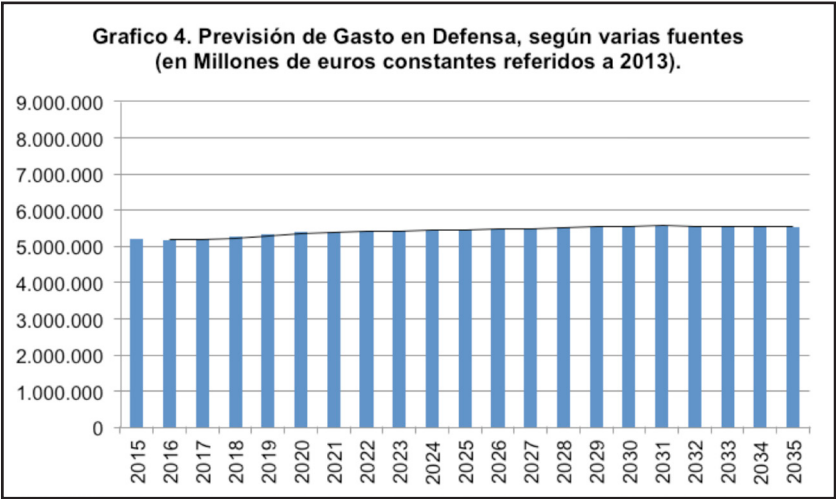


tará gradualmente hasta el 2%, manteniéndose en ese 2% a partir del medio plazo; todo ello, en función del objetivo de estabilidad de precios marcado por el Banco Central Europeo (BCE).

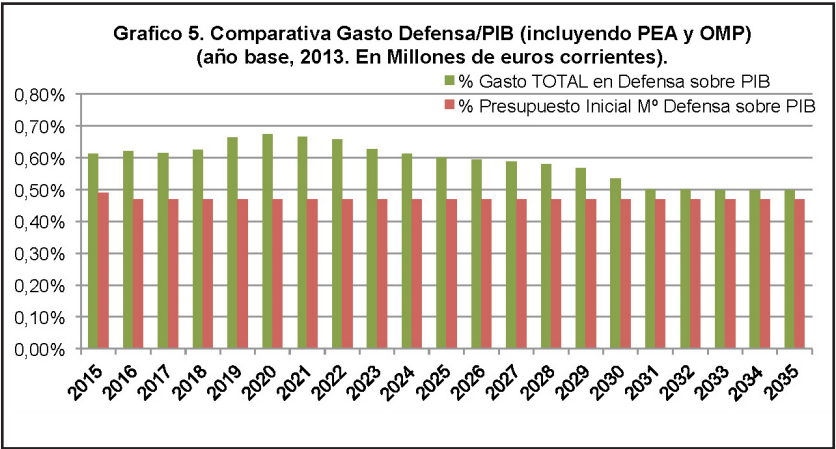
Como puede observarse, al aplicar una inflación del 2%, la evolución refleja claramente cómo el presupuesto de defensa se mantendrá en el tiempo prácticamente constante.

Escenario 2

Se toman las mismas hipótesis, pero incluyendo también las previsiones de financiación de los PEA y una estimación de financiación de OMP. EL gráfico 5 muestra la estimación de porcentaje del gasto total en defen-



sa sobre la estimación de PIB (en euros corrientes) tomando en cuenta únicamente los presupuestos iniciales y comparando con las cantidades finales resultado de sumar la previsión de presupuestos iniciales con la financiación de PEA y OMP.



El incremento temporal que se observa en la columna «total» del presupuesto de defensa se encuentra en realidad hipotecado, al deberse a los planes especiales de armamento ya en curso.

Análisis

Las previsiones disponibles del escenario económico parecen poseer una base sólida para el planeamiento, no existiendo, prácticamente, incremento alguno del presupuesto de defensa en valores constantes, es

decir, considerando el IPC. Esto parece confirmar que, si no se dispone de financiación adicional que permita acometer nuevos PEA y OMP distintas de las previstas (según la experiencia acumulada hasta la fecha), el presupuesto permitirá únicamente el sostenimiento de las capacidades actuales tal y como se sostienen ahora, sin poder, por tanto, abordar la adquisición de otras nuevas o la modernización de las existentes.

