



Apunte 3 / 2022

22 Marzo 2022

La responsabilidad de defender España

Enrique Fojón

La guerra de Rusia contra Ucrania continúa y ha puesto en evidencia muchos aspectos de la realidad tales como que la debilidad de Occidente es provocadora porque ha eclipsado cualquier tipo de disuasión. El presidente ruso, Vladimir Putin, ha logrado, inadvertidamente, lo que era muy difícil de pensar en Occidente: una revolución en la política de seguridad y defensa alemana. En una notable sesión del Bundestag, el 27 de febrero, el canciller alemán Olaf Scholz, tras su entrevista con el Presidente Biden, anunció medidas que parecerían imposibles unos días antes. Estas incluyen un Fondo de Defensa de 113 mil millones de dólares para modernizar la Fuerzas Armadas alemanas, anclado en la Ley Básica de Alemania lo cual impide pueda emplearse para ningún otro propósito en el futuro, y un aumento en el gasto anual de defensa a más del 2 % del producto interior bruto.

Nils Schmid, miembro del Parlamento de Alemania y portavoz de Exteriores del Partido Socialdemócrata, describía el papel secundario que desempeñan los militares en la política de su país. “Lo normal es que los miembros del Bundestag no mantengan con los militares el contacto que tiene con casi todas las demás capas de la sociedad”, dijo Schmid, refiriéndose a los miembros del Parlamento. Alemania puede ser un importante exportador de armas, pero en términos de producción nacional “la industria armamentista no es realmente relevante”, y en consecuencia los representantes políticos no la atienden. Aseguró el mismo portavoz que se abre una “gran distancia, frente a todo lo militar, en la sociedad alemana”. Suena a cercano.

Schmid emitió el mensaje que, a partir de ahora, los políticos alemanes deben transmitir al público: explicar “que las Fuerzas Armadas son parte del Estado y deben ser equipadas en

consecuencia”, al igual que lo son las escuelas y universidades. Es toda una señal de cuán profundamente la agresión de Putin ha alterado la sociedad alemana.

Si Alemania va a llegar a ser un actor estratégico de acuerdo con su potencial económico y tecnológico, el tiempo lo dirá. La cultura estratégica no se crea por decreto y en los últimos 40 años ha brillado por su ausencia. Salvando las circunstancias, en un mundo diferente y complejo, Alemania y España tienen un problema parecido en naturaleza, la carencia de Cultura Estratégica y la necesidad de asumir protagonismo estratégico, el presupuesto de Defensa vendrá por añadidura.

Lo general

La fuerza militar es intrínseca al ejercicio del poder de una nación y un aspecto esencial de su estrategia. Aunque sólo sean directamente relevantes en la gestión de un determinado grupo de problemas, las Fuerzas Armadas (FAS) son, en ciertas circunstancias, el elemento prevalente en la solución, normalmente, en combinación con otros factores del Poder Nacional: la diplomacia, la información, la economía y la tecnología. Este hecho se entiende en París, Budapest, Washington, Moscú, Pekín, Berlín y demás capitales, a tenor de sus reacciones estratégicas. En Madrid andan despistados.

Aunque parezca obvio, hay que poner de manifiesto que las FAS son el instrumento de una estrategia, no un servicio público, como se catalogan en la Directiva de Defensa Nacional, y su “taxonomía”, presente y futura, depende del ambiente operativo en que se prevea su actuación ya sea una emergencia, una crisis o un conflicto abierto. La secuencia: intereses nacionales, contexto (ambiente operativo), objetivos militares, modos de empleo (conceptos operativos) y medios (capacidades militares), es la esencia de la acción estratégica. Aquí se presenta el primer aspecto del problema para nuestro país, pues España carece en la práctica de criterio específico nacional, adoptando en su lugar como referencia las genéricas de la Alianza Atlántica, aunque sin materialización real en el contexto nacional, ya que carecen de una referencia estratégica clara para nuestros intereses sobre la que, además, se tiene poca capacidad real de influencia.