Capacidades: consideraciones y concepto

Carácter dual de las capacidades: ofensiva y defensiva

El empleo más eficaz de los medios bélicos se da con su empleo ofensivo, máxima reforzada en la actualidad con el alcance, contundencia y velocidad del empleo de los mismos, que pueden decantar el resultado de una guerra, inicialmente compleja, en tan solo unas horas, siempre y cuando no se considere la ocupación del terreno. Sin embargo, por razones obvias, la política de defensa de países pacíficos, como España, ha de ser la del empleo defensivo de sus capacidades militares manteniendo lógicamente la superioridad en el enfrentamiento frente al adversario.

Esta actitud, dependiendo del adversario y del conflicto que se plantee, ha de matizarse prudentemente, pues, si se quiere tener éxito, debe pasarse necesariamente a la ofensiva en un momento u otro. La dificultad está en determinar cuándo tiene que darse ese paso. Descartando, por evidentes razones de derecho internacional, los conocidos como «ataques preventivos», se ha de pasar a la ofensiva lo antes posible, tras ese inicio de las hostilidades donde se ha reaccionado «defensivamente», solapándose, a partir de entonces, las acciones ofensivas y las defensivas en la proporción que dicten los planes y las circunstancias. Derecho internacional que, por cierto, sería más que aconsejable que fuera cumplido y exigido por todos los países del mundo, así como por las organizaciones encargadas de velar por él.

Los planes operativos y el desarrollo de las capacidades militares deben reflejar fielmente esta intención de «contra-atacar» lo antes posible porque, además, se incrementa enormemente la capacidad de disuasión. No hay más que recordar las tres condiciones principales en que se basa una disuasión efectiva: tener las capacidades adecuadas, que el posible enemigo las conozca y que esté seguro de que se utilizarán llegado el caso; lo que hoy se suele expresar como disuasión creíble.

Por todo ello, en general, una de las características básicas de las capacidades debe ser su utilización tanto defensiva como ofensiva.

Capacidades específicas y en el entorno conjunto

El desarrollo de las capacidades militares puede condicionar la estructura organizativa de las FAS, y viceversa. Por ello, depende, en parte, de la estructura de las FAS la clasificación que se pueda hacer de las capacidades. Así, no es lo mismo que la estructura operativa de las FAS sea independiente o no de la estructura de los ejércitos que la componen.

A la hora de determinar las prioridades de las capacidades de las FAS, la actual O. M. de planeamiento por capacidades define la figura del jefe de Estado Mayor de la Defensa como la autoridad que establecerá esta prioridad. El actual marco estratégico abre las puertas para discutir sobre la conveniencia de una revisión, ampliación o modificación del proceso por el cual se definen las capacidades militares, así como del proceso de obtención de recursos.

En consonancia con la *Doctrina para la Acción Conjunta* de las FAS (mayo 2009), y como orientación para su clasificación, se consideran capacidades en la estructura o entorno conjunto aquellas...

- ... que son necesarias para el desarrollo de los cometidos de los mandos conjuntos dependientes del JEMAD; por ejemplo, mando conjunto de ciberdefensa; mando conjunto de operaciones especiales.
- ... que están diseñadas ex profeso para desarrollar la acción conjunta en la estructura operativa; por ejemplo, sistemas de mando y control conjunto o JISTAR (*Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*).

Serán consideradas como específicas el resto, que son únicas o diferentes de cada Ejército/Armada, contribuyendo, en su caso, a la acción conjunta de forma diferenciada (por ejemplo: capacidad submarina; SAR, *Search & Rescue*; o helicópteros de ataque).

Esta clasificación permite que se puedan identificar en el ámbito específico a los usuarios de las capacidades para que las Fuerzas Armadas desarrollen sus cometidos. De alguna manera, la capacidad no debe ser específica, más bien, el usuario, u operador en su caso, es el que establece la seña de identidad específica en beneficio de la acción conjunta dentro de la estructura operativa.