La guerra de Ucrania, y tras las reuniones OTAN, ha planteado en España un tímido debate sobre la Defensa Nacional en forma de especulación sobre el presupuesto de Defensa con referencia a su porcentaje de PIB. Hay que recordar que en la Cumbre de la OTAN en Gales 2014, tras la ocupación rusa de Crimea, se fijó el 2% del PIB como mínima referencia a alcanzar como aportación por país aliado, compromiso al que se adhirió España sin cumplimentarlo.

El baile de cifras sobre el hipotético aumento de gasto, al que para confusión se unen declaraciones confusas desde el Gobierno, es puramente especulativo, no se refiere a ningún plan en concreto y la motivación, impuesta desde el exterior, es manifiestamente mejorable. Un

presupuesto de Defensa debe ser la expresión contable de una decisión política a la cual se le atribuye una prioridad dentro de las restantes partidas presupuestarias. La necesidad de Defensa es consubstancial con el interés nacional, pero el debate que se abrió no es sobre este aspecto, puesto que el interés no está explícito, sino por la asignación presupuestaria a Defensa por lo que se presenta como una referencia puramente contable.

Un caso muy particular

Es de sobra conocido que la posición geográfica de España y su configuración territorial como Estado, le aportan riesgos geopolíticos permanentes al ser frontera con una zona de inestabilidad geopolítica, tener territorios nacionales insulares y en el Norte de África, recibir presión demográfica exterior, acceder a un “choke point” de importancia global (Estrecho de Gibraltar) que debe controlarse, ser vía de paso natural de África a Europa, tener una gran dependencia energética del exterior, verse afectada por el debilitamiento de la multilateralidad, etc. Una España débil es una presa codiciada y es sabido que “la debilidad es provocadora”.

Esta situación conforma intereses nacionales que se materializan en objetivos concretos para los que es necesario el diseño e implementación de una estrategia. Hay que tener presente que una estrategia no se reduce a un documento de carácter normativo o administrativo, constituye la concepción de un mandato político y un compromiso firme ante la ciudadanía, no es una mera declaración de intenciones sin concreción alguna en cuanto a finalidad, medidas a tomar, plazos de ejecución y recursos. En cualquier potencia, la estrategia constituye un asunto de la más alta prioridad política, en España existe sólo un tenue debate.

Las capacidades militares y su aportación a la Defensa deberían reflejar lógicamente las opciones que una nación concibe en los ámbitos político, financiero, militar y social para alcanzar sus objetivos nacionales. En el complejo ambiente estratégico actual pueden distinguirse dos tipos de Defensa: una, de visión estrecha que es vulnerable a cualquier tipo de sorpresa y que requeriría una ¿pugna? para adaptarse y otra que trata de prepararse para hacer frente a un amplio espectro de amenazas teniendo a su disposición recursos de usos alternativos. Por otro lado, el contexto geopolítico actual se desarrolla bajo condiciones digitales, con acceso a sistemas de armas altamente capaces y letales. Esta nueva situación es producto de un alto ritmo de innovación en tecnología que impone su influencia desde capacidades desarrolladas desde el sector privado sin haber tenido conexiones previas con el ámbito de la Defensa. Aspectos como la Inteligencia Artificial, la robótica y el Big Data, cambiarán la forma y modos de comportarse en el campo de batalla y esa consecuencia es la que debe gestionarse.

Las Fuerzas Armadas del futuro desplegarán un conjunto de capacidades constituidas por sistemas de armas tripulados, no tripulados o autónomos. Como se está poniendo de manifiesto en la campaña de Ucrania, es extremadamente complejo responder a una combinación de

ataques de precisión y cibernéticos, dentro de un ambiente orquestado por campañas de desinformación de los medios sociales.

Todo ello nos lleva a tener presente que, además de preparar las Fuerzas Armadas para operaciones convencionales, nos damos de bruces con el reto más innovador que implica la forma de obtener recursos militares desde una distancia apreciable y desarrollar una resiliencia social propia, mientras se debilita la del oponente.