Por otra parte, ha de tenerse especial cuidado con la utilización del término «conjunto» en un sentido tan genérico que se confunda con el término «interejércitos» que, según la *Doctrina para la Acción Conjunta*, se reserva a las capacidades que se constituyen en entidades orgánicas que no pertenecen al ámbito de las operaciones, pero que incluyen componentes de los Ejércitos y la Armada.

Finalmente, es previsible que, como consecuencia de la necesaria aplicación exhaustiva de los principios de racionalización y eficiencia, se tienda cada vez más hacia modelos «conjuntos» e «interejércitos».

Capacidades susceptibles de ser compartidas (Pooling & Sharing/ Smart Defence)

Las iniciativas actuales, tanto en el ámbito de la Unión Europea (*Pooling and Sharing*) como de la OTAN (*Smart Defence*), provienen de la necesidad estratégica de asegurar un desarrollo de capacidades acorde al nivel de ambición y a los retos de seguridad globales, todo ello en tiempos de austeridad presupuestaria. Estas iniciativas promueven una visión a largo plazo en el diseño, desarrollo e, incluso, utilización, de las capacidades puestas en común, con la idea de que entre varias naciones se logren implementar y mantener capacidades que, de manera individual, no se conseguiría, buscando economías de escala y mejorando la interoperabilidad. Existen, fundamentalmente, cuatro áreas a la hora de elegir el tipo de cooperación multinacional de cada capacidad: adquisición, sostenimiento, entrenamiento y operación.

Toda puesta en común de capacidades trae consigo, necesariamente, un cambio de mentalidad y comportamiento entre los distintos operadores, así como el reto de enfrentarse y dar solución a la posible pérdida de autonomía o soberanía sobre los medios compartidos. Por ello, y con el fin de poder mantener estas capacidades, hace falta también un impulso a nivel político que permita implantar tales iniciativas, siempre de manera selectiva, garantizando, por el mecanismo que se estime oportuno, su posible empleo frente amenazas no compartidas, en su caso.

Precisamente el reto a la hora de compartir capacidades es identificar cuáles de estas y en qué áreas (adquisición, sostenimiento, entrenamiento y operación) se pueden compartir con países amigos. La proximidad estratégica, en términos de geografía, cultura, idioma, equipamiento común, ambiciones políticas y requisitos militares, así como unos objetivos compartidos, pueden facilitar este marco de cooperación entre países y, dentro de ellos, entre sus ejércitos respectivos.

Así pues, una vez identificadas las capacidades militares necesarias en este documento, siempre que se ha podido, se determina si pueden ser adscritas a los conceptos *Pooling & Sharing* de la UE o *Smart Defence* de la OTAN.

Capacidades excluidas

Dada la tradicional política exterior pacífica española, materializada en numerosos acuerdos internacionales firmados por España en este sentido, se descartan del estudio ciertas capacidades que seguirán, en su mayoría, siendo exclusivas de los países «dominantes o desobedientes»:

- Capacidades de destrucción masiva o indiscriminada.
- Capacidades basadas en la utilización de armas químicas y bacteriológicas.
- Capacidad de armamento nuclear.
- Capacidad de misiles balísticos de cualquier alcance.

Concepto de capacidad y áreas

En la *Doctrina para la Acción Conjunta de las FAS* se desarrolla el apartado titulado «las capacidades militares y la innovación militar», donde se establece:

«Se entiende por capacidad militar el conjunto de diversos factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas».

Por otro lado, en el *Concept Development & Experimentation Handbook*, se define capacidad como: «*the ability to execute a specified course of action or achieve a certain effect*».

Así, teniendo en cuenta las dos definiciones anteriores, se puede considerar como capacidad militar al conjunto de medios humanos y materiales que posibilita realizar un cometido determinado para conseguir un efecto militar concreto.

Por otra parte, en una capacidad así definida, para su esclarecimiento y concreción tienen que definirse: sus medios humanos y materiales; grado de capacidad operativa y disponibilidad; cuantificación de los efectos deseados; así como los tiempos de reacción y sostenimiento de la operación.