Por lo tanto, es necesario tomar difíciles e importantes decisiones de carácter innovativo, tales como la manera de mantener las capacidades militares clásicas (legacy), que aun puedan emplearse en el mundo tal como es hoy, e invertir en otras cuyo nivel tecnológico les aporte capacidades para prepararse para un futuro muy diferente del presente. Para que las Fuerzas Armadas sean un instrumento útil para la política nacional necesitan estar dotadas de personal incorporado mediante un reclutamiento riguroso e incentivado, actualizado mediante una permanente innovación durante su formación, una actualización de conceptos operativos con tecnología moderna y apoyados en una Base Industrial de la Defensa que le dote de productos de alta calidad.

Una ágil gestión presupuestaria junto a un potente ecosistema de innovación de Defensa compuesto por una red de empresas, compañías, organizaciones de investigación y agencias de Gobierno que cooperen y compitan en una variedad de áreas tecnológicas, teniendo en cuenta la Base Industrial, es un elemento indispensable para sustentar las capacidades militares. No ha lugar para endeudamientos ni improvisaciones.

En España, una gran parte del liderazgo político no posee mentalidad estratégica, dicho de otra manera, carece conciencia de que el poder militar es un rasgo permanente en la política internacional y, por lo tanto, se ha fracasado en la tarea dedicar los recursos necesarios para obtener una política de seguridad eficaz. Las Fuerzas Armadas españolas llevan años infra-financiadas y con una necesidad objetiva de adaptar mentalidad, doctrina, organización y equipamiento al nuevo contexto. Si la situación actual se mantiene, se corre el riesgo de que España sea presa fácil de cualquier veleidad estratégica, al tiempo de ser considerada por los aliados como poco fiable.

La carencia de una mentalidad estratégica en España tiene sus importantes consecuencias, entre ellas la falta de una clara y sólida política exterior. Esto contribuye a las evidentes carencias en las capacidades militares, con la consiguiente reducción de su disponibilidad. También a ello contribuye un discurso inmaduro y obsoleto acerca de su empleo en las operaciones en que participan. Aunque desde las Fuerzas Armadas se está capacitado para deducir los retos estratégicos y las capacidades necesarias para hacerles frente, la carencia en España de Cultura Estratégica se hace evidente, entendida como las ideas y preferencias, compartidas por la sociedad, respecto al empleo de la fuerza militar como elemento aceptable a una determinada acción exterior.

La adopción de una mentalidad estratégica en el estamento político debía de manifestarse en una nueva política de Seguridad Nacional que tratase de identificar y remediar las deficiencias presentes. La finalidad de la estrategia española tiene que estar basada en el mantenimiento del orden internacional occidental mediante la defensa de sus propios intereses nacionales. Para ello debe diseñarse una estrategia que emplee todos los recursos del poder nacional incluido el militar. En este punto es necesario contribuir a la eficacia de una OTAN que contemplase nuestra peculiaridad estratégica.

Una aburrida repetición

El anuncio de Alemania, durante la Guerra de Ucrania, de aumentar su gasto de Defensa implica un aumento presupuestario, pero es consecuencia de un cambio de estrategia, una propuesta de relación entre fines y medios en un contexto geopolítico en evolución.

En España cuando se habla de Defensa y FAS, lo primero a lo que se alude es a los presupuestos; una vez conocido su montante, se comprueba lo que se puede hacer, dentro del marco institucional en vigor, y se actúa en consecuencia, algo que no parece un método adecuado para los tiempos que corren. Empezar lo que debe ser un proceso de alta complejidad por los presupuestos es un error que marca una época. La Defensa de España es un asunto de soberanía y de seguridad para la vida y bienestar de los españoles. Por lo tanto, la secuencia debería ser la inversa: fijar la prioridad política, determinar los objetivos, fijar las necesidades de toda índole y habilitar los recursos necesarios; el resultado quedaría reflejado en la prioridad presupuestaria.