Sintonizando las capacidades con los planes operativos y de contingencia, y viceversa, se podrá obtener el objetivo final de capacidades que se deben tener. Por desgracia, este nivel de ambición sobrepasa el de este estudio, tanto por el detalle y concreción del mismo, como por su obligada clasificación de seguridad.

Partiendo de las siete áreas de capacidad definidas para el estudio de las capacidades nacionales, y añadiendo el área de capacidad «preparación», de uso en la Alianza Atlántica, considerando que seguirán siendo válidas en el horizonte contemplado, se pueden establecer las siguientes áreas de capacidad a efectos únicamente de ofrecer un método organizativo de clasificación:

- Mando y control; capacidades para el planeamiento, conducción de las operaciones y la gestión de crisis.
- Superioridad en el enfrentamiento, capacidades que permiten enfrentarse con garantías de éxito a los oponentes, para garantizar el éxito en el cumplimiento de las misiones encomendadas.
- *ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance)*; capacidades que garanticen la eficacia del ciclo de inteligencia, para tener superioridad en la información que posibilite, a su vez, la superioridad en la decisión.
- Movilidad y proyección; capacidades orientadas a garantizar la proyección a la zona de operaciones, para aplicar el poder militar en el lugar y momento adecuados.
- Sostenibilidad; capacidades para proveer adecuadamente a las fuerzas empeñadas en las operaciones de los recursos necesarios, en el lugar, momento y cuantía idóneos.
- Supervivencia y protección; capacidades que garanticen la adecuada protección de la fuerza e instalaciones frente a la amenaza a la que se enfrenten.
- Acción del Estado; capacidades para apoyar a las autoridades civiles, contribuyendo a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos u otras necesidades públicas.
- Preparación; capacidades para conseguir el nivel de instrucción y adiestramiento de la fuerza, que permita llevar a cabo con eficacia y seguridad las misiones y cometidos encomendados.

Bibliografía

- Concepto Estratégico de la OTAN*. Reunión del Consejo del Atlántico Norte, Lisboa, 19 de noviembre de 2010.
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Monografías 138. *Racionalización de las estructuras de las FAS. Hacia una organización conjunta*. Diciembre 2013.
- Estado Mayor de la Defensa (EMAD). *Doctrina para la Acción Conjunta de las FAS* (PDC-01). Mayo de 2009.
- Estado Mayor de la Defensa (EMAD). *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*. 1 de marzo de 2003.
- Félix Arteaga. *La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España*. Elcano Policy Paper. Octubre 2013.
- Headquarters Supreme Allied Command Transformation (NATO). *Concept Development & Experimentation Handbook: Innovation in Operations*

Assessment Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments (vol. 1). 2011.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Informe de resultados del X estudio del CIS: Defensa Nacional y FAS*. Septiembre 2013.

Jefe de Estado Mayor del Aire (JEMA). *Visión del Ejército del Aire*. Diciembre 2013.

Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). «Un futuro sostenible para las FAS». *Revista Española de Defensa*. Febrero 2014.

Ministerio de Defensa. Secretaría de Estado. Dirección General de Asuntos Económicos. Oficina Presupuestaria. *Presupuesto del Ministerio de Defensa 2013*. Evolución.

Ministerio de Defensa. Secretaría de Estado. Dirección General de Asuntos Económicos. *Previsión del Escenario Económico y Financiero 2014-2020*, actualizado a 4 de noviembre de 2013.

Ministerio de Defensa y Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Jornada sobre «La industria española de Defensa. Estrategia de futuro». Diciembre de 2013.

Ministerio de Economía y Competitividad. *Actualización del Programa de estabilidad para el Reino de España 2013-2016*. 26 de abril de 2013.

Ministerio de Economía y Competitividad. *Plan de estabilidad para el Reino de España*. Abril 2012.

National Intelligence Council. *Global Trends 2030. Alternative worlds*. 12 de diciembre de 2012.

Presidencia de Gobierno. *Directiva de Defensa Nacional 2012*. Madrid, junio 2012.

Presidencia de Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*, 2013.

Unión Europea. *Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.