Las Fuerzas Armadas españolas tienen que someterse a un profundo proceso de renovación para adaptarse al nuevo contexto estratégico. Esta necesidad se hace extensiva a la concepción orgánica de la Defensa, concebida para otros tiempos y otras necesidades. Si es necesario habilitar estrategias de innovación que permitan la adecuación doctrinal, procedimental y de gestión del recurso humano. Para ello es necesario fijar el nuevo ambiente operativo en que se desarrollará la acción de la fuerza. Lo que ocurre es que, si no se dota de prioridad política nacional a la Defensa, en el ejecutivo y legislativo, el proceso tiene la apariencia de reducirse al empleo de un ajuste contable. Como ya se ha expuesto anteriormente las FAS actuales son un instrumento de una estrategia, o ausencia de ella, cuyo resultado es inadecuado y contraindicado por la complejidad del nuevo contexto.

Para que un gasto adicional en Defensa tenga sentido tiene que traducirse en mayor capacidad operativa, en una mejora en la disponibilidad que incluya un mayor número de ejercicios de adiestramiento y una orientación más potente del mantenimiento y actualización del equipo. Para ello deben mejorarse los procesos de gestión presupuestaria y adquisición.

Hay que tener presente que la tecnología por sí misma no es una panacea para las Fuerzas Armadas. A menos que la tecnología sean profundamente implicada en la doctrina, conceptos operativos, adiestramiento y educación, su introducción puede crear inconvenientes para el adecuado empleo de la fuerza militar y crear nuevas vulnerabilidades. En España se ha reaccionado tarde en la adopción de tecnologías emergentes para propósitos de Defensa. Por lo tanto, es necesario reforzar la motivación para que la innovación sea la herramienta que pueda generar ventaja militar, no solamente comercial.

De lo expuesto se deduce que los cambios a acometer en el ámbito de la Defensa son tan profundos que requieren el diseño de una política integral y duradera con la finalidad de gestionar la complejidad y la escala global y regional del contexto geopolítico, para garantizar una ejecución lo más adecuada posible. Aspectos para conformar deberían incluir:

- Fomentar el ethos militar como pilar de la formación, preparación y actuación de las Fuerzas Armadas.
- Diseñar la organización como instrumento de la estrategia, no al revés.
- Primar el talento y la eficacia, algo que debe estar presente en cualquier organización.
- Disponer de personal idóneo e incentivado para sacar beneficio de la Revolución Digital o poner en práctica una nueva estrategia.
- Ejercer “liderazgo de sistemas” para el trabajo en red tanto en la concepción, preparación y empleo de las FAS, como con la comunidad científica e industrial.
- Fomentar a nivel nacional el I+D+i, al tiempo de impulsar una nueva relación entre la Defensa y otros ámbitos de investigación e industria, para reforzar y mejorar el planeamiento de capacidades militares a largo plazo.
- Programar resultados y exigirlos.

En el plano militar hay que enfocar las capacidades militares hacia los efectos de las amenazas y riesgos directos a la Seguridad Nacional, para lo que debía establecerse como finalidad primaria operacional conseguir la disuasión y, en su caso, garantizar la superioridad militar inicial en nuestros espacios de soberanía y sus accesos. Para ello, podría articularse una versión semejante o adaptada del concepto operacional “anti-acceso, negación de zona” (A2/AD) para hacer frente a las amenazas procedentes del Norte de África. Además, habría que tener, como poco, la “ambición conceptual” de disponer de capacidades sustentadas en sistemas de última generación. Para obtenerlas no se pueden diferir a dos decenios porque para entonces el escenario tecnológico y operativo sería otro.

No existe nada más caro que aquello que se pierde por no protegerlo, o se adquiere o mantiene siendo obsoleto. España debe de identificar sus intereses nacionales, habilitar la consiguiente estrategia y dotarse de los medios necesarios. Las relaciones internacionales son de poder y si no se ejerce desde Madrid, nadie defenderá a España.

Enrique Fojón, investigador del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional.